



Vlaamse
overheid

Evaluatierapport installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2024

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

vlaanderen.be/vlaanderen-kiest

Depotnummer: depot D/2025/3241/172

Verantwoordelijke uitgever:
Jeroen Windey, administrateur-generaal

Redactie:
Ann François, Lieven Henckens, Stef Keunen

INHOUDSTAFEL

INHOUDSTAFEL.....	3
VOORWOORD.....	7
DEEL 1 – TER INLEIDING.....	9
HOOFDSTUK 1 – AANPAK EN OPBOUW VAN DE EVALUATIE EN TOELICHTING BIJ DE GEBODEN ONDERSTEUNING	9
1 Methodologie.....	9
1.1 Interne informatie.....	9
1.2 Analyse adviesvragen	9
1.3 Parlementaire vragen.....	10
1.4 Input externe actoren.....	10
1.5 Rechtspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Raad van State	11
2 Opbouw evaluatierapport.....	11
3 Geboden ondersteuning.....	12
3.1 Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode.....	12
3.2 Webinar installatie bestuursorganen 2024	12
3.3 Provinciale informatiesessies over de installatie van de bestuursorganen	12
3.4 Generieke informatie via nieuwsbrieven, website, sociale media	12
HOOFDSTUK 2 – BELEIDSCONTEXT EN REGELGEVING	13
1 Regeerakkoord en Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024.....	13
2 Het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie	14
3 Het decreet van 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur.....	15
4 Het decreet van 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.....	17
5 Het decreet van 6 december 2024 over het inschrijven van de verbeterende akte van voordracht in geval van gewijzigde verkiezingsuitslag	17
6 Uitvoeringsbesluiten en omzendbrief.....	18
DEEL 2 – DE PERIODE TUSSEN DE VERKIEZINGEN EN DE INSTALLATIE VAN DE GEMEENTERAAD	19
HOOFDSTUK 3 – HET INITIATIEFRECHT EN DE COALITIEVORMING	19
1 Regelgevend kader en doelstelling van het initiatiefrecht	19
2 Impact van het initiatiefrecht op de coalitievorming en de noodzaak van het initiatiefrecht.....	21
3 Toekenning en start van het initiatiefrecht.....	22
3.1 Toekenning initiatiefrecht bij gelijk stemcijfer.....	22
3.2 De houder van het initiatiefrecht	22
3.3 De start van het initiatiefrecht.....	23
4 Duurtijd van het initiatiefrecht en cascaderegeling.....	24
4.1 Berekening termijn initiatiefrecht.....	24
4.2 Cascaderegeling.....	25
4.3 Duurtijd van het initiatiefrecht	26
5 Naleving van het initiatiefrecht.....	27
5.1 Betekenis van de naleving van het initiatiefrecht	27
5.2 Geen koppeling initiatiefrecht met voordracht voorzitter BCSD.....	28
6 Bekendmakingsverplichtingen door algemeen directeur.....	29
7 De beleidsaanbevelingen samengevat.....	29
HOOFDSTUK 4 – DE VERVROEGDE DATUM VAN DE INSTALLATIEVERGADERING	31
1 Regelgevend kader en doelstelling vervroegde installatievergadering.....	31
2 Impact van de vervroegde installatievergadering op de overige termijnen	33
2.1 Impact op de oproeping voor de installatievergadering.....	34
2.2 Impact op de termijn voor het indienen van de akte van voordracht en opvolging	35
2.3 Impact op de termijn voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding	36

3	De beleidsaanbevelingen samengevat.....	37
HOOFDSTUK 5 – BEZWAREN TEGEN DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN: IMPACT OP DE		
INSTALLATIEVERGADERING.....		
1	Regelgevend kader rond de indiening van bezwaren tegen de gemeenteraadsverkiezingen.....	39
2	Algemene trends en evoluties betreffende het verkiezingscontentieux van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	40
2.1	Evoluties en trends over de ingediende bezwaren in 2018 in vergelijking met 2024.....	40
3	Procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	43
3.1	Formele vormvereisten en de beschikking tot niet-regularisatie.....	43
3.2	De beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	45
3.2.1	Ontvankelijkheid <i>ratione temporis</i>	45
3.2.2	Ontvankelijkheid <i>ratione personae</i>	46
3.2.3	Ontvankelijkheid <i>ratione materiae</i>	47
3.3	De doorlooptijd van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	47
3.4	Bekendmaking en kennisgeving vanuit de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	48
3.4.1	Kennisgeving over de indiening van een bezwaar.....	48
3.4.2	Kennisgeving van beschikkingen tot niet-regularisatie.....	49
3.4.3	Kennisgeving van de uitspraken van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.....	49
3.4.4	De geldigverklaring van de verkiezingen.....	50
4	De impact van een bezwaar tegen de verkiezingen op de installatievergadering van de gemeenteraad.....	51
4.1	Het begrip 'definitieve verkiezingsuitslag'.....	52
4.1.1	De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verklaart de verkiezing geldig zonder wijziging in zetelverdeling tussen de lijsten.....	52
4.1.2	De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verklaart de verkiezing geldig, maar wijzigt de zetelverdeling tussen de lijsten.....	53
4.1.3	De Raad voor Verkiezingsbetwistingen besluit tot gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen.....	53
4.1.4	Afwijkende regeling voor fusiegemeenten.....	53
4.1.5	Kennisgeving beroep bij de Raad van State.....	54
4.2	Cijfergegevens rond de uitgestelde installatievergaderingen.....	54
4.3	Impact van het bezwaar en de uitspraak op het initiatiefrecht.....	56
4.4	Impact van bezwaar en uitspraak op de oproeping voor de installatievergadering.....	56
4.5	Impact van een bezwaar op de akte van voordracht en akte van opvolging: de mogelijkheid tot het indienen van een verbeterende akte van voordracht.....	56
4.6	Voorstel verplaatsen installatievergadering en inkorting termijnen.....	57
5	De beleidsaanbevelingen samengevat.....	58
DEEL 3 – DE INSTALLATIEVERGADERING VAN DE GEMEENTERAAD EN DE VERGADERING VAN DE RAAD VOOR		
MAATSCHAPPELIJK WELZIJN.....		
HOOFDSTUK 6 – HET ONDERZOEK VAN DE GELOOFSBRIEVEN.....		
1	Het onderzoek van de geloofsbrieven.....	60
2	Onverenigbaarheden.....	62
2.1	Algemeen.....	62
2.2	Familiale onverenigbaarheden en feitelijke samenwoningen.....	63
3	Beleidsaanbevelingen samengevat.....	65
HOOFDSTUK 7 – RANGORDE VAN DE GEMEENTERAADSLEDEN.....		
1	Het belang van de rangorde.....	66
2	Het bepalen van de anciënniteit.....	66
3	Afwezige verkozenen op de installatievergadering.....	67
4	Vervanging raadslid tijdens bestuursperiode en impact op rangorde.....	67
5	Wijzigen van rangorde tijdens de bestuursperiode of op de installatievergadering.....	68
6	Beleidsaanbevelingen samengevat.....	68
HOOFDSTUK 8 – DE VASTSTELLING VAN DE FRACTIES IN DE GEMEENTERAAD.....		
1	Het verschil tussen een lijst en een fractie.....	69
2	De vaststelling van de fractiegrootte.....	70

3	Het gebruik van de begrippen 'lijst' en 'fractie' in het kader van de installatie van de lokale bestuursorganen	70
4	De mogelijkheid tot verandering van de fractiegrootte	71
5	De kartellijsten	71
6	De impact van een 'onafhankelijk' raadslid op de installatie van de bestuursorganen	72
7	Beleidsaanbevelingen samengevat	73
	HOOFDSTUK 9 - DE VERKIEZING VAN DE VOORZITTER VAN DE GEMEENTERAAD	74
1	Ontvankelijkheidsvereisten akte van voordracht voor kandidaat-voorzitter	74
1.1	De kandidaat-voorzitter moet een gemeenteraadslid zijn dat de Belgische nationaliteit bezit	74
1.2	De voordracht gebeurt op de verplicht te gebruiken modelakte	75
1.3	De ondertekeningsvereisten	75
1.4	De akte is tijdig ingediend	76
2	Er is geen (ontvankelijke) akte van voordracht ingediend	76
3	Uittredende voorzitter van de gemeenteraad zit de installatievergadering voor	77
4	De beleidsaanbevelingen samengevat	78
	HOOFDSTUK 10 - DE VERKIEZING VAN DE SCHEPENEN, MET INBEGRIIP VAN DE EEDAFLEGGING EN DE BEPALING VAN DE RANGORDE VAN DE SCHEPENEN	79
1	De gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen	79
1.1	Algemene procedure rond de verkiezing van de schepenen en de naleving van het initiatiefrecht	79
1.2	Problemen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de gezamenlijke akte van voordracht... ..	80
1.2.1	Voorzitter van het BCSD is ook voorgedragen op de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen	80
1.2.2	De ondertekeningsvereisten	81
2	De individuele verkiezing van de schepenen	83
2.1	De procedure rond de individuele verkiezing van de schepenen	83
2.1.1	Ontbreken gezamenlijke akte van voordracht op de installatievergadering	84
2.1.2	Bepaling datum eerstvolgende zitting gemeenteraad binnen 14 dagen	84
2.1.3	Individuele akten van voordracht voor schepenen	84
2.1.4	De vergadering van de gemeenteraad binnen veertien dagen	84
2.2	Rechtspraak van de Raad van State	85
2.2.1	Mogelijkheid voor de raadsleden om een nee-stem uit te brengen	85
2.2.2	Mondeling voordragen van kandidaten ter zitting	86
2.2.3	Geheime stemming	86
2.3	Toepassingsgevallen en toepassingsvragen	86
2.3.1	Kan een raadslid worden voorgedragen voor meerdere schepenenmandaten	87
2.3.2	De mogelijkheid van een tweede stemronde als er slechts 1 kandidaat is	87
2.3.3	Staking van stemmen in de eerste stemronde	87
2.3.4	De procedure en gevolgen als nog niet alle schepenen individueel verkozen zijn	88
2.4	Evaluatie van de procedure van de individuele verkiezing van de schepenen	89
3	De gendervereiste bij de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen	92
3.1	Regelgeving	92
3.2	Het ijkpunt voor de beoordeling of het schepencollege rechtsgeldig is samengesteld	92
4	Beleidsaanbevelingen samengevat	93
	HOOFDSTUK 11 – DE AANDUIDING EN EEDAFLEGGING VAN DE (AANGeweZEN-)BURGEMEESTER	95
1	Semi-rechtstreekse verkiezing van de burgemeester	95
2	De aanduiding van de burgemeester	97
2.1	Situatie 1: de aangewezen-burgemeester kan worden aangeduid op de installatievergadering en de noodzaak van de schorsing van de gemeenteraad	97
2.2	Situatie 2: de aangewezen-burgemeester kan niet worden aangeduid op de installatievergadering	98
3	De aangewezen-burgemeester en de eedaflegging	99
4	Gevolgen weigering mandaat	99
5	Opvolging van de burgemeester	100
5.1	Geen akte van opvolging ingediend	100
5.2	Akte van opvolging ingediend	100
6	Beleidsaanbevelingen samengevat	101

HOOFDSTUK 12 – OPENING VAN DE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN	103
1 Schorsing van de installatievergadering van de gemeenteraad	103
2 Kennisname van de samenstelling van de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau 103	
3 Afwijkende regeling in de zes randgemeenten en de gemeente Voeren	104
4 Beleidsaanbevelingen samengevat	104
HOOFDSTUK 13 – VERKIEZING VAN DE VOORZITTER VAN HET BIJZONDER COMITÉ VOOR DE SOCIALE DIENST.....	105
1 De akte van voordracht voor de kandidaat-voorzitter BCSD.....	105
2 Er is geen (ontvankelijke) akte van voordracht ingediend	105
3 De eedaflegging en rangorde	106
4 Beleidsaanbevelingen samengevat	106
HOOFDSTUK 14 – VERKIEZING VAN DE LEDEN VAN HET BIJZONDER COMITÉ VOOR DE SOCIALE DIENST	107
1 Verklaring van lijstenverbinding.....	107
2 De akte van voordracht van de kandidaat-leden van het BCSD.....	107
2.1 Algemene procedure rond de verkiezing van de leden van het BCSD	107
2.2 Problemen met betrekking tot de indiening en ontvankelijkheid van de akte van voordracht.....	108
2.2.1 Voordracht van kandidaat-leden van verschillend geslacht.....	108
2.2.2 Voordracht van een kandidaat-lid dat is opgekomen voor een andere lijst.....	108
2.2.3 De voordrachtsakte vermeldt meer kandidaat-leden dan het aantal dat aan de lijst of groep van lijsten is toegewezen	109
2.2.4 Uitblijven van een ontvankelijke voordrachtsakte	109
3 Onderzoek van de geloofsbrieven	110
4 De eedaflegging.....	111
5 Beleidsaanbevelingen samengevat	112
DEEL 4 – ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN	113
HOOFDSTUK 15 – AKTE VAN VOORDRACHT EN OPVOLGING.....	113
1 Verplicht gebruik van modellen.....	113
2 Voorstellen tot vereenvoudiging en verbetering.....	114
HOOFDSTUK 16 – DE DISTRICTEN, DE PROVINCIES EN DE POLITIERAAD.....	116
CONCLUSIE.....	117
BIJLAGEN.....	119
BIJLAGE 1: OVERZICHT PARLEMENTAIRE VRAGEN.....	120
BIJLAGE 2: INPUT VLAAMSE VERENIGING VOOR STEDEN EN GEMEENTEN	122

VOORWOORD

1. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 moesten in 285 gemeenten, in 10 districten en in de 5 provincies nieuwe lokale bestuursorganen worden geïnstalleerd. Deze installatie verliep volgens de regels vastgelegd in het decreet over het lokaal bestuur (DLB) en het Provinciedecreet. De installatie van de gemeenteraden en districtsraden week echter sterk af van eerdere installaties, voornamelijk door de invoering van nieuwe spelregels via het decreet van 16 juli 2021 ter versterking van de lokale democratie:

- keuze fractievorming bij de indiening van de kandidatenlijsten;
- initiatiefrecht van 14 dagen voor de stemmenkampioen van de grootste lijst (met uitzondering van de 6 randgemeenten en de gemeente Voeren) en cascadesysteem;
- verplicht gebruik van modellen van akte van voordracht;
- vervroegde installatievergadering in de eerste week van december (met uitzondering van de fusiegemeenten);
- semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester (met uitzondering van de 6 randgemeenten).

Deze wijzigingen zijn in tegenstelling tot wat algemeen is aangenomen niet opgenomen in een allesomvattend nieuw Kiesdecreet. De wijzigingen zijn doorgevoerd in de organieke regelgeving, zijnde het decreet over het lokaal bestuur (verder: DLB) dat onder andere de regels rond de samenstelling van de gemeenteraad bevat. Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bevat enkel de spelregels over de verkiezing van de raadsleden. Voor een evaluatie van de verkiezingen zelf wordt verwezen naar het 'Evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 13 oktober 2024'.

In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2024-2029 is een evaluatie aangekondigd van de regels rond de installatie van de lokale bestuursorganen. Dit evaluatierapport heeft als doel de impact van deze nieuwe regels te analyseren en beleidsaanbevelingen te formuleren om de procedures rond de installatie van de lokale bestuursorganen te verbeteren en optimaliseren. Voor de provincies bleven de spelregels gelijk: er was geen initiatiefrecht en er golden geen verplichte modellen van akte van voordracht. Het evaluatierapport richt zich dan ook voornamelijk op de gemeenten en de OCMW's.

Het evaluatierapport dient als basis voor verdere discussie en besluitvorming over de regelgeving rond de installatie van de lokale bestuursorganen.

DEEL 1 – TER INLEIDING

HOOFDSTUK 1 – AANPAK EN OPBOUW VAN DE EVALUATIE EN TOELICHTING BIJ DE GEBODEN ONDERSTEUNING

2. Voor de evaluatie van de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen is een gedetailleerde aanpak gevolgd om een zo breed en objectief mogelijk beeld te krijgen van de werking en effectiviteit van de regels rond de installatie van de bestuursorganen. Deze evaluatie gebeurt op basis van een methodologisch kader dat hieronder is toegelicht. In het laatste deel van dit hoofdstuk volgt een toelichting bij de geboden ondersteuning door het Agentschap Binnenlands Bestuur, specifiek gericht op de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen.

1 Methodologie

3. De evaluatie van de installatie van de lokale bestuursorganen is gebaseerd op informatie verkregen vanuit verschillende bronnen:

- informatie verzameld bij de medewerkers van het agentschap die betrokken waren bij de opmaak van de regelgeving over de installatie van de bestuursorganen;
- een inventarisatie en analyse van de adviesvragen die het agentschap ontving via diverse kanalen;
- parlementaire vragen met betrekking tot de regels over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen;
- een bevraging bij de algemeen directeurs, de lijsttrekkers waarvan de lijst minstens één zetel behaalde en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG);
- input van de Dienst voor de Bestuursrechtscolleges;
- analyse van de rechtspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Raad van State specifiek met een impact op de installatie van de lokale bestuursorganen;
- recente wijziging van 6 december 2024 aan het DLB wat betreft de mogelijkheid tot het indienen van een verbeterende akte van voordracht of opvolging in geval van een arrest dat de uitslag van de verkiezingen wijzigt.

1.1 Interne informatie

4. Een eerste informatiebron voor de evaluatie zijn de ervaringen van de medewerkers van het agentschap zelf. De medewerkers hebben actief bijgedragen aan het opstellen van de omzendbrief over de organisatie van de lokale en provinciale bestuursorganen, het geven van informatiesessies, het beantwoorden van adviesvragen en parlementaire vragen rond deze thematiek. Hun vaststellingen en ervaringen bieden waardevolle inzichten in zowel de praktische als de beleidsmatige aspecten rond de installatie van de bestuursorganen.

1.2 Analyse adviesvragen

5. Vanaf juni 2024 ontving het Agentschap Binnenlands Bestuur een groot aantal vragen van lokale besturen, kandidaten, academici, pers, belangenverenigingen,... Deze vragen werden zowel telefonisch als via e-mail gesteld. In totaal beantwoordde het agentschap 1.235 vragen die gerelateerd zijn aan de installatievergadering. Deze vragen vormen een belangrijke bron van informatie voor de evaluatie. Door te kijken naar het aantal, de aard en de complexiteit van deze adviesvragen kon inzicht worden verkregen in de vraagstukken waarmee de bestuursorganen geconfronteerd werden. Daarnaast gaf deze analyse een indicatie van de mate waarin de nieuwe

regels rond de installatie van de lokale bestuursorganen op lokaal niveau zijn toegepast en welke problematieken zich hierbij voordeden.

1.3 Parlementaire vragen

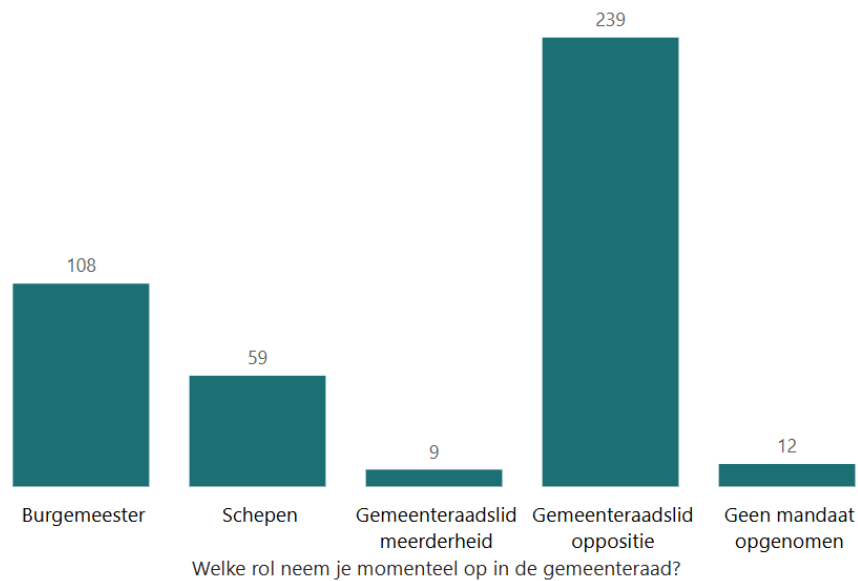
6. Voorafgaand aan de installatie van de lokale bestuursorganen zijn, voornamelijk met het oog op de nieuwe procedure voor de aanduiding van de burgemeester en de bestaande onverenigbaarheden, parlementaire vragen gesteld. De antwoorden op deze parlementaire vragen zijn meegenomen in deze evaluatie.

1.4 Input externe actoren

7. De organisatie van de installatie van de lokale bestuursorganen is een complex gegeven waarmee lokale besturen eens om de zes jaar te maken hebben. Er zijn diverse initiatieven genomen om de betrokken actoren (lokale besturen, kandidaten, pers, belanghebbenden) te informeren. In het kader van deze evaluatie is het belangrijk om na de installatie van de lokale bestuursorganen de mening en suggesties te horen van de betrokken actoren. Om die reden is een bevraging opgezet bij de algemeen directeurs, de lijsttrekkers en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten.

De input van de algemeen directeurs is relevant omdat de lokale besturen de installatievergaderingen hebben georganiseerd en de nieuwe regels hebben moeten toepassen op bestuurlijk en organisatorisch niveau. Hun input is gevraagd via een algemene bevraging die aan de algemeen directeurs van de 285 gemeenten is bezorgd. Zij hadden de mogelijkheid om op de verschillende delen in de bevraging ook hun opmerkingen te geven en verbetervoorstellen te formuleren. 159 algemeen directeurs hebben de bevraging ingevuld, wat goed is voor een responsgraad van 56%. 18 van de algemeen directeurs die de vragenlijst invulden, gaven aan dat er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezingen in hun gemeente. Zij zijn specifiek bevraagd over een aantal aspecten hierover.

De input van de lijsttrekkers is relevant omdat zij op het politieke niveau de nieuwe regels hebben moeten toepassen en zicht hebben op de impact van de huidige spelregels. Het gaat daarbij om het initiatiefrecht, de vervroegde datum van de installatievergadering, de verplichte modellen van akte van voordracht en opvolging en de nieuwe regel rond de aanduiding van de burgemeester. De bevraging is enkel uitgezet bij de lijsttrekkers waarvan de lijst een zetel heeft behaald. Van de 1167 bevraagde lijsttrekkers hebben 427 de bevraging ingevuld, wat overeenkomt met een responsgraad van 37%. Hieronder is weergegeven welk mandaat deze lijsttrekkers na de verkiezingen opnamen.



De bevindingen van de algemeen directeurs en de lijsttrekkers zijn verwerkt in de verschillende delen van het rapport om inzicht te geven in de ervaringen, de voordelen en de nadelen die vanuit de praktijk zijn aangeleverd.

Daarnaast is ook een bevraging gedaan bij de VVSG. De VVSG organiseerde samen met het agentschap informatiesessies, ontving zelf zeer veel vragen over de installatie van de bestuursorganen en stond daarbij in nauw overleg met het agentschap. De mening en suggesties van de VVSG zijn dan ook nuttig om mee te nemen in de evaluatie.

1.5 Rechtspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Raad van State

8. Naar aanleiding van de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 zijn 43 bezwaren ingediend tegen de verkiezingen. In drie gevallen is er tegen de uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een bezwaar ingediend bij de Raad van State. De bezwaren tegen de verkiezingen hebben evenwel een impact op de installatie van de lokale bestuursorganen. Deze impact wordt in dit rapport besproken. Het gaat daarbij om het uitstel van de installatievergadering, de vraag wanneer de verkiezing definitief geldig is, de mogelijkheid om reeds ingediende akten te verbeteren in geval van een gewijzigde verkiezingsuitslag....

2 **Opbouw evaluatierapport**

9. Het evaluatierapport bestaat uit verschillende delen. Een eerste deel is een inleidend deel waarin de gehanteerde methodologie en de van toepassing zijnde regelgeving wordt geduid. In het tweede deel wordt de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de lokale bestuursorganen besproken. Het gaat daarbij om het initiatiefrecht, de vervroegde installatievergadering en de impact van een bezwaar tegen de verkiezingen op de installatievergadering. In het derde deel worden de belangrijkste agendapunten van de installatievergadering van de gemeenteraad en de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn geëvalueerd, het gaat daarbij o.a. over de verkiezing van de schepenen en de aanduiding van de burgemeester. In het vierde deel worden een aantal algemene aandachtspunten meegegeven rond de akten van voordracht, de districtsraden, de provincieraden en de verkiezing van de politieraadsleden. .

In elk hoofdstuk worden de belangrijkste aandachtspunten besproken met verwijzing naar de geldende regelgeving en indien van toepassing de visie van de belanghebbenden daarover. De

problematiek wordt geschetst, waarbij de voor- en nadelen worden toegelicht. Afsluitend volgt bij elk hoofdstuk een samenvatting van de gemaakte beleidsaanbevelingen.

3 Geboden ondersteuning

10. Het agentschap nam voorafgaand aan de installatievergadering verschillende initiatieven om de procedure rond de installatie van de lokale bestuursorganen en de verkiezing van de uitvoerende mandaten toe te lichten. Hierna volgt een overzicht van deze initiatieven.

3.1 Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode

11. De minister van Binnenlands Bestuur stuurde op 19 juli 2024 een Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (KBBJ/ABB 2024/2). In vergelijking met de Omzendbrief n.a.v. de installatie van de bestuursorganen na de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 is deze omzendbrief ruim drie maanden vroeger uitgevaardigd. De lokale besturen waren positief over het feit dat de omzendbrief al in juli beschikbaar was. De omzendbrief geeft toelichting bij de installatie van de lokale bestuursperiode en staat uitgebreid stil bij de vernieuwingen die zijn doorgevoerd.

3.2 Webinar installatie bestuursorganen 2024

12. Op 5 september organiseerde het agentschap een webinar over de installatie van de lokale bestuursorganen. Het webinar was opgedeeld in twee delen: (i) een toelichting van de regels rond de installatie van de lokale bestuursorganen en (ii) een vraag- en antwoordmoment. Er waren bijna 1500 inschrijvingen om het webinar te volgen. Het webinar richtte zich voornamelijk op politieke partijen, fracties, kandidaten en bij uitbreiding iedereen die geïnteresseerd is in de installatie van de lokale bestuursorganen. Hoewel er eind september een specifieke informatiesessie was voor lokale besturen waren veel algemeen directeurs en medewerkers van lokale besturen ingeschreven.

De webinar, de presentatie en de gestelde vragen en antwoorden daarop zijn op de website van het agentschap ter beschikking gesteld.

3.3 Provinciale informatiesessies over de installatie van de bestuursorganen

13. In de tweede helft van september is in elke provincie een informatiesessie gehouden rond de installatievergaderingen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur en de VVSG brachten samen een inhoudelijk juridisch luik, waarbij het verloop van de installatievergadering is toegelicht. Er was specifieke aandacht voor de nieuwe regels rond het initiatiefrecht, het verplicht gebruik van de modellen van akte van voordracht en de aanduiding van de burgemeester. Met deze sessie zijn ongeveer 600 medewerkers en algemeen directeurs van lokale besturen bereikt. Vanuit het werkveld was de appreciatie voor deze sessie zeer groot.

3.4 Generieke informatie via nieuwsbrieven, website, sociale media

14. Het agentschap zorgde ook via nieuwsbrieven (VlaanderenKiest), een specifieke pagina op de website en berichten op sociale media voor een generiek informatieaanbod over de installatievergadering.

HOOFDSTUK 2 – BELEIDSCONTEXT EN REGELGEVING

15. De regelgeving voor de installatie van de gemeenteraden, districtsraden en raden voor maatschappelijk welzijn is opgenomen in het decreet over het lokaal bestuur (DLB), dat de bepalingen van het Gemeentedecreet vervangt en sinds 1 januari 2019 van kracht is. Dit decreet werd al toegepast bij de installatievergaderingen na de verkiezingen van 14 oktober 2018. De regels voor de installatie van de provincieraden zijn opgenomen in het Provinciedecreet.

1 Regeerakkoord en Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024

16. In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 werd het voornemen geuit om de organieke regelgeving te vereenvoudigen, onder andere door aanpassingen aan het DLB. Het Regeerakkoord stelde dat bepaalde aspecten met het oog op de installatie van de lokale bestuursorganen decretaal geregeld moesten worden, waaronder:

- de invoering van het initiatiefrecht en een cascadesysteem;
- het versterken van de impact van de kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen door de semi-automatische aanduiding van de burgemeester;
- de vervroeging van de installatievergadering van begin januari naar begin december.

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024 vertaalde de minister deze voornemens verder. De minister benadrukt dat de impact van de kiezer bij gemeenteraadsverkiezingen vergroot moest worden door de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen van de grootste fractie van de coalitie burgemeester te laten worden. Daarnaast werd aangekondigd dat er een initiatiefrecht zou komen voor de lijsttrekker van de grootste ijst, die na de verkiezingen 14 dagen het exclusieve recht zou krijgen om een meerderheidscoalitie te vormen. De minister gaf ook aan dat hij de nieuw verkozen besturen zo snel mogelijk aan de slag wilde zien gaan en daarom de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraden vanaf de verkiezingen van 2024 in de eerste week van december wilde laten plaatsvinden.

17. Sinds de verkiezingen van 2018 en in het begin van de nieuwe bestuursperiode werden verschillende decreetswijzigingen aangenomen om deze regels in de organieke regelgeving op te nemen. Het gaat om volgende wijzigingen:

- decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten wat betreft de versterking van de lokale democratie;
- decreet van 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- decreet van 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;
- decreet van 3 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- decreet van 6 december 2024 tot wijziging van artikel 6 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft een verbeterende akte als gevolg van een arrest dat de verkiezingsuitslag wijzigt.

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen.

2 Het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie

18. Het decreet van 16 juli 2021 bracht op diverse plaatsen wijzigingen aan in het DLB. Deze wijzigingen zijn gebaseerd op de elementen uit het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 en de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024. Hierna volgt een beknopt overzicht van de relevante wijzigingen die met het decreet van 16 juli 2021 zijn doorgevoerd.

Vervroegde installatievergadering

19. Het wijzigingsdecreet regelt dat na de verkiezingen de installatie van de nieuwe gemeenteraad plaatsvindt op een van de eerste vijf werkdagen van december. Op die manier zien kiezers het resultaat van hun stem sneller omgezet in de vorming en installatie van een nieuw bestuur. Hiervoor was het wel nodig om een aantal termijnen in te korten (cf. *infra* rn. 78 e.v.).

Initiatiefrecht

20. Om de invloed van de kiezer bij het vormen van een coalitie zichtbaarder en effectiever te maken, werd in uitvoering van het regeerakkoord een exclusief initiatiefrecht toegekend aan de stemmenkampioen van de grootste lijst. Het regeerakkoord voorzag in een initiatiefrecht voor de lijsttrekker van de grootste lijst, maar de decreetgever opteerde ervoor om dit toe te kennen aan de stemmenkampioen. De lijsttrekker is namelijk niet altijd de stemmenkampioen en het is in lijn met de regeling rond de aanduiding van de burgemeester de stemmenkampioen die dit mandaat opneemt. Als de stemmenkampioen er niet in slaagt een coalitie te vormen binnen deze periode, gaat het initiatiefrecht over naar de stemmenkampioen van de tweede grootste lijst, en zo verder. Deze procedure volgt een cascadesysteem, waarbij het initiatiefrecht telkens naar de volgende grootste lijst gaat als er geen coalitie wordt gevormd.

Semi-automatische aanduiding burgemeester

21. Bij de verkiezingen van 14 oktober 2018 werd de burgemeester voorgedragen via een akte van voordracht uit de verkozenen van Belgische nationaliteit. Deze akte moest gesteund zijn door een dubbele meerderheid: een meerderheid van de verkozenen en een meerderheid van de verkozenen van de lijst die de burgemeester voordraagt. Vervolgens werd de voorgedragen kandidaat door de Vlaamse Regering al dan niet benoemd.

De betrokken verkozenen hadden in het verleden bij het voordragen veel vrijheid. Ze waren niet gebonden door het aantal naamstemmen dat de kandidaat-burgemeester behaalde, noch door het stemcijfer van de lijst waarop deze kandidaat opkwam. Dit betekende dat ze theoretisch de kandidaat-burgemeester konden voordragen van de kleinste coalitiefractie (laagste stemcijfer) of iemand uit hun midden met het kleinste aantal naamstemmen.

Om de betrokkenheid en het stemgewicht van de kiezer te vergroten en de impact van de kiezer op de gemeentelijke beleidsploeg zichtbaarder te maken, is er een nieuwe regeling voor de aanstelling van de burgemeester ingevoerd. Volgens deze regeling wordt de verkozene met de meeste naamstemmen van de grootste coalitiefractie burgemeester.

Het decreet regelt ook de opvolging van de burgemeester. Als de aangewezen-burgemeester het ambt niet kan of wil opnemen, als de aangewezen- of benoemde burgemeester ophoudt het ambt uit te oefenen, of als de Vlaamse Regering de benoeming tot burgemeester weigert, dan wordt het raadslid dat binnen dezelfde fractie de meeste naamstemmen heeft behaald, aangewezen-burgemeester en door de Vlaamse Regering benoemd tot burgemeester. Als alle verkozenen van de grootste coalitiefractie het mandaat van aangewezen-burgemeester of burgemeester afwijzen,

wordt de verkozenen met de meeste naamstemmen van de op een na grootste coalitiefractie aangewezen-burgemeester en door de Vlaamse Regering benoemd tot burgemeester.

Daarnaast biedt het decreet ook de mogelijkheid om onder specifieke voorwaarden te voorzien in een opvolging via een akte van opvolging voor de burgemeester.

Fractievorming – kartellijsten

22. De mogelijkheid om op de installatievergadering als lijst te beslissen om in twee fracties te splitsen is afgeschaft. Bij de indiening van de kandidatenlijst moet al worden aangegeven of een lijst zal splitsen in afzonderlijke fracties en bij welke fractie een verkozenen zal behoren. Als verkozenen na de verkiezingen nog de fractie kunnen kiezen, konden ze zich voor die keuze baseren in het kader van de toekenning van het initiatiefrecht en de aanduiding van de burgemeester. Deze maatregel voorkomt dus speculatie die voor voormelde aspecten gevolgen kan hebben.

Onverenigbaarheid sociale woonmaatschappij en leidinggevende IGS

23. Er zijn 2 nieuwe onverenigbaarheden ingevoerd. Een eerste bijkomende onverenigbaarheid is opgenomen tussen het mandaat van gemeenteraadslid en de functie van de directeur van een woonmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort. Deze onverenigbaarheid is ingeschreven om het gewestelijk woonbeleid te vrijwaren van lokale politieke inmenging en de informatiedoorstroming vanuit sociale woonmaatschappijen naar de gemeenteraad niet de politiseren. Een tweede onverenigbaarheid geldt voor de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt. Van deze ambtenaar kan niet aangenomen worden dat hij de belangen van zijn eigen gemeente als raadslid boven de belangen van zijn werkgever kan stellen.

Deze onverenigbaarheden zijn niet van toepassing op het mandaat van districtsraad. Daarnaast is de onverenigbaarheid tussen het mandaat van districtsraadslid en lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst (verder: BCSD) opgeheven.

Aanpassing termijnen indienen akte van voordracht

24. Door de vervroegde installatievergadering van de gemeenteraad naar begin december zijn ook de termijnen voor het indienen van een akte van voordracht en een verklaring van lijstenverbinding aangepast. Voorheen moest de akte van voordracht uiterlijk 8 dagen voor de installatievergadering aan de algemeen directeur worden bezorgd. Omdat de installatievergadering nu een maand eerder plaatsvindt, heeft de decreetgever de uiterste datum voor het indienen van een akte van voordracht dicht bij de installatievergadering gelegd. Voortaan moet de akte van voordracht uiterlijk 3 dagen voor de installatievergadering worden ingediend. Voor fusiegemeenten blijft de termijn om een akte van voordracht in te dienen, behouden op 8 dagen aangezien de installatievergadering daar nog van rechtswege op 2 januari plaatsvindt.

3 Het decreet van 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur

25. Met het decreet van 17 februari 2023 werd de organieke regelgeving voor de lokale besturen verder vereenvoudigd en voortgebouwd op de aanpassingen aan het DLB, doorgevoerd bij het decreet van 16 juli 2021 (cf. *supra* rn. 18 e.v.).

Eedaflegging voorzitter installatievergadering in handen van het oudste raadslid

26. De voorzitter van de installatievergadering legt, als die herkozen is als raadslid, voortaan de eed af in handen van het oudste gemeenteraadslid in plaats van de burgemeester. Als de voorzitter zelf het oudste raadslid is, legt hij de eed af in handen van het op een na oudste gemeenteraadslid.

Eedaflegging schepenen in handen van voorzitter van de raad

27. Om uniformiteit te creëren bij de eedaflegging, besliste de decreetgever ervoor dat zowel de burgemeester, de schepenen als de raadsleden de eed afleggen in handen van de voorzitter van de gemeenteraad.

Voorheen legden alleen de gemeenteraadsleden en de burgemeester de eed af in handen van de voorzitter, terwijl de schepenen dit in handen van de burgemeester deden. Met deze wijziging legt iedereen, behalve de voorzitter zelf, de eed af in handen van de voorzitter van de gemeenteraad

Wijziging rangorde tijdens de bestuursperiode

28. De gemeenteraad krijgt de mogelijkheid om de rangorde van de schepenen, zoals vastgesteld op basis van de akte van voordracht, te wijzigen tijdens de bestuursperiode. Het vertrekpunt voor het vaststellen van de rangorde blijft altijd de akte van voordracht. De schepenen nemen hun rang in volgens de volgorde waarin ze zijn opgenomen in de akte van voordracht. De toegevoegde schepen is altijd de laatste in rang na de installatie van een nieuw college. De gemeenteraad kan de rangorde van de schepenen tijdens de bestuursperiode wijzigen, waarbij de burgemeester altijd een hogere rang inneemt dan de schepenen.

Doorwerking schorsing als raadslid naar uitvoerend mandaat

29. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen kan een verkozen raadslid schorsen voor de uitoefening van zijn mandaat als raadslid. Deze schorsing, op grond van artikel 199 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, geldt als verhinderingsgrond voor een gemeenteraadslid (art. 12, 5° DLB). Een geschorst raadslid kan tijdens de periode van schorsing geen uitvoerend mandaat opnemen. Deze verhinderingsgrond was echter niet voorzien voor het mandaat als schepenen of burgemeester. Om discussie te vermijden, verduidelijkt de decreetgever dat de schorsing als gemeenteraadslid ook doorwerkt naar het mandaat van schepenen of burgemeester.

Verbeteringen aan doorgevoerde wijzigingen bij decreet van 16 juli 2021

- (i) aanduiding van de burgemeester als twee verkozenen uit grootste fractie gelijk aantal naamstemmen behaalden

30. Het kan voorkomen dat twee verkozenen binnen de grootste fractie van de meerderheid een gelijk aantal naamstemmen behalen. In dat geval is er onduidelijkheid over wie burgemeester wordt. Deze wijziging biedt een oplossing: in dergelijke uitzonderlijke gevallen wordt de verkozene die het hoogst gerangschikt stond op de kandidatenlijst aangewezen als burgemeester, met het oog op latere benoeming.

- (ii) aanduiding van de burgemeester in geval van verkiezing zonder stemming

31. Er bestaat de mogelijkheid dat de nieuwe gemeenteraad wordt geïnstalleerd zonder dat er een stemming heeft plaatsgevonden (de zogenaamde verkiezing zonder stemming). In dat geval moet worden bepaald wie burgemeester wordt. De normale procedure, waarbij de persoon met het hoogste aantal naamstemmen burgemeester wordt, kan dan niet worden toegepast. Met deze

wijziging wordt het burgemeestersmandaat toegewezen aan de persoon die het hoogst gerangschikt stond op de lijst met het hoogste aantal zetels.

4 Het decreet van 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

32. Dit decreet wijzigt enkele bepalingen voor de installatie van de lokale bestuursorganen na de lokale verkiezingen.

Verplichting tot gebruik modellen akte van voordracht en opvolging

33. Het decreet voorziet in de verplichting om na de verkiezing en in de loop van de bestuursperiode een modelakte te gebruiken voor de voordracht van mandaten.

Voormeld decreet verplicht het gebruik van modelakten voor de voordracht van mandaten, zowel na de verkiezingen als tijdens de bestuursperiode. De Vlaamse Regering stelt deze modelakten vast en verplicht het gebruik ervan om een coalitievorming te bevorderen die gebaseerd is op de uitslag van de verkiezingen. Door de modellen pas op de dag van de verkiezingen beschikbaar te stellen, wordt een einde gemaakt aan bindende voorakkoorden die vóór de verkiezingsuitslag worden gesloten en wordt maximaal ingezet op een coalitievorming op basis van de uitslag van de verkiezingen. Voorheen werden dergelijke akten soms door kandidaten ondertekend voorafgaand aan de verkiezingsdag, waardoor zij gebonden waren aan het voorakkoord. Als zij later een andere akte ondertekenden, konden zij geen uitvoerend mandaat meer opnemen of de gemeente vertegenwoordigen.

Door het verplichte gebruik van de modelakte is de sanctie voor het plaatsen van een dubbele handtekening, zoals opgenomen in artikel 7, §2, DLB, alleen van toepassing voor kandidaten die handtekeningen hebben geplaatst op meerdere modelakten. Als een raadslid een andere akte dan de door de Vlaamse Regering vastgestelde modelakte heeft ondertekend, bijvoorbeeld in het verlengde van een voorakkoord, leidt dat dus niet tot de genoemde sanctie. Hierdoor kan worden teruggekomen op een voorakkoord doordat het verplichte model pas op de dag van de verkiezingen ter beschikking wordt gesteld. Dit voornemen hangt samen met het initiatiefrecht, ingevoerd bij het decreet van 16 juli 2021, dat de versterking van de lokale democratie beoogt. Op basis van de verkiezingsuitslag kan er onderhandeld worden voor de vorming van een nieuwe meerderheid.

Specifieke bepalingen voor de installatie van de bestuursorganen van een nieuw district

34. Het decreet bevat specifieke bepalingen voor de installatie van de bestuursorganen van een nieuw district. Voor deze installatie is op sommige vlakken een aangepaste regeling noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat er op het moment van de installatie nog geen districtshuis, districtssecretaris of districtsraadsvoorzitter is.

5 Het decreet van 6 december 2024 over het inschrijven van de verbeterende akte van voordracht in geval van gewijzigde verkiezingsuitslag

35. Met het decreet van 6 december 2024 is artikel 6 van het DLB gewijzigd. Dit wijzigingsdecreet maakt het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden een verbeterende akte van voordracht of opvolging in te dienen als gevolg van een arrest dat de verkiezingsuitslag wijzigt.

Wanneer de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State een uitspraak doet die de verkiezingsuitslag verandert, kan dit leiden tot een andere zetelverdeling of een wijziging in de rangorde van de gekozen raadsleden of de opvolgers. Een bestaande akte van voordracht of opvolging, gebaseerd op de oorspronkelijke uitslag en ingediend vóór deze uitspraak, is dan gebaseerd op een foute verkiezingsuitslag. De mogelijkheid bestaat dat op basis van de nieuwe verkiezingsuitslag de inhoud van de akte van voordracht of opvolging anders zou zijn.

De decreetwijziging laat toe om in geval van een definitief gewijzigde verkiezingsuitslag door een uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State een verbeterende akte van voordracht of opvolging in te dienen. De verbeterende akte wordt niet beschouwd als een ongeoorloofde ondertekening van een tweede akte van voordracht of opvolging voor hetzelfde mandaat. De sanctie voor de dubbele ondertekening is niet van toepassing op de verbeterende akte.

Bij het indienen van een verbeterende gezamenlijke akte van voordracht voor schepenen hoeft men geen rekening te houden met het initiatiefrecht. Bij de indiening en ondertekening van een verbeterende gezamenlijke akte van voordracht is de regeling rond het initiatiefrecht niet van toepassing. Als er een ontvankelijke verbeterende akte is ingediend, wordt de eerdere akte van rechtswege zonder voorwerp beschouwd.

Er wordt onderzocht of deze wijziging de praktische problemen heeft opgelost en of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een verbeterende akte in te dienen.

6 Uitvoeringsbesluiten en omzendbrief

36. De Vlaamse Regering heeft twee uitvoeringsbesluiten aangenomen met het oog op de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen. Het eerste besluit van 26 april 2024 bepaalt het aantal te verkiezen mandatarissen voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024. Dit aantal is gebaseerd op de bevolkingscijfers per gemeente, zoals die op 1 januari 2024 bekend waren.

37. Een tweede uitvoeringsbesluit van 21 juni 2024 gaat over de verplichte modellen van akte van voordracht en opvolging. Dit besluit volgt uit de bepalingen in het DLB rond de akte van voordracht en opvolging voor de verschillende mandaten. Na de verkiezingen van oktober 2018 bood het Agentschap Binnenlands Bestuur voorbeeldmodellen aan op de website, maar het gebruik ervan was niet verplicht. Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 is het gebruik van deze modellen echter wel verplicht (cf. *supra* rn. 33).

38. Daarnaast heeft de minister van Binnenlands Bestuur een Omzendbrief aangenomen over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode. Het betreft de Omzendbrief KBBJ/ABB 2024/2 van 19 juli 2024.

DEEL 2 – DE PERIODE TUSSEN DE VERKIEZINGEN EN DE INSTALLATIE VAN DE GEMEENTERAAD

HOOFDSTUK 3 – HET INITIATIEFRECHT EN DE COALITIEVORMING

39. Dit hoofdstuk evalueert de invoering van het initiatiefrecht, waarbij de stemmenkampioen van de grootste lijst 14 dagen een exclusief recht krijgt om een coalitie te vormen. Eerst bespreken we het regelgevend kader en de doelstelling van het initiatiefrecht. Vervolgens analyseren we de stappen en kenmerken van het initiatiefrecht en evalueren we of het zijn doel heeft bereikt. Dit doen we door de samenstelling van de coalities na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, 2012, 2018 en 2024 te vergelijken. De centrale vraag is of het initiatiefrecht heeft geleid tot een grotere vertegenwoordiging van de grootste lijsten in de coalities na de verkiezingen van oktober 2024 in vergelijking met eerdere verkiezingen.

1 Regelgevend kader en doelstelling van het initiatiefrecht

40. De regeling rond het initiatiefrecht is opgenomen in artikel 5, §3 van het DLB. Deze paragraaf bepaalt dat de stemmenkampioen van de grootste lijst het exclusieve initiatiefrecht krijgt om gedurende 14 dagen een coalitie te vormen. De exclusiviteit van dit recht ligt erin dat in deze periode enkel de houder van het initiatiefrecht op ontvankelijke wijze een gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen kan indienen. De gezamenlijke akte van voordracht moet ingediend zijn met respect voor het initiatiefrecht (cf. *infra* rn. 61). Als de initiatiefhouder er niet in slaagt om binnen deze periode een coalitie te vormen, dan gaat het recht over naar de stemmenkampioen van de tweede grootste lijst enzovoort (cf. *infra* rn. 53).

De idee om het initiatiefrecht toe te kennen aan de stemmenkampioen en niet aan de lijsttrekker, zoals het wel voorzien was in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, vergroot nog de impact van de stem van de kiezer. Dit hangt ook samen met de aanduiding van de burgemeester. Het zijn niet langer de verkozenen of politieke partijen die bepalen wie burgemeester wordt. Het is de stemmenkampioen van de grootste meerderheidsfractie die burgemeester wordt.

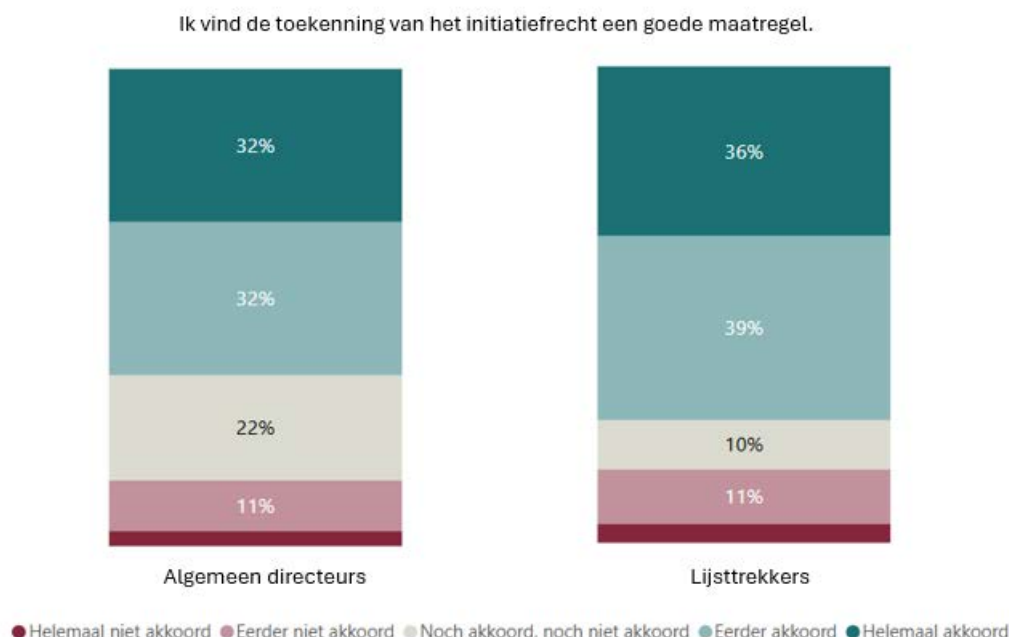
41. Het initiatiefrecht is ingeschreven bij het decreet van 16 juli 2021 ter versterking van de lokale democratie en was als beleidsvoornemen opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024. De doelstelling was om de impact van de stem van de kiezer zichtbaarder en effectiever te maken bij het vormen van een coalitie. In de parlementaire voorbereiding is aangegeven dat er negatieve ervaringen waren met voorakkoorden waarbij de grootste lijst op voorhand buitenspel werd gezet. De perceptie bestond dat de stem van de kiezer werd miskend omdat er coalities werden gesloten voor de stembusgang had plaatsgevonden. Het initiatiefrecht is een middel om dat te voorkomen, maar sluit uiteraard niet uit dat de grootste lijst geen deel uitmaakt van de coalitie.¹ De bedoeling van de decreetgever is dat op basis van de verkiezingsuitslag onderhandeld wordt over een coalitie. Door het initiatiefrecht zou de grootste lijst 14 dagen de kans krijgen om een coalitie te vinden en om een eventueel voorakkoord proberen te doorbreken.²

42. Het proces van de coalitievorming was in het verleden een zelfsturend proces, maar is door de invoering van het initiatiefrecht vastgelegd in een complexe regeling. In een democratie is het

¹ Parl.St. VI.Parl. 2022-2023, nr. 1771/4, 6 en 11; Parl. St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/7, 14 en 29

² Parl. St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/7, 29

een gezond principe dat de grootste lijst als eerste de kans krijgt om een coalitie te vormen. Dit blijkt ook uit de bevragingen bij de lijsttrekkers en de algemeen directeurs.



Bovendien blijkt uit de bevraging dat lijsttrekkers van mening zijn dat het initiatiefrecht ervoor zorgt dat de stem van de kiezer zichtbaarder en effectiever wordt bij de coalitievorming.

De doelstelling om de impact van de stem van de kiezer zichtbaarder en effectiever te maken bij de coalitievorming, is bereikt door de invoering van het initiatiefrecht.



43. Uit de analyse van de Universiteit van Gent blijkt dat in 94,7% van de gemeenten de sterkste lijst deel uitmaakt van de meerderheid. Dit is 6,7% hoger dan in 2018.³ Deze stijging kan te maken hebben met de invoering van het initiatiefrecht, maar kan ook door andere factoren verklaard worden waaronder het aantal lijsten, de competitie tussen de lijsten, het aantal absolute meerderheden,...

³ T. VALCKE, T. VERHELST en K. STEYVERS, "De gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024. Een evaluatie van de resultaten in het licht van de electorale hervormingen", Onderzoeksrapport, Universiteit Gent, 2024.

Verkiezingsjaar	Sterkste lijst in meerderheid	Sterkste lijst levert burgemeester
2006	95,1	92,5
2012	85,3	82,1
2018	88	83,6
2024	94,7	94,7

Het principe dat de grootste lijst de kans krijgt om een meerderheid te vormen, is sterk en was al gebruikelijk vóór de invoering van het initiatiefrecht. De toekenning van het initiatiefrecht zelf is niet complex. Tijdens deze periode kan alleen een ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht worden ingediend en ondertekend volgens het initiatiefrecht. De complexiteit ontstaat voornamelijk door het cascadesysteem binnen de regeling van het initiatiefrecht. De volgende analyse richt zich op de huidige regeling van het initiatiefrecht en mogelijke verbeteringen.

2 Impact van het initiatiefrecht op de coalitievorming en de noodzaak van het initiatiefrecht

44. De beleidsdoelstelling was om de stem van de kiezer zichtbaarder en effectiever te maken door de grootste lijst de kans te geven een coalitie te vormen. Dit is bereikt doordat alleen de grootste lijst tijdens de eerste 14 dagen een ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen kan indienen.

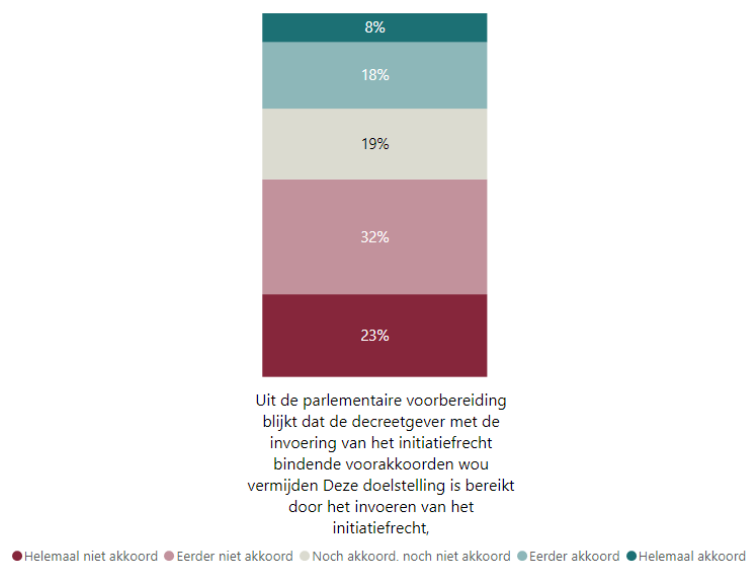
Voorheen was er op lokaal niveau geen decretale regeling over wie het initiatief kon nemen om een coalitie te vormen. Lijsten onderhandelden onderling om een meerderheid te vormen. Met het initiatiefrecht is er nu een regeling voor dit voorheen zelfregulerende proces. De huidige regeling, in het bijzonder het cascadesysteem, is complex en overtredingen hebben verregaande gevolgen voor de verkozenen.

In de praktijk heeft het initiatiefrecht, beschouwd over een langere periode van 2006 tot 2024, relatief weinig veranderingen gebracht in de samenstelling van de coalities. In 94,7% van de gemeenten maakt de grootste lijst deel uit van de meerderheid. Ten opzichte van 2018 is er wel een beperkte impact op de coalitiesamenstelling vast te stellen. Het percentage besturen waar de sterkste lijst niet in de meerderheid zat, daalde van 12% naar 5,3%. Op andere niveaus, zoals het Vlaamse niveau, is er geen dergelijke regeling en is het gebruikelijk dat de grootste lijst het initiatief neemt. Uit eerdere analyses blijkt dat deze praktijk ook op lokaal niveau wordt gevolgd, gezien het aantal grootste lijsten in de meerderheid.

Het idee om de grootste lijst de kans te geven een coalitie te vormen, is een waardevol principe. Uit adviesvragen aan het agentschap blijkt echter dat de regeling rond het initiatiefrecht tot onzekerheid leidt. Door de complexiteit van de regeling en de grote gevolgen bij overtreding, vrezen verkozenen fouten te maken.

Het voornemen om voorakkoorden te vermijden of te doorbreken staat in zekere zin los van het initiatiefrecht. Bindende voorakkoorden konden niet vooraf worden gesloten, omdat de verplichte modellen van akte van voordracht en opvolging pas op de avond van de verkiezingen online

werden geplaatst. Niet-officiële voorakkoorden zijn echter niet te vermijden. 55% van de lijsttrekkers geeft aan dat het initiatiefrecht niet heeft geleid tot het vermijden van voorakkoorden.



45. Het initiatiefrecht zorgt voor een gestructureerde aanpak bij het vormen van een coalitie, waarbij de grootste lijst als eerste aan zet is. Het verhoogt de transparantie in het onderhandelingsproces en verbetert de perceptie hiervan. Dankzij het initiatiefrecht is het voor iedereen duidelijk wie aan zet is, en begint de vorming van de meerderheid pas na de verkiezingen. In de praktijk is er een beperkte invloed op de samenstelling van de coalities, maar de regeling zorgt wel voor complexiteit.

3 Toekenning en start van het initiatiefrecht

46. Het initiatiefrecht wordt toegekend aan de stemmenkampioen van de grootste lijst. Als het initiatiefrecht toekomt aan een kartellijst (cf. *infra* rn. 176), dan wordt dit uitgeoefend door de stemmenkampioen van de grootste fractie binnen die kartellijst.

3.1 Toekenning initiatiefrecht bij gelijk stemcijfer

47. De toekenning van het initiatiefrecht bij een identiek stemcijfer tussen twee lijsten is niet decretaal geregeld. Het agentschap stelt voor om dit decretaal vast te leggen, als het initiatiefrecht behouden blijft. Deze decretale regeling kan erin bestaan dat bij gelijk stemcijfer eerst gekeken wordt naar het aantal behaalde zetels. Als ook het aantal zetels gelijk is, wordt gekeken naar het stemmenaantal van de stemmenkampioenen van deze lijsten. Het initiatiefrecht gaat dan naar de lijst waarvan de stemmenkampioen de meeste stemmen behaalde.

3.2 De houder van het initiatiefrecht

48. Er is geen discussie over de toekenning van het initiatiefrecht aan de stemmenkampioen van de grootste lijst. Er zijn wel vragen gesteld over de verplichtingen van deze verkozene. Het agentschap ontving de vraag of de stemmenkampioen als houder van het initiatiefrecht ook de gezamenlijke akte van voordacht moet ondertekenen. Momenteel is dit geen decretale verplichting; het decreet stelt alleen dat de houder van het initiatiefrecht de gezamenlijke akte van voordracht moet indienen. Het lijkt echter logischer om als voorwaarde te stellen dat de houder van het initiatiefrecht de akte ondertekent, uit de ondertekening blijkt namelijk dat de houder de akte steunt en dus dat het initiatiefrecht is nageleefd. Het agentschap stelt voor om dit als voorwaarde op te nemen.

49. Dat alleen de houder van het initiatiefrecht momenteel de akte kan indienen, kan problemen veroorzaken als bijvoorbeeld deze persoon fysiek niet staat is om de gezamenlijke akte van voordracht in te dienen bij de algemeen directeur. Betwistingen over de ontvankelijkheid van deze akte en bijgevolg ook de naleving van het initiatiefrecht behoren tot de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Er zijn echter geen dergelijke betwistingen geweest.

Er zijn bedenkingen bij de huidige regeling dat alleen de houder van het initiatiefrecht de akte kan indienen. Het doel van het initiatiefrecht is de grootste lijst de kans te geven een meerderheid te vormen. Het agentschap ontving vragen of dit betekent dat alleen de initiatiefhouder mag onderhandelen voor de grootste lijst. De lijst zelf bepaalt hoe de onderhandelingen worden gevoerd en door wie. De houder van het initiatiefrecht kan zich laten bijstaan door andere verkozenen van zijn lijst, die ook in naam van de lijst kunnen onderhandelen. Momenteel is alleen de houder van het initiatiefrecht decretaal gemachtigd om de akte in te dienen. De gedachte hierachter is dat deze persoon, als de grootste lijst aan zet is, ook burgemeester zal worden. Als de regeling rond het initiatiefrecht behouden blijft, stelt het agentschap voor om te overwegen de regeling aan te passen, zodat niet alleen de initiatiefhouder de akte kan indienen. Wie de akte indient, is in principe niet relevant. Gezien de semi-automatische aanduiding van de burgemeester maakt het ook geen verschil of de stemmenkampioen zelf de akte indient.

3.3 De start van het initiatiefrecht

50. Het initiatiefrecht start de dag na de ondertekening van het proces-verbaal van de verkiezingen (art. 5, §3 DLB). In 284 van de 285 gemeenten werd het proces-verbaal op de dag van de verkiezingen, 13 oktober 2024, ondertekend. Alleen in Gent werd het proces-verbaal op maandag 14 oktober ondertekend, waardoor het initiatiefrecht daar pas op dinsdag 15 oktober begon.

51. Behalve in Gent startte het initiatiefrecht om 00u00 op 14 oktober 2024. Er zijn vragen gesteld over het exacte tijdstip waarop het initiatiefrecht start, vooral in combinatie met de publicatie van de verplichte modellen om 18u op de dag van de verkiezingen. Een specifiek en controleerbaar moment is nodig voor de start van het initiatiefrecht. Het doel is om coalitieonderhandelingen te starten op basis van de verkiezingsuitslag. Door het initiatiefrecht de dag na de verkiezingen te laten beginnen, wilde de decreetgever voorkomen dat verkozenen onder druk werden gezet om snel een akkoord te sluiten op de avond van de verkiezingen. Vanuit de praktijk komt de vraag om het initiatiefrecht eerder te laten starten, namelijk op de avond van de verkiezingen.

Het moment van de toekenning van het initiatiefrecht ligt nu op een vast moment dat voor iedereen duidelijk is. Pas na de start van het initiatiefrecht kan een gezamenlijke akte van voordracht ontvankelijk worden ondertekend en alleen de houder van het initiatiefrecht kan deze indienen. Er was bij de verkozenen onduidelijkheid of het initiatiefrecht om middernacht van maandag 14 oktober startte of dat er gewacht moest worden tot de algemeen directeur de toekenning van het initiatiefrecht publiceerde op de gemeentelijke website. De akte kan volgens de regelgeving pas vanaf middernacht ontvankelijk worden ondertekend. Dit betekent niet dat de algemeen directeur beschikbaar moet zijn om op dat moment de ondertekende voordrachtsakte in ontvangst te nemen.

52. Als het initiatiefrecht behouden blijft, zijn er verschillende opties om dit recht eerder te laten starten.

Een eerste optie is om de start van het initiatiefrecht per gemeente te koppelen aan de bekendmaking van het proces-verbaal van de verkiezingen. Het initiatiefrecht start dan per gemeente op een ander moment. Het is belangrijk dat er op dat moment duidelijkheid is over wie het initiatiefrecht heeft. Dit kan bijvoorbeeld door op basis van de verkiezingsuitslag op

VlaanderenKiest aan te geven welke verkozenen het initiatiefrecht uitoefent. Het agentschap onderzoekt of de bekendmaking van het initiatiefrecht mogelijk is via de resultatenwebsite. Daarnaast moet het voor de voorzitter van de installatievergadering mogelijk zijn om na te gaan wanneer het initiatiefrecht is gestart en of de gezamenlijke akte van voordracht na dat moment is ondertekend. Dit kan worden gerealiseerd door de ondertekening van de akten van voordracht te digitaliseren. Een nadeel van deze optie is dat het tot complexiteit leidt, omdat er een variabel moment is waarop het initiatiefrecht start in verschillende gemeenten en er onduidelijkheid kan zijn over wanneer de verkiezingsuitslag bekend is. Bovendien is er geen koppeling mogelijk tussen de start van het initiatiefrecht en de bekendmaking van de akten van voordracht.

Een tweede optie is om een vast tijdstip in het DLB vast te leggen waarop het initiatiefrecht start, en dit eerder te laten beginnen dan de huidige regeling. Er kan decretaal worden vastgelegd dat het initiatiefrecht bijvoorbeeld om 20u op de dag van de verkiezingen start. In deze optie is het mogelijk om ook de publicatie van de modellen van akte van voordracht hieraan te koppelen. De koppeling van de publicatie van de modellen van akte van voordracht en het initiatiefrecht is vooral ingegeven door de decretale vereiste dat de gezamenlijke akte van voordracht niet kan worden ondertekend voordat het initiatiefrecht is gestart. Als de ondertekening van de akte van voordracht gedigitaliseerd wordt, is deze koppeling niet langer noodzakelijk voor de naleving of controle van die vereiste. Op basis van de digitale ondertekening kan dan met zekerheid worden nagegaan wanneer de akte is ondertekend. Bij de verkiezingen van 13 oktober 2024 werden de modellen van de akte van voordracht om 18:00 uur online geplaatst, vóór de start van het initiatiefrecht. Er zijn geen betwistingen geweest over de ondertekening van de akte en de naleving van het initiatiefrecht. Het agentschap stelt, ondanks het feit dat er geen problemen zijn geweest, voor om de start van het initiatiefrecht te koppelen aan de publicatie van de modellen van de akte van voordracht. Het initiatiefrecht start dan op het moment dat de modellen gepubliceerd zijn. Als er op dat moment in een bepaalde gemeente nog geen uitslag bekend is, start de periode van het initiatiefrecht daar, maar kan het initiatiefrecht pas nuttig worden opgenomen als de volledige uitslag bekend is.

4 Duurtijd van het initiatiefrecht en cascaderегeling

4.1 Berekening termijn initiatiefrecht

53. Het initiatiefrecht wordt in afnemende volgorde van grootte toegekend aan de lijsten voor telkens een periode van 14 dagen. De minister heeft in een antwoord op een schriftelijke vraag aangegeven dat de termijn van 14 dagen bewust gekozen is omdat *“die termijn het midden houdt tussen de beleidsintentie dat de grootste lijst een eerlijke kans moet krijgen om een coalitie op de been te brengen en anderzijds om te vermijden dat pogingen om een onwerkbaar coalitie op de been te brengen, onnodig lang aanslepen”*.⁴

In de praktijk is de periode van 14 dagen vaak langer. Artikel 291 van het DLB stelt dat als de laatste dag van de termijn een zaterdag, zondag, decretale of wettelijke feestdag is, de termijn wordt verlengd naar de eerstvolgende werkdag. Als het proces-verbaal van de verkiezingen wordt ondertekend op de zondag van de verkiezingen zelf, dan start het initiatiefrecht op maandag (cf. *supra* rn. 50). De laatste dag van de termijn is dan steeds een zondag, waardoor de termijn wordt verlengd naar de eerstvolgende werkdag. Dit betekent dat er in de praktijk vaak een periode van 15 dagen is. In de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode is dit toegelicht. In 2030 vallen de lokale en provinciale verkiezingen op dezelfde datum als in 2024. De verlenging van het initiatiefrecht met toepassing van artikel 291 DLB zal ook dan leiden tot periodes van 15 dagen. De berekening en verlenging van de termijn zorgden voor onduidelijkheid bij de verkozenen en legden extra druk op de algemeen directeur, die decretaal verplicht is om

⁴ [Vr. en Antw. VI.Parl. 2019-2020, 5 december 2019, nr. 53.](#)

alle aspecten rond het initiatiefrecht te publiceren. De verkozenen moesten steeds wachten op deze publicatie om zekerheid te krijgen over wie het initiatiefrecht op welk moment uitoefent.

4.2 Cascaderegeling

54. De cascaderegeling houdt in dat als de stemmenkampioen van de grootste lijst er binnen 14 dagen niet in slaagt om een meerderheid te vormen, het initiatiefrecht overgaat naar de stemmenkampioen van de tweede grootste lijst en zo verder. Het initiatiefrecht blijft, als er geen gezamenlijke akte van voordracht door de initiatiefhouders wordt ingediend, verder lopen tot uiterlijk 3 dagen voor de installatievergadering. Er kan immers maar tot uiterlijk 3 dagen voor de vergadering een ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht worden ingediend. De volledige uitputting van het initiatiefrecht deed zich enkel voor in de gemeenten Blankenberge en Willebroek waarbij geen enkele houder van het initiatiefrecht een meerderheid kon vormen.

Het risico van het onnodig lang aanslepen van de coalitieonderhandelingen blijft door de cascaderegeling bestaan. Als bijvoorbeeld de grootste lijst en de derde grootste lijst aan het onderhandelen zijn, maar de periode van 14 dagen niet volstond om een coalitie te vormen, dan moeten zij om de onderhandelingen te officialiseren 14 dagen wachten tot de termijn van de tweede grootste lijst als initiatiefhouder voorbij is.

Een illustratie daarvan was de toepassing van het initiatiefrecht in de stad Antwerpen. In de stad Antwerpen hebben verschillende lijsten afstand gedaan van het initiatiefrecht omdat duidelijk was welke lijsten met elkaar een meerderheid wilden vormen. Door afstand te doen was nadien het speelveld terug vrij, wat het mogelijk maakte om een gezamenlijke akte van voordracht in te dienen.

Een ander nadeel van de combinatie van 14 dagen met de overgang van het initiatiefrecht bestaat erin dat als de twee grootste lijsten met elkaar onderhandelen gedurende telkens een periode van 14 dagen, maar ze binnen deze periode nog geen coalitie hebben, het risico bestaat dat ze niet meer tijdig een gezamenlijke akte van voordracht kunnen indienen. Het initiatiefrecht zet deze partijen dan onder druk om al een gezamenlijke akte van voordracht in te dienen, zonder dat er een coalitie is. Een voorbeeld kan dit risico illustreren.

Er zijn 6 lijsten die een zetel hebben behaald. Het proces-verbaal van de verkiezingen is ondertekend op 13 oktober 2024. Het initiatiefrecht van de grootste lijst start op maandag 14 oktober 2024 en loopt tot en met maandag 28 oktober. De grootste lijst is in onderhandeling met de tweede grootste lijst. Tijdens de eerste periode van het initiatiefrecht is er nog geen akkoord gevonden. Het initiatiefrecht van de tweede grootste lijst loopt tot en met 12 november 2024, ook binnen die periode is er nog geen coalitie gevormd. Het initiatiefrecht van de derde grootste lijst loopt tot en met 26 november 2024. Het initiatiefrecht van de vierde grootste lijst loopt tot en met 30 november als de installatievergadering plaatsvindt op 2 december. Dat maakt dat als de twee grootste lijsten niet tijdens hun initiatiefrecht een gezamenlijke akte van voordracht kunnen indienen, er geen gezamenlijke akte meer kan worden ingediend en dat er moet worden overgegaan tot de individuele verkiezing van de schepenen.

55. De combinatie van de beperkte periode en de overgang van het initiatiefrecht kan leiden tot instabiliteit en druk om snel een meerderheid te vormen. De doelstelling is echter om een gedragen meerderheid te vormen met een gedeelde visie op de toekomst van het lokaal bestuur. De coalitievorming heeft een stabiel lokaal bestuur voor ogen.

In de bevraging die gebeurde bij de lijsttrekkers en de algemeen directeurs is het gegeven van de tijdsdruk ook aangebracht. Daarbij is aangegeven dat het initiatiefrecht van 14 dagen met de

overgang nadien naar de stemmenkampioen van de tweede grootste lijst zorgt voor een tijdsdruk voor het volledig rond krijgen van de coalitie binnen een tijdsbestek van 14 dagen. Die tijdsdruk is nefast om in vertrouwen aan een coalitie te werken.

56. De VVSG geeft aan dat “de wisseling van het initiatiefrecht na 2 weken partijen weliswaar een duwtje kan geven om de coalitie sneller te sluiten, maar dat deze wissels vooral leiden tot verwarring en weinig tot geen meerwaarde hebben”. De VVSG vraagt om de procedure van het initiatiefrecht te vereenvoudigen en kijkt daarbij naar een afschaffing van het cascadesysteem.

57. De vraag is of het noodzakelijk is dat als het initiatiefrecht behouden blijft, er een cascadesysteem moet zijn. De doelstelling om de grootste lijst de mogelijkheid te geven een coalitie te vormen, is ook bereikt zonder de opname van een cascadesysteem. Het is de regeling rond de overgang en de afstand van het initiatiefrecht die het complex maakt. Daarnaast is het zo dat in 90% van de gemeenten er tijdens de eerste periode van het initiatiefrecht al een coalitie was gevormd.

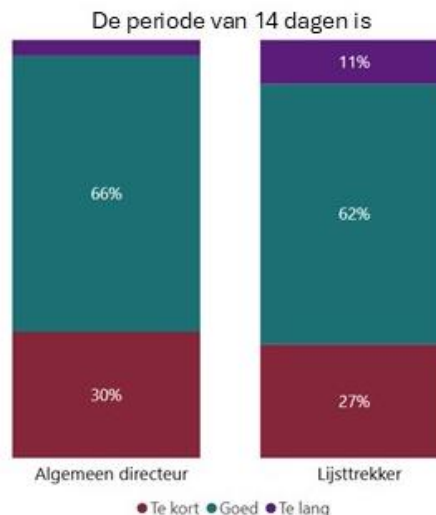
Een mogelijke oplossing om de regeling rond het initiatiefrecht te optimaliseren, bestaat erin het initiatiefrecht te beperken tot één periode. Door het initiatiefrecht tot één periode te beperken, krijgt de grootste lijst nog altijd de mogelijkheid om een meerderheid te vormen maar vermijdt je een cascade van initiatiefhouders die mogelijk het politieke proces negatief beïnvloeden. Dit komt ook tegemoet aan de kritiek van grotere steden en gemeenten alsook van gemeenten met een complex politiek landschap. De periode van het initiatiefrecht geeft de mogelijkheid om een meerderheid te vormen, waarna het speelveld terug vrij is als er nog geen meerderheid is gevormd. Dit betekent dat er tussen de partners die al gesprekken voerden, verder onderhandeld kan worden zonder te moeten wachten tot één van hen terug het initiatief heeft. Het beperken van het initiatiefrecht tot één periode, vermijdt ook meerdere potentieel niet-nuttige periodes van het initiatiefrecht.

58. De beperking van het initiatiefrecht tot één periode brengt ook een aantal vereenvoudigingen met zich mee: de regeling rond de cascaderегeling valt weg, de tijdsdruk om binnen die periode een meerderheid te vormen valt gedeeltelijk weg, er zijn minder bekendmakingsverplichtingen aangezien de algemeen directeur enkel de toekenning en het einde van het initiatiefrecht moet publiceren,...

Door het initiatiefrecht tot één periode te beperken, is er ook geen probleem voor gemeenten waar er een absolute meerderheid is behaald. Ook in geval van absolute meerderheid geldt het initiatiefrecht. Het agentschap ontving daarover verschillende vragen. Ook als een lijst een absolute meerderheid behaalde, dan kon zij enkel op ontvankelijke wijze een gezamenlijke akte van voordacht indienen tijdens de periode dat deze lijst het initiatiefrecht had. Als het initiatiefrecht beperkt is tot 1 periode, dan kan een lijst met absolute meerderheid ofwel tijdens hun periode van het initiatiefrecht een gezamenlijke akte van voordracht indienen ofwel daarna, aangezien het speelveld dan terug vrij is.

4.3 Duurtijd van het initiatiefrecht

59. Het initiatiefrecht wordt momenteel toegekend voor een periode van 14 dagen om een meerderheid te vormen. Uit de bevraging blijkt dat deze termijn over het algemeen als goed wordt beschouwd. Bijna 30% van de lijsttrekkers vindt echter dat de termijn te kort is. Dit komt ook naar voor in individuele feedback van lijsttrekkers, waarbij sommige aangeven dat 14 dagen onvoldoende zijn om een stabiele meerderheid te vormen, vooral in de grotere steden en gemeenten.



Ook de VVSG geeft aan dat de periode van 14 dagen in grotere gemeenten te kort is om een coalitie te vormen. Dit kan volgens de VVSG opgelost worden door enkel de grootste lijst voor één periode het initiatiefrecht toe te kennen (cf. *supra* rn. 57).

60. Wat de termijn betreft, wordt voorgesteld om deze niet wezenlijk in te korten of uit te breiden, maar wel aan te passen zodat het einde niet op een zaterdag, zondag, wettelijke of decretale feestdag valt. Door toepassing van artikel 291 DLB was de termijn in de praktijk vaak 15 dagen in plaats van 14 dagen (cf. *supra* rn. 53). Een aanpassing moet zorgen voor meer zekerheid en duidelijkheid over het einde van het initiatiefrecht. Dit voorstel moet samen met de aanbeveling rond de start van het initiatiefrecht worden beoordeeld. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen om het initiatiefrecht te laten eindigen op de derde maandag na de gemeenteraadsverkiezingen. Hoewel de termijn voor sommige steden en gemeenten nog te kort zal zijn, blijft de impact beperkt. Het speelveld is na deze periode vrij als ervoor wordt gekozen om geen cascadesysteem meer toe te passen, waardoor partijen verder kunnen onderhandelen zonder een wachtperiode, zoals bijvoorbeeld in Antwerpen het geval was.

5 Naleving van het initiatiefrecht

5.1 Betekenis van de naleving van het initiatiefrecht

61. De gezamenlijke akte van voordracht voor de kandidaat-schepenen, vermeld in artikel 43, §1 DLB, moet worden ingediend met respect voor het initiatiefrecht. Dit betekent dat deze akte alleen geldig is als ze wordt ingediend en ondertekend tijdens de periode waarin een van de verkozenen op de ondertekende lijsten het initiatiefrecht had.

In de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode wordt dit als volgt uitgelegd:

“De vereiste van ‘indiening met respect voor het initiatiefrecht’ betekent dat een akte alleen ontvankelijk kan zijn als ze is ingediend door de persoon die op dat moment het initiatiefrecht had.

[...] De voorzitter controleert naast het moment van indiening ook het moment van ondertekening van de akte. De gezamenlijke akte van voordracht mag niet ondertekend zijn voordat of nadat een van de lijsten die de akte ondertekende, het initiatiefrecht had. Zo kan bijvoorbeeld op de avond van de verkiezingen een akte van voordracht niet worden ondertekend omdat op dat moment het initiatiefrecht nog aan niemand is toegewezen. De

bewijslast bij niet-naleving berust bij degene die het aanbrengt. De uiteindelijke beoordeling komt in geval van betwisting toe aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en in beroep aan de Raad van State”

Als deze voorwaarden niet worden nageleefd, zal de voorzitter van de installatievergadering de ingediende akte op de installatievergadering onontvankelijk verklaren. De verkozenen die een dergelijke akte ondertekenen met miskenning van het initiatiefrecht, worden gesanctioneerd volgens artikel 7, §2, DLB. Er is dus een zware sanctie verbonden aan de niet-naleving van het initiatiefrecht.

Elke ondertekenaar van een gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen die is ondertekend of ingediend met miskenning van het initiatiefrecht, is in principe gevat door de sanctie (op voorwaarde dat de miskenning bewezen is). Dat betekent dat de verkozenen die dergelijke akte ondertekenen, voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet kunnen worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepenen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een gemeenteraadscommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, noch een dergelijk mandaat waarnemen. Evenmin kunnen ze de gemeente vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden of waarnemen in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Ze kunnen evenmin het OCMW vertegenwoordigen of namens het OCMW een mandaat bekleden of waarnemen in een vereniging of vennootschap als vermeld in deel 3, titel 4, van het DLB, of in andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Als de verkozene al een dergelijk mandaat bekleedt of waarneemt, vervalt dat van rechtswege (art. 43, §1, vierde lid in samenhang gelezen met art. 7, §2, tweede lid, DLB).

62. Deze sanctie is uitgebreid toegelicht in de Omzendbrief van 19 juli 2024 over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode en in de diverse opleidingsinitiatieven van het agentschap. Er is bij het agentschap geen situatie bekend waarbij het initiatiefrecht niet is nageleefd. Wel zijn er veel vragen gesteld rond de naleving van het initiatiefrecht en de impact daarvan op de verkozenen. De impact is groot als het initiatiefrecht niet wordt gerespecteerd, vandaar dat hier veel aandacht aan is besteed.

63. Het feit dat de akten van voordracht al beschikbaar waren voor de start van het initiatiefrecht zorgde voor onzekerheid. De verkozenen konden de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen al ondertekenen, maar mochten dat niet doen op de dag van de verkiezingen zelf. Het initiatiefrecht start namelijk pas op de dag na de ondertekening van het proces-verbaal. Dit heeft in de praktijk niet tot problemen geleid. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State hebben zich niet hoeven uitspreken over betwistingen hieromtrent. Het blijft een aandachtspunt dat bij behoud van het initiatiefrecht de akte met naleving van het initiatiefrecht moet worden ondertekend en ingediend.

5.2 Geen koppeling initiatiefrecht met voordracht voorzitter BCSD

64. Volgens de huidige regeling wordt de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen ingediend met respect voor het initiatiefrecht. Er is geen koppeling gemaakt met de voordracht van de voorzitter van het BCSD. Dit betekent dat tijdens het initiatiefrecht alle lijsten een akte van voordracht voor de voorzitter van het BCSD kunnen indienen, ongeacht wie op dat moment het initiatiefrecht heeft. Het uitvoerend mandaat van voorzitter van het BCSD is verbonden aan de coalitieonderhandelingen.

Hoewel het agentschap geen gevallen van misbruik van deze mogelijkheid kent, zijn er wel diverse adviesvragen over gesteld. De mogelijkheid om onafhankelijk van het initiatiefrecht een akte van voordracht voor de voorzitter van het BCSD in te dienen, kan de onderhandelingen en de zoektocht

naar een stabiele meerderheid beïnvloeden. Het agentschap stelt voor om bij behoud van het initiatiefrecht een koppeling te maken tussen het initiatiefrecht en de voordracht voor het mandaat van voorzitter van het BCSD. Hiervoor zijn verschillende opties: (i) decretale koppeling tussen de naleving van het initiatiefrecht en de indiening en ondertekening van de akte van voordracht voor de voorzitter van het BCSD of (ii) de voordracht van de voorzitter van het BCSD integreren in het model van de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen.

6 Bekendmakingsverplichtingen door algemeen directeur

65. De algemeen directeur heeft de decretale verplichting om een aantal aspecten van het initiatiefrecht op de webtoepassing van de gemeente te publiceren. De algemeen directeur zorgt ervoor dat iedereen op de hoogte is van wie het initiatiefrecht uitoefent, wanneer het initiatiefrecht eindigt en wanneer het overgaat. In de Omzendbrief staat hierover het volgende:

“Bij het proces-verbaal van het hoofdbureau van de verkiezingen is een bijlage opgenomen (formulier G86), waarin is aangegeven in welke volgorde de lijsten aan bod komen voor de uitoefening van het initiatiefrecht en wie van die lijst het recht uitoefent.

De algemeen directeur publiceert die bijlage op de webtoepassing van de gemeente. Het is aan te raden om op de webtoepassing uitleg te geven bij het initiatiefrecht zodat burgers geïnformeerd worden over de inhoud en het belang van het initiatiefrecht. De webtoepassing kan daarbij verwijzen naar de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur en de informatie die daar is opgenomen.

De algemeen directeur publiceert de bijlage en communiceert duidelijk op de webtoepassing wie het initiatiefrecht als eerste uitoefent. De algemeen directeur maakt de overgang of het einde van het initiatiefrecht onmiddellijk bekend op de webtoepassing van de gemeente. In de situaties waarin het initiatiefrecht overgaat, maakt de publicatie ook melding van de verkozenen die vanaf dan het initiatiefrecht uitoefent”.

Tijdens de informatiesessies aan de algemeen directeurs is als goede praktijk aanbevolen om een mailinglijst op te stellen met alle stemmenkampioenen en ook via mail de toekenning, overgang en einde van het initiatiefrecht bekend te maken. Uit de bevraging bij de lijsttrekkers blijkt dat de algemeen directeurs duidelijk hebben gecommuniceerd over het initiatiefrecht.

66. Als het cascadesysteem niet behouden blijft, kan de regeling rond de bekendmaking vereenvoudigd worden. De algemeen directeur hoeft dan enkel de toekenning en het einde van het initiatiefrecht publiceren. Wat betreft de publicatie van de toekenning, suggereert het agentschap te onderzoeken of deze op de resultatenpagina van VlaanderenKiest kan worden gepubliceerd.

7 De beleidsaanbevelingen samengevat

67. Hierna volgt een beknopte samenvatting van de beleidsaanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Voor de analyse die deze beleidsaanbevelingen ondersteunt, wordt verwezen naar de toelichting in de verschillende delen. De beleidsaanbevelingen staan niet los van elkaar. Enerzijds is er de aanbeveling om na te gaan of het initiatiefrecht behouden moet blijven, anderzijds zijn er aanbevelingen die enkel relevant zijn als het initiatiefrecht behouden blijft. Deze laatste aanbevelingen hangen nauw met elkaar samen en beïnvloeden elkaar.

(i) de noodzaak van het initiatiefrecht

68. Het is een gezond democratisch principe dat de grootste lijst de mogelijkheid krijgt een coalitie te vormen. In de praktijk heeft het initiatiefrecht relatief weinig invloed op de

samenstelling van de coalities. Daarnaast leidt het initiatiefrecht tot meer regels, die complex zijn voor zowel verkozenen als lokale besturen. Op lokaal niveau bestond de bestuurspraktijk al dat de grootste lijst, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, aan zet was om een meerderheid te vormen (cf. *supra* rn. 40 e.v.). Daartegenover staat dat het initiatiefrecht zorgde voor meer transparantie over het onderhandelingsproces en tot een betere perceptie hiervan. De beoordeling om het initiatiefrecht al dan niet te behouden moet in die context gebeuren.

(ii) beleidsaanbevelingen bij behoud van het initiatiefrecht

69. Als het initiatiefrecht behouden blijft om de impact van de stem van de kiezer te versterken, kan de regeling van het initiatiefrecht op verschillende manieren vereenvoudigd worden. Een minder complexe, minimale regeling kan hetzelfde doel bereiken. Het agentschap suggereert te overwegen het initiatiefrecht enkel voor 1 periode toe te kennen aan de grootste lijst en het cascadesysteem af te schaffen.

70. Als er tijdens de periode van het initiatiefrecht geen coalitie is gevormd, is het speelveld voor iedereen vrij (cf. *supra* rn. 53). Het agentschap suggereert een periode te kiezen die ervoor zorgt dat de laatste dag van de termijn geen zaterdag, zondag, wettelijke of decretale feestdag is. De start van het initiatiefrecht kan gekoppeld worden aan de publicatie van de verplicht te gebruiken modellen van akte van voordracht (cf. *supra* rn. 52).

71. Het agentschap beveelt aan om het hiaat in de regelgeving voor de toekenning van het initiatiefrecht bij gelijk stemcijfer, decretaal te regelen (cf. *supra* rn. 47).

72. Het agentschap stelt voor om de naleving van het initiatiefrecht niet te beperken tot de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen, maar ook te koppelen aan de voordracht van de voorzitter van het BCSD (cf. *supra* rn. 64). Dit kan worden gerealiseerd door de voordracht van de voorzitter van het BCSD te integreren in de gezamenlijke akte van voordracht.

HOOFDSTUK 4 – DE VERVROEGDE DATUM VAN DE INSTALLATIEVERGADERING

73. Dit hoofdstuk bespreekt de vervroegde datum van de installatievergadering van de gemeenteraad. Eerst volgt een toelichting bij het regelgevende kader en de beleidsdoelstelling rond het vervroegen van de installatievergadering van begin januari van het jaar volgend op de verkiezingen naar begin december van hetzelfde jaar van de verkiezingen. Vervolgens wordt geanalyseerd of de doelstelling van de decreetgever om de installatievergadering naar de eerste week van december te verplaatsen, is bereikt. Hierbij worden de ervaringen van de lijsttrekkers, algemeen directeurs en de bevindingen van de VVSG meegenomen.

Daarna wordt stilgestaan bij de impact van de vervroegde installatievergadering op de overige termijnen en handelingen in het kader van de installatie van de lokale bestuursorganen. Dit betreft de oproeping voor de installatievergadering en de periode voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding, de akte van voordracht en de akte van opvolging.

Dit hoofdstuk behandelt niet de impact van de vervroegde installatievergadering in geval van bezwaar; dat wordt besproken in hoofdstuk 5. De impact van een bezwaar op de installatievergadering hangt echter sterk samen met de vervroegde datum van de installatievergadering. Daarom zijn de beleidsaanbevelingen rond de datum van de installatievergadering voornamelijk te vinden in hoofdstuk 5.

1 Regelgevend kader en doelstelling vervroegde installatievergadering

74. De installatievergadering vindt, behalve bij een bezwaar tegen de verkiezingen, plaats op een van de eerste vijf werkdagen van december (art. 6, §1, eerste lid DLB). Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande installatievergaderingen. Na de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 vond de installatievergadering van de gemeenteraden nog plaats op een van de eerste vijf werkdagen van januari. De vervroeging van de installatievergadering is doorgevoerd bij het decreet van 16 juli 2021 ter versterking van de lokale democratie. De vervroegde installatievergadering geldt niet voor de fusiegemeenten, waar de installatievergadering van rechtswege op de eerste werkdag van januari plaatsvindt. Voor de provincieraden is dit geen nieuwe regeling; hun installatievergadering vond altijd al plaats begin december.

In een antwoord op een schriftelijke vraag (nr. 53 van 5 december 2019) gaf de minister van Binnenlands Bestuur drie redenen voor de installatievergadering:

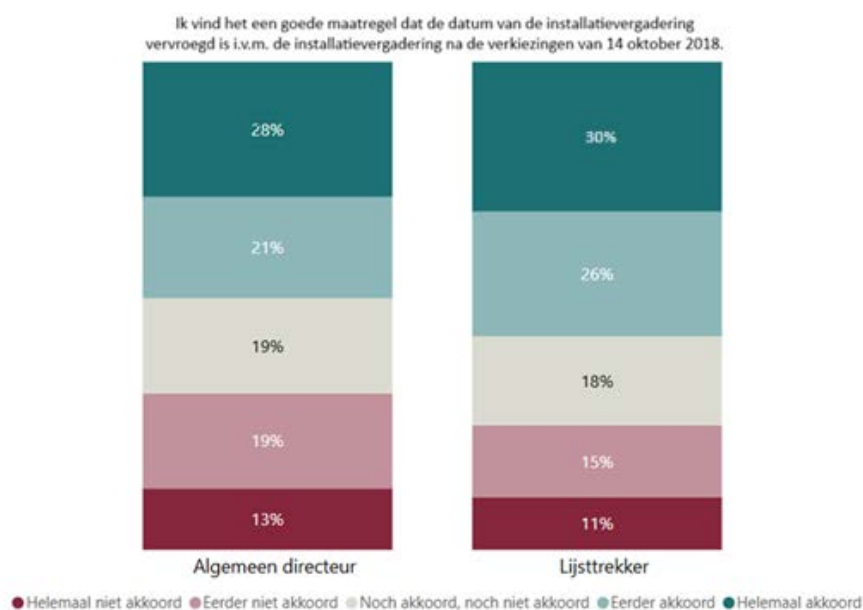
- *“er zit een relatief lange periode tussen het moment van de verkiezingen en het moment van de opstart van de nieuwe bestuursploeg (van begin oktober tot begin januari van het jaar erna). In die periode stellen we vast dat heel wat gemeenteraadsleden een versnelling lager schakelen, zeker degene die niet meer verkozen zijn. Het is na de verkiezingen niet steeds evident om voldoende raadsleden te enthousiasmeren voor een gemeenteraad;*
- *het is na de verkiezingen anderzijds ook lang wachten voor de nieuwe verkozenen: ze krijgen een mandaat van de kiezer, maar moeten bijna 3 maanden wachten om dat op te nemen. Dit is lang voor iemand die wel enthousiast aan de slag wil.*
- *een derde bestuurlijk argument volgt uit de eerste twee: eigenlijk wordt de besluitvorming in de huidige situatie zeer lang stil gelegd: niet alleen in de aanloop van de verkiezingen, maar ook gedurende nog 3 maanden na de verkiezingen zit men in “lopende zaken”, waarbij nieuwe initiatieven, visievorming of structurele zaken geen kans maken.”⁵*

⁵ [SV nr. 53 van 5 december 2019 \(C. JANSSENS, antw. B. SOMERS\)](#).

Deze elementen zijn ook opgenomen in de memorie van toelichting bij het decreet ter versterking van de lokale democratie dat de vervroeging van de installatievergadering doorvoerde.

75. De doelstelling dat gemeenteraadsleden sneller aan de slag kunnen gaan, is bereikt wat betreft de uitoefening van hun rechten en plichten als raadsleden. Door hun installatie begin december kunnen zij vanaf dan hun mandaat opnemen en hun prerogatieven als raadslid uitoefenen. In december 2024 hebben 103 gemeenten, al een vergadering van de gemeenteraad gehouden. Op die vergaderingen zijn voornamelijk vertegenwoordigers aangewezen in de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het is dus niet zo dat de vervroegde datum van de installatievergadering in alle gemeenten heeft geleid tot een snellere opstart van de vergaderingen van de nieuwe gemeenteraden. Dit staat los van het feit dat de colleges van burgemeester en schepenen wel al eerder konden opstarten.

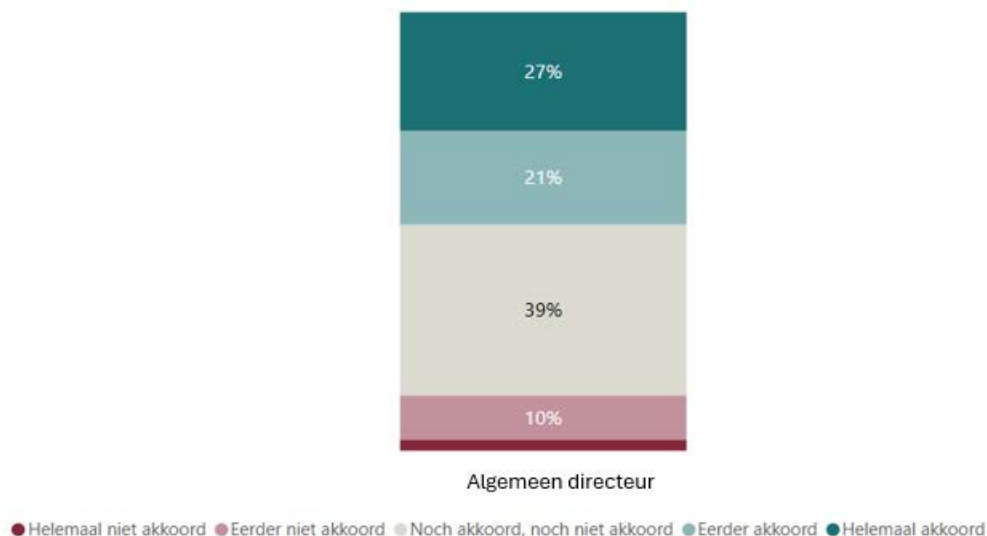
76. Uit de bevraging bij de lijsttrekkers blijkt dat de meerderheid (56%) van de respondenten de vervroegde installatievergadering een goede maatregel vindt.⁶ Toch geeft een kwart van de lijsttrekkers aan dit geen goede maatregel te vinden. De vervroegde installatievergadering brengt extra druk mee op het gebied van coalitievorming en de combinatie tussen de opname van het mandaat en de andere professionele activiteiten. Bij de algemeen directeurs vindt 48% van dit een goede maatregel, 32% vindt dit geen goede maatregel en 20% staat neutraal tegenover de vervroegde installatievergadering.



Als de vraag rond de vervroegde installatievergadering gekoppeld wordt aan de gevolgen als er een bezwaar wordt ingediend, geeft 48% van de algemeen directeurs aan dat de vervroegde installatievergadering niet opweegt tegen de nadelen als je de installatievergadering moet uitstellen door een bezwaar. 39% van de algemeen directeurs geeft aan daarover neutraal te staan (noch akkoord, noch niet akkoord).

⁶ Hieronder vallen de categorieën: helemaal akkoord en eerder akkoord.

De vervroegde datum van de installatievergadering weegt niet op tegen de nadelen als je de installatievergadering door een bezwaar moet uitstellen.



77. Het agentschap is van mening dat het belangrijk is om een evenwicht te vinden tussen een snelle start en een zorgvuldig, rechtszeker verloop van het proces van de installatie(vergadering) van de lokale bestuursorganen. Door de vervroeging van de installatievergadering zijn er een aantal aandachtspunten binnen dit proces. Deze aandachtspunten worden hierna besproken, evenals in hoofdstuk 5 waar de impact van een bezwaar op de installatievergadering wordt behandeld.

2 Impact van de vervroegde installatievergadering op de overige termijnen

78. De vervroeging van de installatie van de nieuwe gemeenteraad heeft geleid tot het inkorten van verschillende termijnen. Dit betreft de termijn voor het indienen van een bezwaar tegen de verkiezingen, de termijn voor inzage in de aangifte van verkiezingsuitgaven, de termijn voor oproeping voor de installatievergadering en de termijn voor het indienen van een voordrachtsakte voorafgaand aan de installatievergadering. Om een snelle installatie te verzekeren, werd ook de uitspraaktermijn van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen ingekort. De impact van een bezwaar tegen de verkiezingen op de vervroegde installatievergadering wordt later besproken (zie hoofdstuk 5).

79. In 248 van de 285 gemeenten (87%) vond de installatievergadering plaats in de eerste week van december. In 37 gemeenten (13 %) kon de installatievergadering niet plaatsvinden in de eerste week van december om twee redenen:

- in 24 gemeenten (8%) vanwege een lopende procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen;
- in 13 gemeenten (5%) vanwege van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten. De installatievergadering van de fusiegemeenten vindt van rechtswege plaats op 2 januari van het jaar na de gemeenteraadsverkiezingen.

Van de besturen waar er een bezwaar is ingediend, zijn er, behalve in Heuvelland waar de verkiezingen door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen ongeldig waren verklaard, slechts 4 gemeenten waar de installatievergadering niet plaatsvond tijdens de eerste 5 werkdagen van januari: Aartselaar (09/01), De Haan (09/01), Kalmthout (13/01) en Zottegem (13/01).

Mocht de installatievergadering begin januari hebben plaatsgevonden, dan zou slechts in een beperkt aantal gemeenten de installatievergadering uitgesteld geweest zijn. Hierop wordt verder

ingegaan in hoofdstuk 5, waar beleidsaanbevelingen worden gedaan rond de datum van de installatievergadering.

2.1 Impact op de oproeping voor de installatievergadering

80. Artikel 6, §1 van het DLB bepaalt dat als er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezingen de uittredende voorzitter de nieuwe verkozenen uiterlijk 8 dagen voor de vergadering op de hoogte brengt van de datum en de plaats van de installatievergadering. De termijn voor de oproeping was vroeger 14 dagen, maar werd ingekort met het oog op een installatie in december. De uiterste termijn om de oproeping te versturen ligt echter zeer kort bij de uiterste datum om een bezwaar in te dienen, wat onzekerheid creëert over de mogelijkheid om de installatievergadering te laten plaatsvinden. De installatievergadering kan namelijk alleen doorgaan als de uitslag van de verkiezing definitief is.

Overzicht van data voor de installatievergadering op uitnodiging van de uittredende voorzitter van de gemeenteraad

datum installatievergadering	uiterste datum van oproeping (ten minste acht dagen voor de installatievergadering)
maandag 2 december 2024	zondag 24 november 2024
dinsdag 3 december 2024	maandag 25 november 2024
woensdag 4 december 2024	dinsdag 26 november 2024
donderdag 5 december 2024	woensdag 27 november 2024
vrijdag 6 december 2024	donderdag 28 november 2024

81. Als de installatievergadering op maandag 2 december plaatsvindt, moet de oproeping uiterlijk op zondag 24 november zijn bezorgd. In de praktijk betekent dit dat de oproeping ten laatste op vrijdag 22 november is uitgestuurd door de lokale besturen (dit is de laatste werkdag waarop de oproeping tijdig verstuurd kan worden). Vrijdag 22 november 2024 was, behalve voor de verkiezingen in de stad Gent, de laatste dag om een bezwaar in te dienen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Deze oproeping (evenals die voor latere installatievergaderingen in de eerste week van december) gebeurde daardoor onder voorbehoud. Er was dus nog onzekerheid of de installatievergadering kon plaatsvinden toen de oproeping al verstuurd moest worden.

De werkwijze om onder voorbehoud op te roepen, was opgenomen in de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode:

“Rekening houdend met de datum waarop de verkiezing van rechtswege als geldig kan worden beschouwd en met de uiterste termijn voor de oproeping voor de installatievergadering, zoals hierboven schematisch weergegeven, is het raadzaam om in de oproeping voor de installatievergadering het voorbehoud op te nemen dat de installatievergadering alleen plaatsvindt op de vastgelegde datum als er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Een bezwaar tegen de verkiezing, ingediend op het einde van de bezwaartermijn, kan er immers toe leiden dat de uitslag van de verkiezing niet als definitief kan worden beschouwd op een ogenblik dat de oproeping voor de installatievergadering al verzonden is. Als dat het geval is, brengt de uittredende voorzitter de verkozenen meteen op de hoogte dat de installatievergadering niet kan plaatsvinden op de datum, vermeld in de uitnodiging.

Het is mogelijk dat in de periode na de uiterste dag om een bezwaar in te dienen, de Raad voor Verkiezingsbetwistingen alsnog een bezwaar ontvangt dat tijdig was ingediend. Om die reden kunnen lokale besturen ervoor opteren om op 5 of 6 december te installeren. Op dat moment zal er het meeste zekerheid zijn over het feit of er al dan niet een bezwaar ontvangen is.”

De griffie van de Dienst voor de Bestuursrechtscolleges (verder afgekort als: DBRC) gaf aan dat de mogelijkheid bestaat dat een aangetekend bezwaar pas een week later wordt ontvangen. Met de huidige regeling bestaat het risico dat bij een installatievergadering op maandag 2 december 2024 er alsnog op dinsdag 3 december een tijdig ingediend bezwaar wordt ontvangen door de griffie. In dat geval is de installatievergadering ongeldig. Dat risico bestond niet als de installatievergadering tijdens de eerste 5 werkdagen van januari plaatsvond. Op dat moment was er namelijk al duidelijkheid of een bezwaar was ingediend.

In 2018 werd er ook nog een geldigverklaring uitgesproken door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, zodat gemeenten een officieel stuk in handen hadden dat de geldigheid van de verkiezingen bevestigde. Deze regeling was in 2024 niet meer van toepassing, wat de onzekerheid bij de gemeenten of de installatievergadering wel kon plaatsvinden alleen maar vergrootte, zeker gelet op de korte tijdsperiode tussen het einde van de bezwaartermijn, de termijn voor oproeping van de installatievergadering en het moment van de installatievergadering zelf.

82. De oproeping onder voorbehoud is een kunstgreep: je kan de verkozenen al oproepen, maar er is nog geen zekerheid dat die installatievergadering kan plaatsvinden. Deze onzekerheid bestond niet onder de vroegere regeling van een installatie tijdens de eerste week van januari. De vervroegde installatievergadering brengt op dit vlak dus onzekerheid met zich mee. Het agentschap is van mening dat er op het moment van de oproeping al zekerheid moet zijn dat de installatievergadering kan plaatsvinden. De huidige onzekerheid voor zowel het lokaal bestuur als de verkozenen staat nog los van de impact van de vervroegde installatievergadering ingeval van bezwaar (cf. hoofdstuk 5). De VVSG deelt de aanbeveling om in de toekomst de gemeenteraden opnieuw begin januari te installeren.

2.2 Impact op de termijn voor het indienen van de akte van voordracht en opvolging

83. De termijnen voor het indienen van een akte van voordracht en akte van opvolging zijn gekoppeld aan de datum van de installatievergadering. De akten moeten uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering aan de algemeen directeur worden bezorgd. Deze termijn ligt dicht bij de installatievergadering dan de termijn die na de verkiezingen van 2018 werd gehanteerd, toen een akte uiterlijk acht dagen voor de installatievergadering moest worden ingediend. Door de vervroegde datum van de installatievergadering moeten de akten nu eind november worden ingediend, terwijl dit vroeger tot eind december kon.

84. De wijziging in termijnen geldt niet voor akten die tijdens de bestuursperiode worden ingediend voor vervanging. In fusiegemeenten is, behalve voor de akte van opvolging, de termijn van acht dagen behouden omdat de installatievergadering nog in januari plaatsvindt. Dit is logisch, aangezien de agenda uiterlijk acht dagen van tevoren moet worden bezorgd.

De termijnen voor het indienen van de akte van voordracht en opvolging zijn dus afhankelijk van de keuze om de installatievergadering te vervroegen. In de praktijk heeft dit geen problemen veroorzaakt. De termijn om een akte van voordracht in te dienen moet worden bekeken in het licht van de keuze om de installatievergadering al dan niet in de eerste vijf werkdagen van december te houden. Een eventuele aanpassing van de uiterste termijn om een akte in te dienen hangt samen met de beleidskeuze om de installatievergadering naar begin januari te verplaatsen.

2.3 Impact op de termijn voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding

85. Artikel 91 van het DLB bepaalt dat het aantal leden van het BCSD wordt toegewezen naar verhouding van het aantal zetels waarover elke lijst binnen de raad voor maatschappelijk welzijn beschikt. De verkozenen van de lijsten kunnen verklaren om zich onderling met elkaar te verbinden. Deze verklaring van lijstenverbinding moet binnen twee werkdagen voor de uiterste dag van het indienen van de akten van voordracht aan de algemeen directeur zijn bezorgd. Om ontvankelijk te zijn, moet de verklaring ondertekend zijn door minstens een meerderheid van de verkozenen van elke lijst die zich wenst te verbinden. Uiterlijk de dag na de uiterste datum om een verklaring van lijstenverbinding in te dienen, gaat de algemeen directeur na hoeveel zetels in het BCSD aan de verschillende lijsten of groepen van lijsten toekomen. Hij maakt op dezelfde dag die zetelverdeling bekend op de webtoepassing van de gemeente.

86. De uiterste termijn voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding is bij decreet van 16 juli 2021 aangepast en gekoppeld aan de laatste dag waarop voordrachtsakten kunnen worden ingediend. Twee werkdagen voor die laatste dag moet de verklaring van lijstenverbinding zijn ingediend. Voor deze wijziging kon een verklaring van lijstenverbinding ingediend worden tot de 60^{ste} dag na de dag van de gemeenteraadsverkiezingen. Deze vaste termijn was voor iedereen duidelijk, maar is gewijzigd om 2 redenen: (i) met het oog op de vervroegde installatievergaderingen en (ii) met het feit dat een specifieke termijn gekoppeld aan de dag van de verkiezingen geen rekening houdt met een bezwaar tegen de verkiezingen. Met dit laatste wou de decreetgever bereiken dat de uiterste datum voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding mee moet opschuiven als de installatievergadering door een bezwaar verlaat wordt.

Overzicht van data in functie van de verkiezing van de leden van het BCSD

Datum installatievergadering	Uiterste dag indienen verklaring lijstenverbinding	Bekendmaking zetelverdeling BCSD	Uiterste datum akte van voordracht
Maandag 02/12/24	Woensdag 27/11/24	Donderdag 28/11/24	Vrijdag 29/11/24
Dinsdag 03/12/24	Donderdag 28/11/24	Vrijdag 29/11/24	Zaterdag 30/11/24
Woensdag 04/12/24	Donderdag 28/11/24	Vrijdag 29/11/24	Zondag 01/12/24
Donderdag 05/12/24	Donderdag 28/11/24	Vrijdag 29/11/24	Maandag 02/12/24
Vrijdag 06/12/24	Vrijdag 29/11/24	Zaterdag 30/11/24	Dinsdag 03/12/24

87. De indiening van een verklaring van lijstenverbinding heeft potentieel invloed op de verdeling van de zetels in het BCSD. Om zekerheid te hebben over het aantal toegekende zetels dient een lijst te wachten tot de algemeen directeur op de webtoepassing van de gemeente de zetelverdeling heeft gepubliceerd. De algemeen directeur is verplicht de zetelverdeling te publiceren op de dag na de uiterste datum om een verklaring van lijstenverbinding in te dienen. Dit maakt de periode tussen de bekendmaking van het aantal zetels en de uiterste dag om een akte van voordracht voor de leden van het BCSD in te dienen zeer kort.

Een voorbeeld verduidelijkt dit:

Als de installatievergadering op dinsdag 3 december 2024 plaatsvindt, moeten de akten van voordracht uiterlijk op zaterdag 30 november 2024 bij de algemeen directeur zijn ingediend. Als lijsten een verklaring van lijstenverbinding willen indienen, moest de verklaring uiterlijk ingediend zijn op donderdag 28 november. De algemeen directeur publiceert op 29 november de zetelverdeling.

De lijsten weten dus pas op 29 november het aantal aan hen toegekende zetels binnen het BCSD. Een akte van voordracht die voor de bekendmaking van de zetelverdeling is ingediend, is niet per definitie onontvankelijk. Als een lijst te veel kandidaten heeft voorgedragen, wordt de akte onontvankelijk. Als een lijst te weinig kandidaten heeft voorgedragen, kan ze nadien een nieuwe akte indienen voor de nog niet ingevulde mandaten.

In de praktijk zorgde de korte periode tussen de bekendmaking van de zetelverdeling en de uiterste datum voor het indienen van de akte van voordracht voor onduidelijkheden. Veel lijsten hebben al voor de officiële bekendmaking van de zetelverdeling een akte van voordracht ingediend. Als er nadien nog een lijstenverbinding werd ingediend, kon dit leiden tot wijzigingen in de zetelverdeling.

De vraag werd gesteld of een lijst na het indienen van een akte van voordracht alsnog een lijstenverbinding kan aangaan en een verklaring van lijstenverbinding kan indienen. Dit is mogelijk, maar de lijst kan dan geen nieuwe akte meer indienen. De initieel ingediende akte moet eerst op de installatievergadering onontvankelijk worden verklaard.

Daarnaast was er ook de problematiek om de voorgedragen kandidaten nog tijdig op te roepen voor de installatievergadering, aangezien de akte maar uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering moet zijn ingediend.

88. Het Agentschap Binnenlands Bestuur stelt voor om de timing voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding te herbekijken. Er zijn daarvoor verschillende mogelijkheden.

Een eerste mogelijkheid is om de termijn voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding aan een vaste datum te koppelen die gekoppeld is aan de verkiezingsdatum. Dit maakt de termijn voor iedereen duidelijk en voorkomt berekeningen afhankelijk van een variabele datum. Het nadeel is dat de verkiezingsuitslag mogelijk nog niet definitief is op het moment van indiening als ervoor geopteerd wordt om de vervroegde installatievergadering te behouden.

Een andere optie is om de datum voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding te koppelen aan de installatievergadering, maar een ruimere termijn te nemen dan twee werkdagen voor de uiterste dag van het indienen van de akte van voordracht. Deze termijn moet voldoende ruim zijn en berekend worden in kalenderdagen. In het DLB wordt het begrip werkdag enkel gehanteerd in functie van de datum van de installatievergadering en het indienen van een verklaring van lijstenverbinding. Voor de berekening van termijnen wordt er voor het overige uitgegaan van kalenderdagen. De termijn om na de bekendmaking op de webtoepassing (die behouden blijft op de dag na de uiterste datum om een verklaring van lijstenverbinding in te dienen) nog een akte van voordracht in te dienen, wordt dan terug ruimer. Er is ook meer ruimte om dan nog de kandidaten officieel uit te nodigen voor de installatievergadering.

3 De beleidsaanbevelingen samengevat

89. Hieronder volgt een korte opsomming van de beleidsaanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Voor de problematiek die aan deze aanbevelingen voorafgaat, wordt verwezen naar de toelichting in de verschillende delen.

(i) verplaatsen van de installatievergadering naar de eerste 5 werkdagen van januari

Een derde van de AD's (32%) en een kwart van de lijsttrekkers (26%) die deelnamen aan de bevraging vindt de vervroegde installatievergadering geen goede maatregel. Ook de VVSG is vragende partij om de installatievergadering terug te brengen naar begin januari. Het agentschap beveelt aan om de installatievergadering terug te verplaatsen naar de eerste 5 werkdagen van januari. Een rechtszekere installatie vereist duidelijke en voorspelbare regels rondom het proces

van de installatievergadering. Er moet op het moment van de oproeping en de installatievergadering zekerheid zijn over de geldigheid van de verkiezingen. Dit zorgt ervoor dat alle betrokkenen, vooral de verkozenen en het lokaal bestuur, weten waar ze aan toe zijn. De huidige onzekerheid over de oproeping en de installatie leidt tot verwarring en inefficiëntie (cf. *supra* rn. 80-82). Door de installatievergadering in januari, is er een duidelijke en voorspelbare tijdslijn die alle betrokkenen helpt om de installatie(procedure) vlot te laten verlopen.

De keuze voor de periode van de installatievergadering van de gemeenteraden moet doorgetrokken worden voor de districtsraden. De districtsraden kunnen pas installeren nadat de gemeenteraad geïnstalleerd is.

De aanbeveling rond de datum van de installatievergadering wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5, in het licht van de impact van een bezwaar op de installatievergadering.

(ii) periode voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding herbekijken

Het agentschap stelt voor om de periode voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding aan te passen. De huidige regeling is niet logisch voor een correcte naleving van de termijn en het ordentelijk organiseren van de installatie van het BCSD (cf. *supra* rn. 85-88).

HOOFDSTUK 5 – BEZWAREN TEGEN DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN: IMPACT OP DE INSTALLATIEVERGADERING

90. Dit hoofdstuk onderzoekt de impact van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen op de installatievergadering van de gemeenteraad. Eerst wordt het regelgevende kader geschetst, waarbij de bevoegdheden van de Raad en de relevante wetgeving aan bod komen. Vervolgens worden trends en ontwikkelingen in het verkiezingscontentieux geanalyseerd, met een vergelijking tussen de verkiezingen van 2018 en 2024. Daarna worden de procedurele vereisten voor het indienen van een bezwaar besproken. Tot slot wordt de impact van bezwaren op de installatievergadering en de kennisgeving van bezwaren en uitspraken behandeld, met aandacht voor de praktische gevolgen voor lokale besturen. Op basis van de vatstellingen volgen beleidsaanbevelingen.

1 Regelgevend kader rond de indiening van bezwaren tegen de gemeenteraadsverkiezingen

91. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen is een administratief rechtscollege dat bevoegd is om zich uit te spreken over bezwaren tegen de gemeenteraadsverkiezingen en schendingen van de regelgeving over de verkiezingsuitgaven door kandidaten en lijsttrekkers. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de artikelen 203 en 204 van het LPKD. Een bezwaar ingediend tegen de schending van de regelgeving over de verkiezingsuitgaven wordt beschouwd als een bezwaar ingediend tegen de verkiezingen zelf. Daarnaast behandelt de Raad voor Verkiezingsbetwistingen ook bezwaren over mandaatgeschillen⁷ bij de installatie van nieuwe mandatarissen in gemeenten, OCMW's, districten en provincies. Deze bevoegdheid is geregeld in artikelen 58 en 147 van het DLB.

92. Het contentieux rond de verkiezingen was oorspronkelijk toegewezen aan de deputatie van de provincie. In 2006 werd in elke provincie een Raad voor Verkiezingsbetwistingen opgericht, waardoor het contentieux rond de verkiezingen van een politiek orgaan naar een onafhankelijk administratief rechtscollege werd gebracht. De leden en plaatsvervangers van de provinciale raden werden aangeduid door de Vlaamse overheid. De provinciale raden beschikten over een secretariaat, waarbij het Agentschap Binnenlands Bestuur deze rol op zich nam. Sinds 1 november 2014 zijn de provinciale raden omgevormd tot één Raad voor Verkiezingsbetwistingen, ondergebracht onder de koepel van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC), waarbij de griffie van de DBRC de Raad ondersteunt. De doelstelling van de eengemaakte Raad was het bevorderen van de uniformiteit van de rechtspraak en het verhogen van de efficiëntie door de ondersteuning van de griffie. In wat volgt wordt enkel ingegaan op de huidige procedure, met aanbevelingen gericht op de verbetering. Deze aanbevelingen staan los van een evaluatie van de werking en samenstelling van deze Raad.

93. De procedureregels, formele indieningsvereisten en ontvankelijkheidsvoorwaarden voor bezwaren zijn vastgelegd in het Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (verder: DBRC-decreet) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse

⁷ Onder mandaatgeschillen vallen o.a. volgende aspecten: geschillen naar aanleiding van de afstand, het verval, het ontslag of de verhinderende van het mandaat; geschillen over de goedkeuring van de geloofsbrieven en de eedaflegging; geschillen over de verkiezing, vervanging en opvolging van de voorzitter van de raad, de schepen, de voorzitter en het lid van het BCSD;...

Bestuursrechtscolleges (verder: Procedurebesluit). De indienings- en ontvankelijkheidsvoorwaarden worden besproken in rn. 99 e.v..

2 Algemene trends en evoluties betreffende het verkiezingscontentieux van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

94. Om inzicht te krijgen in de impact van bezwaren tegen de gemeenteraadsverkiezingen, is het belangrijk om algemene trends en evoluties te belichten. Dit deel vergelijkt het aantal bezwaren dat door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen is behandeld na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 met die na de verkiezingen van 13 oktober 2024. Hierbij is het van belang te benadrukken dat de termijnen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zijn ingekort ten opzichte van de regeling die gold na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

Overzicht van de geldende termijnen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en 2024

	2018	2024
Termijn inzage aangifte verkiezingsuitgaven	15 dagen	10 dagen
Termijn indienen bezwaar	45 dagen	40 dagen
Termijn van uitspraak na bezwaar	40 dagen	35 dagen

De reden voor het inkorten van de termijnen ligt in de vervroeging van de installatievergadering. De termijnen die in 2018 golden, waren afgestemd op een installatievergadering in januari. Door deze termijnen te vervroegen, was het idee dat er bij de installatievergadering begin december zekerheid zou zijn over de geldigheid van de verkiezingen en of er al dan niet een bezwaar was ingediend. De onderstaande analyse helpt bij de evaluatie van de inkorting van de termijnen, de bestaande procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de impact van een bezwaar op de installatievergadering.

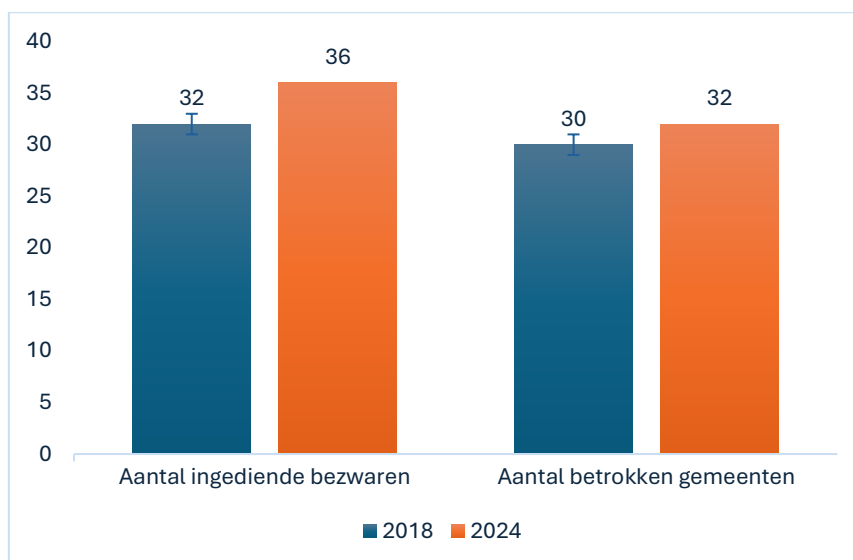
2.1 Evoluties en trends over de ingediende bezwaren in 2018 in vergelijking met 2024

95. Na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 zijn er 32 bezwaren ingediend die betrekking hadden op de verkiezingen in 30 gemeenten.⁸ Daarnaast zijn er in 2018 4 bezwaren ingediend die geleid hebben tot een beschikking tot niet-regularisatie. De procedure rond de beschikking tot niet-regularisatie wordt later besproken (cf. *infra* rn. 100).

Na de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 zijn bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen 36 bezwaren ingediend die betrekking hadden op de gemeenteraadsverkiezingen in 30 gemeenten. Daarnaast zijn er 7 bezwaren ingediend die geleid hebben tot een beschikking tot niet-regularisatie. In onderstaande grafiek worden de aantallen voor beide verkiezingsjaren tegenover elkaar gezet.

⁸ Volgens het jaarverslag 2018-2019 van de DBRC zijn er 33 bezwaren ingediend die betrekking hadden op de verkiezingen in 31 gemeenten. Na analyse van de arresten blijkt echter dat één bezwaar niet gericht was tegen de verkiezingen. In de volgende analyse wordt dit bezwaar dus niet meegeteld, wat betekent dat er in 2018 32 bezwaren zijn ingediend tegen de verkiezingen in 30 verschillende gemeenten (DBRC, Jaarverslag 2018-2019, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/39520>).

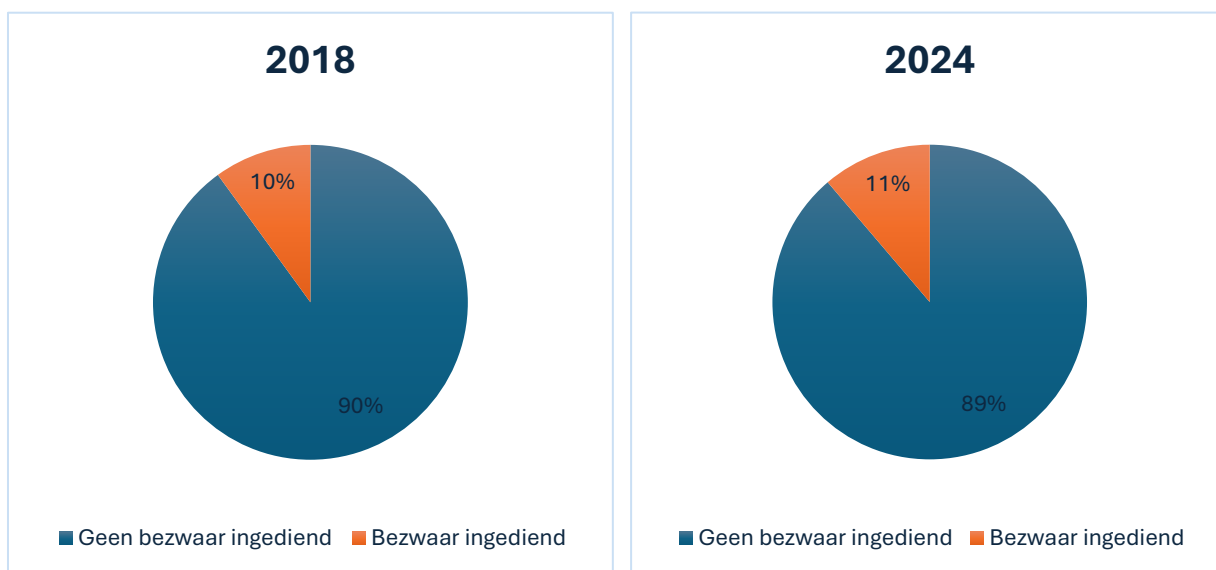
Totaal aantal bezwaren tegen de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 vs. 2024



De beschikkingen tot niet-regularisatie zijn niet opgenomen in het aantal ingediende bezwaren tegen de verkiezingen, aangezien deze niet inhoudelijk behandeld zijn en geen impact hadden op de datum van de installatievergadering. Ze zijn dan ook niet opgenomen in de cijfergegevens voor de opmaak van onderstaande grafieken. Potentieel kunnen de beschikkingen wel een impact hebben, om die reden worden ze verderop wel besproken.

Bij de analyse houden we ook rekening met het aantal gemeenten waar verkiezingen zijn georganiseerd, aangezien dit aantal in 2024 lager lag dan in 2018 door de samenvoeging van gemeenten per 1 januari 2024. In 2018 zijn er voor 300 gemeenteraden verkiezingen georganiseerd, terwijl dit aantal in 2024 door de nieuwe fusies op 285 lag. In 2018 is er 1 bezwaar ingediend gericht tegen de verkiezingen van de gemeenteraad van een fusiegemeente, in 2024 lag dit aantal op 2 bezwaren tegen de verkiezingen voor de gemeenteraad van 2 fusiegemeenten. De impact van een bezwaar tegen de verkiezingen van een fusiegemeente is groot, omdat dit potentieel een impact heeft op de ingangsdatum van de fusie.

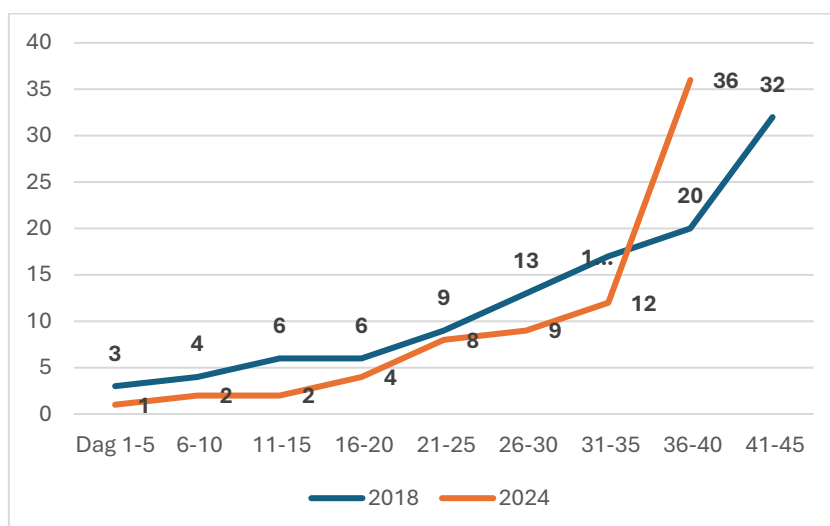
Procentuele verhouding van gemeenten waar een bezwaar is ingediend in 2018 vs. 2024



96. In absolute aantallen is er een stijging van het aantal ingediende bezwaren tegen de verkiezingen in 2024. Het aantal betrokken gemeenten is daarbij vrijwel gelijk gebleven doordat er in bepaalde gemeenten meerdere bezwaren werden ingediend. Dit blijkt ook uit de procentuele verhouding van het aantal gemeenten waar een bezwaar is ingediend. In 2018 was 10% van de gemeenten betrokken, in 2024 is dat 11%.

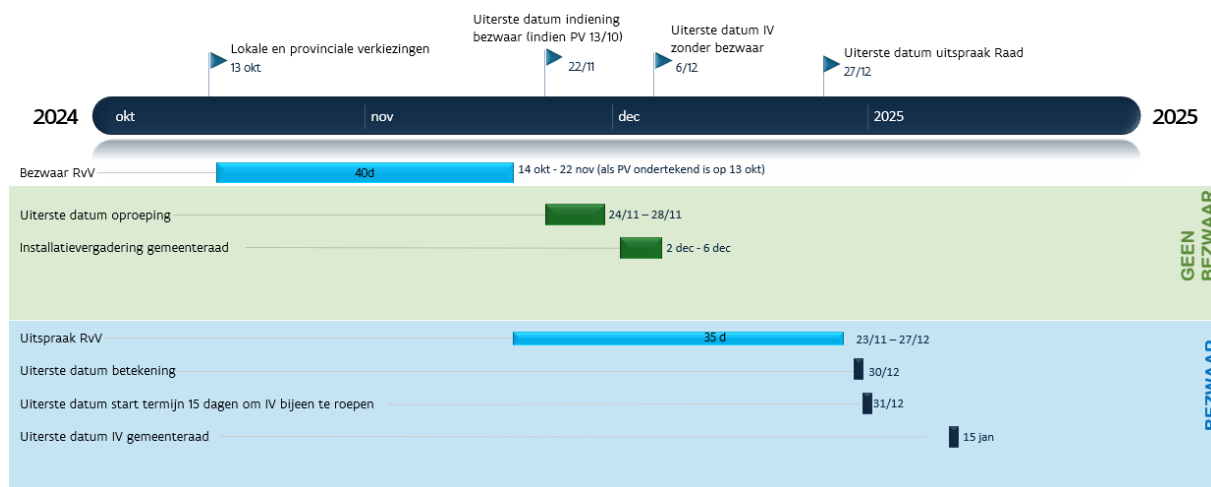
97. Wat betreft het moment van het indienen van het bezwaar, valt op dat in 2024 de meeste bezwaren in de laatste week van de bezwaartermijn zijn ingediend, terwijl dit in 2018 meer gespreid was. Dit verschil kan te wijten zijn aan de kortere bezwaartermijn na de gemeenteraadsverkiezingen van 2024. Een andere verklaring is dat bezwaren over verkiezingsuitgaven pas aan het einde van de termijn kunnen worden ingediend, omdat inzage in de uitgaven pas 30 dagen na de verkiezingen mogelijk is. Daarnaast kan de vervroegde installatievergadering een rol spelen: bezwaren die laat in de termijn worden ingediend, leiden tot uitstel van de installatievergadering. Dit kan een bewuste strategie zijn van de indieners. Kortom, de termijn om een bezwaar in te dienen wordt meestal volledig benut zoals onderstaande grafiek aantoont.

Grafiek - Totaal aantal ingediende bezwaren per 5 dagen na de verkiezingsdag van 2018 en 2024⁹



⁹ Bron: eigen analyse ABB.

98. Volgende tijdslijn helpt bij een visualisatie rond het indienen van het bezwaar en de datum van de installatievergadering:¹⁰



Het agentschap is niet op de hoogte van klachten over de inkorting van de bezwaartermijn. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat de verkorte beroepstermijn bezwaarindieners heeft beperkt in de uitoefening van hun rechtsbescherming.

3 Procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

99. Een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zorgt ervoor dat de verkiezingsuitslag nog niet definitief is, waardoor de installatievergadering van de gemeenteraad nog niet kan plaatsvinden (art. 6 DLB). Het uitstellen van de installatievergadering heeft een grote impact op een lokaal bestuur. Daarom is het belangrijk om de procedure rond een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen te bespreken. We gaan in op de formele vormvereisten en ontvankelijkheidsvoorwaarden voor het indienen van een bezwaar, de doorlooptijd van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de bekendmaking en kennisgeving van bezwaren en arresten.

3.1 Formele vormvereisten en de beschikking tot niet-regularisatie

100. Een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen moet bij wijze van verzoekschrift en via beveiligde zending worden ingediend¹¹. Dit verzoekschrift moet door de verzoeker of zijn raadsman worden ondertekend en gedagtekend, en moet een aantal gegevens bevatten:

- naam, hoedanigheid, woonplaats of zetel van de verzoeker, gekozen woonplaats in België, en in voorkomend geval een telefoonnummer en een e-mailadres;
- in voorkomend geval, de naam en het adres van de verweerder;
- voorwerp van het beroep of bezwaar;
- uiteenzetting van de feiten en ingeroepen middelen;
- inventaris van de overtuigingsstukken.

¹⁰ Bron: eigen visualisatie ABB.

¹¹ Onder beveiligde zending wordt in het DBRC-decreet het volgende verstaan: a) een aangetekend schrijven; b) een afgifte tegen ontvangstbewijs of c) elke andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeningwijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.

Het verzoekschrift moet ook de naam van de betrokken gemeente, het district, de provincie of het OCMW vermelden.¹² Daarnaast moeten de overtuigingsstukken die in de inventaris zijn vermeld, worden toegevoegd.¹³

101. Als het verzoekschrift niet aan bepaalde vormvereisten voldoet, schrijft de griffier het niet in. De voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen beoordeelt dit en spreekt in voorkomend geval een beschikking tot niet-regularisatie uit. Voor het verkiezingscontentieux mandaatgeschillen is er geen mogelijkheid om de vormvereisten binnen een bepaalde termijn te regulariseren, in tegenstelling tot de andere materies die onder de bevoegdheid van de DBRC vallen.¹⁴

102. Het doel van de beschikking tot niet-regularisatie is om verzoekschriften die niet voldoen aan de vormvereisten niet inhoudelijk te behandelen. Deze verzoekschriften worden via een verkorte procedure afgehandeld, wat leidt tot snellere duidelijkheid en rechtszekerheid voor de betrokken partijen. Na de verkiezingen van 2024 zijn er 7 bezwaren ingediend die geleid hebben tot een beschikking tot niet-regularisatie.

Tegen 2 beschikkingen tot niet-regularisatie is bezwaar ingediend bij de Raad van State. Deze beschikkingen waren uitgesproken omdat er in het verzoekschrift geen woonplaatskeuze was opgenomen. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen motiveerde de beschikkingen als volgt:

“Een verzoekschrift moet voldoen aan een aantal vormvereisten. De griffier stelt na controle van het verzoekschrift vast dat volgende vormvereisten ontbreken: - een keuze van een adres in België waarop de griffie brieven kan sturen.

Daardoor wordt het verzoekschrift niet ingeschreven op het definitieve register, met toepassing van artikel 17, §2, eerste lid Procedurebesluit. Het verzoekschrift is niet geregulariseerd. Niets belet de verzoekende partij evenwel om in het geval dat de decretaal voorgeschreven beroepstermijn nog lopende is een nieuw bezwaar in te dienen dat wel aan de door het Procedurebesluit voorgeschreven vormvereisten voldoet.

Beslissing van de voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Het verzoekschrift wordt geacht niet te zijn ingediend.”

De Raad van State heeft beide beschikkingen tot niet-regularisatie vernietigd op basis van volgende overwegingen:¹⁵

- artikel 17 van het Procedurebesluit voorziet niet in de sanctie van de onontvankelijkheid of de rechtsongedigtheid van het ingediende bezwaar. Dit standpunt is eerder al ingenomen door de Raad van State (RvS 16 februari 2019, nr. 243.814, De Pannel);
- uit de betrokken regeling kan worden afgeleid dat de betrokken vormvereisten wel vatbaar zijn voor regularisatie. De regularisatie van de vormvereisten mag in een verkiezings- of mandaatgeschil evenwel niet gebeuren na het verstrijken van de termijn om het verzoekschrift in te dienen, binnen die termijn is de regularisatie volgens de Raad van State toegelaten. De griffier had de verzoeker in voorkomend geval tot deze regularisatie in staat moeten stellen;
- het adres van de verzoekers is vermeld in het bezwaarschrift. Dat er geen uitdrukkelijke melding is gemaakt van de keuze van een adres belet volgens de Raad van State niet dat

¹² Art. 107 Procedurebesluit.

¹³ Art. 16 Procedurebesluit.

¹⁴ Art. 17 Procedurebesluit.

¹⁵ RvS 7 februari 2025, nr. 262.297, gemeenteraadsverkiezingen Gingelom en RvS 7 februari 2025, nr. 262.296, gemeenteraadsverkiezingen Koekelare.

de gemaakte keuze afdoende blijkt uit het opgegeven adres in het verzoekschrift. Anders oordelen komt neer op “*excessief formalisme, en een ontoelaatbare beperking van de toegang tot de rechter*”.

De Raad van State stelt verder dat: “Zelfs indien de wijze waarop opgave van het adres werd gedaan, tot ontvankelijkheidsproblemen had kunnen leiden, blijkt niet dat aan verzoeker de gelegenheid tot de regularisatie werd gegeven.”

Deze rechtspraak houdt in dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bezwaarindieners de mogelijkheid moet geven om de vormvereisten te regulariseren binnen de geldende bezwaartermijn tegen de gemeenteraadsverkiezingen.

De Raad van State is in deze arresten niet ingegaan op de grond van de zaak zelf. De Raad van State heeft volle rechtsmacht om zich uit te spreken over de bezwaren ingediend tegen arresten van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. In beide zaken is enkel bezwaar ingediend tegen de beschikking tot niet-regularisatie. Er zijn inhoudelijk geen grieven aangebracht ten aanzien van de gemeenteraadsverkiezingen zelf.

103. Deze rechtspraak is relevant voor de bezwaren die naar aanleiding van de volgende lokale verkiezingen behandeld moeten worden. Het agentschap suggereert de DBRC om te bekijken op welke manier zij aan deze rechtspraak tegemoet kan komen. Daarvoor zijn volgens het agentschap verschillende mogelijkheden: (i) regularisatiemogelijkheid binnen de bezwaartermijn; (ii) regularisatiemogelijkheid buiten bezwaartermijn wat een impact heeft op de behandelingstermijn of (iii) decretaal voorzien in de sanctie van de onontvankelijkheid of rechtsongeldigheid van het bezwaar.

104. Een beschikking tot niet-regularisatie betekent het einde van de procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. De Raad kan niet terugkomen op de genomen beschikking, dat is bevestigd door de Raad van State nadat er een bezwaar is ingediend over een beschikking tot niet-regularisatie.¹⁶ De mogelijkheid tot intrekking van een beschikking tot niet-regularisatie zou ook problematisch zijn voor de rechtszekerheid en zou onduidelijkheid en problemen veroorzaken bij organisatie van de installatievergadering.

3.2 De beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

105. Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoekschrift is een onderscheid tussen drie soorten ontvankelijkheid: *ratione temporis*, *ratione personae* en *ratione materiae*. Andere factoren die tot niet-ontvankelijkheid kunnen leiden, worden hier niet verder besproken vanwege hun beperkte toepassing.

3.2.1 Ontvankelijkheid *ratione temporis*

106. De ontvankelijkheid *ratione temporis* betekent dat een verzoekschrift binnen de voorgeschreven termijnen moet worden ingediend. Voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen gelden verschillende termijnen, afhankelijk van het onderwerp van het verzoekschrift. Volgens artikel 23 van het DBRC-decreet moeten bezwaren tegen de verkiezing en schendingen van de regelgeving inzake verkiezingsuitgaven binnen 40 dagen na de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen worden ingediend. Voor mandaatgeschillen geldt een termijn van 30 dagen. Het niet naleven van deze termijnen leidt tot niet-ontvankelijkheid. Bij de

¹⁶ RvS 7 februari 2025, nr. 262.296, gemeenteraadsverkiezingen Koekelare.

gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 zijn alle beroepen binnen de voorgeschreven termijnen ingediend.

107. Een aandachtspunt is dat er niet op de dag van het verstrijken van de bezwaartermijn met zekerheid kan worden aangegeven of er al dan niet een bezwaar is ingediend tegen de verkiezingen. Door langere postverwerking kan het voorkomen dat verzoekschriften binnen de bezwaartermijn per aangetekende post worden verzonden, maar pas na de verzending van de oproeping voor de installatievergadering of zelfs na de installatievergadering bij de griffie van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen aankomen.

Een bezwaar ingediend aan het einde van de bezwaartermijn zorgt ervoor dat de uitslag van de verkiezing niet langer als definitief kan worden beschouwd. Hierdoor kan de gemeenteraad niet worden geïnstalleerd en moet de installatievergadering worden uitgesteld. De onzekerheid of er op het einde van de bezwaartermijn al dan niet een bezwaar is ingediend, kan volgens het agentschap worden weggenomen door de installatievergadering terug te verplaatsen naar begin januari, te onderzoeken welke impact de huidige termijnen kunnen hebben op een uitstel van de installatievergadering begin januari en de termijnen daarop aan te passen zodat de installatievergadering in principe niet beïnvloed kan worden door een ingesteld bezwaar.

108. Het agentschap suggereert als een bijkomende mogelijkheid, los van een eventuele verplaatsing van de installatievergadering, dat de DBRC onderzoekt of het mogelijk is om bezwaren tegen de verkiezingen enkel via het digitaal platform te laten indienen. Zo is er na afloop van de bezwaartermijn meteen duidelijkheid of er tijdig een bezwaar is ingediend. In dat onderzoek moet uiteraard aandacht zijn voor een effectieve rechtsbescherming en gelijke toegang tot de rechter.

3.2.2 Ontvankelijkheid *ratione personae*

109. Ontvankelijkheid *ratione personae* betreft enerzijds de vervulling van de decretale hoedanigheidsvereisten door de indiener van het bezwaar en anderzijds de verplichte aanwezigheid van een voldoende belang bij de verzoeker.

110. Artikel 22 van het DBRC-decreet stelt dat alleen kandidaten gerechtigd zijn om bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bezwaar in te dienen tegen de verkiezing en de verkiezingsuitgaven die door lijsttrekkers en kandidaten zijn gedaan. Of de bezwaarindiener een kandidaat is geweest bij de verkiezingen is eenvoudig vast te stellen. Als een niet-kandidaat een bezwaar indient tegen de verkiezingen, is dat bezwaar per definitie onontvankelijk. Momenteel bestaat er geen verkorte procedure voor de afhandeling van dergelijke onontvankelijke bezwaren, wat ertoe leidt dat die bezwaren ook tot een uitstel van de installatievergadering hebben geleid.

Het agentschap stelt voor om te voorzien in een verkorte procedure voor dergelijke manifest onontvankelijke bezwaren. De korte procedure zorgt voor (snellere) rechtszekerheid over de geldigheid van de verkiezingen en beperkt de impact op de installatievergadering. Ook de VVSG geeft aan dat het niet kan dat één burger ervoor zorgt dat de installatievergadering niet kan doorgaan. Daarmee doelt de VVSG erop dat er voorzien moet worden in een snellere afhandeling van onontvankelijke bezwaar.

111. Naast de vereiste hoedanigheid moet de verzoeker ook een voldoende belang hebben. Deze belangenvereiste is een ontvankelijkheidsvoorwaarde die verder is uitgewerkt in de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Dat belang wordt slechts geacht aanwezig te zijn indien de verzoekende partij ten minste tot tweede opvolger werd verkozen of voor zover zij onregelmatigheden aanvoert die tot gevolg kunnen hebben gehad dat zij net niet ten minste tot tweede opvolger werd verkozen. De omstandigheid dat de lijst waarvoor zij kandideerde geen verkozene heeft, verhindert niet noodzakelijk dat zij belang heeft om de

nietigverklaring van de verkiezingen te vorderen, aangezien zij bij welslagen van het beroep een nieuwe kans krijgt om verkozen te worden of om als opvolger te worden aangewezen (RvS 14 februari 2007, nr. 167.820). Een verzoekende partij die niet aannemelijk maakt dat zij, mochten de aangevoerde onregelmatigheden er niet geweest zijn, verkozen zou zijn geworden als effectief gemeenteraadslid of als eerste of tweede opvolger, beschikt niet over het vereiste belang (RvS 28 februari 2013, nr. 222.668). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2024 oordeelde de Raad voor Verkiezingsbetwistingen dat één beroep niet ontvankelijk was omdat de verzoekende partij niet over het vereiste belang beschikte.¹⁷

3.2.3 Ontvankelijkheid *ratione materiae*

112. Ontvankelijkheid *ratione materiae* houdt in dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen materieel bevoegd moet zijn om te oordelen over het onderwerp van het beroep. De Raad kan zich om verschillende redenen onbevoegd verklaren en dient een eventuele onbevoegdheid *ratione materiae* ook ambtshalve in te roepen.¹⁸

113. In een bezwaar ingediend tegen de gemeenteraadsverkiezingen in Gent heeft de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zich onbevoegd verklaard omdat in het verzoekschrift gevraagd is om de samenstelling van het schepencollege en de gemeenteraad te schorsen wegens schendingen van het Strafwetboek.¹⁹ Ook dergelijke zaak zou via een snellere procedure afgehandeld kunnen worden. Opvallend aan dit arrest is dat het een niet-kandidaat was die het bezwaar heeft ingediend. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen is evenwel niet ingegaan op de bevoegdheid *ratione personae*. Dergelijk bezwaar had -bij het bestaan van een verkorte procedure- veel sneller afgehandeld kunnen zijn, waardoor de installatievergadering van Gent niet had moeten worden uitgesteld en er geen impact was geweest op de mandatarissen, het personeel en de organisatie in zijn geheel. Het uitstel van de installatievergadering leidt niet enkel tot bestuurlijke vraagstukken, maar heeft ook consequenties voor (kabinets)personeel.

114. Het agentschap stelt net als voor de andere ontvankelijkheidsaspecten voor om te voorzien in een verkorte procedure in geval van een (manifest) onontvankelijk bezwaar.

3.3 De doorlooptijd van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

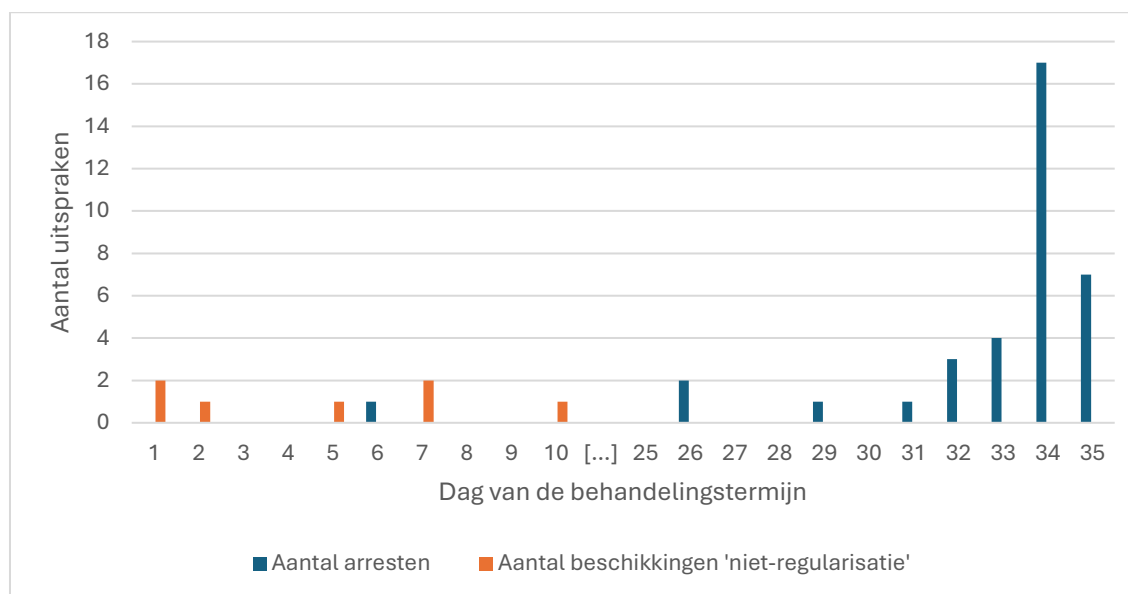
115. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen moet binnen 35 dagen na de indiening van het bezwaar een uitspraak doen. Dit is een vervaltermijn: als er binnen die termijn geen uitspraak is gedaan, wordt het bezwaar als verworpen beschouwd en is de uitslag van de verkiezing, zoals die door het gemeentelijk hoofdbureau is afgekondigd, definitief en kan de installatievergadering plaatsvinden. Hieronder wordt grafisch de doorlooptijd weergegeven om tot een einduitspraak te komen.

¹⁷ R.Verkb. 17 december 2024, nr. 2425-0014, Bourleau (gemeenteraadsverkiezingen Geraardsbergen).

¹⁸ R.Verkb. 23 december 2024, nr. 2425-0018, Pollentier (gemeenteraadsverkiezingen Koekelare).

¹⁹ R.Verkb. 26 december 2024, nr.2425-0034, Cocquyt (gemeenteraadsverkiezingen Gent)

Grafiek - Doorlooptijd bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen



116. De analyse toont aan dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen in de meeste gevallen de termijn zo goed als uitput. De Raad volgt op basis van het procedurebesluit een specifieke procedure waarbij rekening moet worden gehouden met een aantal termijnen, zoals de mogelijkheid om een nota in te dienen als verweerder, het oproepen van getuigen en betrokken partijen,... Door de verkorting van de behandelingstermijn met 5 dagen ten opzichte van 2018 is het logisch dat de termijn in de meeste gevallen bijna volledig wordt benut.

117. Het agentschap stelt voor om de termijnen en procedureregels verder te onderzoeken in dialoog met de betrokken actoren vanuit de visie van een zo efficiënt mogelijke afhandeling van het bezwaar waarbij effectieve rechtsbescherming gegarandeerd is. Daarbij zal de beleidskeuze om de installatievergadering al dan niet te verplaatsen naar begin januari een belangrijk element zijn.

3.4 Bekendmaking en kennisgeving vanuit de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

118. Aangezien de installatievergadering niet kan doorgaan voordat de verkiezingen definitief zijn, is het cruciaal dat lokale besturen zo snel mogelijk op de hoogte worden gebracht van zowel de ingediende bezwaren als de uitspraak hierover.

3.4.1 Kennisgeving over de indiening van een bezwaar

119. Het Procedurebesluit bepaalt dat de griffier een afschrift van het verzoekschrift bezorgt aan onder andere het betrokken lokaal bestuur (art. 107, derde lid). In de praktijk wordt deze kennisgeving altijd per aangetekende zending verstuurd. Door de postverwerking moeten de betrokken lokale besturen vaak meerdere dagen wachten voordat ze de documenten formeel ontvangen. Dit leidt tot ongewenste situaties waarin het bestuur te traag wordt geïnformeerd over het ingediende bezwaar.

Na de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 werd dit probleem opgevangen door een informatie-uitwisselingssysteem tussen de DBRC en het Agentschap Binnenlands Bestuur. In de Samenwerkingsovereenkomst tussen de DBRC en het agentschap is het volgende opgenomen:

“De griffie van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zorgt voor een permanent geactualiseerd overzicht van de lopende bezwaren bij de Raad tegen de geldigheid van de

verkiezingen en tegen de installatievergadering. De griffie zorgt ervoor dat dit overzicht wordt gedeeld met het agentschap via een permanente digitale toegang tot het overzicht.”

Het agentschap nam de taak op zich om de betrokken besturen direct te informeren over ingediende bezwaren op basis van de gegevens verkregen van de DBRC. Deze werkwijze is ook toegelicht op de provinciale informatiesessies die georganiseerd zijn voor de lokale besturen. De betrokken besturen die gecontacteerd zijn, waren tevreden over de proactieve informatiedoorstroming vanuit het agentschap.

Toch is dit systeem niet ideaal. Er zijn aan deze werkwijze een aantal risico's en nadelen verbonden. Eerst en vooral is het agentschap afhankelijk van een snelle informatiedoorstroming vanuit de DBRC. Die informatie moest dan doorstromen naar het betrokken lokaal bestuur. Op basis van contacten met deze besturen bleek zij meestal nog niet op de hoogte waren van het feit dat er een bezwaar werd ingediend. Een aantal besturen gaf daarbij aan dat zij over een officieel stuk willen beschikken, vooraleer zij de beslissing namen om de installatievergadering uit te stellen. Een telefonische mededeling van een ingediend bezwaar was voor hen geen officiële kennisgeving. Het is begrijpelijk dat lokale besturen over een officieel stuk willen beschikken voordat zij deze beslissing nemen. Een uitstel van de installatievergadering heeft namelijk een impact op de werking van het bestuur, op de nieuw verkozen raadsleden en op de uittredende mandatarissen. De besturen gaven daarbij ook aan dat de informatie die kon meegedeeld worden slechts zeer beperkt was. In het gedeelde overzicht stond enkel een summiere omschrijving van het ingediende bezwaar. Daarnaast was er ook de problematiek dat de verzoekschriften die hebben geleid tot een beschikking tot niet-regularisatie niet ter kennis zijn gegeven van de lokale besturen. In één zaak is de beschikking tot niet-regularisatie nadien ingetrokken. Dit betekende dat het agentschap de betrokken gemeente opnieuw moest informeren dat er alsnog een geldig bezwaar was nadat eerder al was meegedeeld dat er een beschikking tot niet-regularisatie was. Dit zorgt voor onbegrip en rechtsonzekerheid.

Het agentschap is voorstander om in de toekomst deze kennisgeving vanuit de griffie digitaal te versturen naar de lokale besturen. Het agentschap suggereert de DBRC om deze mogelijkheid te onderzoeken. Door een digitale communicatie-uitwisseling kunnen de besturen onmiddellijk op de hoogte worden gebracht en de nodige stappen ondernemen.

3.4.2 Kennisgeving van beschikkingen tot niet-regularisatie

120. De beschikkingen tot niet-regularisatie worden via beveiligde zending aan de verzoekende partij verstuurd. Er is geen kennisgeving hiervan aan het lokaal bestuur, evenmin is er een publicatie van deze beschikkingen op de website van de DBRC.

Dit leidt ertoe dat de lokale besturen niet formeel kennis kunnen nemen van het feit dat een eventueel bezwaar komt te vervallen omdat het verzoekschrift niet aan de vormvereisten voldoet. Daarom stelt het agentschap voor om de kennisgeving van dergelijke beschikkingen ook naar de betrokken lokale besturen uit te breiden.

3.4.3 Kennisgeving van de uitspraken van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

121. De griffie van de DBRC geeft binnen drie dagen via een beveiligde zending kennis van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of van het uitblijven van enige beslissing binnen de voorgeschreven termijn aan het betrokken lokaal bestuur (art. 26 DBRC-decreet).

De kennisgeving van het arrest aan partijen, belanghebbenden en lokale besturen is cruciaal om de start van de beroepstermijn bij de Raad van State te bepalen (binnen acht dagen na de kennisgeving of de mededeling dat de behandelingstermijn is verstreken). Dit is ook van belang

om vast te stellen wanneer de verkiezingsuitslag definitief is en wanneer de installatievergadering kan plaatsvinden (cf. *infra* rn. 127 e.v.).

Artikel 6 van het Procedurebesluit stelt:

“De betekening met een aangetekende brief wordt, behalve in geval van bewijs van het tegendeel door de geadresseerde, geacht plaats te vinden op de werkdag die valt na de datum van de poststempel van de aangetekende brief. De datum van aanbieding door de postdiensten geldt, niet de feitelijke kennisneming van de beveiligde zending op een later tijdstip. De datum van de poststempel heeft bewijskracht zowel voor de verzending als voor de ontvangst.

De betekening door afgifte tegen ontvangstbewijs wordt geacht plaats te vinden op de datum van het ontvangstbewijs.”

Onder de betekening wordt de ontvangst van de beslissing verstaan als bedoeld in artikel 26 van het DBRC-decreet. Er is in het Procedurebesluit niet voorzien in een digitale betekening. De griffie van de DBRC geeft via een aangetekend schrijven kennis van de beslissing. De griffie brengt geen enkele procespartij digitaal of telefonisch op de hoogte van het arrest, dus moet er steeds gewacht worden op het aangetekend schrijven. Als de griffie de kennisgevingstermijn van drie dagen volledig benut en de postverwerking enkele dagen duurt, kan een kennisgeving 4 tot 5 dagen in beslag nemen. Besturen moeten rekening houden met deze vertragingen bij het plannen van de installatievergadering. Om deze reden is een algemeen directeur van een lokaal bestuur fysiek naar Brussel gegaan om alvast inzage te krijgen in de inhoud van het arrest om niet te moeten wachten op de kennisgeving via de post. De betekening via een aangetekende zending zorgt voor extra en onnodige vertraging om de nieuwe installatievergadering te laten plaatsvinden.

Het agentschap suggereert om te onderzoeken hoe de kennisgeving van de uitspraak sneller en duidelijker kan verlopen. Het agentschap denkt daarbij aan een digitale kennisgeving van de arresten aan de lokale besturen (en bij uitbreiding alle procespartijen), waardoor zij meteen op de hoogte zijn van de uitspraak. Ook de algemeen directeurs van de gemeente waar een bezwaar is ingediend, delen de aanbeveling.

122. Vanuit het oogpunt van openbaarheid van rechtspraak is het belangrijk dat arresten zo snel mogelijk op de website van de DBRC worden gepubliceerd. Aanvankelijk koos de DBRC ervoor om de arresten pas enige tijd na de uitspraak te publiceren, zodat de partijen eerst via aangetekend schrijven op de hoogte werden gesteld. Later is de werkwijze aangepast en zijn de arresten meestal op de dag van de uitspraak gepubliceerd. Het agentschap benadrukt het belang van deze transparantie en stelt voor om de arresten altijd op de dag van de uitspraak te publiceren, zodat iedereen direct kennis kan nemen van de uitspraak.

3.4.4 De geldigverklaring van de verkiezingen

123. Na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 verklaarde de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezing geldig voor de gemeenten, de districten en de provincies, behalve voor die waar eerst een bezwaar moest behandeld worden. Dit gebeurde direct nadat de termijn van 15 dagen om bezwaar in te dienen was verstreken. De betrokken lokale besturen ontvingen toen een officieel document waarin de geldigheid van de verkiezingen werd bevestigd.

Na de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 werd een dergelijke geldigverklaring niet herhaald. Er was nooit een verplichting om dit te doen, ook niet in 2018. In 2018 was in het LPKD opgenomen dat de verkiezingen, behoudens bezwaar, 75 dagen na de verkiezingsdag geldig waren. Deze bepaling is geschrapt met het decreet ter versterking van de lokale democratie. Nu is aangegeven

dat de verkiezingen geldig zijn na afloop van de bezwaartermijn, mits er geen bezwaar is ingediend. De verkiezingen zijn dus automatisch geldig als er geen tijdig bezwaar is ingediend.

Het ontbreken van een formele geldigverklaring, gecombineerd met de vervroegde installatievergadering, leidt tot onzekerheid bij de lokale besturen. Deze onzekerheid kan worden weggenomen door de installatievergadering terug te verplaatsen naar begin januari, zodat duidelijkheid is over de geldigheid van de verkiezingen.

4 De impact van een bezwaar tegen de verkiezingen op de installatievergadering van de gemeenteraad

124. Voor de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad zijn verschillende regelingen van toepassing, afhankelijk van het feit of er bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een bezwaar is ingediend tegen de verkiezingen of niet. Eerst wordt de procedure bij een ingediend bezwaar besproken, daarna het begrip ‘definitieve verkiezingsuitslag’. Dat begrip is belangrijk voor het bepalen van de datum van de installatievergadering na afhandeling van het bezwaar.

125. Als er geen bezwaar is ingediend, is de uitslag van de verkiezing die is afgekondigd door het hoofdbureau in het proces-verbaal of in voorkomend geval die ambtshalve is gewijzigd door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, definitief (art. 203, tweede en derde lid LPKD). De uitslag is dan van rechtswege geldig na afloop van de bezwaartermijn. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen zal in dit geval geen formele geldigverklaring uitspreken. De verkiezingen zullen geldig zijn als er geen tijdig bezwaar is ingediend. In de gemeenten waar er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing vindt de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad plaats op een van de eerste vijf werkdagen van de maand december.

126. Als er wel een bezwaar is ingediend, kan de installatievergadering mogelijks niet plaatsvinden op een van de eerste 5 werkdagen van de maand december. Er moet dan gewacht worden tot de uitslag van de verkiezing definitief is voordat de nieuwe gemeenteraad kan worden geïnstalleerd. Volgens artikel 6, §1, derde en vierde lid DLB geldt volgende regeling bij bezwaar:

“Als er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing en als die vervolgens toch geldig is verklaard, vindt de installatievergadering plaats binnen vijftien dagen na de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is met toepassing van artikel 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, maar op zijn vroegst op een van de eerste vijf werkdagen van december. De verkozen gemeenteraadsleden worden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad ten minste acht dagen voor de installatievergadering op de hoogte gebracht van de datum, het uur en de plaats van de vergadering.”

Als er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing en als die verkiezing vervolgens ongeldig is verklaard en er een nieuwe verkiezing moet worden gehouden, vindt de installatievergadering plaats binnen vijftien dagen na de dag waarop de uitslag van de nieuwe verkiezing definitief is met toepassing van artikel 203, derde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 of met toepassing van artikel 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. De verkozen gemeenteraadsleden worden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad ten minste acht dagen voor de installatievergadering op de hoogte gebracht van de datum, het uur en de plaats van de vergadering.”

Afhankelijk van de uitspraak van de Raad voor verkiezingsbetwistingen zal de installatievergadering georganiseerd moeten worden (i) binnen 15 dagen na de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is of (ii) bij organisatie van nieuwe verkiezingen binnen 15

dagen na de dag waarop de uitslag van de nieuwe verkiezing definitief is. De installatievergadering kan in ieder geval pas ten vroegste plaatsvinden op één van de eerste vijf werkdagen van december.

4.1 Het begrip ‘definitieve verkiezingsuitslag’

127. Als er bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing, moet gewacht worden tot de uitslag van de verkiezing ‘definitief’ is voordat de nieuwe gemeenteraad kan worden geïnstalleerd. De installatievergadering vindt dan plaats binnen 15 dagen na de dag waarop de uitslag van de (nieuwe) verkiezing ‘definitief’ is (art. 6, §1, derde en vierde lid DLB).

128. Het moment waarop de uitslag van de verkiezingen als definitief kan worden beschouwd, is in de praktijk niet altijd duidelijk voor de lokale besturen. Dit hangt af van de inhoudelijke uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en of een eventueel bezwaar bij de Raad van State opschortend werkt. Het is ook relevant wanneer de gemeente geacht wordt kennis te hebben genomen van het arrest. In het geannoteerd wetboek Lokale Besturen staat dat “*de verkiezingsuitslag ten vroegste definitief is te noemen bij de betekening van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Onder betekening wordt de ontvangst van de beslissing verstaan (art. 26 DBRC-decreet).*”²⁰

Het is logisch dat het lokaal bestuur over het arrest van de Raad voor verkiezingsbetwistingen moet beschikken, vooraleer zij de verkozenen kan oproepen voor de installatievergadering. Het lokaal bestuur moet immers op de hoogte zijn van de inhoud van het arrest, aangezien dit doorslaggevend is voor de invulling van het begrip ‘definitief zijn van de verkiezingen’. Er zijn verschillende momenten waarop ‘de uitslag van de verkiezing definitief is’. Het agentschap heeft die scenario’s proactief bezorgd aan de lokale besturen waarvan de verkiezing op 12 december 2024 nog het voorwerp uitmaakte van een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Er bestond bij de besturen namelijk onzekerheid over de aanvang van de termijn waarbinnen, na een uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, de installatievergadering moest plaatsvinden (wanneer begint de termijn van vijftien dagen te lopen?) en wanneer de uiterste datum was voor de oproeping van de verkozenen. In deze communicatie is ingegaan op elk mogelijk scenario. Deze scenario’s worden hierna toegelicht.

4.1.1 De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verklaart de verkiezing geldig zonder wijziging in zetelverdeling tussen de lijsten

129. Als de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezingen geldig verklaart zonder wijziging in de zetelverdeling, werkt een eventueel hoger beroep bij de Raad van State niet opschortend. De uitslag van de verkiezingen wordt dan als ‘definitief’ beschouwd vanaf de betekening van de uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Dit scenario was van toepassing in 26 gevallen.

Bijvoorbeeld: als de griffie het arrest aangetekend verstuurt op maandag 2 december, dan wordt het lokaal bestuur geacht kennis te hebben genomen op de werkdag die daarop volgt, zijnde dinsdag 3 december. De termijn van 15 dagen waarbinnen de installatievergadering plaatsvindt, start op woensdag 4 december. De laatste dag om de installatievergadering te laten doorgaan is woensdag 18 december.

²⁰D. BEIRENS, J. DUJARDIN, B. WEEKERS (eds.), *Lokale besturen. Geannoteerd*, Brugge, die Keure, 2015, 8.

4.1.2 De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verklaart de verkiezing geldig, maar wijzigt de zetelverdeling tussen de lijsten

130. Als de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezing geldig verklaart, maar de zetelverdeling tussen de lijsten wijzigt, is de uitslag van de verkiezing pas definitief als er geen rechtsmiddelen meer open staan.²¹ Een beroep bij de Raad van State tegen een uitspraak waarbij de zetelverdeling wordt gewijzigd, kent opschortende werking (art. 28 DBRC-decreet). De uitslag van de verkiezingen is dan ten vroegste definitief na het verstrijken van de beroepstermijn bij de Raad van State.

Artikel 28 van het DBRC-decreet voorziet in een beroepstermijn van 8 dagen om na de kennisgeving van de uitspraak een beroep bij de Raad van State in te stellen. Het lokaal bestuur moet dan wachten met de installatievergadering tot de beroepstermijn bij de Raad van State is verstreken om na te gaan of er al dan niet een beroep is ingediend. Is er geen beroep ingediend bij de Raad van State, dan vindt de installatievergadering plaats binnen 15 dagen na afloop van de beroepstermijn bij de Raad van State.

Als er wel een tijdig beroep is ingediend, hangt het moment waarop de verkiezingsuitslag definitief is af van de uitspraak van de Raad van State. Als de Raad van State tot de geldigverklaring van de verkiezingen beslist, dan is de uitslag definitief na de uitspraak.²² Als de Raad van State besluit tot ongeldigverklaring, moeten nieuwe verkiezingen worden georganiseerd.

4.1.3 De Raad voor Verkiezingsbetwistingen besluit tot gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen

131. Als de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezingen geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaart, kent een beroep bij de Raad van State ook opschortende werking. Als er geen tijdig beroep is ingediend, moeten nieuwe verkiezingen worden georganiseerd. Als er een tijdig beroep is ingesteld, dan hangt het moment waarop de verkiezingsuitslag definitief is af van de uitspraak van de Raad van State. Als de Raad van State de verkiezingen geldig verklaart, is de uitslag definitief na de uitspraak.²³ Als de Raad van State de verkiezingen ongeldig verklaart, moeten nieuwe verkiezingen worden georganiseerd.

4.1.4 Afwijkende regeling voor fusiegemeenten

132. Als een bezwaar is ingediend tegen de verkiezingen in een fusiegemeente, geldt een afwijkende regeling voor het moment waarop de verkiezingen definitief zijn. Artikel 355/1, §1 van het DLB bepaalt:

“§1. In afwijking van artikel 343, 8°, worden de samenvoeging van gemeenten en alle rechtsgevolgen die daar overeenkomstig dit decreet of overeenkomstig andere decreet- of regelgeving aan verbonden zijn, uitgesteld als er een bezwaar wordt ingediend tegen de eerste verkiezing van de nieuwe gemeenteraad en er op 31 december van het jaar waarin de verkiezing wordt georganiseerd, nog geen definitieve uitspraak is.

²¹ Dit scenario heeft zich voorgedaan in 2 gemeenten, waarvan 1 fusiegemeente.

²² Dit scenario heeft zich niet voorgedaan.

²³ Dit scenario is van toepassing voor de gemeente Heuvelland. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen verklaarde de verkiezingen in deze gemeente ongeldig. Tegen deze uitspraak is beroep ingesteld bij de Raad van State die de verkiezingen geldig heeft verklaard (RvS 14 maart 2025, nr. 262.615, verkiezingen Heuvelland).

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder definitieve uitspraak verstaan: een in kracht van gewijsde gegaan arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of, in geval van beroep, van de Raad van State.”

Bij een fusiegemeente moet er bij elke betwisting een in kracht van gewijsde gegaan arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of, in geval van beroep, van de Raad van State zijn voordat de verkiezing van een fusiegemeente definitief is. Dit wil zeggen dat bij een bezwaar tegen de verkiezingen van een fusiegemeente altijd gewacht moet worden tot er geen rechtsmiddelen meer openstaan. Dit is het geval als binnen de bezwaartermijn voor de Raad van State er geen bezwaar is ingediend, of als er wel een bezwaar is ingediend, na de uitspraak van de Raad van State. Als de uitslag definitief is, moet de installatievergadering binnen 15 dagen plaatsvinden.

4.1.5 Kennisgeving beroep bij de Raad van State

133. Zoals eerder aangehaald, moet in sommige situaties de bezwaartermijn bij de Raad van State worden afgewacht. Voor de betrokken lokale besturen is het belangrijk om te weten of er tijdig een beroep is ingediend bij de Raad van State. Aangezien een bestuur geen zicht heeft op het moment dat de griffie de postaanbieding doet van de uitspraak aan de verschillende partijen, kan niet met zekerheid worden bepaald wanneer de beroepstermijn van 8 dagen bij de Raad van State begint. Het principe is dat de postaanbieding op dezelfde dag gebeurt voor de verschillende procespartijen, maar hierover bestaat geen zekerheid.

Om besturen maximaal te ondersteunen, maakte het agentschap de afspraak met de griffie van de Raad van State dat de gemeente de dag na het verstrijken van de beroepstermijn van 8 dagen via e-mail kon vragen of er een beroep was ingediend tegen de uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Het antwoord van de Raad van State op die vraag is echter slechts een administratieve inlichting en kan niet worden gezien als een officiële kennisgeving.

Mocht de Raad van State na een bevestiging dat er geen beroep is ontvangen, toch nog een tijdig beroep ontvangen, dan stelt de Raad van State het betrokken bestuur zo snel mogelijk hiervan op de hoogte. Als in dit geval de oproeping voor de installatievergadering al is gebeurd, zullen de gemeentebesturen de verkozen gemeenteraadsleden moeten laten weten dat de installatievergadering toch niet kan plaatsvinden.

Deze situatie heeft zich uiteindelijk niet voorgedaan, maar het is duidelijk dat het de aanbeveling verdient dat de betekening van de uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen digitaal kan gebeuren op hetzelfde moment voor alle betrokken partijen, zodat er maximaal zekerheid is over het verstrijken van de beroepstermijn van de Raad van State.

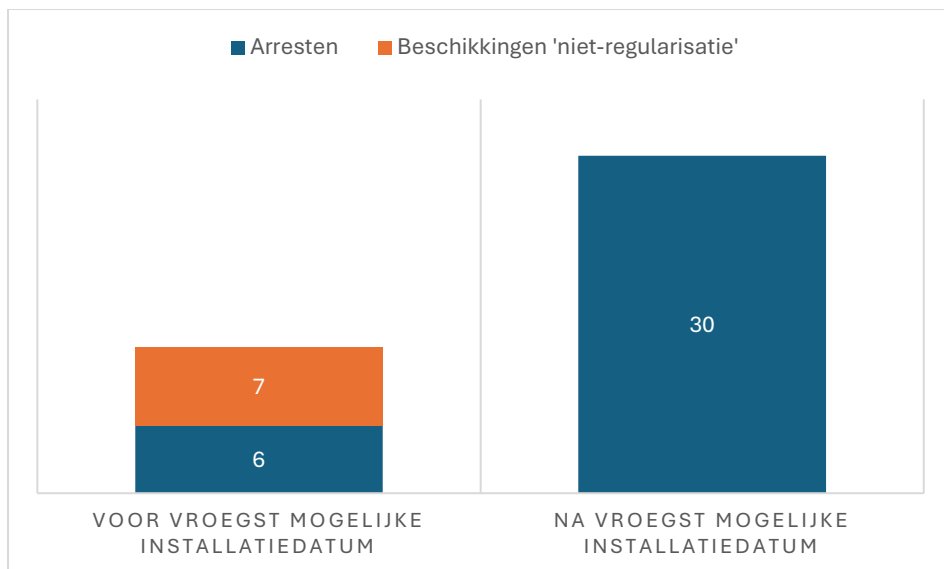
4.2 Cijfergegevens rond de uitgestelde installatievergaderingen

134. De bezwaren tegen de verkiezingen hebben in 24 besturen (8%) tot een uitstel van de installatievergadering geleid:

Aartselaar	Hoogstraten	Pepingen
Alken	Kalmthout	Scherpenheuvel-Zichem
Deerlijk	Koekelare	Sint-Truiden
De Haan	Lier	Tielt-Winge
Erpe-Mere	Maaseik	Veurne
Gent	Moorslede	Zelzate
Geraardsbergen	Nijlen	Zemst
Heuvelland	Oudenburg	Zottegem

De reden van het uitstel van de installatievergadering is dat er op het moment van de installatievergadering nog geen definitieve verkiezingsuitslag was, zoals bedoeld in artikel 6 van het DLB. Dit komt doordat het bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen nog niet was afgehandeld voor de periode waarin de installatievergaderingen plaatsvinden. Het uitstel is een gevolg van het ingediende bezwaar gekoppeld aan de vervroegde installatievergadering begin december. Hieronder wordt weergegeven hoeveel uitspraken er na de vroegst mogelijke installatiedatum zijn geweest.

Datum uitspraak Raad voor Verkiezingsbetwistingen t.a.v. decretale datum installatievergaderingen



Deze weergave helpt inzicht te krijgen in de vertragingen die zijn opgetreden bij de installatievergaderingen als gevolg van de ingediende bezwaren. De reden dat er 30 arresten zijn na de vroegst mogelijke installatiedatum terwijl dit maar aanleiding gaf tot een uitstel van de installatievergadering in 24 lokale besturen, is te verklaren doordat er voor verschillende lokale besturen meerdere bezwaren zijn ingediend.

Alle bezwaren tegen de verkiezingen van 13 oktober 2024 werden uiterlijk op 26 december 2024 afgehandeld. Als de installatievergadering op een van de eerste vijf werkdagen van januari had moeten doorgaan, zouden de meeste besturen die gevat waren door een bezwaar alsnog op de geplande datum hebben kunnen installeren of zou een eventueel uitstel beperkt zijn tot slechts enkele dagen. Van de 24 besturen waar het ingediende bezwaar leidde tot een uitstel van de installatievergadering, zijn er behoudens Heuvelland slechts 4 gemeenten waar er geen installatievergadering plaatsvond tijdens de eerste 5 werkdagen van januari.

135. Een uitstel van de installatievergadering heeft verregaande gevolgen, zowel op politiek als op organisatorisch vlak. Het agentschap suggereert om een regeling uit te werken waarbij een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen geen impact heeft op de installatievergadering. Een mogelijkheid om dit te bereiken is om de installatievergadering te verplaatsen naar de eerste vijf werkdagen van januari en de bezwaar- en behandelingstermijn daar maximaal op af te stemmen.

De VVSG deelt deze mening en stelt voor om de installatievergadering terug naar begin januari te verplaatsen om verschillende redenen: (i) periode tussen gemeenteraadsverkiezingen en installatievergadering is erg kort; (ii) geplande installaties kunnen doorgaan ook als er een bezwaar

is ingediend en (iii) installatievergadering fusiegemeenten vindt op zelfde moment plaats als in andere gemeenten.

4.3 Impact van het bezwaar en de uitspraak op het initiatiefrecht

136. Lokale besturen waar een bezwaar is ingediend, hebben gevraagd naar de impact van het bezwaar op het initiatiefrecht. Dit heeft geen impact. Het begin, de overgang en het einde van dit recht zijn decretaal bepaald ongeacht bezwaren. Dit is logisch, omdat de kiezer zijn stem heeft uitgebracht en de zetelverdeling bekend is. Het initiatiefrecht biedt de stemmenkampioen van de grootste lijst de kans om een coalitie te vormen en dit te formaliseren door een gezamenlijke akte van voordracht voor schepenen in te dienen. Deze procedure gaat door, ongeacht of er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing. De uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen doet het initiatiefrecht niet herleven. Hoewel de uitspraak de verkiezingsuitslag kan wijzigen, blijft de toekenning van het initiatiefrecht gebaseerd op de oorspronkelijke uitslag. Het is de facto onuitvoerbaar om het initiatiefrecht daar wel aan te koppelen. In de meerderheid van de gevallen is het initiatiefrecht al beëindigd voor er een uitspraak over het bezwaar is gedaan. Als er door de uitspraak een nieuwe uitslag wordt afgekondigd, kan een verbeterende akte van voordracht worden ingediend, zonder dat het initiatiefrecht opnieuw van toepassing is (cf. *infra* rn. 138).

4.4 Impact van bezwaar en uitspraak op de oproeping voor de installatievergadering

137. Eerder is al besproken hoe de vervroegde installatievergadering de oproeping beïnvloedt (cf. *supra* rn. 80), maar ook een bezwaar heeft impact op de oproeping voor de installatievergadering. De oproeping moet uiterlijk 8 dagen voor de vergadering zijn bezorgd. Een bezwaar tegen de verkiezingen betekent dat er nog geen oproeping kan worden bezorgd of dat al een verstuurd oproeping geen effect heeft. De kennisgeving van een bezwaar door de griffie gebeurt niet digitaal, wat zorgt voor een tijdsverloop tussen de indiening van een bezwaar en de kennisgeving daarvan aan het lokaal bestuur (cf. *supra* rn. 119).

Een voorbeeld ter verduidelijking: een bezwaar wordt via aangetekend schrijven verstuurd op vrijdag 22 november 2024. Door de postverwerking ontvangt de griffie het bezwaar pas op woensdag 27 november. De griffie verstuurt op vrijdag 30 november een aangetekend schrijven naar het lokaal bestuur. Het lokaal bestuur ontvangt dit schrijven op dinsdag 3 december.

Als het bestuur op 2 december de installatievergadering had gepland, had deze kunnen doorgaan omdat het lokaal bestuur nog geen kennisgeving van het bezwaar had ontvangen. Hoewel deze situatie zich niet heeft voorgedaan, moet deze te allen tijde vermeden worden. De aanbevelingen om dit te verhelpen, blijven op dit vlak dezelfde als de eerder gemaakte aanbevelingen: (i) een digitale kennisgeving naar de lokale besturen en (ii) het verplaatsen van de installatievergadering naar begin januari.

4.5 Impact van een bezwaar op de akte van voordracht en akte van opvolging: de mogelijkheid tot het indienen van een verbeterende akte van voordracht

138. Het indienen van de akten van voordracht en opvolging voor de verschillende mandaten is gekoppeld aan een uiterste datum, afhankelijk van de installatievergadering. In 'gewone' gemeenten kan dit tot uiterlijk 3 dagen voor de installatievergadering, in fusiegemeenten geldt een termijn van 8 dagen, behalve voor de akte van opvolging waarvoor de termijn 3 dagen blijft.

139. Een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen staat het indienen van deze akten niet in de weg. In de praktijk wordt er ook niet gewacht met het indienen van deze akten tot de Raad een uitspraak heeft gedaan. Er is geen verplichting om daarop te wachten. Vaak wordt een bezwaar pas ingediend nadat de akten zijn ingediend bij de algemeen directeur.

Een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of in beroep bij de Raad van State kan leiden tot een nieuwe verkiezingsuitslag. Van een nieuwe verkiezingsuitslag is sprake als de zetelverdeling of de rangorde van de verkozenen of de opvolgers wijzigt. Een bestaande akte van voordracht of opvolging op basis van de verkiezingsuitslag opgenomen in het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, is dan gebaseerd op een foute uitslag. De wijziging van de verkiezingsuitslag kan invloed hebben op de reeds ingediende akte van voordracht of opvolging. Het is mogelijk dat op basis van de nieuwe uitslag de inhoud van de akte anders zou zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de Raad de rangorde van de verkozenen wijzigt, waardoor andere verkozenen in aanmerking komen voor de voordracht van bijvoorbeeld een schepenmandaat. Een ander voorbeeld is dat er al een akte is ondertekend, maar dat door een hertelling die de rangorde wijzigt, er te weinig geldige handtekeningen zijn geplaatst.

Het corrigeren van fouten of het aanpassen van een akte van voordracht als gevolg van een nieuwe verkiezingsuitslag was decretaal niet voorzien. De (beperkte) rechtspraak van de Raad van State is hierover zeer strikt. Als er een akte van voordracht is ingediend en nadien een nieuwe akte van voordracht wordt ingediend, is op de personen die beide akten ondertekenden in principe de sanctie van de dubbele handtekening van toepassing.

Om deze problematiek tegemoet te komen, is op 6 december 2024 een wijzigingsdecreet bekrachtigd. Deze wijziging maakt het mogelijk om, in geval van een definitief gewijzigde verkiezingsuitslag door een uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State, een verbeterende akte van voordracht of opvolging in te dienen (art. 6, §1/1 DLB). De verbeterende akte wordt niet beschouwd als een ongeoorloofde ondertekening van een tweede akte voor hetzelfde mandaat. De sanctie voor de dubbele ondertekening is niet van toepassing op de verbeterende akte. Bij de indiening en ondertekening van een verbeterende gezamenlijke akte van voordracht is de regeling rond het initiatiefrecht niet van toepassing.

In een verzoekschrift is aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen gevraagd om reeds ingediende akten van voordracht uit het rechtsverkeer te halen. In een arrest van 5 december 2024 heeft de Raad zich hierover uitgesproken. De Raad heeft aangegeven dat het niet aan hem is om daarop in te gaan en verwees naar het aangenomen wijzigingsdecreet.²⁴

140. Het agentschap suggereert om de mogelijkheid tot een verbeterende akte in geval van een gewijzigde verkiezingsuitslag te behouden. Het agentschap pleit wel voor eenvoudige regels die niet leiden tot nieuwe betwistingen of onduidelijkheden.

4.6 Voorstel verplaatsen installatievergadering en inkorting termijnen

141. In de verschillende delen zijn voorstellen geformuleerd die moeten leiden tot een stabiele, rechtsgeldige installatievergadering. Deze voorstellen zijn met elkaar verbonden. Het agentschap erkent het belang om bezwaar te kunnen indienen tegen de verkiezingen. Dit is een cruciaal instrument om de rechtsgeldigheid van de verkiezingen te bewaken en effectieve rechtsbescherming te verzekeren. Het agentschap is ook van mening dat de installatievergadering in principe moet kunnen doorgaan op het moment dat voorzien is in het decreet. Het indienen van een bezwaar zou daarop geen impact mogen hebben. Als een bezwaar geen invloed heeft op de datum van de installatievergadering, kan dit ook een beweegreden wegnemen om bezwaar in te dienen.

In de huidige regelgeving leidt het indienen van een bezwaar in de meeste gevallen automatisch tot uitstel van de installatievergadering. Het agentschap stelt voor om dit te vermijden. Dit kan door ervoor te zorgen dat er op het moment dat de oproeping moet worden verstuurd, zekerheid

²⁴ R.Verkb. 5 december 2024, nr. 24-25.0007, verkiezingen Wingene.

is over de uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Dit betekent dat de huidige bezwaar- en behandelingstermijnen moeten worden onderzocht, met de focus op een installatievergadering in de eerste vijf werkdagen van januari, waarbij de oproeping uiterlijk eind december kan gebeuren zonder dat er een externe factor is die tot uitstel kan leiden (behalve in het scenario waarbij een beroep bij de Raad van State opschortend werkt).

Het voorstel om de installatievergadering opnieuw te verplaatsen naar januari laat toe om op eenvoudige wijze heel wat opgedoken bezorgdheden en onzekerheden te remediëren. Het agentschap stelt voor om in dat licht de termijnen voor het indienen van de verkiezingsuitgaven, de inzage in deze uitgaven, het indienen van een bezwaar en de uitspraaktermijn te evalueren, zodat een bezwaar in principe geen impact meer heeft op de installatievergadering. Bij de herziening van de termijnen voor het indienen en behandelen van bezwaren in het kader van verkiezingen, is het raadzaam om alle bezwaar- en behandelingstermijnen te harmoniseren met de procedures van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Momenteel zijn er inconsistenties in de regelgeving en onjuiste verwijzingen naar de toepasselijke rechtsregels, wat leidt tot verwarring en inefficiëntie. Het is essentieel om deze onregelmatigheden aan te pakken om een transparantere en effectievere rechtsbescherming te waarborgen.

5 De beleidsaanbevelingen samengevat

142. Hierna volgt een korte opsomming van de beleidsaanbevelingen die doorheen dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Voor de problematiek die aan de beleidsaanbevelingen voorafgaat, wordt verwezen naar de toelichting in de verschillende delen.

- (i) digitale kennisgeving van de ingediende bezwaren en uitgesproken arresten door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen

Het agentschap stelt voor om de kennisgeving naar de betrokken lokale besturen (en bij uitbreiding naar alle procespartijen) op digitale wijze te doen.

- (ii) kennisgeving van de beschikkingen tot niet-regularisatie

Het agentschap is van mening dat ook voor de beschikkingen tot niet-regularisatie een kennisgeving aan het betrokken lokaal bestuur vereist is. Het agentschap stelt voor dat de DBRC deze aanbeveling meeneemt in de wijziging van de regelgeving.

- (iii) publicatie van de arresten op de website van de DBRC

Het agentschap beveelt aan dat arresten in het kader van verkiezingscontentieux onmiddellijk na de uitspraak openbaar worden gemaakt via de webtoepassing van de DBRC. Het agentschap stelt voor dat de DBRC de huidige procedure evalueert en deze aanbeveling hierin opneemt.

- (iv) verkorte procedure in geval van onontvankelijk bezwaar

Het agentschap is van mening dat als een bezwaar onontvankelijk is, bijvoorbeeld omdat het laattijdig is ingediend of omdat het is ingediend door een niet-kandidaat, er via een verkorte procedure een einduitspraak moet volgen.

- (v) verduidelijking van het begrip 'definitieve verkiezingsuitslag'

Gezien de onzekerheid rond het begrip 'definitieve verkiezingsuitslag' en de noodzaak om voor de invulling van dit begrip zowel het DLB, het DBRC-decreet als het Procedurebesluit te raadplegen, stelt het agentschap voor om dit begrip te verduidelijken door een sluitende definitie op te nemen in het DLB.

(vi) verplaatsen van de installatievergadering naar de eerste 5 werkdagen van januari

Het agentschap stelt voor om de installatievergadering opnieuw te verplaatsen naar de eerste vijf werkdagen van januari en de termijnen en procedureregels die invloed hebben op de installatievergadering hierop af te stemmen. Het uitgangspunt is een regeling waarbij een bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen geen impact heeft op de installatievergadering. Dit moet verder worden onderzocht in dialoog met de betrokken actoren en met respect voor effectieve rechtsbescherming.

(vii) de mogelijkheid tot de verbeterende akte van voordracht

Het agentschap stelt voor om de mogelijkheid voor het indienen van een verbeterende akte na een gewijzigde verkiezingsuitslag te behouden.

DEEL 3 – DE INSTALLATIEVERGADERING VAN DE GEMEENTERAAD EN DE VERGADERING VAN DE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

HOOFDSTUK 6 – HET ONDERZOEK VAN DE GELOOFSBRIEVEN

143. Het onderzoek van de geloofsbrieven is een belangrijk proces in de installatie van de lokale bestuursorganen. Het doel is om te verifiëren of de verkozen kandidaat nog steeds voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden en zich niet in een situatie van onverenigbaarheid bevindt. Dit proces omvat het controleren van verschillende documenten en verklaringen, zoals een recent uittreksel uit het bevolkingsregister, een uittreksel uit het strafregister en een verklaring op eer dat de kandidaat zich niet in een geval van onverenigbaarheid bevindt. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het onderzoek van de geloofsbrieven en de regels rond de onverenigbaarheden.

1 Het onderzoek van de geloofsbrieven

144. Nadat kennis is genomen van de definitieve verkiezingsuitslag, onderzoekt de gemeenteraad de geloofsbrieven van de verkozen gemeenteraadsleden. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om te oordelen over eventuele bezwaren met betrekking tot de verkiesbaarheidsvoorwaarden (zie ook artikel 9 DLB). Deze bezwaren moeten vóór het onderzoek van de geloofsbrieven bij de gemeenteraad worden ingediend, dit kan uiterlijk op de zitting zelf gebeuren. De geloofsbrieven bestaan uit de schriftelijke bewijsstukken die elke verkozene, die opgeroepen is om de eed af te leggen, moet voorleggen. Deze documenten moeten aantonen dat de persoon op een wettige wijze is verkozen en dat er tegen zijn verkiezing geen bezwaren zijn. Het betreft volgende documenten:

- een recent uittreksel uit het bevolkings- of rijksregister;
- een recent uittreksel uit het strafregister model 1;
- een verklaring op eer zich niet te bevinden in een van de gevallen van onverenigbaarheid zoals voorzien in artikel 10 van het DLB.

Het doel van het onderzoek is om te verifiëren of de verkozene nog steeds aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden voldoet en zich niet in een situatie van onverenigbaarheid bevindt. De verkozenen moeten zelf hun geloofsbrieven aan de gemeente bezorgen. Hoewel er geen decretale termijn is vastgesteld voor het indienen van de geloofsbrieven, wordt in de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (nr. 20) aanbevolen om deze uiterlijk 3 dagen voor de vergadering aan de algemeen directeur te bezorgen. Als de geloofsbrieven later worden ingediend, heeft dit geen gevolgen voor het onderzoek. Het is wel essentieel dat de verkozenen op het moment van het onderzoek over de geloofsbrieven beschikken.

145. Hoewel het de verantwoordelijkheid is van de verkozenen zelf, is het in veel gemeenten een bestuurspraktijk dat de gemeente namens hen de uittreksels uit het strafregister en bevolkingsregister verzamelt. Sommige lokale besturen hebben echter vragen gesteld over de AVG-conformiteit van deze werkwijze. Deze praktijk is toegestaan als de verkozene expliciet en vrij zijn toestemming geeft aan de gemeente om de geloofsbrieven te verzamelen. Deze expliciete toestemming vormt een rechtsgrond voor de verwerking van de gegevens. Het DLB voorziet momenteel niet in een specifieke rechtsgrond voor het indienen of opvragen van de geloofsbrieven. Hoewel het algemeen aanvaard is dat de geloofsbrieven bestaan uit een uittreksel uit het bevolkingsregister en het strafregister, is dat decretaal niet geregeld. Het agentschap stelt

voor om in een decretale basis te voorzien voor het verzamelen en onderzoeken van de geloofsbrieven, die voldoet aan de AVG-vereisten.

146. De vraag is gesteld of de verkozenen zelf hun geloofsbrieven kunnen onderzoeken. Hierbij werd verwezen naar het arrest *Mugemangango*²⁵ van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin het Hof aangaf dat een louter parlementair systeem voor het onderzoek van de geloofsbrieven in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 21) staat dat verkozenen zelf hun geloofsbrieven mogen onderzoeken. Dit is het enige prerogatief dat zij hebben voordat ze hun eed als raadslid afleggen. Dit is ook bevestigd door de minister van Binnenlands Bestuur in een antwoord op een schriftelijke vraag.²⁶ Deze werkwijze is niet in strijd met het EVRM, omdat er een onpartijdig beroepsorgaan is dat toezicht houdt op het onderzoek van de geloofsbrieven. Voor de lokale en provinciale verkiezingen is die bevoegdheid toegekend aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (art. 147 DLB en artikel 13 PD).

147. De geloofsbrieven moeten door de verkozenen onderzocht kunnen worden, wat betekent dat zij toegang moeten hebben tot deze documenten. Verschillende gemeenten hebben gevraagd of de geloofsbrieven digitaal beschikbaar moeten zijn voor de verkozenen. Het algemeen principe is dat raadsleden zich moeten kunnen voorbereiden op de geagendeerde punten. In de aanloop naar de installatievergadering hebben zij echter nog geen rechten en plichten als raadsleden (inzagerecht, beroepsgeheim, discretieplicht,...). Daarom hoeven deze stukken niet bij de uitnodiging voor de installatievergadering worden gevoegd. Soms zijn de geloofsbrieven op dat moment ook nog niet beschikbaar omdat een verkozenen ze bijvoorbeeld nog niet heeft ingediend. Het is aan te raden dat lokale besturen om die reden de relevante stukken sowieso fysiek ter inzage leggen van de verkozenen. Het agentschap stelt voor om in de Omzendbrief voor de installatie van de bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2030 verduidelijkingen te geven over het inzagerecht in de geloofsbrieven.

148. De vraag is gesteld of de gemeenteraad ook de geloofsbrieven moet onderzoeken van een lid dat afwezig is op de installatievergadering. Volgens het decreet moeten de geloofsbrieven van alle verkozenen tijdens de installatievergadering worden onderzocht, dus ook die van de afwezige verkozenen. Er is slechts één gelegenheid om bij een algehele vernieuwing van de gemeenteraad een onverenigbaarheid vast te stellen, en dat is tijdens de installatievergadering, ongeacht de aanwezigheid van de verkozenen.

149. Het is ook mogelijk dat een verkozenen vrijwillig afstand doet van zijn mandaat. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren vanwege een onverenigbaarheid, maar er kunnen ook andere redenen zijn.

Als een verkozenen voor zijn installatie afstand wil doen, moet hij of zij de voorzitter daarvan schriftelijk op de hoogte brengen. De afstand wordt definitief zodra de gemeenteraad hiervan kennis heeft genomen (art. 8 DLB). Vanaf dat moment is de afstand onherroepelijk. Echter, als een verkozenen de voorzitter schriftelijk op de hoogte heeft gebracht van zijn afstand, maar zich bedenkt voordat de gemeenteraad hiervan kennis heeft genomen, kan hij of zij de afstand nog herroepen. Een verkozenen kan dus eenzijdig zijn afstand intrekken zolang de gemeenteraad er nog geen kennis van heeft genomen.

Dat is ook bevestigd door de Raad van State in een arrest van 24 april 2007.²⁷ De Raad van State oordeelde als volgt:

²⁵ EHRM 10 juli 2020, *Mugemangango t. België*.

²⁶ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2022-2023, 16 maart 2023 (B. WARNEZ, antw. B. SOMERS).

²⁷ RvS 24 april 2007, nr. 170.404, *Calmeyn*.

“De kennisneming van de afstand door de gemeenteraad is cruciaal. Zolang de gemeenteraad geen kennis heeft genomen van de afstand, blijft deze een louter eenzijdige wilsuiting, die op elk gewenst moment weer eenzijdig door de betrokkene kan worden ingetrokken en die vooralsnog geen afbreuk doet aan de roeping van de betrokkene door het mandaat. [...] Vanaf het ogenblik echter dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van een niet ingetrokken en geldig ingediende afstand, wordt deze definitief en kan hij niet meer ongedaan worden gemaakt door de enkele wil van de betrokkene.”

Verschillende besturen hebben vragen gesteld over situaties waarin een verkozen afstand doet van zijn mandaat, maar geen enkele opvolger de akte van voordracht heeft ondertekend. De handtekening van de verkozen die afstand deed, was namelijk nodig om aan de ontvankelijkheidsvereisten te voldoen. Hierdoor is in sommige gevallen de afstand ingetrokken en zal betrokkene vermoedelijk na de installatievergadering zijn ontslag als raadslid hebben ingediend. Het agentschap stelt voor om in de modellen van akte van voordracht en opvolging bij de volgende installatie duidelijk aan te geven om ook de eerste opvolgers, bijvoorbeeld de eerste drie, mee te laten ondertekenen om te vermijden dat een akte nadat een of meerdere verkozen afstand deden van hun mandaat niet meer over het vereiste aantal handtekeningen beschikt om ontvankelijk te zijn.

2 Onverenigbaarheden

2.1 Algemeen

150. Het DLB bevat verschillende onverenigbaarheden, die tot gevolg hebben dat een verkozen zijn ambt of mandaat niet kan uitoefenen. Dit kan zijn omdat hij gelijktijdig een ander mandaat of ambt uitoefent dat onverenigbaar is met het mandaat van raadslid, of omdat hij bloed- of aanverwant is met iemand die hetzelfde mandaat bekleedt. In geval van een onverenigbaarheid kan de verkozen het mandaat niet opnemen en moet hij afstand doen van mandaat. Deze afstand is definitief.

151. Op basis van de ingediende verklaring op een onderzoek de gemeenteraad of een verkozen zich niet in een situatie van onverenigbaarheid bevindt. Als een verkozen een onverenigbaar ambt vervult en toch zijn mandaat als raadslid wil opnemen, moet hij voorafgaand aan de installatievergadering de nodige stappen ondernemen om dat ambt te beëindigen. Een verkozen raadslid dat zich op het ogenblik van de installatievergadering in een onverenigbare situatie bevindt, wordt geacht afstand te doen van het mandaat. De Raad van State heeft aangegeven dat bij het onderzoek van de geloofsbrieven, voorafgaand aan de eedaflegging, moet worden nagegaan of een verkozen zich in een situatie van onverenigbaarheid bevindt. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle bekende gegevens over de toestand van de betrokkene.²⁸

Het belang van tijdig ontslag nemen en het voorleggen van bewijs daarvan blijkt uit het arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen van 13 februari 2025.²⁹ In deze zaak was er bezwaar ingediend tegen een verkozen raadslid dat ook rechter in sociale zaken was, wat een onverenigbare functie is. Er ontstond discussie over de vraag of de verkozen tijdig zijn ontslag als rechter in sociale zaken had ingediend. De Raad oordeelde dat het ontslag, dat op 1 december zou zijn ingediend met ingangsdatum 4 december (de installatievergadering was op 5 december) nog niet formeel was aanvaard. De verkozen kon niet aantonen dat zijn ontslagbrief daadwerkelijk op 1 december 2024 was verzonden. Er was geen bewijs dat het ontslag formeel en definitief was ingediend voorafgaand aan de installatievergadering. Zelfs als het Koninklijk Besluit het ontslag retroactief zou goedkeuren met ingang van 4 december 2024, is het volgens de Raad

²⁸ RvS 12 juli 2007, nr. 173.416, Wemmel.

²⁹ R.Verkb. 13 februari 2025, nr. 2425-0036.

essentieel dat het ontslag op de datum van de installatievergadering al was ingediend. Daarom heeft de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de goedkeuring van de geloofsbrieven van het betrokken raadslid vernietigd en wordt hij geacht afstand te doen van het mandaat.

Deze uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen onderstreept dat het de verantwoordelijkheid van de verkozenen is om volledige informatie te verstrekken. Naast de verklaring op eer moeten zij eventueel ook andere documenten voorleggen die aantonen dat zij zich niet (meer) in een situatie van onverenigbaarheid bevinden. Het tijdig regelen van een ontslag uit een onverenigbaar ambt is een verantwoordelijkheid van de verkozene. Het agentschap stelt voor om dit in de volgende omzendbrief extra te benadrukken.

152. Het decreet ter versterking van de lokale democratie voegde 2 nieuwe onverenigbaarheden toe aan het mandaat van gemeenteraadslid. Deze onverenigbaarheden betreffen: (i) de directeur van een woonmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort en (ii) de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt. Het agentschap heeft geen vragen ontvangen over de toepassing van deze nieuwe onverenigbaarheden.

2.2 Familiale onverenigbaarheden en feitelijke samenwoningen

153. Het agentschap ontving verschillende vragen over familiale onverenigbaarheden. Het DLB voorziet in een onverenigbaarheid in geval van bloed- of aanverwantschap. Artikel 10, eerste lid, 7° van het DLB stelt dat volgende personen geen deel kunnen uitmaken van dezelfde gemeenteraad:

- bloedverwanten tot en met de tweede graad;
- aanverwanten in de eerste graad;
- echtgenoten of wettelijk samenwonenden.

Bij familiale onverenigbaarheden denken sommige verkozenen dat zij tijdelijk afstand kunnen doen van hun mandaat en dit later kunnen opnemen als de bloed- of aanverwant of de echtgenoot/wettelijke samenwonende het mandaat beëindigt. Ook bepaalde lokale besturen dachten dat een rechtstreeks verkozene die bloed- of aanverwant is en niet kan zetelen vanwege een familiale onverenigbaarheid, later in de gemeenteraad kan komen als de bloed- of aanverwant niet langer zetelt.

Een voorbeeld ter verduidelijking: een vader en een dochter zijn beide kandidaat en worden rechtstreeks verkozen in de gemeenteraad. Omdat zij bloedverwanten in de eerste graad zijn, kunnen zij niet beiden zetelen. Er zijn dan twee mogelijke situaties:

- (i) ze komen onderling overeen wie het mandaat zal opnemen door vrijwillig afstand te doen van het mandaat.
- (ii) als niemand vrijwillig afstand doet voor de installatievergadering, wordt de decretale voorrangsregel toegepast. Deze regel, opgenomen in artikel 10, tweede lid van het DLB, bepaalt de voorkeur op basis van de grootte van de quotiënten waarmee de zetels aan de kandidaten zijn toegekend. Deze regel bepaalt wie van beiden de zetel mag opnemen. De andere verkozene wordt dan geacht afstand te doen van mandaat vanwege de onverenigbaarheid (artikel 11, eerste lid DLB).

In beide situaties gaat het om een definitieve afstand van mandaat. Dit betekent dat de betrokkene het mandaat niet kan opnemen, zelfs niet als de bloed- of aanverwant in de verboden graad na bijvoorbeeld 3 jaar ontslag neemt.

Uit de ontvangen adviesvragen blijkt dat dit definitieve karakter van de afstand onvoldoende bekend is bij kandidaten en lokale besturen. Kandidaten moeten zich bewust zijn van de

onverenigbaarheden en de gevolgen als zij beiden verkozen worden. In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2024-2029 is opgenomen dat de onverenigbaarheden in de organieke regelgeving worden geëvalueerd. De evaluatie rond de familiale onverenigbaarheden zal hierin worden meegenomen. Vooruitlopend op de diepgaandere evaluatie is het agentschap van mening dat het logisch is dat deze niet samen kunnen zetelen om belangenvermenging te voorkomen. De vraag is echter of de afstand in geval van familiale onverenigbaarheid tijdelijk zou moeten kunnen zijn. In tegenstelling tot ambtelijke onverenigbaarheden, die beëindigd kunnen worden, is dit bij familiale onverenigbaarheden niet mogelijk. Kandidaten weten dat ze niet samen kunnen zetelen, maar voor de verkiezingen is het onduidelijk wie verkozen zal zijn. De kandidaten behoren ook niet per definitie tot dezelfde partij. Het agentschap geeft aan om in de aangekondigde evaluatie verder te onderzoeken er een noodzaak is voor een afwijkende regeling wat betreft het definitieve karakter van de afstand bij familiale onverenigbaarheid en wat de eventuele gevolgen daarvan zijn. Als dit wenselijk is, moet dit volgens het agentschap beperkt worden tot de situaties waarbij de decretaale voorrangregeling wordt toegepast. Als iemand vrijwillig afstand doet van mandaat, dan is die afstand per definitie definitief.

De VVSG heeft een gelijkaardige aanbeveling opgenomen in haar evaluatie. De VVSG stelt voor dat een tweede verkozen familielid dat niet kan zetelen opvolger kan blijven waardoor hij of zij het mandaat van raadslid kan opnemen als het mandaat van het familielid is geëindigd.

154. Er zijn veel vragen gesteld over feitelijke samenwoningen en waarom deze niet leiden tot onverenigbaarheid. Artikel 10, 7° van het DLB bepaalt dat bloedverwanten tot en met de tweede graad, aanverwanten in de eerste graad, en echtgenoten niet samen in de gemeenteraad mogen zetelen. Personen die een verklaring van wettelijke samenwoning hebben afgelegd, worden gelijkgesteld met echtgenoten, maar dit geldt niet voor feitelijke samenwonenden.

Een voorbeeld is de situatie waarin een pluspapa en plusdochter samen in de gemeenteraad kunnen zetelen, omdat zij feitelijk samenwonen en geen aanverwanten zijn. Als de pluspapa echter gehuwd of wettelijk samenwonend is met de moeder van de plusdochter, dan bestaat er wel een onverenigbaarheid vanwege aanverwantschap in de eerste graad.

De minister heeft in een schriftelijke vraag verduidelijkt dat het decreet is bedoeld om te voorkomen dat familieleden hun eigen belangen dienen in plaats van het gemeentelijk belang. Daarom zijn alleen aantoonbare verwantschappen vastgelegd, en is het onmogelijk om alle feitelijke relaties uit te sluiten.³⁰

Het agentschap onderschrijft het belang van het principe dat voorkomen moet worden dat eigen belangen primeren op het gemeentelijk belang. Feitelijke samenwoningen komen in verschillende vormen voor. Het is juridisch zeer moeilijk om feitelijke samenwoningen op te nemen in de lijst met onverenigbaarheden, aangezien deze moeilijk te definiëren en vast te stellen zijn. In de aangekondigde evaluatie van de onverenigbaarheden kan dit verder worden onderzocht. Het is belangrijk dat deze situaties in de deontologische code worden opgenomen, zodat betrokkenen er op een verantwoorde manier mee omgaan. Decretaal gezien is er geen beletsel voor feitelijke samenwonenden om samen in de gemeenteraad te zetelen of een uitvoerend mandaat op te nemen.

³⁰ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 268 (S. AERTS, antw. B. SOMERS).

3 Beleidsaanbevelingen samengevat

155. Hierna volgt een beknopte samenvatting van de beleidsaanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Voor de gedetailleerde analyse die deze beleidsaanbevelingen ondersteunt, wordt verwezen naar de toelichting in de verschillende delen.

(i) Onderzoek geloofsbrieven

156. Het agentschap stelt voor om in een decretale basis te voorzien voor het verzamelen en onderzoeken van de geloofsbrieven, die voldoet aan de AVG-vereisten. Daarnaast wordt voorgesteld om in de omzendbrief voor de installatie van de bestuursorganen in 2030 een toelichting te geven over de inzage in de geloofsbrieven, het opvragen van de geloofsbrieven door het lokaal bestuur zelf en de noodzaak om een situatie van onverenigbaarheid zo snel mogelijk te beëindigen als betrokkene het mandaat wil opnemen.

(ii) Onverenigbaarheden

157. Het is essentieel om belangenvermenging te voorkomen. De regels rond de onverenigbaarheden zijn hiervoor een belangrijk middel. In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur is opgenomen dat er een evaluatie zal plaatsvinden van de onverenigbaarheden die zijn opgenomen in de organieke regelgeving. Tijdens die evaluatie moet worden nagegaan of de huidige regels effectief zijn in het voorkomen van belangenvermenging en of er specifiek voor familiale onverenigbaarheden een afwijking moet komen op de algemene regel dat de afstand van mandaat definitief is.

HOOFDSTUK 7 – RANGORDE VAN DE GEMEENTERAADSLEDEN

158. In dit hoofdstuk bespreken we de vaststelling van de rangorde van de verkozenen. Tijdens de voorbereiding en afhandeling van de installatievergadering ontving het agentschap diverse vragen en opmerkingen. Deze vormen de kern van dit hoofdstuk en bieden inzicht in het proces van het vaststellen van de rangorde.

1 Het belang van de rangorde

159. Het agentschap ontving verschillende vragen over het belang van het vaststellen van de rangorde. Dit belang werd al toegelicht in de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 28):

“De vaststelling van de rangorde van de gemeenteraadsleden is van belang om te voorzien in de vervanging van de voorzitter van de gemeenteraad (als die niemand schriftelijk heeft aangewezen) of van een schepen, als die tijdelijk afwezig is.”

De rangorde is dus vooral belangrijk voor de vervanging van een afwezige voorzitter of een tijdelijk afwezige schepen als het college door die tijdelijke afwezigheid niet geldig zou kunnen vergaderen. De rangorde van de gemeenteraadsleden wordt overgenomen voor de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en kan relevant zijn als er een genderraadslid moet worden geïnstalleerd (art. 68, §2 DLB). Voor het overige heeft de (vaststelling van de) rangorde juridisch gezien geen belang.

2 Het bepalen van de anciënniteit

160. Op de installatievergadering wordt de rangorde van de gemeenteraadsleden vastgesteld op basis van hun anciënniteit als raadslid, zoals vermeld in artikel 6, §7, DLB. De anciënniteit omvat de totale tijd dat een gemeenteraadslid deel heeft uitgemaakt van de gemeenteraad van de betreffende gemeente. Die tijdsduur mag onderbroken zijn. Bij gelijke anciënniteit krijgt het gemeenteraadslid dat bij de laatste volledige vernieuwing van de gemeenteraad (13 oktober 2024) de meeste naamstemmen heeft behaald, een hogere rang. Bij een gelijk aantal naamstemmen krijgt het raadslid dat op de lijst stond met de meeste stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, een hogere rang.

161. Het gaat om de reële dienstactiviteit. De periode waarin een raadslid verhinderd is, telt niet mee voor de opbouw van de anciënniteit. Een verhinderd raadslid blijft titularis van het mandaat, maar beschikt tijdens de periode van verhindering niet over zijn prerogatieven en maakt dus geen actief deel meer uit van de gemeenteraad. Daarom wordt de periode van verhindering niet meegenomen in de berekening van de anciënniteit.

162. Sommige besturen vroegen waar de anciënniteit van de raadsleden te raadplegen is. Het vaststellen van de rangorde en het nagaan van de anciënniteit is de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Het Agentschap Binnenlands Bestuur houdt geen anciënniteit van raadsleden bij; dit moet door de gemeente worden bijgehouden. De mandatendatabank kan door lokale besturen worden gebruikt, mits de gegevens correct zijn ingevoerd door de lokale besturen. Deze databank bevat gegevens over lokale mandaten vanaf 2012.

163. Andere besturen vroegen of de anciënniteit als raadslid in de raad voor maatschappelijk welzijn, vóór de politieke integratie van gemeente en OCMW, meetelt voor de rangorde. Alleen de anciënniteit als gemeenteraadslid telt mee voor de berekening van de rangorde. Anciënniteit als raadslid voor de raad voor maatschappelijk welzijn wordt niet meegeteld. Voor de vroegere OCMW-

voorzitter die met raadgevende stem werd toegevoegd aan de gemeenteraad, geldt dat een periode als adviserend raadslid niet wordt meegerekend voor de anciënniteit.

164. Er werden ook vragen gesteld over de impact van de vervroegde installatievergadering. Omdat deze vergadering naar begin december is vervroegd, heeft een raadslid in de bestuursperiode na de verkiezingen van 14 oktober 2018 een anciënniteit opgebouwd van 5 jaar en 11 maanden. Sommige besturen dachten dat er een overgangsregeling was die deze periode als 6 jaar anciënniteit zou laten gelden. Zo'n regeling is echter alleen voorzien voor de berekening van de uittredingsvergoeding voor uitvoerende mandatarissen. Voor een raadslid dat in januari 2019 de eed heeft afgelegd en de hele bestuursperiode heeft gezeteld, bedraagt de anciënniteit 5 jaar en 11 maanden.

De verwarring komt doordat er een uitzondering is voor de berekening van de uittredingsvergoeding van uitvoerende mandatarissen. Als zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 149 van het decreet over het lokaal bestuur, krijgen zij een uittredingsvergoeding. Per gepresteerd jaar krijgt een uittredend uitvoerend mandataris 1 maand uittredingsvergoeding, met een maximum van 12 maanden. Dat de installatievergadering een maand vervroegd is, waardoor het laatste jaar van de vorige bestuursperiode 11 maanden en enkele dagen bedroeg, vormt geen beletsel voor de berekening van de uittredingsvergoeding. Het laatste jaar van de vorige bestuursperiode werd namelijk gelijkgesteld met 1 volledig jaar voor de berekening van de uittredingsvergoeding (artikel 109 Decreet 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur). Deze uitzondering geldt echter alleen voor de berekening van de uittredingsvergoeding en niet voor de vaststelling van de rangorde.

165. De anciënniteit opgebouwd als raadslid in een andere gemeente mag niet worden meegeteld. Voor het bepalen van de rangorde geldt alleen de anciënniteit opgebouwd in de gemeenteraad van de gemeente waarvoor men opnieuw verkozen is. Dit is anders voor fusiegemeenten, waar de anciënniteit als raadslid in een van de gemeenten die vrijwillig zijn samengevoegd, wel wordt meegeteld. De anciënniteit opgebouwd in de vroegere gemeente wordt bij een fusiegemeente dus behouden, zoals ook toegelicht in de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 230).

3 Afwezige verkozenen op de installatievergadering

166. Wie ziek of verhinderd is op de installatievergadering, kan de beoogde rangorde innemen zodra hij op de eerstvolgende gemeenteraadszitting de eed heeft afgelegd. Een opvolger die door afstand van mandaat of overlijden van een verkozen raadslid samen met de nieuwe raadsleden tijdens de installatievergadering of op de eerstvolgende gemeenteraadszitting na de installatievergadering is beëdigd, wordt nog op de ranglijst ingeschreven, net zoals de verkozen raadsleden van de installatievergadering. Uiteraard kan de afwezige verkozenen op de installatievergadering nog niet op de rangorde worden ingeschreven. De gemeenteraad stelt de rangorde opnieuw vast op de vergadering waarop de afwezige verkozenen zijn eed heeft afgelegd.

4 Vervanging raadslid tijdens bestuursperiode en impact op rangorde

167. Het agentschap ontving vragen over de situatie waarin een opvolger tijdens de bestuursperiode wordt geïnstalleerd. Sommige besturen denken dat de vervanger dezelfde rangorde krijgt als degene die hij of zij vervangt. Dat is echter niet het geval. Opvolgers die na de installatievergadering worden geïnstalleerd, worden altijd onderaan in de rangorde geplaatst volgens de datum van hun eedaflegging. De anciënniteit van de opvolger wordt dus niet meegenomen bij de bepaling van de rangorde.

5 Wijzigen van rangorde tijdens de bestuursperiode of op de installatievergadering

168. De rangorde van de gemeenteraadsleden wordt vastgesteld op basis van hun anciënniteit. Een opvolger tijdens de bestuursperiode wordt altijd achteraan in de rangorde geplaatst, ongeacht zijn anciënniteit. Sommige besturen vroegen of ze de rangorde konden wijzigen via een besluit van de gemeenteraad, gebaseerd op de mogelijkheid tot wijziging van de rangorde van de schepenen. Deze bepaling is echter niet van toepassing op de rangorde van de gemeenteraadsleden, die is opgesteld op basis van anciënniteit en niet op de volgorde van verkiezing.

6 Beleidsaanbevelingen samengevat

169. Het vaststellen van de rangorde van de verkozenen heeft geen problemen opgeleverd. Er zijn geen concrete beleidsaanbevelingen met betrekking tot het vaststellen van de rangorde. Het agentschap stelt voor om in de volgende Omzendbrief n.a.v. de installaties na de verkiezingen van 13 oktober 2030, op basis van de ontvangen adviesvragen, specifiekere informatie op te nemen over het onderzoek van de geloofsbrieven van een afwezige verkozene en van het bepalen van de rangorde bij een opvolging tijdens de bestuursperiode.

HOOFDSTUK 8 – DE VASTSTELLING VAN DE FRACTIES IN DE GEMEENTERAAD

170. Dit hoofdstuk bespreekt de vaststelling van de fracties in de gemeenteraad, een cruciaal agendapunt vanwege de impact op de aanduiding van de burgemeester. Het onderscheid tussen een lijst, een kartellijst en een fractie wordt uitgelegd, evenals het belang van de fractiegrootte bij de installatievergadering. Daarnaast worden de gevolgen van een raadslid dat als onafhankelijke gaat zetelen en de noodzaak van kartellijsten behandeld.

1 Het verschil tussen een lijst en een fractie

171. Voor een goed begrip van de onderstaande analyse is het onderscheid tussen de begrippen 'lijst', 'kartellijst' en 'fractie' essentieel. Deze termen komen terug in het DLB en zijn relevant voor de samenstelling en werking van de lokale bestuursorganen. Een lijst is een kandidatenlijst die meedoet aan de verkiezingen en nadien als één fractie zal zetelen in de gemeenteraad. Een kartellijst is ook een kandidatenlijst die meedoet aan de verkiezingen, waarvan de verkozenen twee fracties in de gemeenteraad zullen vormen.

172. Een fractie in de gemeenteraad is een groep van raadsleden die verkozen zijn op dezelfde lijst (artikel 36, §1 van het DLB). Het algemeen principe is dus dat de raadsleden die op dezelfde lijst verkozen zijn, 1 fractie vormen. Op dit principe bestaat één uitzondering: kandidaat-gemeenteraadsleden kunnen, als ze op één lijst zijn verkozen, toch twee fracties in de gemeenteraad vormen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 36, §2 van het DLB en artikel 71, vierde lid van het LPKD. De beslissing om na de verkiezingen vanuit één lijst twee afzonderlijke fracties te vormen in de gemeenteraad, moet al genomen zijn bij de indiening van de akte van voordracht of van de verbeteringsakte van de kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen. Als dat niet gebeurd is, kunnen geen aparte fracties in de gemeenteraad worden gevormd. Artikel 71, vierde lid van het LPKD bepaalt immers dat in voorkomend geval de voordrachtakte vermeldt dat de kandidaten beslissen dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen, conform artikel 36, §2 DLB. De voordrachtsakte vermeldt voor alle kandidaten tot welke fractie ze zullen behoren in geval van verkiezing. Die keuze is niet herroepbaar. Als een lijst kiest om na de verkiezingen in twee fracties te zetelen, is dit een kartellijst.

173. De mogelijkheid voor lijsten om op de installatievergadering nog te beslissen of de lijst al of niet wordt opgesplitst, bestaat niet meer. Lijsten moeten voorafgaand aan de verkiezingen beslissen of de lijst in twee fracties wordt opgesplitst. Die mogelijkheid bestond wel onder de regeling die van toepassing was na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018. Vroeger kon er nog op de installatievergadering definitief worden beslist om al dan niet twee fracties te vormen. Het decreet ter versterking van de lokale democratie heeft deze regeling gewijzigd. Deze wijziging hangt samen met de nieuwe wijze van aanduiding van de burgemeester. Het moet vanaf het begin duidelijk zijn of een lijst in afzonderlijke fracties splitst en bij welke fractie de verkozenen zullen behoren. De verkozenen kunnen niet speculeren en zich in functie van de verkozenen op de lijst die de meeste stemmen haalde, tot deze of gene fractie bekennen, noch kunnen ze dat achteraf doen in functie van het exclusief initiatiefrecht om een coalitie te vormen.³¹ Als een lijst na de verkiezingen in twee fracties splitst, is dit een kartellijst en is dat voor de verkiezingen bekend.

³¹ 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

2 De vaststelling van de fractiegrootte

174. Op de installatievergadering van de gemeenteraad worden de grootte en samenstelling van de fracties vastgesteld. De fractiegrootte wordt bepaald op basis van het aantal effectieve raadsleden dat voor die fractie de eed heeft afgelegd. Het vaststellen van de fracties heeft als doel om voor stabiliteit te zorgen gedurende de bestuursperiode.

De grootte van de fractie blijft gedurende de volledige bestuursperiode behouden wat betreft de aanduiding van de burgemeester. De reden is om de impact van de stem van de kiezer te behouden. In andere situaties kan het aantal zetels van een fractie alleen wijzigen als een raadslid dat behoort tot een kartellijst, gedurende de bestuursperiode wordt opgevolgd door een raadslid dat tot de andere fractie van de kartellijst behoort. Een raadslid dat aangeeft in de praktijk als onafhankelijke te zetelen of dat door zijn fractie uit de fractie wordt gezet, heeft geen impact op de fractiegrootte (cf. *infra* rn. 182).

3 Het gebruik van de begrippen 'lijst' en 'fractie' in het kader van de installatie van de lokale bestuursorganen

175. In het DLB wordt voor sommige aspecten gekeken naar de fractie, voor andere naar de lijst en soms naar beide. Dit onderscheid is alleen relevant als er sprake is van een kartellijst in de zin van artikel 36, §2 van het DLB. Zonder kartellijsten komen de verkozenen van een lijst overeen met de fractie. De grootte van de fractie heeft verschillende gevolgen, zoals bij de aanduiding van de burgemeester, de berekening van de meerderheidsvereisten in het kader van de constructieve motie van wantrouwen en de samenstelling van de gemeenteraadscommissies.

176. Enkele voorbeelden illustreren het belang van de begrippen 'lijst' en 'fractie'. Voor de toewijzing van het initiatiefrecht wordt gewerkt met de grootste lijst, omdat er op dat moment nog geen fracties zijn gevormd. De fracties worden pas vastgelegd op de installatievergadering zelf. Voor de volgorde van het initiatiefrecht wordt gekeken naar het stemcijfer van de lijst. Bij een kartellijst, wordt binnen die kartellijst gekeken naar de stemmenkampioen van de grootste 'kartelfractie'. Er wordt dan aan de hand van het proces-verbaal van de verkiezingen een voorafname gedaan op de fractiegrootte van de fracties binnen de kartellijst.

Voor de aanduiding van de burgemeester is de fractiegrootte doorslaggevend: het aantal zetels in de gemeenteraad is bepalend. Bij een gelijk aantal zetels, wordt gekeken naar het stemcijfer van de lijsten. Het aantal verkozenen van de lijst komt overeen met het aantal verkozenen van de fractie, behalve bij een kartellijst waar de lijst in twee fracties is gesplitst. Daarom kan voor de aanduiding van de burgemeester dus niet op lijstniveau worden gekeken. De decreetgever wilde de burgemeester toekennen aan de grootste meerderheidsfractie, wat ook een kartelfractie kan zijn.

Voor de voordracht van de schepenen, de voorzitter van de gemeenteraad en de voorzitter van het BCSD moet de voorgedragen kandidaat gesteund worden door de meerderheid van de personen van dezelfde lijst. Een kartellijst die in twee fracties splitst, moet -om zelf een schepen, voorzitter gemeenteraad of voorzitter van het BCSD te kunnen voordragen- de steun (handtekeningen) hebben van de meerderheid van de verkozenen op lijstniveau. Bijvoorbeeld:

Kartellijst A behaalt 9 zetels. Fractie A1 heeft 5 zetels en fractie A2 heeft 4 zetels. Als fractie A2 deel uit hun verkozenen een schepen wil voordragen en dus deel wil uitmaken van de meerderheid, hebben zij de handtekening nodig van minstens één verkozene van fractie A1. Er blijft dus een koppeling op lijstniveau tussen deze (kartel)fracties.

177. Bij de opvolging van de raadsleden wordt gekeken naar de lijst. Bijvoorbeeld: een raadslid van fractie A1 neemt ontslag. De eerste opvolger is van fractie A2. Het raadslid wordt opgevolgd op lijstniveau, niet automatisch door een opvolger van dezelfde fractie.

178. Regelgevend wordt gebruik gemaakt van de begrippen lijst en fractie. In principe zou het woord lijst in het DLB in de meeste gevallen vervangen kunnen worden door het begrip 'fractie', behalve bij kartellijsten. Het agentschap stelt voor de noodzaak naar de mogelijkheid van kartellijsten te onderzoeken met het oog op een vereenvoudiging van de regelgeving (cf. *infra* rn. 180 e.v.) en daarbij het belang te benadrukken van een duidelijke omschrijving van het begrip 'fractie' in het DLB.

4 De mogelijkheid tot verandering van de fractiegrootte

179. Als er binnen een kartellijst een wijziging komt van de raadsleden, kan de grootte van de fractie wijzigen gedurende de bestuursperiode. Dit heeft invloed op verschillende aspecten, zoals het vaststellen van de meerderheidsvereisten voor de aanneming van een constructieve motie van wantrouwen. Deze impact bestaat alleen bij een kartellijst.

Bij een kartellijst kan het voorkomen dat slechts één van beide fracties verkozenen heeft. Tijdens de installatievergadering wordt dan alleen deze fractie van de kartellijst met een bepaald aantal verkozenen vastgesteld. Als tijdens de bestuursperiode een opvolger van de andere fractie van de kartellijst in de gemeenteraad komt, zal de gemeenteraad de grootte van de fracties opnieuw moeten vaststellen. De vraag is of in dat geval ook de samenstelling van de gemeenteraadscommissies herzien kan worden, ondanks dat artikel 37, §3, tweede lid van het DLB niet specifiek in deze situatie voorziet. Voormeld lid stelt: *"Tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad wordt een fractie geacht hetzelfde aantal leden in de commissies te behouden. Als een lid uitdrukkelijk aan de gemeenteraad heeft meegedeeld dat het niet meer wil behoren tot zijn fractie, vermeld in artikel 36, kan dat lid niet meer zetelen, noch als lid van deze fractie, noch als lid van een andere fractie. Niettemin behouden die fracties het oorspronkelijke aantal leden in de commissie."* Deze bepaling is ingeschreven voor het specifieke geval waarbij een lid uitdrukkelijk aan de gemeenteraad heeft meegedeeld dat het niet meer wil behoren tot zijn fractie of waarbij iemand uit de fractie is gezet. In die situatie wordt de fractie geacht hetzelfde aantal leden te behouden, om de fractie geen nadeel te bezorgen als iemand onafhankelijke wordt. Uit de memorie van toelichting bij het Gemeentedecreet blijkt dat de bepaling is ingeschreven met de intentie om overloperij tegen te gaan. In de geest van het decreet is deze bepaling niet van toepassing op de situatie waarbij de grootte van een fractie wijzigt ten gevolge van een opvolging tussen twee fracties die een gezamenlijke lijst vormden. Het agentschap meent evenwel dat, wanneer de mogelijkheid van kartellijsten behouden blijft, het omwille van de rechtszekerheid aangewezen is om de realiteit van een gewijzigde fractiegrootte ingevolge een opvolging binnen een kartellijst, ook decretaal door te vertalen in het artikel over de samenstelling van de gemeenteraadscommissies. Voorgaande situatie is een voorbeeld van de impact van het voorzien in kartellijsten, meer bepaald de complexiteit die dit met zich meebrengt.

Een wijziging van de fractiegrootte tijdens de bestuursperiode heeft echter geen impact op de aanduiding van de burgemeester: de fractiegrootte blijft gedurende de volledige bestuursperiode bevroren. Dat volgt uit artikel 58, §1, eerste lid van het DLB: *"Tot de eerstvolgende vernieuwing van de gemeenteraad wordt een fractie geacht hetzelfde aantal leden te behouden voor wat betreft het gewicht van de fracties en de daaruit volgende benoeming van de burgemeester."*

5 De kartellijsten

180. Bepaalde politicologen suggereerden dat er door de nieuwe regels rond het initiatiefrecht en de aanduiding van de burgemeester meer kartels zijn gevormd. Ook in de media werd dit

gesuggereerd. Dit klopt vanuit juridisch oogpunt evenwel niet. Er is een onderscheid te maken tussen kartellijsten en eenheidslijsten. Op zogenoemde eenheidslijsten staan kandidaten van verschillende politieke partijen of van verschillende politieke ideologieën die na de verkiezingen als één fractie zullen zetelen. Juridisch wordt er geen onderscheid gemaakt tussen die lijsten en lijsten waarop alleen kandidaten van 1 politieke partij of strekking voorkomen, en die dus ook als één fractie zullen zetelen.

Het verschil tussen een eenheidslijst en een kartellijst, is dat een eenheidslijst na de verkiezingen als 1 fractie zal zetelen terwijl een kartellijst zal splitsen in twee fracties. In dit rapport wordt met een kartellijst een lijst bedoeld waarvan de kandidaten hebben aangegeven dat ze twee fracties zullen vormen. Er zijn in totaal slechts 14 lijsten ingediend die hebben aangegeven in 2 fracties te zullen splitsen. Op een totaal van 1.453 lijsten is dat minder dan 1 procent.

181. In de regelgeving wordt op verschillende plaatsen het begrip ‘fractie’ gehanteerd. Omdat het algemene principe (1 lijst = 1 fractie) een uitzondering kent, zijn in de regelgeving een aantal specifieke bepalingen opgenomen rond de kartellijst en de vaststelling van de fractiegrootte. De uitzondering dat de verkozenen van een lijst niet overeenkomen met de fractie heeft gevolgen op regelgevend vlak. Met het oog op administratieve vereenvoudiging suggereert het agentschap om stil te staan bij de noodzaak om na de verkiezingen te kunnen splitsen in 2 fracties. Minder dan 1 procent van de lijsten zijn momenteel kartellijsten, wat betekent dat er weinig tot geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid.

Een mogelijke reden is dat er vooraf meer samenwerkingen zijn gevormd die een eenheidslijst hebben opgeleverd en geen kartellijst. Voor de aanduiding van de burgemeester wordt namelijk op fractieniveau gekeken en niet op lijstniveau, wat een motief kan zijn om geen kartel aan te gaan maar om te streven naar een zo groot mogelijke fractie. Het beperkt gebruik van de mogelijkheid van kartellijsten bij de verkiezingen van 13 oktober 2024 roept de vraag op of deze mogelijkheid behouden moet blijven.

Als ervoor geopteerd wordt om niet meer in de mogelijkheid te voorzien om na de verkiezingen in twee fracties te splitsen, blijft het gebruik van het begrip ‘fractie’ wel behouden. Het begrip is decretaal nodig voor de werking van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden. Dat de fractie bij het niet toestaan van kartellijsten in alle situaties gelijk is aan de verkozenen van de lijst, biedt de mogelijkheid om de organieke regelgeving te vereenvoudigen en diverse afwijkende bepalingen te schrappen.

Bij de afweging om al dan niet de mogelijkheid tot kartellijsten te behouden, moet worden opgemerkt dat er cijfermatig geen vergelijkingspunt is met het aantal kartellijsten bij vorige verkiezingen, en dat de huidige regelgeving rond bijvoorbeeld de aanduiding van de burgemeester vermoedelijk invloed heeft gehad op het aantal kartellijsten.

6 De impact van een ‘onafhankelijk’ raadslid op de installatie van de bestuursorganen

182. In principe blijven de raadsleden gedurende de volledige bestuursperiode behoren tot de fractie waarvoor ze zijn verkozen. Zoals eerder aangegeven, zijn de grootte en de samenstelling van de fracties bepalend voor verschillende aspecten in het DLB. Het is mogelijk dat een raadslid als onafhankelijke gaat zetelen of uit zijn fractie wordt gezet. Er is slechts één rechtsgevolg verbonden aan het feit dat een raadslid als onafhankelijke zetelt: het onafhankelijk raadslid kan de fractie niet langer vertegenwoordigen in gemeenteraadscommissies (art. 37 DLB). Op het einde

van de vorige lokale bestuursperiode was 3 procent van de gemeenteraadsleden onafhankelijk geworden.³²

183. Verschillende lokale besturen stelden vragen over de mogelijkheid om als onafhankelijke te gaan zetelen en de impact daarvan op de vaststelling van de fracties en de berekening van de meerderheidsvereisten. Een raadslid is verkozen voor een bepaalde lijst en maakt deel uit van een bepaalde fractie. Juridisch gezien blijft dat raadslid gedurende de volledige bestuursperiode lid van de fractie waarvoor hij/zij verkozen is. Als een raadslid uit de fractie stapt of uit de fractie wordt gezet, is dat enkel *de facto* het geval.³³ Een onafhankelijk raadslid heeft geen rechtsgevolg voor de vaststelling van de fractiegrootte. De samenstelling en de grootte van de fracties zijn bepalend bij de aanduiding van de burgemeester. Een 'onafhankelijk' raadslid heeft dus geen impact op de fractiegrootte. Dit is ook bevestigd in een arrest van het Grondwettelijk Hof van 8 februari 2024.³⁴ Het ging om een prejudiciële vraag over de regeling in het Waalse Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie. De regeling is vergelijkbaar met de regeling in het DLB, waardoor de uitspraak van het Grondwettelijk Hof ook relevant is voor het Vlaamse Gewest. In de uitspraak van het Hof is aangegeven dat iemand die zijn fractie verlaat onder de huidige regeling, nog wordt geacht tot de politieke fractie te behoren waarvoor hij verkozen is.

184. Als een raadslid voor de installatievergadering aangaf als onafhankelijke te willen zetelen, werden er vragen gesteld rond de vaststelling van de grootte van de fracties. De vraag was of die verkozenen onder een aparte categorie 'onafhankelijke' moest worden geplaatst. Zoals eerder aangegeven, blijft een onafhankelijk raadslid juridisch tot zijn fractie behoren. Op de installatievergadering moet de grootte en de samenstelling van de fractie vastgesteld worden op basis van het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau en de eedafleggingen van de verkozenen op de lijsten. Na de installatievergadering kan het raadslid aangeven om *de facto* als onafhankelijke te willen zetelen. De gemeenteraad neemt daar dan kennis van. Het betrokken raadslid wordt in de notulen, op de website en in de mandatendatabank als onafhankelijke weergegeven, maar er volgt geen wijziging van de grootte en samenstelling van de fracties. Mocht het onafhankelijk raadslid de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie zijn, dan wordt hij of zij burgemeester. Het enige gevolg is dat de betrokkene niet langer namens de fractie kan zetelen in een gemeenteraadscommissie.

7 Beleidsaanbevelingen samengevat

185. Het agentschap stelt voor om het debat te voeren over de noodzaak van het behouden van kartellijsten. Bij de afgelopen verkiezingen was minder dan 1 procent van de lijsten een kartellijst, wat wijst op een zeer beperkt gebruik van deze mogelijkheid. Ondanks dit beperkte gebruik bevat de huidige regelgeving specifieke bepalingen voor kartellijsten, wat leidt tot complexiteit in de regelgeving. Het afschaffen van de mogelijkheid tot kartellijsten zou de regelgeving aanzienlijk vereenvoudigen. Het agentschap benadrukt daarbij het belang om het begrip fractie duidelijk te omschrijven in het DLB.

³² *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2023-2024, 11 maart 2024, nr. 165 (B. WARNEZ, antw. G. RUTTEN).

³³ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2021-2022, 6 september 2021, nr. 391 (B. WARNEZ, antw. B. SOMERS).

³⁴ GwH 8 februari 2024, nr. 18/2024.

HOOFDSTUK 9 - DE VERKIEZING VAN DE VOORZITTER VAN DE GEMEENTERAAD

186. Na de kennisname van de definitieve verkiezingsuitslag, het onderzoek van de geloofsbrieven van de verkozenen, de eedaflegging, de vaststelling van de rangorde en de vaststelling van de fracties is het volgende punt op de agenda van de installatievergadering de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad.

De procedure voor de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad is geregeld in artikel 7 DLB. De voorzitter wordt op de installatievergadering verkozen onder de gemeenteraadsleden van Belgische nationaliteit op basis van een akte van voordracht van kandidaat-voorzitter. Hieronder bespreken we de ontvankelijkheidsvereisten waaraan deze akte moet voldoen en de procedure wanneer geen of geen ontvankelijke akte van voordracht voor de installatievergadering is ingediend.

1 Ontvankelijkheidsvereisten akte van voordracht voor kandidaat-voorzitter

187. De akte van voordracht moet voldoen aan een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden. Deze voorwaarden worden hierna besproken. De voorzitter van de installatievergadering controleert of de akte van voordracht ontvankelijk is. Als de akte ontvankelijk is, wordt de voorgedragen-voorzitter verkozen verklaard. Dit is een loutere akteneming door de gemeenteraad; er vindt dus geen verkiezing plaats.

1.1 De kandidaat-voorzitter moet een gemeenteraadslid zijn dat de Belgische nationaliteit bezit

188. De vereiste dat de voorzitter van de gemeenteraad de Belgische nationaliteit moet bezitten, leidde in 1 gemeente tot de onontvankelijkheid van de ingediende akte. De verschillende nationaliteitsvereisten voor de voorzitter van de gemeenteraad (Belgische nationaliteit), de schepenen (nationaliteit van een lidstaat van de EU) en de burgemeester (Belgische nationaliteit) kwamen ook ter sprake in een antwoord op een parlementaire vraag.³⁵

Het voorbehouden van de functie van voorzitter van de gemeenteraad aan een raadslid met de Belgische nationaliteit, is de keuze van de federale wetgever. Deze keuze is gebaseerd op de Europese Richtlijn 94/80/EG die de uitvoering van het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen voor EU-burgers regelt. Deze richtlijn staat lidstaten toe om een nationaliteitsvereiste voor bepaalde functies, zoals die van voorzitter van de gemeenteraad, in te voeren.

De richtlijn is in Belgische regelgeving omgezet door de wet van 27 januari 1999, die de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de nieuwe gemeentewet en de gemeentekieswet wijzigde. Deze wet voerde een expliciete nationaliteitsvereiste in voor de burgemeester in artikel 13 van de Nieuwe Gemeentewet. Deze vereiste is nu nog steeds opgenomen in artikel 58 van het DLB.

Tot aan de verkiezingen van 15 oktober 2006 was de burgemeester automatisch ook de voorzitter van de gemeenteraad. Bij de invoering van het Gemeentedecreet in 2005 werd de functie van voorzitter losgekoppeld van het mandaat van de burgemeester. Het Gemeentedecreet bepaalde

³⁵ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2024-2025, vr. nr. 116 van 23 januari 2025 (E. ROBEYNS, antw. H. CREVITS).

dat de voorzitter wordt verkozen onder de gemeenteraadsleden die de Belgische nationaliteit bezitten, wat ook is overgenomen in het DLB.

De expliciete vermelding van de nationaliteitsvereiste bij de voorzitter van de gemeenteraad is een gevolg van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van Gemeentedecreet. De Raad van State gaf aan dat op grond van artikel 8, derde en vierde lid van de Grondwet het uitsluitend aan de federale wetgever toekomt om dit mandaat voor niet-Belgen open te stellen. De decreetgever kan zelf geen aanpassingen doen aan de nationaliteitsvereiste voor dit mandaat.³⁶

1.2 De voordracht gebeurt op de verplicht te gebruiken modelakte

189. De voordracht van een kandidaat-voorzitter moet gebeuren op het model GEM1, zoals vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 en gepubliceerd op de dag van de verkiezingen op de website van het agentschap. Uit de bevraging van de algemeen directeurs en de lijsttrekkers blijkt dat het gebruik van dit model, en bij uitbreiding alle modellen, positief geëvalueerd wordt (cf. *infra* rn. 303).

1.3 De ondertekeningvereisten

190. De voordracht moet gesteund zijn door een dubbele meerderheid: meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen én de meerderheid van personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat zijn verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-voorzitter voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen.

De voorzitter van de installatievergadering neemt bij het nagaan van de ondertekeningvereisten alleen de handtekeningen van de gemeenteraadsleden die de eed hebben afgelegd in aanmerking, inclusief de handtekeningen van de geïnstalleerde opvolgers.

Uit de adviespraktijk van het agentschap blijkt dat het niet voor iedereen duidelijk was dat ook opvolgers hun handtekening kunnen plaatsen op een akte van voordracht. Dit is vooral belangrijk in gemeenten met een krappe meerderheid. Deze vaststelling geldt voor alle voordrachten.

In één gemeente was de akte van voordracht voor de voorzitter van de raad onontvankelijk omdat deze niet voldeed aan de dubbele meerderheidsvereiste. De meerderheid had daar slechts één zetel op overschot. De akte van voordracht was enkel ondertekend door de effectieve verkozenen voor de gemeenteraad. Door een onverenigbaarheid kon een raadslid niet geïnstalleerd worden en telde zijn handtekening niet mee.

Eenzelfde probleem kan zich voordoen als een verkozene afstand doet van mandaat. Als de opvolger(s) in deze situatie niet mee hebben ondertekend, is de akte van voordracht onontvankelijk als niet voldaan is aan de ondertekeningvereisten. Het is daarom aangewezen dat, zeker in gemeenten met een krappe meerderheid een aantal opvolgers mee de akte ondertekent. Er is geen negatief gevolg als er een opvolger de akte mee heeft ondertekend, maar nog geen mandaat als raadslid opneemt. Alleen de handtekeningen van de geïnstalleerde raadsleden tellen mee.

Het agentschap stelt voor om in de toelichting bij de verplicht te gebruiken modelakten op te nemen dat het aangewezen is dat ook de eerste drie opvolgers de akte van voordracht

³⁶ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2024-2025, vr. nr. 116 van 23 januari 2025 (E. ROBEYNS, antw. H. CREVITS).

ondertekenen. De handtekening van deze opvolgers leidt immers niet tot een onontvankelijkheid van de akte.

1.4 De akte is tijdig ingediend

191. De akte van voordracht moet uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad aan de algemeen directeur worden bezorgd. Zoals eerder beschreven (cf. *supra* rn. 83) ligt de uiterste termijn voor het indienen van een akte van voordracht nu dichterbij de datum van de installatievergadering dan bij de vorige verkiezingen, toen de uiterste termijn 8 dagen voor de installatievergadering was. De termijn werd ingekort in functie van een installatievergadering in december. In de praktijk zorgde dit niet voor problemen.

192. Een eventuele aanpassing van de uiterste termijn om een akte in te dienen hangt samen met de beleidskeuze om de installatievergadering te verplaatsen naar begin januari.

2 Er is geen (ontvankelijke) akte van voordracht ingediend

193. De controle van de ontvankelijkheidsvereisten leidde in 2 gemeenten tot de vaststelling dat de akte niet ontvankelijk was en er niet kon worden overgegaan tot de verkiezing van de voorzitter op de installatievergadering. In één gemeente was de akte onontvankelijk omdat de voorgedragen kandidaat-voorzitter niet de Belgische nationaliteit had. In de andere gemeente was niet voldaan aan de ondertekeningvereisten.

Daarnaast zijn er 2 gemeenten waar er geen akte van voordracht van kandidaat-voorzitter voor de installatievergadering werd ingediend. Dit betreft de 2 gemeenten waar er geen coalitie kon worden gevormd en er moest worden overgegaan tot een individuele verkiezing van de schepenen.

194. Als er geen of geen ontvankelijke akte van voordracht van kandidaat-voorzitter aan de voorzitter van de installatievergadering is bezorgd, kiest de gemeenteraad binnen 14 dagen een voorzitter (artikel 7, § 4, eerste lid DLB). De gemeenteraadsleden kunnen voor deze verkiezing een akte van voordracht indienen die voldoet aan de volgende ontvankelijkheidsvoorwaarden:

1° ze draagt een gemeenteraadslid voor dat de Belgische nationaliteit heeft;

2° ze is gedaan op de modelakte GEM2 vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024;

3° ze is ondertekend door de meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat zijn verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-voorzitter voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen;

4° ze is uiterlijk drie dagen voor de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad na de installatievergadering aan de algemeen directeur bezorgd.

195. De ontvankelijkheidsvereisten zijn dus identiek aan deze voor een akte van voordracht van kandidaat-voorzitter die wordt ingediend voor de installatievergadering. Enkel de ondertekeningvereisten en het verplicht te gebruiken model verschillen. Waar een akte van voordracht model GEM1 moet ondertekend zijn door een dubbele meerderheid (meerderheid van raadsleden én meerderheid van raadsleden van de lijst van de kandidaat-voorzitter) behoeft een voordracht op model GEM2 enkel de meerderheid van de eigen lijst van de kandidaat-voorzitter. Er kunnen dus verschillende akten van voordracht GEM2 worden ingediend. Uiteraard mits naleving van de verbodsbepaling op het ondertekenen van méér dan een akte van voordracht voor hetzelfde mandaat. De voorzitter van de vergadering gaat na of de akte(n) van voordracht ontvankelijk is (zijn).

De verkiezing vindt plaats bij geheime stemming. De kandidaat die de volstrekte meerderheid van de stemmen heeft behaald, is verkozen tot voorzitter van de gemeenteraad. De volstrekte meerderheid is behaald als een kandidaat meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen behaalt, waarbij onthoudingen niet worden meegerekend.

Het decreet voorziet ook in een regeling voor het geval er verschillende kandidaten zijn voorgedragen en geen enkele kandidaat de volstrekte meerderheid van de stemmen behaalt. Enkel in dit geval vindt een tweede stemronde plaats tussen de twee kandidaten die in de eerste stemronde de meeste stemmen hebben behaald. In de tweede stemronde is geen volstrekte meerderheid van stemmen meer vereist. De kandidaat die de meerderheid van de stemmen behaalt, wordt verkozen tot voorzitter. Bij staking van stemmen in de tweede stemronde is de kandidaat die bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste naamstemmen heeft behaald, verkozen tot voorzitter. Als de naamstemmen bepalend zijn en de kandidaten een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, wordt de voorgedragen kandidaat verkozen van wie de lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste stemmen heeft behaald.

Voor een uitgebreide toelichting en evaluatie van de stemprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 10 over de individuele verkiezing van de schepenen, aangezien de procedure dezelfde is.

196. In de 4 gemeenten waar geen voorzitter van de gemeenteraad kon worden verkozen op de installatievergadering, leidde de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad volgens de hier beschreven procedure in alle gevallen tot een verkiezing van een voorzitter op de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad binnen 14 dagen. De verkozen voorzitter behaalde telkens in de eerste stemronde de volstrekte meerderheid van de stemmen.

3 Uittredende voorzitter van de gemeenteraad zit de installatievergadering voor

197. De voorzitter van de gemeenteraad wordt verkozen op de installatievergadering van de gemeenteraad of op de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad binnen 14 dagen. Tot aan de verkiezing van de voorzitter zit de uittredende voorzitter van de gemeenteraad de installatievergadering voor. Dit is bepaald in artikel 6, §2 DLB:

“De uittredende voorzitter van de gemeenteraad zit de installatievergadering voor. Hij blijft voorzitter van de gemeenteraad tot een nieuwe voorzitter verkozen is. Als de uittredende voorzitter van de gemeenteraad de installatievergadering niet kan voorzitten, wordt ze voorgezeten door een uittredend lid van het college van burgemeester en schepenen in volgorde van hun rang.”

Dit betekent ook dat de nieuw verkozenen na de goedkeuring van de geloofsbrieven de eed afleggen in handen van de uittredende voorzitter (artikel 6, §3 DLB). De uittredende voorzitter legt, als die herkozen is als gemeenteraadslid, de eed af in handen van het oudste gemeenteraadslid (of in voorkomend geval het op een na oudste gemeenteraadslid).

Dit houdt ook in dat, in het geval er geen of geen ontvankelijke akte van voordracht voor kandidaat-voorzitter voor de installatievergadering is ingediend, de uittredende voorzitter ook de daaropvolgende vergadering van de gemeenteraad binnen 14 dagen na de installatievergadering voorzit tot aan de verkiezing van de nieuwe voorzitter.

Het agentschap ontving een aantal adviesvragen waaruit blijkt dat men het lokaal niet altijd evident vindt om de uittredende voorzitter de vergadering nog te laten voorzitten in het geval deze niet meer zou herkozen zijn als raadslid. Het decreet bepaalt evenwel duidelijk welke taken

een uittredende voorzitter nog heeft en dit staat los van zijn eventuele herverkiezing als raadslid of niet. Het is daarbij wel relevant mee te geven dat als de uittredende voorzitter niet herkozen is, hij/zij niet kan meestemmen.

Het is de uittredende voorzitter van de gemeenteraad die decretaal de opdracht heeft om de verkozenen op te roepen voor de installatievergadering (art. 6 DLB). Als de uittredende voorzitter dit niet doet, regelt het DLB wie instaat voor de oproeping:

- als er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing en de verkozenen worden niet bijeengeroepen door de uittredende voorzitter op één van de eerste vijf werkdagen van december vindt de installatievergadering van rechtswege plaats op de vijfde werkdag van december in het gemeentehuis om 20 uur. De algemeen directeur brengt voor de goede orde de nieuw verkozen gemeenteraadsleden daarvan op de hoogte.
- als er een bezwaar is ingediend en de (nieuwe) verkiezing vervolgens geldig wordt verklaard en de verkozenen worden niet binnen de 15 dagen bijeengeroepen na de dag waarop de uitslag van de (nieuwe) verkiezing definitief is, gebeurt de bijeenroeping door een uittredend lid van het college van burgemeester en schepenen in volgorde van rang.

Na zijn verkiezing neemt de nieuwe voorzitter van de gemeenteraad het voorzitterschap over van de uittredende voorzitter. Er is geen bijkomende eedaflegging als voorzitter nodig. De eedaflegging als raadslid volstaat omdat het mandaat als voorzitter geen uitvoerend mandaat is.

4 De beleidsaanbevelingen samengevat

198. Het agentschap heeft geen specifieke aanbevelingen voor de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad en ziet geen noodzaak om de huidige procedure te wijzigen. Voor een evaluatie van de procedure rond de individuele verkiezing wordt verwezen naar hoofdstuk 10.

HOOFDSTUK 10 - DE VERKIEZING VAN DE SCHEPENEN, MET INBEGRIIP VAN DE EEDAFLEGGING EN DE BEPALING VAN DE RANGORDE VAN DE SCHEPENEN

199. We bespreken de gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen en de algemene procedure rond de verkiezing van de schepenen, met nadruk op de naleving van het initiatiefrecht. Daarnaast worden de problemen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de gezamenlijke akte van voordracht en de procedure voor de individuele verkiezing van de schepenen geanalyseerd. Tot slot worden beleidsaanbevelingen gedaan om de huidige werkwijze te verbeteren en te vereenvoudigen.

1 De gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen

1.1 Algemene procedure rond de verkiezing van de schepenen en de naleving van het initiatiefrecht

200. De procedure voor de verkiezing van de schepenen is opgenomen in artikel 42 tot en met 49 DLB. De gemeenteraad verkiest de schepenen onder de gemeenteraadsleden op basis van een gezamenlijke akte van voordracht van de kandidaat-schepenen. Om ontvankelijk te zijn moet de gezamenlijke akte van voordracht aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° ze is gedaan op de modelakte GEM 3, zoals vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024;

2° ze is ondertekend door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen;

3° ze is ondertekend door de meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaten zijn verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-schepenen voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen;

4° ze is uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad aan de algemeen directeur bezorgd.

Naast de algemene ontvankelijkheidsvoorwaarden die gelden voor elke akte van voordracht voor de uitvoerende mandaten op de installatievergadering (zoals het verplicht gebruik van de modelakte en de ondertekeningvereisten), moet de gezamenlijke akte van voordracht van de kandidaat-schepenen ook voldoen aan de voorwaarde van het initiatiefrecht, zoals opgenomen in artikel 43, §1, vierde lid DLB.

De naleving van het initiatiefrecht betekent dat de gezamenlijke akte van voordracht moet worden ingediend gedurende de periode waarin één van de verkozenen op de ondertekenende lijsten het initiatiefrecht had én dat de akte ondertekend is tijdens de periode van het initiatiefrecht van één van de ondertekenende lijsten. Het is decretaal niet vereist dat de houder van het initiatiefrecht de akte van voordracht zelf heeft ondertekend, maar wel dat hij of zij de akte persoonlijk indient bij de algemeen directeur. Eerder is al gesuggereerd om deze vereiste te herbekijken (cf. *supra* rn. 48).

De overtreding van het gebod dat de gezamenlijke akte moet zijn ondertekend met naleving van het initiatiefrecht wordt bestraft met dezelfde sanctie die geldt voor de overtreding van het verbod om meer dan één akte van voordracht te ondertekenen (artikel 43, §1, vierde lid DLB). Dit betekent dat de verkozenen die een dergelijke akte ondertekenen met miskenning van het

initiatiefrecht, worden gesanctioneerd overeenkomstig artikel 7, §2 DLB. De VVSG stelt de sanctie voor de miskenning van het initiatiefrecht in vraag: zijn deze niet te zwaar, zeker voor wie onbewust de regels miskende? De sanctie is echter bedoeld om de naleving van het initiatiefrecht te waarborgen en te voorkomen dat de procedure wordt ondermijnd. Daarom is het agentschap van mening dat de sanctie op de naleving van het initiatiefrecht best behouden blijft.

201. De voorzitter van de installatievergadering moet specifiek nagaan op welke datum de gezamenlijke akte van voordracht is ingediend. Dit gebeurt op basis van de datum waarop de algemeen directeur de akte voor ontvangst heeft ondertekend. De algemeen directeur noteert bij ontvangst van de akte welke verkozenen op dat moment het initiatiefrecht uitoefende.

Daarnaast controleert de voorzitter ook het moment van ondertekening van de akte. De gezamenlijke akte mag niet ondertekend zijn voordat of nadat een van de lijsten die de akte ondertekende, het initiatiefrecht had. De controle van het moment waarop de handtekeningen zijn geplaatst, is echter niet eenvoudig aangezien het hier om natte handtekeningen gaat. Er is geen bewijs van het exacte moment waarop de handtekening is geplaatst. Het bewijs dat een akte met miskenning van het initiatiefrecht is ondertekend, moet worden geleverd door degene die dit beweert. Dit kan met alle middelen van recht. De beoordeling komt in eerste instantie toe aan de voorzitter van de gemeenteraad. Bij betwisting is de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (en nadien eventueel de Raad van State) bevoegd. Er zijn hierover geen betwistingen geweest.

Een oplossing om in de toekomst enige onzekerheid en geschillen hieromtrent uit te sluiten, bestaat erin om de akte van voordracht te digitaliseren. De datum van de ondertekening van de gezamenlijke akte van voordracht staat alleen vast met een digitale handtekening.

Als de gezamenlijke akte van voordracht voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten en is ondertekend met naleving van het initiatiefrecht, dan worden de kandidaat-schepenen verkozen verklaard en is het maximaal aantal schepenen vastgelegd tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad. Het gaat om een loutere akteneming. Op de installatievergadering vindt dus geen verkiezing d.m.v. stemming meer plaats.

1.2 Problemen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de gezamenlijke akte van voordracht

202. In de adviespraktijk van het agentschap zijn een aantal ontvankelijkheidsproblemen met betrekking tot de gezamenlijke akte van voordracht voor kandidaat-schepenen naar voor gekomen. Deze worden hierna besproken.

1.2.1 Voorzitter van het BCSD is ook voorgedragen op de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen

203. De situatie heeft zich voorgedaan dat de kandidaat-voorzitter voor het BCSD ook werd voorgedragen als kandidaat-schepen in de gezamenlijke akte van voordracht van de kandidaat-schepenen. Dit is te begrijpen vanuit de lokale coalitievorming waarin schepenen en de voorzitter van het BCSD als toegevoegd schepen samen de te verdelen mandaten vormen onder de fracties die de coalitie zullen vormen. De voordracht van de voorzitter van het BCSD op de gezamenlijke akte van voordracht zorgt echter voor juridische problemen. De gemeente en het OCMW zijn vooralsnog afzonderlijke rechtspersonen. De raad voor maatschappelijk welzijn is bevoegd om de voorzitter van het BCSD te verkiezen, ongeacht of die op het moment van zijn verkiezing al schepen is of toegevoegd schepen wordt. Er moet dus steeds een voordracht voor het mandaat van voorzitter van het BCSD gebeuren die beoordeeld wordt op de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn.

Daarnaast kan, door het opnemen van de BCSD-voorzitter op de gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen, de ontvankelijkheid van deze akte in het gedrang komen als daardoor het maximum aantal schepenen, zoals decretaal vastgelegd, wordt overschreden. De gemeenteraad is, binnen de grenzen van het minimum en maximum aantal schepenen bepaald in het DLB (artikel 42, § 1, eerste en tweede lid) bevoegd om het aantal schepenen vast te stellen in de gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen. Als de voorzitter van het BCSD, die na zijn verkiezing door de raad voor maatschappelijk welzijn, nog geen lid van het schepencollege was en dus toegevoegd schepen wordt (artikel 42, § 1, derde lid) ook op de gezamenlijke voordracht van de schepenen wordt vermeld, kan hierdoor het decretaal bepaalde maximum worden overschreden.

204. Uit de bevraging blijkt dat bijna 80 procent van de lijsttrekkers vragende partij is om de voordracht van de voorzitter van het BCSD te integreren in de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen. Het agentschap stelt voor om met het oog op de installatie van de lokale bestuursorganen na de verkiezingen van 2030 de voordracht voor de schepenen en de voorzitter van het BCSD op één akte samen te brengen.

Deze aanbeveling moet bekeken worden in samenhang met de mogelijke juridische integratie van gemeente en OCMW. De Vlaamse Regering wil verdere stappen zetten richting een volledige juridische integratie van gemeente en OCMW. In het federaal regeerakkoord staat dat de OCMW-wetgeving zal worden aangepast zodat de deelstaten de mogelijkheid krijgen om desgewenst een volledige integratie gemeente-OCMW te realiseren. In een parlementaire vraag gaf de minister al aan dat als het juridisch mogelijk wordt gemaakt om effectief twee aparte rechtspersonen te laten samensmelten, er nog veel kan worden vereenvoudigd. Als die juridische integratie voltooid is, zal ook voor de verkiezing van de mandaten een analyse moeten gebeuren.³⁷ De aanbeveling blijft relevant, ook als er geen juridische integratie volgt tussen gemeente en OCMW.

1.2.2 De ondertekeningvereisten

205. De gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen moet ondertekend zijn door een dubbele meerderheid: de meerderheid van de verkozenen van de lijsten die aan de verkiezingen deelnamen én de meerderheid van de verkozenen van de lijst van de voorgedragen kandidaat-schepenen.

Het bleek echter niet duidelijk dat ook opvolgers hun handtekening kunnen plaatsen op een gezamenlijke akte van voordracht. Aangezien de installatie van de gemeenteraadsleden op het moment van ondertekening nog niet heeft plaatsgevonden, hanteert het decreet de term 'verkozenen' en 'personen verkozen' en niet de term 'gemeenteraadsleden'. Overeenkomstig artikel 43, §2, tweede lid DLB neemt de voorzitter van de gemeenteraad bij de controle van de ondertekeningvereisten alleen de handtekeningen van de gemeenteraadsleden die de eed hebben afgelegd in aanmerking, inclusief de handtekeningen van de opvolgers die de akte van voordracht hebben ondertekend en die nadien als gemeenteraadslid de eed hebben afgelegd. De akte van voordracht kan dus naast een meerderheid van de verkozenen voor de gemeenteraad, eveneens de handtekeningen van hun eventuele opvolgers bevatten. Op de installatievergadering zal na de eedaflegging worden nagegaan of de akte door een meerderheid van de effectieve gemeenteraadsleden ondertekend werd. Een akte van voordracht die weliswaar door een meerderheid van verkozenen voor de gemeenteraad is ondertekend, maar die na de eedaflegging niet door een meerderheid van gemeenteraadsleden ondertekend blijkt te zijn, is niet ontvankelijk.

Het is dus aan te raden om, zeker in gemeenten met een krappe meerderheid, de akte van voordracht niet alleen te laten tekenen door de verkozenen voor de gemeenteraad, maar ook door

³⁷ [*Comm.Binn. VI.Parl. 2024-2025, 11 februari 2025, VOU nr. 1305 \(B. WARNEZ\).*](#)

hun opvolgers. Het is immers mogelijk dat bepaalde verkozenen omwille van afstand, overlijden of onverenigbaarheid, de eed als gemeenteraadslid niet zullen (kunnen) afleggen.

206. In een aantal gemeenten bleek dat de gezamenlijke akte niet zou voldoen aan de meerderheidsvereisten omdat een verkozenen niet geïnstalleerd zou worden en geen enkele opvolger de akte had ondertekend. Als het ging om een verkozenen die in toepassing van artikel 8 DLB afstand van mandaat had gedaan, kon men dit oplossen. De betrokken verkozenen kon de afstand van mandaat intrekken, waardoor hij/zij geïnstalleerd werd als raadslid en de geplaatste handtekening in aanmerking kon worden genomen voor de ondertekeningsvereisten. Het betrokken raadslid kon dan na zijn installatie ontslag geven.

Deze werkwijze is echter niet mogelijk als een verkozenen zich in een situatie van onverenigbaarheid bevindt (bijvoorbeeld als personeelslid van de gemeente waar hij verkozen is). Als door de afstand van mandaat de akte niet langer aan de ondertekeningsvereisten voldeed, moest de voorzitter dit vaststellen. De gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen is dan niet ontvankelijk en de gemeenteraad moet binnen 14 dagen overgaan tot de individuele verkiezing van de schepenen (cf. *infra* nr. 208).

Dit probleem kan worden verholpen door in de toelichting bij de verplicht te gebruiken modelakten op te nemen dat het aan te raden is dat ook bijvoorbeeld de eerste drie opvolgers de gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen ondertekenen. De handtekening van deze opvolgers leidt immers niet tot een onontvankelijkheid van de akte (cf. *supra* nr. 190).

Een andere mogelijkheid om dit probleem op te lossen, is om te onderzoeken of een akte nog kan worden aangepast of aangevuld, zonder dat de sanctie van de dubbele handtekening van toepassing is. Momenteel bestaat de mogelijkheid om, als de verkiezingsuitslag definitief gewijzigd is ingevolge een arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State, een verbeterende akte van voordracht in te dienen. Deze mogelijkheid is beperkt tot gevallen waarin er een klacht tegen de verkiezingen is ingediend en de uitspraak leidt tot een gewijzigde verkiezingsuitslag. Als er geen klacht tegen de verkiezing is en men de ingediende akte nog wil aanvullen (bijvoorbeeld door deze nog te laten ondertekenen door een opvolger) dan valt men terug op het (beperkte) contentieux van de bevoegde rechtscolleges.

Zo oordeelde de Raad van State in een arrest van 5 juli 2013 als volgt over verbeteringen/wijzigingen van gezamenlijke voordrachtakten:³⁸

“Vastgesteld dient immers te worden dat niet wordt betwist dat, met de sub 17 beschreven knullige operatie, álle betrokken partijen bij de akte van voordracht van 19 oktober 2012, dit zijn zowel de voordragers zelf als de voorgedragen kandidaat-schepenen en hun opvolgers, tot uiting hebben willen en hebben gebracht, dat zij hun instemming betuigen met het feit dat bepaalde verkozenen niet meer worden voorgedragen of op een andere plaats in de rangorde worden voorgedragen. Daaruit blijkt dat zij op dat ogenblik te kennen geven de voordrachten in de akte van 19 oktober 2012 te willen vervangen door de voordrachten gedaan in de akte van 24 oktober 2012.

Verzoekende partijen merken terecht op dat artikel 45 van het gemeentedecreet – anders dan het geval is bij de voordracht van kandidaten voor de raad voor maatschappelijk welzijn – niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om een ondertekende en neergelegde akte van voordracht van kandidaat-schepenen te wijzigen of aan te vullen. Uit artikel 45 kan

³⁸ RvS 5 juli 2013, nr. 224.270, Michiels e.a.

echter niet worden afgeleid dat onder geen enkel beding een verbetering of een wijziging zou zijn toegelaten.

[...]”

Op basis van dat arrest leek een verbetering/wijziging van de gezamenlijke voordrachtsakte destijds dus niet helemaal uitgesloten te zijn voor de Raad van State als die verbetering/wijziging door alle ondertekenaars gebeurt. Dit is echter geen vaststaande rechtspraak van de Raad van State. Er is hierover weinig contentieux. Aangezien er een sanctie staat op het ondertekenen van meerdere akten voor hetzelfde mandaat, zijn verkozenen ook zeer voorzichtig.

207. De vraag of er voorzien moet worden in de mogelijkheid om in andere gevallen dan een gewijzigde verkiezingsuitslag een nieuwe akte van voordracht (verbetering/aanvulling) te kunnen indienen, vereist een zorgvuldige afweging door de decreetgever. Hierbij dienen alle relevante elementen tegen elkaar te worden afgewogen.

Voordelen

Het voordeel van deze mogelijkheid is dat gemaakte fouten, zoals een tekort aan handtekeningen, kunnen worden gecorrigeerd. Dit voorkomt onvoorspelbare of chaotische situaties ten gevolge van een individuele verkiezing en biedt flexibiliteit voor onvoorziene omstandigheden.

Nadelen

Daartegenover staat dat het de verantwoordelijkheid is van de lokale verkozenen om ervoor te zorgen dat de ingediende akte ontvankelijk is. Ze kennen de consequentie als de akte onontvankelijk is. Het bieden van een mogelijkheid tot correctie kan deze verantwoordelijkheid ondermijnen. Een regeling om de akte te laten aanvullen of te verbeteren roept vragen op over de waarde van de oorspronkelijk ingediende akte. Dit kan leiden tot verwarring en onzekerheid over de geldigheid van de documenten. Bovendien mag de mogelijkheid niet leiden tot overloperij, aangezien dat de stabiliteit van het bestuur kan bedreigen. Dat was precies de reden waarom de decreetgever in het verleden de regels m.b.t. de voordrachtsakten zo bepaalde.

Voorstel

Het agentschap stelt voor om zeer omzichtig om te gaan met het voorzien van dergelijke mogelijkheden, aangezien dit de regelgeving complexer maakt en tot onzekerheid kan leiden voor de betrokkenen. Als er toch wordt voorzien in bijkomende mogelijkheden om een ingediende akte te verbeteren, moeten hier strikte voorwaarden aan gekoppeld zijn.

2 De individuele verkiezing van de schepenen

2.1 De procedure rond de individuele verkiezing van de schepenen

208. De procedure over de individuele verkiezing van de schepenen is vastgelegd in artikel 43, §3 DLB. Als er geen gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen aan de voorzitter van de installatievergadering wordt bezorgd, of als de ingediende gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen onontvankelijk is, dan beslist de gemeenteraad op de installatievergadering over het aantal te verkiezen schepenen. Binnen 14 dagen wordt dan overgegaan tot de afzonderlijke verkiezing van schepenen onder de gemeenteraadsleden.

Deze procedure heeft zich voorgedaan in 4 gemeenten (1,4% van de lokale besturen). Er is voor deze situaties, specifiek Blankenberge en Willebroek, veel aandacht geweest. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze procedure een uitzonderingssituatie is. In 274 gemeenten is de procedure

van de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen correct toegepast. In de 6 randgemeenten en de gemeenten Voeren worden de schepenen rechtstreeks verkozen en wordt er dus niet gewerkt met een gezamenlijke akte van voordracht.

2.1.1 Ontbreken gezamenlijke akte van voordracht op de installatievergadering

209. Tijdens de installatievergadering neemt de gemeenteraad kennis van het feit dat er geen (ontvankelijke) gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen aan de voorzitter van de installatievergadering is bezorgd. Binnen 14 dagen wordt dan overgegaan tot de individuele verkiezing van de schepenen.

210. Na de kennisname van het ontbreken van een (ontvankelijke) gezamenlijke akte van voordracht, beslist de gemeenteraad over het aantal individueel te verkiezen schepenen. Deze beslissing wordt, in toepassing van artikel 33 DLB, genomen met volstrekte meerderheid van stemmen. Dit betekent dat het voorstel moet worden aangenomen met meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen, waarbij onthoudingen niet worden meegerekend. Bij staking van stemmen wordt het voorstel verworpen. Een beslissing van de gemeenteraad waarbij het aantal te verkiezen schepenen wordt vastgesteld is dus steeds vereist. Het is niet zo dat wanneer verschillende voorstellen hierover worden weggestemd, het aantal van rechtswege wordt vastgesteld op het minimum of maximum aantal schepenen dat decretaal is bepaald.

2.1.2 Bepaling datum eerstvolgende zitting gemeenteraad binnen 14 dagen

211. De voorzitter bepaalt de datum van de zitting waarop de individuele verkiezing van de schepenen geagendeerd wordt. Hierbij moet de termijn voor de oproeping van de raadsleden, zoals bepaald in artikel 20 DLB (ten minste acht dagen voor de dag van de vergadering) en de uiterste termijn van 14 dagen waarbinnen de individuele verkiezing moet plaatsvinden, worden nageleefd.

2.1.3 Individuele akten van voordracht voor schepenen

212. De gemeenteraadsleden kunnen kandidaat-schepenen voordragen via een individuele akte van voordracht. Om ontvankelijk te zijn moet de individuele akte van voordracht aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° ze is gedaan op de modelakte GEM4, zoals vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024;

2° ze is ondertekend door de meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat zijn verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-schepenen voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen;

3° ze is uiterlijk drie dagen voor de vergadering van de gemeenteraad aan de algemeen directeur bezorgd.

De verbodsbepaling voor wie meer dan één akte van voordracht per schepenenmandaat ondertekent, is van toepassing. De akte van voordracht kan, onder dezelfde voorwaarden als bij een gezamenlijke voordracht van de kandidaat-schepenen, een einddatum van het mandaat en eventueel de naam of namen van een of meer opvolgers vermelden.

2.1.4 De vergadering van de gemeenteraad binnen veertien dagen

213. De voorzitter van de gemeenteraad controleert of de individuele akten van voordracht voldoen aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden (artikel 43, §3, vijfde lid DLB). De verkiezing vindt plaats via geheime stemming door evenveel afzonderlijke stemmingen als er schepenen te kiezen

zijn (artikel 43, §3, zesde lid DLB). Eerst wordt gestemd over de kandidaat of kandidaten voor het eerste schepenmandaat, daarna volgt de tweede stemming voor het tweede schepenmandaat enzovoort. De kandidaat die de volstreekte meerderheid van de stemmen behaalt, wordt verkozen tot schepen.

Artikel 43, §3, zevende en achtste lid DLB beschrijven de stemprocedure:

“De kandidaat die de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald, is verkozen tot schepen. Als geen enkele kandidaat de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald en als verschillende kandidaten zijn voorgedragen voor het vacante schepenmandaat, vindt een tweede stemronde plaats. In de voormelde tweede stemronde wordt gestemd op de twee kandidaten die in de eerste stemronde de meeste stemmen hebben behaald. Bij staking van stemmen in de eerste stemronde komt de kandidaat die bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste naamstemmen heeft behaald, in aanmerking voor de tweede stemronde. De kandidaat die in de tweede stemronde de meerderheid van de stemmen heeft behaald, is verkozen tot schepen. Bij staking van stemmen in de tweede stemronde is de kandidaat die bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste naamstemmen heeft behaald, verkozen tot schepen.

Als de naamstemmen bepalend zijn en de kandidaten een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, is de voorgedragen kandidaat van de lijst die bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste stemmen heeft behaald, verkozen”.

214. Per schepenmandaat wordt onmiddellijk overgegaan tot een tweede stemronde zodra vaststaat dat bij de eerste stemming geen volstreekte meerderheid werd bereikt. De tweede stemronde volgt dus direct nadat bij de eerste stemronde is gebleken dat er geen volstreekte meerderheid werd bereikt. Dit enkel op voorwaarde dat er meerdere kandidaten zijn voorgedragen en er geen volstreekte meerderheid van neen-stemmen was. In geval van afzonderlijke verkiezing van de schepenen bepaalt artikel 43, §4 DLB dat de rang van de schepenen, die de gemeenteraad wel nog kan wijzigen na de installatievergadering, wordt bepaald door de volgorde van de stemmingen.

215. Voor volstreekte meerderheid in de eerste stemronde geldt dat meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen nodig is, waarbij onthoudingen niet worden meegerekend. Ook ongeldige stemmen worden niet meegenomen in de berekening van de vereiste meerderheid. In de tweede stemronde is geen volstreekte meerderheid van de stemmen vereist; de kandidaat die de (gewone) meerderheid van de stemmen behaalt, wordt verkozen tot schepen. Dit betekent dat de kandidaat die meer geldige ja-stemmen heeft dan de andere kandidaat, wordt verkozen. Bij gelijk aantal stemmen in de tweede stemronde wordt de kandidaat met de meeste naamstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen verkozen tot schepen (artikel 43, §3, zevende lid DLB). Een tweede stemronde leidt dus altijd tot een verkozen schepen.

De verkozen schepenen leggen de eed af in handen van de voorzitter van de gemeenteraad (artikel 44 DLB).

2.2 Rechtspraak van de Raad van State

216. De volgende rechtspraak van de Raad van State is relevant om de huidige procedure over de individuele verkiezing van de schepenen te kunnen evalueren.

2.2.1 Mogelijkheid voor de raadsleden om een nee-stem uit te brengen

217. In arrest nr. 38.488 van 14 januari 1992 oordeelde de Raad van State dat bij de schepenverkiezingen (zoals bij andere benoemingen) – zelfs als er maar één kandidaat is – de

raadsleden een nee-stem moeten kunnen uitbrengen die evenveel waard is als een ja-stem. Het is volgens de Raad van State onaanvaardbaar dat een kandidaat zou worden benoemd tegen de uitdrukkelijke wil van de meerderheid. Noch uit de letter, noch uit de geest van de wet kan worden afgeleid dat de enige schriftelijk voorgedragen kandidaat automatisch moet worden verkozen. Wanneer die enige kandidaat niet de vereiste meerderheid van stemmen behaalt, wordt het mandaat niet toegekend.

Het stemformulier moet dus altijd in de mogelijkheid voorzien om een nee-stem uit te brengen, ook als er maar één kandidaat is. Als in de eerste stemronde de nee-stemmen de volstrekte meerderheid van de stemmen behalen, dan is de kandidaat of zijn de kandidaten niet verkozen. Dit betekent dat, zelfs als er meerdere kandidaten zijn voorgedragen, er een kans bestaat dat niemand tot schepenen wordt verkozen. Deze situatie deed zich voor een aantal schepenenmandaten voor in de gemeente Willebroek.

2.2.2 Mondeling voordragen van kandidaten ter zitting

218. In arrest nr. 39.922 van 29 juni 1992 oordeelde de Raad van State dat wanneer kandidaten regelmatig schriftelijk zijn voorgedragen, het niet mogelijk is om tijdens de zitting nog mondeling voordrachten te doen. Als geen van de schriftelijk voorgedragen kandidaten de vereiste meerderheid behaalt, moet de procedure van schriftelijke voordrachten worden hervat. Het onbestuurbaar of moeilijker bestuurbaar worden van de gemeente in dergelijke omstandigheden is niet het gevolg van de correcte toepassing van de wet, maar van de eventuele onwil van de gemeenteraad om zich aan de wet te houden.

Het is dus niet toegestaan om ter zitting nog mondeling een kandidaat voor te dragen voor een schepenenambt als er voor dat ambt al schriftelijke voordrachten zijn ingediend, zelfs als de schriftelijk voorgedragen kandidaat niet de vereiste meerderheid bekomt.

Als het mandaat niet kon worden ingevuld, moet dit tijdens een volgende vergadering van de gemeenteraad binnen de 14 dagen opnieuw worden behandeld. Er is niets dat verhindert dat de afgewezen kandidaat opnieuw wordt voorgedragen.

2.2.3 Geheime stemming

219. Het DLB schrijft voor dat de individuele verkiezing via geheime stemming gebeurt. In arrest nr. 40.853 van 27 oktober 1992 oordeelde de Raad van State dat het geheim van de stemming bij een individuele verkiezing van de schepenen tot *“doel heeft de vrijheid en onafhankelijkheid van de gemeenteraadsleden bij het uitbrengen van hun stem te waarborgen in aangelegenheden die welbepaalde personen betreffen”*. Later wordt dieper ingegaan op de geheime stemming (cf. *infra* rn. 228).

2.3 Toepassingsgevallen en toepassingsvragen

220. In 4 gemeenten werden de schepenen individueel verkozen volgens de hierboven beschreven procedure. In Maasmechelen en Maaseik was er een gezamenlijke akte van voordracht ingediend, maar deze werd onontvankelijk verklaard omdat niet de meerderheid van de geïnstalleerde raadsleden de akte had ondertekend. In Blankenberge en Willebroek was er voorafgaand aan de installatievergadering geen gezamenlijke akte van voordracht ingediend.

In Blankenberge, Maasmechelen en Maaseik werden de schepenen individueel verkozen op de gemeenteraadsvergadering binnen 14 dagen na de installatievergadering. In Willebroek zijn niet alle schepenen verkozen op de vergadering van de gemeenteraad binnen 14 dagen. Hierna gaan we dieper in op de specifieke vragen die hierbij rezen met betrekking tot de samenstelling en werking van de bestuursorganen.

2.3.1 Kan een raadslid worden voorgedragen voor meerdere schepenmandaten

221. Als gemeenteraadslid kan men, vanwege van het verbod op dubbele handtekening, slechts één akte van voordracht ondertekenen per schepenmandaat (art. 43, §3, vierde lid DLB). Een raadslid kan echter wel voor meerdere schepenmandaten worden voorgedragen in een individuele akte van voordracht. Als een raadslid voor meerdere schepenmandaten is voorgedragen en hij wordt verkozen als schepen, dan vervalt zijn voordracht voor het andere schepenmandaat. Er kan immers niet gestemd worden over iemand die al als schepen is verkozen.

2.3.2 De mogelijkheid van een tweede stemronde als er slechts 1 kandidaat is

222. Om verkozen te worden, moet de voorgedragen kandidaat de volstrekte meerderheid van stemmen behalen. Als er maar 1 kandidaat is en deze kandidaat niet de volstrekte meerderheid behaalt, wordt de kandidaat-schepen niet verkozen. Er volgt ook geen tweede stemronde. Het mandaat kan dan tijdens die zitting van de gemeenteraad niet ingevuld worden.

Een tweede stemming bij afzonderlijke verkiezing van de schepenen is alleen mogelijk als:

- (i) er twee of meer raadsleden afzonderlijk worden voorgedragen voor een bepaald schepenmandaat;
- (ii) geen enkele van die kandidaten de volstrekte meerderheid behaalt;
- (iii) er geen volstrekte meerderheid is van neen-stemmen.

Enkel in dit geval wordt er opnieuw gestemd op de 2 kandidaten die in de eerste stemronde de meeste stemmen hebben behaald. In de tweede stemronde is geen volstrekte meerderheid van de stemmen vereist; de kandidaat die meer geldige ja-stemmen heeft bekomen dan de andere kandidaat, wordt verkozen. Een tweede stemronde leidt dus altijd tot een verkozen schepen. Twee voorbeelden om dit te verduidelijken.

Voorbeeld 1

Er is 1 kandidaat voorgedragen voor een schepenmandaat. Er zijn 27 raadsleden. De stemuitslag is als volgt: 13 ja-stemmen, 13 nee-stemmen, 1 onthouding. De kandidaat heeft niet de volstrekte meerderheid van de stemmen behaald en is dus niet verkozen. Er volgt geen tweede stemronde omdat er maar 1 kandidaat was.

Voorbeeld 2

Er zijn 2 kandidaten voorgedragen voor een schepenmandaat. Er zijn 27 raadsleden. De stemuitslag is als volgt: kandidaat 1: 13 ja-stemmen, kandidaat 2: 0 stemmen, 13 neen-stemmen, 1 onthouding. Geen enkele kandidaat heeft de volstrekte meerderheid van stemmen behaald en ook de nee-stemmen hebben geen volstrekte meerderheid. Er volgt een tweede stemronde tussen deze 2 kandidaten.

2.3.3 Staking van stemmen in de eerste stemronde

223. Als er meerdere kandidaten zijn voorgedragen voor een bepaald schepenambt en geen van hen behaalt de volstrekte meerderheid, en er ook geen volstrekte meerderheid van nee-stemmen is, moet er opnieuw moeten worden gestemd op de twee kandidaten die in de eerste stemronde de meeste stemmen hebben behaald. Een voorbeeld ter verduidelijking:

Er zijn 3 kandidaten voorgedragen voor een schepenmandaat. Er zijn 27 raadsleden. De stemuitslag is als volgt: kandidaat 1: 8 ja-stemmen, kandidaat 2: 8 ja-stemmen en kandidaat 3: 11 ja-stemmen. Kandidaat 3 behaalde het meeste stemmen, maar geen volstrekte

meerderheid. Kandidaat 3 gaat door naar de tweede stemronde. Tussen kandidaten 1 en 2 moet dan gekeken worden naar het behaalde aantal naamstemmen van de betrokkenen om te bepalen wie doorgaat naar de tweede stemronde.

2.3.4 De procedure en gevolgen als nog niet alle schepenen individueel verkozen zijn

224. Tijdens de installatievergadering in Willebroek werd vastgesteld dat er geen gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen en evenmin een akte van voordracht voor kandidaat-voorzitter van het BCSD werd ingediend. De gemeenteraad besloot om het aantal schepenen vast te leggen op 5. Op de daaropvolgende gemeenteraad binnen de 14 dagen, werden 2 van de 5 schepenen verkozen. Voor de mandaten van de derde, vierde en vijfde schepenen betreft, waarvoor telkens twee kandidaten waren voorgedragen, werden de kandidaten in de eerste stemronde telkens weggestemd door een volstrekte meerderheid van stemmen. Evenmin werd de voorzitter van het BCSD verkozen.

225. Deze uitkomst leidde tot vragen over de continuïteit van het bestuur en de procedure om de overige schepenmandaten in te vullen. Hieronder worden deze punten puntsgewijs toegelicht.

Een eerste onduidelijkheid betrof het moment waarop het nieuwe schepencollege in functie kan treden. Het nieuwe college van burgemeester en schepenen kan pas rechtsgeldig vergaderen als meer dan de helft van het college geïnstalleerd is. Dit naar analogie met de gemeenteraad die maar rechtsgeldig kan vergaderen als de meerderheid van de raadsleden geïnstalleerd is. Aangezien in Willebroek slechts 2 van de 5 schepenen waren verkozen en er nog geen voorzitter van het BCSD was, konden deze nog niet in functie treden en bleven de uittredende schepenen in functie. Zodra een derde schepenen zou worden verkozen zou het nieuwe schepencollege van start kunnen gaan. In Willebroek was de grootste fractie vertegenwoordigd in het schepencollege, waardoor er ook duidelijkheid was over de aangewezen-burgemeester. De aangewezen-burgemeester kon zijn eed afleggen als aangewezen-burgemeester zodra de meerderheid van de leden van het college geïnstalleerd was.

Een tweede vraag betrof de voorzitter van het BCSD: als er al nieuwe schepenen verkozen zijn en die al zouden kunnen starten, blijft de uittredende voorzitter van het BCSD dan in functie als er nog geen nieuwe voorzitter verkozen is? Artikel 98, derde lid DLB bepaalt dat als tijdens de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, aansluitend op de installatievergadering van de gemeenteraad, geen voorzitter van het BCSD is verkozen, de uittredende voorzitter van het blijft functioneren totdat de raad voor maatschappelijk welzijn een nieuwe voorzitter heeft verkozen overeenkomstig artikel 90, §3 DLB. Deze uittredende voorzitter blijft toegevoegd aan het schepencollege.

De vraag was ook hoe de procedure verder moest verlopen nu nog niet alle schepenen verkozen zijn. De procedure voor de individuele verkiezing van de schepenen, zoals opgenomen in artikel 43, §3 DLB blijft van toepassing voor de gevallen waarbij voor bepaalde schepenmandaten nog geen kandidaat verkozen is. Dat is ook zo aangegeven in het arrest van de Raad van State van 29 juni 1992 (cf. *supra* rn. 218). Er wordt dus opnieuw binnen de 14 dagen een gemeenteraad bijeengeroepen met als agendapunt de individuele verkiezing van de (nog niet ingevulde) schepenmandaten. Deze procedure wordt indien nodig herhaald.

Uiteindelijk kon in Willebroek een bestuurscoalitie worden gesloten na een bemiddelingsopdracht door de gouverneur en konden de overige schepenmandaten via individuele verkiezing worden ingevuld tijdens de gemeenteraad van 9 januari. Daarna is het volledige college van burgemeester en schepenen van start gegaan.

2.4 Evaluatie van de procedure van de individuele verkiezing van de schepenen

226. De procedure voor de individuele verkiezing van de schepenen, zoals opgenomen in artikel 43, §3 DLB, is een uitzonderingsprocedure die enkel van toepassing is als er geen gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen is ingediend, of als deze onontvankelijk is. Het aantal gevallen waarin deze procedure wordt toegepast, is beperkt tot de situaties waar er een ontvankelijkheidsprobleem is met de gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen of wanneer geen coalitie kon worden gevormd voorafgaand aan de installatievergadering. Dezelfde procedure geldt voor de mandaten van voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het BCSD die niet konden ingevuld worden tijdens de installatievergadering.

De echte 'test' van de procedure zijn de gevallen waarin geen gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen kon worden ingediend omdat er geen coalitie kon worden gevormd. In andere gevallen leidt de procedure van de individuele verkiezing doorgaans tot de door de gevormde meerderheid vooropgestelde samenstelling omdat al duidelijk is welke lokale partijen een akkoord hadden gesloten, wat dan wordt geformaliseerd via de individuele verkiezing van de mandaten.

227. De procedure vindt haar oorsprong in artikel 15 van de nieuwe gemeentewet (NGW). Onder de NGW werden de schepenen door de raad uit zijn midden verkozen op basis van een akte van voordracht per schepenmandaat. Tot 2006 was de huidige uitzonderingsprocedure van artikel 42, §3 DLB de normale procedure om het schepencollege samen te stellen.

Met het gemeentedecreet van 15 juli 2005 werd afgestapt van de procedure uit de NGW en werd de gezamenlijke akte van voordracht van de kandidaat-schepenen ingevoerd. De aanwijzing van schepenen gebeurt nu op basis van een gezamenlijke akte van voordracht met een dubbele meerderheid: die van de verkozenen voor de gemeenteraad en die van de lijst waarop de schepen werd verkozen. Op die manier wenste de decreetgever de inbreng van de verkozen raadsleden bij het aanwijzen van de uitvoerende mandatarissen te vergroten. Op de installatievergadering vindt dus geen verkiezing meer plaats, omdat de akte van voordracht alleen onontvankelijk kan zijn als zij door een meerderheid van gemeenteraadsleden is ondertekend.

De procedure die onder de NGW gold voor elk schepencollege geldt sinds de inwerkingtreding van het gemeentedecreet alleen in uitzonderlijke gevallen waarin geen of geen ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht van kandidaat-schepenen aan de voorzitter van de installatievergadering wordt bezorgd.

Het agentschap meent dat deze procedure behouden kan blijven. De procedure is probleemloos toegepast in 3 van de 4 gemeenten. In de gemeente waar de procedure initieel niet tot een schepencollege leidde, was dit niet te wijten aan de procedure, maar aan onenigheid onder de lokale fracties die er niet slaagden tot een akkoord te komen.

Geheime stemming

228. Eerder is aangegeven dat er geheim wordt gestemd bij de individuele verkiezing van de schepenen. Hierna wordt aangegeven wat de redenen waren van de decreetgever om in een geheime stemming te voorzien en wat de voor- en nadelen hiervan zijn.

229. In de memorie van toelichting bij het gemeentedecreet is de motivering opgenomen voor het geheim karakter van de stemming:

“Daarnaast voorziet het decreet ook in een geheime stemming in geval van individuele verkiezing van de schepenen, voor zover geen gezamenlijke akte van voordracht werd voorgelegd en in geval van verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad bij gebrek aan

ontvankelijke akte van voordracht met een dubbele meerderheid (artikel 8, §3 en 45, §3). Het gaat eveneens om een stemming over "personen". Bovendien wordt ervan uitgegaan dat een geheime stemming meer aangewezen is in de gevallen dat men er niet in geslaagd is om een gezamenlijke akte van voordracht neer te leggen".

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de geheime stemming tot doel heeft de vrijheid en onafhankelijkheid van de gemeenteraadsleden bij het uitbrengen van hun stem te waarborgen in aangelegenheden die welbepaalde personen betreffen (RvS nr. 40.853 van 27 oktober 1992). In een arrest uit 1990 (RvS nr. 35.188 van 12 juni 1990) verwoordt de Raad de ratio legis voor de geheime stemming als volgt:

"Overwegende dat de door artikel 66 van de oude gemeentewet voorgeschreven geheime stemming het algemeen beginsel onder woorden brengt dat de vrijheid en de onafhankelijkheid waarborgt waarmee de gemeenteraadsleden hun stem moeten kunnen uitbrengen in aangelegenheden die bepaalde personen betreffen en dat de niet-nakoming van die substantiële vorm de wettigheid van de stemming aantast".

Ook in de omzendbrief BA 2000/08³⁹ wordt over de geheime stemming in die lijn het volgende opgenomen:

"De bestuurde mag dan ook bijvoorbeeld uit het gemeenteraadbesluit houdende een benoeming niet kunnen afleiden welke gemeenteraadsleden bij een geheime stemming voor de ene en niet voor de andere kandidaat hebben gestemd. De geheime stemming heeft immers tot doel de vrijheid en de onafhankelijkheid van de raadsleden bij het uitbrengen van hun stem te waarborgen, dus zonder enige druk van buitenuit. Het stemgeheim zou dan ook geschonden worden wanneer een raadslid, door zijn stem herkenbaar te maken, het aan andere raadsleden of derden mogelijk maakt na te gaan of hij zich bijvoorbeeld aan een stemafpraak heeft gehouden".

De geheime stemming is in artikel 34 van het DLB ook voorzien voor volgende aangelegenheden:

- de vervallenverklaring van het mandaat van gemeenteraadslid en van schepen;
- de aanwijzing van de leden van de gemeentelijke bestuursorganen en van de vertegenwoordigers van de gemeente in overlegorganen en in de organen van andere rechtspersonen en feitelijke verenigingen;
- de beëindiging van een mandaat in gemeentelijke bestuursorganen, in overlegorganen en in de organen van andere rechtspersonen en feitelijke verenigingen ;
- individuele personeelszaken.

230. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is in algemene termen het volgende opgenomen rond het al dan niet geheim karakter van de stemming:⁴⁰

"Het staat aan de bevoegde wetgever, wanneer hij de wijze van stemmen van een collegiale vergadering wenst te regelen, te appreciëren wat de risico's van interne of externe druk op het stemgedrag van de leden kunnen zijn en te bepalen of de stemming over individuele personen al dan niet geheim moet zijn.

Het staat aan die wetgever om te bepalen in welke mate de aard en de samenstelling van het collegiale orgaan, de aard van de te nemen beslissing, de situatie van de leden van die

³⁹ Omzendbrief BA 2008/08 van 17 november 2000 betreffende de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen op besluiten van provinciale en gemeentelijke overheden en de OCMW's - gecoördineerde onderrichtingen, BS 17 november 2000.

⁴⁰ GwH 28 februari 2013, nr. 23/2013, overw. B.3.

vergadering, alsook de positie van de personen die het voorwerp zijn van een stemming, vereisen dat een stemming over die personen geheim zou moeten zijn”.

231. In de afweging rond het geheim karakter van de stemming moeten volgende elementen worden meegenomen.

Publiek stemmen is een fundamenteel onderdeel van de transparantie en verantwoordingsplicht van gekozen mandatarissen tegenover hun kiezers. Het geeft burgers de mogelijkheid om te zien hoe hun vertegenwoordigers stemmen en hen daarop aan te spreken. In uitzonderlijke situaties moet er geheim worden gestemd. De reden daarvoor is om externe druk op het stemgedrag te verminderen en een eerlijker en objectiever stemproces te garanderen. Door het gebruik van een geheime stemming kunnen raadsleden vrijer en in volle onafhankelijkheid hun stem uitbrengen zonder zich zorgen te maken over mogelijke beïnvloeding van buitenaf.⁴¹ Daarom is er voorzien in een geheime stemming bij de individuele verkiezing van de schepenen. In de memorie van toelichting bij het gemeentedecreet is ook aangegeven dat de geheime stemming zelfs meer is aangewezen in gevallen dat men er niet in geslaagd is om een gezamenlijke akte van voordracht voor te leggen. De procedure van de individuele verkiezing is wezenlijk anders de procedure waarbij in alle openheid voorafgaand aan de installatievergadering een handtekening wordt geplaatst op de gezamenlijke akte van voordracht. De geheime stemming zorgt ervoor dat raadsleden zich op hun eigen oordeel kunnen baseren zonder politieke druk te voelen.

Anderzijds zijn er argumenten op te werpen die pleiten voor een publieke stemming in geval van individuele verkiezing van de schepenen. Het publiek karakter van de stemming kan worden overwogen omdat de akten van voordracht voor de individuele verkiezing van de schepenen al ondertekend zijn door minstens de meerderheid van de verkozenen van de lijst die de kandidaat voordraagt. Van die verkozenen is minstens de stemintentie wel al gekend. Een ander argument is dat de individuele verkiezing ertoe dient dat er een meerderheid wordt verkozen. Het is voor een werkbare meerderheid logisch dat je zou weten wie welke meerderheid in het zadel heeft geholpen.

Daarnaast is een argument dat het ook transparant moet zijn voor de burgers om te weten door welke meerderheid de gemeente nu wordt bestuurd. Een openbare stemming zorgt voor meer transparantie; de meerderheid wordt vastgelegd voor de volledige periode van de bestuursperiode. Door een openbare stemming kunnen de gemeenteraadsleden verantwoordelijk worden gehouden voor hun keuze. Tot slot versterken openbare stemmen mogelijk de democratische waarde omdat het proces zo inzichtelijker wordt voor burgers.

De risico's voor een openbare stemming zijn eerder al besproken, waarbij druk en intimidatie en verlies van vrijheid om de echte voorkeur te uiten er enkele van zijn. Dit kan de eerlijkheid van de stemming beïnvloeden en participatie bevorderen.

232. De individuele verkiezing is ingeschreven als een ultiem middel: er moet een meerderheid komen. Bovenstaande argumenten zijn ontwikkeld op basis van de huidige regelgeving en rechtspraak rond de individuele verkiezing van de schepenen. Deze argumenten zijn mee te nemen in de beleidsbeoordeling rond het geheim karakter van de stemming. Het agentschap is van mening dat de redenen voor de geheime stemming bij de individuele verkiezing van de schepenen nog steeds gelden en dat de geheime stemming in de huidige procedure best behouden blijft.

⁴¹ RvS 13 juni 1973, nr. 15.920, Rutsaert en De Meyer; *Vr. en Antw.* VI.Parl. Comm. Binn. 3 juni 2008.

3 De gendervereiste bij de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen

3.1 Regelgeving

233. Volgens artikel 42, §3, eerste lid DLB moet het college van burgemeester en schepenen uit personen van verschillend geslacht bestaan. Dit voldoet aan artikel 11bis van de Grondwet, dat de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in het college van burgemeester en schepenen vereist. Deze verplichting geldt niet bij de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in de randgemeenten en de gemeente Voeren.

234. Als het college na de eedaflegging van de burgemeester alleen uit personen van hetzelfde geslacht bestaat, is het niet rechtsgeldig samengesteld. Artikel 42, §3, tweede en derde lid DLB voorziet in een regeling om de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in het schepencollege te garanderen. De laatst verkozen schepen in rang (niet de voorzitter van het BCSD) wordt vervangen door het gemeenteraadslid van het andere geslacht met de meeste naamstemmen op dezelfde lijst. Als meerdere raadsleden van het andere geslacht een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, krijgt het raadslid dat de hoogste plaats op de lijst bekleedt, voorrang onder die raadsleden. Als er geen verkozen raadsleden van het andere geslacht op die lijst zijn, wordt de schepen automatisch vervangen door de eerste opvolger van het andere geslacht op die lijst.

Als de laatst verkozen schepen in rang bij de gemeenteraadsverkiezingen op een lijst werd verkozen die maar één kandidaat bevat, wordt de voorlaatste schepen in rang vervangen. Als ook die op een lijst met maar één kandidaat stond, wordt de derde laatste schepen in rang vervangen, enzovoort.

3.2 Het ijkpunt voor de beoordeling of het schepencollege rechtsgeldig is samengesteld

235. Het ijkpunt om te bepalen of het schepencollege rechtsgeldig is samengesteld uit personen van verschillend geslacht, ligt op het moment dat het college volledig is samengesteld. Dit is het geval wanneer de benoemde burgemeester zijn eed heeft afgelegd bij de provinciegouverneur (art. 42, §3 DLB). Voorheen lag dit ijkpunt op het moment dat de voorzitter van het BCSD verkozen was. Door de nieuwe wijze van aanduiding van de burgemeester is het ijkpunt aangepast via het wijzigingsdecreet van 3 mei 2024. De memorie van toelichting bij dit wijzigingsdecreet stelt:

“Dit artikel stemt artikel 42, §3, tweede en derde lid, van het DLB af op de nieuwe regeling over de aanwijzing van de burgemeester. Artikel 42, §3, van het DLB gaat er nog vanuit dat het college volledig is samengesteld zodra de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) is verkozen. Maar door de nieuwe regeling voor de aanwijzing van de burgemeester, die geldt vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2024, zullen eerst de schepenen verkozen worden, nadien de voorzitter van het BCSD en pas daarna zal kunnen worden overgegaan tot de aanwijzing van de burgemeester. Het college zal pas op dat moment volledig zijn. Als dan blijkt dat in het college uitsluitend personen van hetzelfde geslacht zitting hebben, zal de schepen die de laatste in rang is, moeten worden vervangen. In de praktijk zorgt de vereiste voor de samenstelling van het college door personen van een verschillend geslacht bijna nooit voor problemen. Iedereen kent de regel en past die toe. Voor die uiterst zeldzame keer dat het college toch alleen personen van hetzelfde geslacht zou tellen, zal het correctiemechanisme (de vervanging van de laatste schepen) op het juiste moment in werking moeten treden. Dat is op het moment dat het college volledig is samengesteld, zijnde nadat de burgemeester de eed heeft afgelegd bij de provinciegouverneur.”

236. In één gemeente stelde zich een probleem rond de gendervereiste. De voorgedragen schepenen, de voorgedragen BCSD-voorzitter (tevens schepen) en de aangewezen-burgemeester waren allemaal van hetzelfde geslacht. Tot aan de eedaflegging van de burgemeester bij de provinciegouverneur bestond het college dus niet uit personen van verschillend geslacht. Dit leidde tot een klacht bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, die echter laattijdig werd ingediend en door de Raad werd verworpen.⁴²

237. Momenteel is bijna 40 procent van de schepenen een vrouw.⁴³ Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lokale verkozenen om ervoor te zorgen dat er personen van het verschillend geslacht in het college van burgemeester en schepenen zetelen en zo het correctiemechanisme te vermijden. De hierboven beschreven situatie is alleenstaand en uitzonderlijk. Om te voorkomen dat er tussen de eedaflegging van de aangewezen-burgemeester en zijn eedaflegging als benoemde burgemeester bij de provinciegouverneur alleen leden van hetzelfde geslacht in het college zouden zetelen, is een decretale aanpassing nodig. Er kan voor gekozen worden om het ijkpunt te leggen op het moment dat het college volledig is samengesteld, waaronder begrepen wordt het moment dat alle schepenen en de voorzitter van het BCSD verkozen zijn en hun eed hebben afgelegd en de aangewezen-burgemeester zijn eed heeft afgelegd. In deze invulling wordt dan niet meer gewacht op de eedaflegging van de benoemde burgemeester in handen van de provinciegouverneur. Dit brengt echter het risico met zich mee dat als de aangewezen-burgemeester niet benoemd wordt en zijn opvolger van het andere geslacht is, er ondertussen al een schepen is vervangen die uiteindelijk niet hoefde te worden vervangen.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om de gendervereiste te koppelen aan de gezamenlijke akte van voordracht waarop alle leden van het college van burgemeester en schepenen worden voorgedragen. De gezamenlijke akte van voordracht moet dan personen van verschillend geslacht voordragen, inclusief dus de voorzitter van het BCSD. De akte vermeldt tevens wie op basis van de uitslag van de verkiezingen en op basis van de samenstelling van de coalitie aangewezen-burgemeester wordt. Door deze vereisten worden verkozenen verplicht om met zekerheid hierover op voorhand na te denken.

4 Beleidsaanbevelingen samengevat

238. Het agentschap herhaalt de aanbeveling om de vereiste dat de houder van het initiatiefrecht de gezamenlijke akte van voordracht moet indienen, te vervangen door de vereiste dat de houder de akte heeft ondertekend (cf. *supra* rn. 48).

239. Het agentschap stelt voor om na de verkiezingen van 13 oktober 2030 de voordracht van de voorzitter van het BCSD te integreren in de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen.

240. Het agentschap suggereert om voorzichtig om te springen met de mogelijkheid om de verbeterende akte van voordracht die bestaat in situaties van een gewijzigde verkiezingsuitslag uit te breiden. Dit kan de regelgeving onnodig complex maken en tot instabiliteit en onzekerheid leiden. Als de verbeterende akte wordt uitgebreid naar andere situaties, moeten daar specifieke voorwaarden aan gekoppeld worden.

241. Het agentschap beveelt aan om de huidige procedure voor de individuele verkiezing van schepenen ongewijzigd te behouden. Deze procedure is een uitzonderingsprocedure en heeft, behalve in de gemeente Willebroek, altijd direct tot een schepencollege geleid. Ook bij eerdere toepassingen heeft de procedure geen problemen opgeleverd. Het agentschap adviseert om het

⁴² R.Verkb. 17 februari 2025, nr. 2425-0037.

⁴³ Agentschap Binnenlands Bestuur, Periodiek Rapport Mandatendatabank januari 2025.

geheim van de stemming te behouden om de vrijheid en onafhankelijkheid van de raadsleden te waarborgen bij de individuele verkiezing van de schepenen (cf. *supra* rn. 226-227).

242. Het agentschap beveelt aan om het huidige ijkpunt voor de gendervereiste van het college van burgemeester en schepenen te herbekijken, aangezien deze de mogelijkheid openlaat van een tijdelijke onrechtmatige samenstelling van het college.

HOOFDSTUK 11 – DE AANDUIDING EN EEDAFLEGGING VAN DE (AANGeweZEN-)BURGEMEESTER

243. Dit hoofdstuk behandelt de aanduiding en eedaflegging van de (aangewezen) burgemeester, met speciale aandacht voor de vernieuwingen die n.a.v. de installaties in 2024 werden doorgevoerd. Aan de hand van een analyse van de aanduiding van de burgemeesters in 2006, 2012 en 2018 wordt de impact van de nieuwe regeling besproken. Verder wordt de noodzaak om de raadsvergadering te schorsen na de verkiezing van de schepenen, voordat de burgemeester kan worden aangeduid, toegelicht. Tot slot wordt de regeling rond de akte van opvolging besproken.

1 Semi-rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

244. Het decreet van 16 juli 2021 ter versterking van de lokale democratie introduceert een nieuwe regeling voor de aanduiding van de burgemeester. De akte van voordracht voor een burgemeester is afgeschaft, waardoor gemeenteraadsleden niet langer zelf een burgemeester kunnen voordragen. In plaats daarvan wordt de burgemeester semi-automatisch aangeduid en benoemd. De algemene regel is dat de verkozenen van Belgische nationaliteit met de meeste naamstemmen uit de grootste coalitiefractie burgemeester wordt. De nieuwe regeling beoogt enerzijds de betrokkenheid en het stemgewicht van de kiezer te vergroten door de invloed van de kiezer te laten doorwerken in de aanstelling van de burgemeester en anderzijds partijpolitieke afspraken over dit mandaat te vermijden.

De nieuwe regeling is niet van toepassing op de zes randgemeenten waar de burgemeester nog met een akte van voordracht wordt voorgedragen.

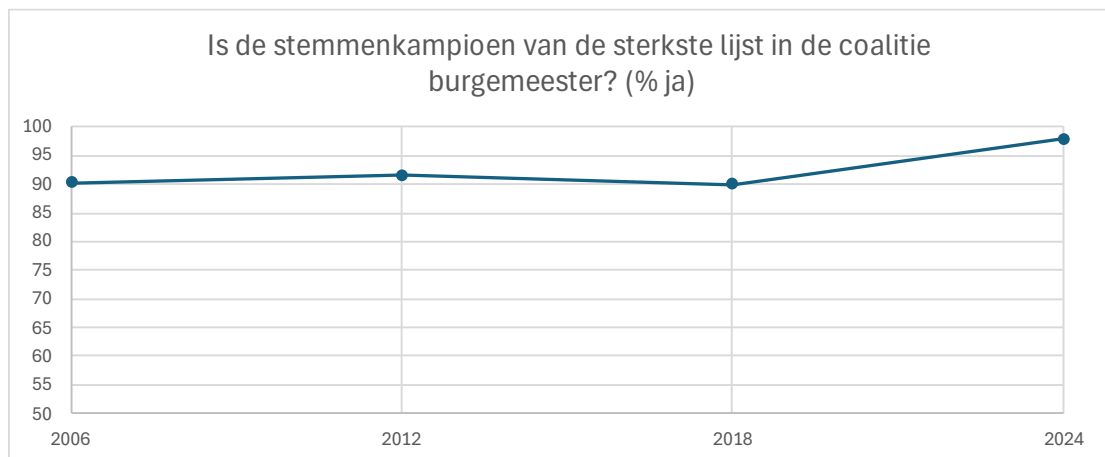
245. De Universiteit Gent heeft een vergelijking gemaakt tussen de burgemeesters na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, 2012, 2018 en 2024. Het onderzoek toont aan dat er in 2024 nog meer stemmenkampioenen burgemeester zijn geworden, het gaat om een stijging van 6,7% ten opzichte van 2018.⁴⁴

Verkiezingsjaar	Sterkste lijst in meerderheid	Sterkste lijst levert burgemeester	Burgemeester stemmenkampioen
2006	95,1	92,5	80,8
2012	85,3	82,1	77,9
2018	88	83,6	79,9
2024	94,7	94,7	86,6

Bovenstaande zijn cijfers over hoe vaak de stemmenkampioen van de gemeente burgemeester wordt. Om de impact van de regeling van de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester te analyseren, moet echter geanalyseerd worden hoe vaak de stemmenkampioen van de grootste

⁴⁴ T. VALCKE, T. VERHELST en K. STEYVERS, "De gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024. Een evaluatie van de resultaten in het licht van de electorale hervormingen", Onderzoeksrapport Universiteit Gent, 2024, 55.

coalitiefractie in 2006, 2012 en 2018 burgemeester is geworden. De analyse geeft daarin volgende evolutie weer:

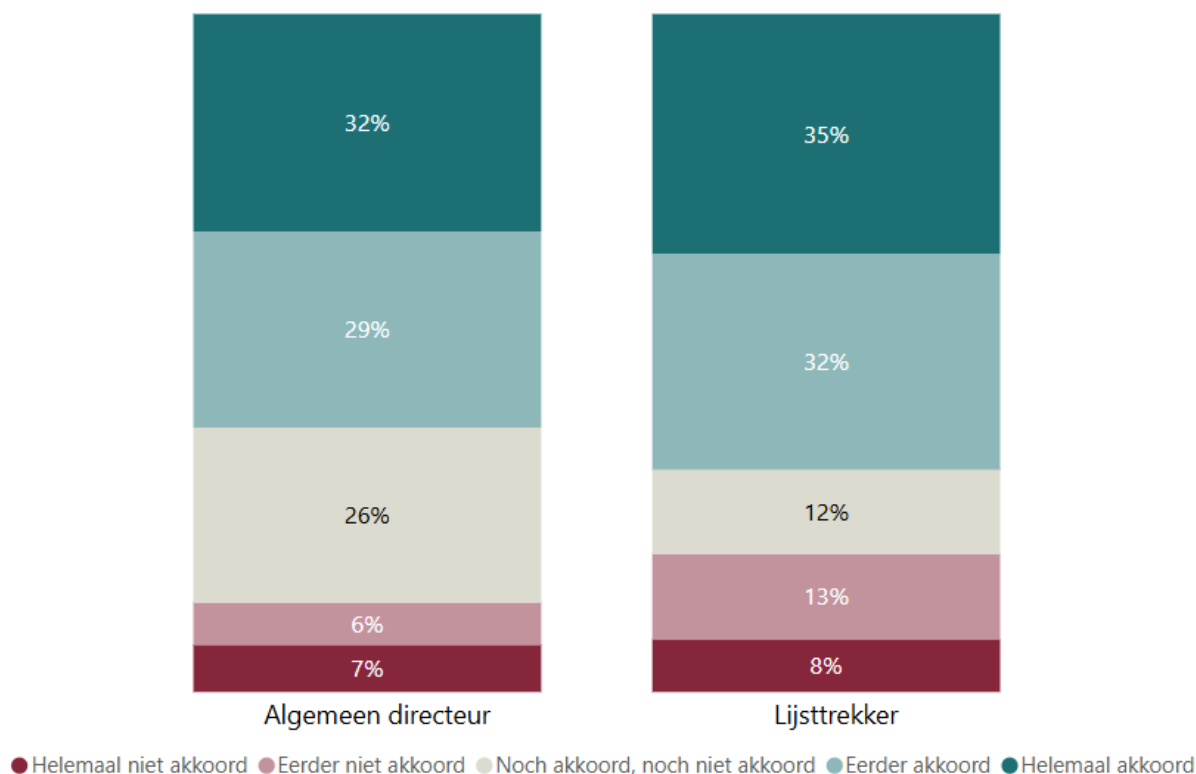


Na de verkiezingen van oktober 2024 was in 97,9% van de gevallen de stemmenkampioen van de sterkste lijst in de coalitie burgemeester. Dit is een toename van 7,9% in vergelijking met de situatie na de verkiezingen van 2018. De onderzoekers stellen dat de hervorming met betrekking tot de semi-rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een effect heeft, maar dat zonder die maatregel de meeste burgemeesters al stemmenkampioen waren in hun gemeente en al behoorden tot de grootste coalitiefractie.⁴⁵

246. Uit de bevraging bij de lijsttrekkers en de algemeen directeurs blijkt dat deze regeling positief wordt ervaren. 67% van de lijsttrekkers en 61% van de algemeen directeurs staan positief t.o.v. de regel. 21% van de lijsttrekkers en 13% van de algemeen directeurs geven aan geen voorstander te zijn van deze regel.

⁴⁵ T. VALCKE, T. VERHELST en K. STEYVERS, "De gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024. Een evaluatie van de resultaten in het licht van de electorale hervormingen", Onderzoeksrapport Universiteit Gent, 2024.

Grafiek - Het is een goede regel dat de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie burgemeester wordt. Deze regel moet behouden blijven.



247. De VVSG geeft aan dat de nieuwe regeling ertoe geleid heeft dat de verkiezingsstrijd vaker een burgemeestersstrijd was dan een inhoudelijk debat. Vanuit democratisch oogpunt is het een gezond principe dat de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie burgemeester wordt. Door de burgemeester aan te duiden op basis van de meeste naamstemmen binnen de grootste coalitiefractie, is de invloed van de kiezer vergroot. De stem van de kiezer werkt directer door in de aanstelling van de burgemeester. De semi-automatische aanduiding maakt het proces transparanter en duidelijker voor de kiezers en vermindert de ruimte voor partijpolitieke afspraken.

2 De aanduiding van de burgemeester

248. Om te bepalen wie de stemmenkampioen is van de grootste coalitiefractie, moet eerst duidelijk zijn welke fracties deel uitmaken van de meerderheid. De samenstelling van het college wordt bepaald door de verkiezing van de schepenen en de voorzitter van het BCSD. Daarom moeten eerst alle schepenen en de voorzitter van het BCSD verkozen zijn en hun eed hebben afgelegd, voordat de burgemeester kan worden aangeduid. Hierna worden twee situaties toegelicht op welk moment bepaald kan worden welke fractie de grootste coalitiefractie is.

2.1 Situatie 1: de aangewezen-burgemeester kan worden aangeduid op de installatievergadering en de noodzaak van de schorsing van de gemeenteraad

249. Als er een ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen is ingediend voor de installatievergadering, worden de schepenen tijdens deze vergadering verkozen. Na de verkiezing en eedaflegging van de schepenen schorst de voorzitter de zitting van de gemeenteraad en opent vervolgens de zitting van de raad voor maatschappelijk welzijn. Tijdens deze zitting

worden de leden en de voorzitter van het BCSD verkozen. Pas na de eedaflegging van de voorzitter van het BCSD is er zekerheid over de definitieve samenstelling van de fracties in het college van burgemeester en schepenen. Daarom kan de aanduiding van de aangewezen-burgemeester pas daarna plaatsvinden in de gemeenteraad.

250. Kandidaten en lokale besturen hebben verschillende vragen gesteld over de noodzaak om de gemeenteraad te schorsen en eerst de voorzitter van het BCSD te verkiezen, voordat de gemeenteraad opnieuw geopend kan worden om de aangewezen-burgemeester aan te duiden. Decretaal is dit de te volgen procedure, zoals ook toegelicht in de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 18 en 110 e.v.). De reden voor het schorsen van de gemeenteraad is dat de samenstelling van het voltallige college van burgemeester en schepenen duidelijk moet zijn voordat de burgemeester kan worden aangeduid. Deze samenstelling staat pas definitief vast nadat de voorzitter van het BCSD verkozen is. Daarom moet de raad voor maatschappelijk welzijn eerst de voorzitter van het BCSD verkiezen voordat de gemeenteraad kan vaststellen wie de aangewezen-burgemeester is. Na de verkiezing van de voorzitter van het BCSD (en de leden van het BCSD) wordt de gemeenteraad opnieuw geopend om de aangewezen-burgemeester aan te duiden.

Deze procedure is op algemene wijze meegegeven aan elk lokaal bestuur. In bepaalde situaties werd de noodzaak om de gemeenteraad te schorsen in vraag gesteld, bijvoorbeeld als er een absolute meerderheid is of als de grootste fractie uit de gemeenteraad al een verkozen schepen had. In die situaties was de grootste coalitiefractie al gekend.

De schorsing van de gemeenteraad is een gevolg van de nieuwe regeling voor de aanduiding van de burgemeester. Gelet op het voornemen in het federaal regeerakkoord en in het Vlaams Regeerakkoord om ook naar een juridische integratie van gemeente en OCMW te gaan, zal deze werkwijze vermoedelijk niet meer gevolgd moeten worden na de verkiezingen van 13 oktober 2030. Als de integratie niet doorgaat, stelt het agentschap voor om te onderzoeken of de procedure vereenvoudigd kan worden, bijvoorbeeld door de integratie van de voordracht van de voorzitter van het BCSD in de gezamenlijke akte van voordracht en daardoor de noodzaak van de schorsing van de installatievergadering weg te nemen.

2.2 Situatie 2: de aangewezen-burgemeester kan niet worden aangeduid op de installatievergadering

251. Als er geen of geen ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht is ingediend voor de installatievergadering, beslist de gemeenteraad op de installatievergadering over het aantal te verkiezen schepenen en worden de schepenen binnen 14 dagen afzonderlijk verkozen onder de gemeenteraadsleden. Deze situatie heeft zich voorgedaan in 4 gemeenten (cf. *supra* rn. 208). Aangezien er op de installatievergadering nog geen schepenen verkozen zijn, kan nog niet worden overgegaan tot de aanduiding van de aangewezen-burgemeester, ongeacht of er een voorzitter van het BCSD is verkozen op de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn aansluitend op de installatievergadering van de gemeenteraad. De uittredende burgemeester blijft zijn mandaat voorlopig uitoefenen. Na de individuele verkiezing van de schepenen op de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad na de installatievergadering en eventueel na de individuele verkiezing van de voorzitter van het BCSD als op de installatievergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn geen of geen ontvankelijke akte was ingediend, is pas duidelijk welke fractie de grootste meerderheidsfractie is. Na die vaststelling is de identiteit van de aangewezen-burgemeester gekend en kan die de eed afleggen als aangewezen-burgemeester.

3 De aangewezen-burgemeester en de eedaflegging

252. Zoals eerder vermeld, werd de burgemeester in de vroegere regeling voorgedragen via een akte van voordracht. Deze akte werd ingediend bij de provinciegouverneur en na het verkrijgen van de nodige adviezen voorgelegd aan de minister. Meestal was de burgemeester al benoemd voor de installatievergadering plaatsvond. Deze werkwijze kon nu niet worden toegepast, omdat pas tijdens de installatievergadering met zekerheid kon worden vastgesteld welke de coalitiefracties zijn. Om ervoor te zorgen dat de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie direct kan beginnen, is de figuur van de aangewezen-burgemeester geïntroduceerd. Dit raadslid draagt tot zijn benoeming of tot de beslissing van de Vlaamse Regering tot niet-benoeming de titel van 'aangewezen-burgemeester' en vervult alle functies die aan de burgemeester zijn toevertrouwd.

253. Op de installatievergadering legt de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie de eed af als aangewezen-burgemeester in handen van de voorzitter van de gemeenteraad. Na de benoeming legt de burgemeester de eed af in handen van de provinciegouverneur. Gouverneurs hebben aangegeven dat de vroegere regeling, waarbij de burgemeester in principe voor de installatievergadering de eed aflegde hun voorkeur geniet. Op die manier wordt vermeden dat ze drie keer dezelfde eed moeten afleggen: als gemeenteraadslid, als aangewezen-burgemeester en tot slot als benoemd burgemeester. De huidige procedure is een gevolg van de nieuwe regeling voor de aanduiding van de burgemeester. Het is niet mogelijk om voor de installatievergadering al een benoemde burgemeester te hebben, omdat pas dan zekerheid bestaat over de samenstelling van de coalitie.

254. Daarnaast hebben lokale besturen aangegeven dat het gebruik van de titulatuur 'aangewezen-burgemeester' storend, vreemd en overbodig is. Ze stelden vragen over de ondertekening van de documenten en of dit moest gebeuren onder de titel 'aangewezen-burgemeester'. Volgens artikel 58, §1, derde lid van het DLB moet de aangewezen-burgemeester deze titel dragen. De ondertekening moet dus gebeuren onder de titel 'aangewezen-burgemeester' en dit tot aan de benoeming en eedaflegging van de burgemeester. Ook de VVSG vraagt om te bekijken of het zinvol is de term aangewezen-burgemeester te behouden.

Het agentschap stelt voor om te onderzoeken of de term aangewezen-burgemeester moet behouden blijven. Indien de term noodzakelijk is, bekijkt het agentschap of ondertekening ook kan gebeuren onder de titel van 'burgemeester' in plaats van aangewezen-burgemeester. De aangewezen-burgemeester heeft namelijk alle bevoegdheden van een burgemeester.

4 Gevolgen weigering mandaat

255. De stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie kan het mandaat van burgemeester weigeren. In dat geval is er een dwingende vervangingsregeling: de verkozenen met het tweede meeste naamstemmen van de grootste coalitiefractie wordt aangewezen-burgemeester. In slechts 3 gemeenten van de 279 waar de nieuwe regel van toepassing is, heeft de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie het mandaat geweigerd.

Verkozenen en lokale besturen hebben vragen gesteld over de gevolgen als de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie het mandaat weigert. Decretaal is er niet in een sanctie voorzien als iemand het mandaat van burgemeester weigert. De betrokkene kan bijvoorbeeld nog steeds als schepen verkozen worden. Het enige gevolg van het weigeren van het mandaat van burgemeester is dat betrokkene gedurende de bestuursperiode niet meer kan worden benoemd als (waarnemend) burgemeester (art. 58, §1, negende lid DLB). De betrokkene kan wel tijdelijk het mandaat van burgemeester uitoefenen, bijvoorbeeld bij afwezigheid van de burgemeester wegens ziekte of vakantie. De regeling dat betrokkene eens geweigerd, nadien niet meer benoemd kan

worden als burgemeester, is volgens het agentschap overbodig. Er kan een goede reden zijn waarom een stemmenkampioen bij het begin van de bestuursperiode het mandaat van burgemeester weigert. Om deze regel te omzeilen heeft een stemmenkampioen in een fusiegemeente het mandaat van burgemeester aanvaardt, maar is er een akte van opvolging ingediend die op dag één na de installatievergadering in werking trad. In de akte van opvolging werd de initiële stemmenkampioen dan opnieuw voorgedragen om later in de bestuursperiode het mandaat terug op te nemen. Door zich te laten opvolgen is er geen sprake van weigering van het mandaat, waardoor het mogelijk was om het mandaat op een later tijdstip terug op te nemen.

Het agentschap stelt voor om de mogelijkheid te voorzien dat de betrokkene, die eerst het mandaat van burgemeester weigert, in de loop van de bestuursperiode toch nog benoemd kan worden als burgemeester op het moment dat het burgemeestersmandaat openvalt. Deze aanbeveling moet samen gelezen worden met de aanbeveling i.v.m. de aanpassing van de voorwaarden van de akte van opvolging (cf. *infra* rn. 260).

256. In geval van een niet-benoeming kan de betrokkene het mandaat niet meer opnemen, ook niet als waarnemer (art. 62, vierde lid DLB). Dat is logisch omdat de Vlaamse Regering in dit geval van oordeel is dat de betrokkene niet aan de vereisten voldoet om burgemeester te zijn.

5 Opvolging van de burgemeester

257. Het algemeen principe is dat de burgemeester wordt benoemd voor 6 jaar. Wie de burgemeester opvolgt, is afhankelijk van het scenario dat in de betrokken gemeente van toepassing is. Het determinerende onderscheid tussen de scenario's is of er al dan niet een akte van opvolging is ingediend.

5.1 Geen akte van opvolging ingediend

258. Als een burgemeester vroegtijdig zijn mandaat neerlegt omwille van bijvoorbeeld ontslag, dan wordt hij/zij opgevolgd door de verkozene met het tweede meeste naamstemmen van de grootste coalitiefractie (art. 58, §2 DLB). Er is in het DLB voorzien in een cascadesysteem voor de opvolging.

5.2 Akte van opvolging ingediend

259. Onder bepaalde voorwaarden kan d.m.v. een akte van opvolging worden afgeweken van de algemene opvolgingsregeling. De voorwaarden zijn de volgende:

- Akte van opvolging moet uiterlijk 3 dagen voor de installatievergadering zijn ingediend;
- Opvolger moet tot dezelfde fractie behoren als de burgemeester die wordt opgevolgd;
- Er kan slechts één opvolger worden voorgedragen;
- Opvolging kan ten vroegste uitwerking krijgen vanaf 1 oktober van het vierde jaar van de bestuursperiode (1 oktober 2028).

In totaal is er in 11 gemeenten een akte van opvolging ingediend, waaronder 2 fusiegemeenten. De akte van opvolging is dus beperkt gebruikt als mogelijkheid om op voorhand te voorzien in de opvolging van de burgemeester vanaf oktober van het vierde jaar van de bestuursperiode.

260. De akte van opvolging en de specifieke voorwaarden daarbij zijn ingeschreven om een evenwicht te vinden tussen het respecteren van de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester en de bezorgdheid om veelbelovende nieuwe politieke krachten kansen te geven via

opvolgconstructies.⁴⁶ De voorwaarde dat de voorgedragen opvolger tot dezelfde fractie behoort als de burgemeester en de voorwaarde dat de opvolging ten vroegste vanaf 1 oktober 2028 kan plaatsvinden, zijn voorwaarden die tegemoetkomen aan de noodzaak van voormeld evenwicht. Andere voorwaarden hanteren, betekent dat de regeling rond de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester wordt uitgehoud. De voorwaarde dat de akte van opvolging voorafgaand aan de installatievergadering moet worden ingediend, heeft geen impact op het zoeken van dat evenwicht. Of de akte van opvolging nu voorafgaand aan de installatievergadering is ingediend of pas na 3 jaar zou worden ingediend, is niet relevant om voormeld evenwicht te vinden. Het agentschap stelt voor om te overwegen om de voorwaarde dat de akte van opvolging voorafgaand aan de installatievergadering moet zijn ingediend, te schrappen. Het pas later indienen van de akte van opvolging biedt ook meer zekerheid over wie het mandaat van burgemeester heeft opgenomen. Onder de huidige regeling moest in de akte al worden opgenomen wie de op te volgen burgemeester was, terwijl de burgemeester nog niet was aangeduid.

Het agentschap is van mening dat de overige voorwaarden wel behouden dienen te blijven om de regeling rond de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester niet buiten spel te zetten.

261. Als het mandaat van burgemeester openvalt voor 1 oktober van het vierde jaar van de bestuursperiode (2028), kan de akte van opvolging nooit uitwerking krijgen. In dat geval is de algemene cascaderegeling, vermeld in artikel 58 DLB, van toepassing. Bij de aanduiding van de nieuwe burgemeester kan dan wel een nieuwe akte van opvolging worden ingediend.

262. Als bij het bereiken van de einddatum van het mandaat van burgemeester, vermeld in de akte van opvolging, de persoon die in de akte van opvolging is vermeld, het mandaat niet opneemt of als na de opvolging het mandaat van burgemeester vroegtijdig eindigt, wordt de burgemeester vervangen op basis van een akte van voordracht (art. 58, §3, tiende lid van het DLB). Dit is een andere akte dan de akte van opvolging. Door in deze situaties te voorzien in opnieuw een andere akte is de regelgeving onnodig complex gemaakt. Het agentschap stelt voor om in deze situaties ook te werken met de eerder vermelde akte van opvolging.

263. Voor de fusiegemeenten geldt een afwijkende regeling, waarbij er geen voorwaarde is opgenomen rond de ingangsdatum van de opvolging en van de vereiste dat er enkel een opvolger van dezelfde fractie kan zijn. Er kunnen ook meerdere kandidaat-opvolgers worden voorgedragen. Deze afwijkende regeling is opgenomen om het fusieproces te faciliteren. Het agentschap stelt voor om deze regeling mee te evalueren in de aangekondigde evaluatie van de fusieprocessen.

6 Beleidsaanbevelingen samengevat

264. De nieuwe regeling waarbij de stemmenkampioen van de grootste coalitiefractie automatisch burgemeester wordt, wordt over het algemeen positief ervaren. Het agentschap stelt voor om deze regel te behouden.

265. De noodzaak om de gemeenteraad te schorsen na de verkiezing van de schepenen voordat de burgemeester kan worden aangeduid, wordt in vraag gesteld. Het agentschap stelt voor om te onderzoeken of deze procedure vereenvoudigd kan worden, bijvoorbeeld door de integratie van de voordracht van de voorzitter van het BCSD in de gezamenlijke akte van voordracht van de schepenen.

266. Het agentschap stelt voor om te onderzoeken of de term 'aangewezen-burgemeester' behouden moet blijven. Indien noodzakelijk, kan overwogen worden om de ondertekening van

⁴⁶ Amendement nr. 36 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.

documenten te laten gebeuren onder de titel 'burgemeester' in plaats van 'aangewezen-burgemeester'.

267. De huidige regeling dat iemand die het mandaat van burgemeester weigert, gedurende de bestuursperiode niet meer kan worden benoemd als burgemeester, wordt in vraag gesteld. Het agentschap stelt voor om in de mogelijkheid te voorzien dat de betrokkene, die eerst het mandaat weigert, later in de bestuursperiode toch nog in aanmerking kan komen om benoemd te worden als burgemeester via een akte van opvolging.

268. Het agentschap stelt voor om de voorwaarde dat de akte van opvolging voorafgaand aan de installatievergadering moet zijn ingediend, te schrappen. Dit biedt meer flexibiliteit in het voorzien van een opvolger op een later moment. De overige voorwaarden voor de akte van opvolging, zoals de vereiste dat de opvolger tot dezelfde fractie behoort en de ingangsdatum van de opvolging, dienen best behouden te blijven om de regeling rond de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester niet buiten spel te zetten.

269. Voor fusiegemeenten geldt een afwijkende regeling zonder de voorwaarde van de ingangsdatum van de opvolging en de vereiste dat de opvolger van dezelfde fractie moet zijn. Het agentschap stelt voor om deze regeling mee te evalueren in de aangekondigde evaluatie van de fusieprocessen.

HOOFDSTUK 12 – OPENING VAN DE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

1 Schorsing van de installatievergadering van de gemeenteraad

270. In de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 18 en 110 e.v.) is aangegeven om de installatievergadering van de gemeenteraad onmiddellijk te schorsen na de verkiezing van de schepenen en vervolgens de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn te openen. De reden daarvoor is de nieuwe regeling voor de aanduiding van de burgemeester (cf. *supra* rn. 250 e.v.).

271. Diverse besturen vroegen of zij van deze procedure konden afwijken. Daarop is steeds eenduidig geadviseerd om de gemeenteraad te schorsen, zodat de raad voor maatschappelijk welzijn kon worden geopend. Daarnaast werd geadviseerd om de volledige agenda van de raad voor maatschappelijk welzijn af te handelen voordat de installatievergadering van de gemeenteraad werd hervat.

2 Kennisname van de samenstelling van de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau

272. De installatie als gemeenteraadslid tijdens de installatievergadering (of tijdens een latere zitting) van de gemeenteraad impliceert van rechtswege het lidmaatschap van de raad voor maatschappelijk welzijn (art. 68, §1 DLB). Door het onderzoek van de geloofsbrieven en de erop volgende eedaflegging van de gemeenteraadsliden worden de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van rechtswege als geïnstalleerd beschouwd. Er is dus geen apart onderzoek van de geloofsbrieven of eedaflegging nodig voor de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn.⁴⁷ De rangorde van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn is dezelfde als die van de gemeenteraadsliden.

273. De voorzitter van de gemeenteraad is van rechtswege voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn (art. 69, eerste lid, DLB). Er is dus geen aparte verkiezing voor de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn.

274. De burgemeester en de schepenen zijn van rechtswege ook resp. de voorzitter en de leden van het vast bureau. Het vast bureau bestaat dus uit dezelfde personen als het college van burgemeester en schepenen. Als de raad voor maatschappelijk welzijn een voorzitter van het BCSD verkiest buiten het vast bureau, wordt die voorzitter als volwaardige schepen toegevoegd aan het college van burgemeester en schepenen en dus ook aan het vast bureau. De leden van het vast bureau nemen dezelfde rang in als de rang die ze innemen als schepenen. De voorzitter en de leden van het vast bureau hoeven niet opnieuw de eed af te leggen (art. 79 e.v. DLB).

275. In de Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 139) zijn de volgende verplichte agendapunten voor de eerste raad voor maatschappelijk welzijn opgenomen: (i) indien van toepassing, het onderzoek van de geloofsbrieven en de eedaflegging van het genderraadslid; (ii) de verkiezing van de BCSD-voorzitter en (iii) de verkiezing van de BCSD-leden.

⁴⁷ Enige uitzondering daarop betreft de uitzonderlijke situatie van het genderraadslid. Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft evenwel geen kennis dat dergelijke situatie zou hebben voorgedaan naar aanleiding van de verkiezingen van 13 oktober 2024.

Diverse lokale besturen vroegen of de kennisname van de samenstelling en rangorde van de raad voor maatschappelijk welzijn, de kennisname van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en de samenstelling en rangorde van het vast bureau ook als agendapunten moesten worden toegevoegd. Het agentschap verduidelijkte dat dit niet verplicht is, aangezien zowel de raad voor maatschappelijk welzijn als het vast bureau van rechtswege worden samengesteld overeenkomstig de samenstelling van de gemeenteraad en het schepencollege. Besturen kunnen er echter voor kiezen om deze kennisnames vrijwillig te agenderen.

Uit de praktijk blijkt dat diverse besturen ervoor kozen om de kennisname van de samenstelling en rangorde van de raad voor maatschappelijk welzijn, de kennisname van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en de kennisname van de samenstelling en rangorde van het vast bureau te agenderen. Het agentschap stelt voor om in de volgende Omzendbrief hierover verduidelijkingen aan te brengen.

3 Afwijkende regeling in de zes randgemeenten en de gemeente Voeren

276. De raad voor maatschappelijk welzijn wordt in de zes randgemeenten (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem) en de gemeente Voeren rechtstreeks verkozen door de gemeenteraadskiezeraars (art. 17bis OCMW-wet). Ook de leden van het vast bureau worden rechtstreeks verkozen (art. 27bis OCMW-wet). Er is geen BCSD in de randgemeenten en Voeren (art. 544 DLB).

277. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt in deze gemeenten aangeduid bij wijze van een gewone raadsbeslissing. Er werd gevraagd naar een model van voordrachtakte. In de zes randgemeenten en Voeren is er geen verplicht model voor de voordracht van een voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn. De regelgeving vereist ook niet dat er voorafgaand aan de installatievergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, een voordracht voor de voorzitter is ingediend. De raad voor maatschappelijk welzijn moet met een gewone raadsbeslissing een kandidaat-voorzitter aanduiden. Uiteraard kan op voorhand d.m.v. een voordracht een kandidaat worden voorgedragen, maar ook op de zitting zelf kan er nog een kandidaat worden voorgedragen.

Nadat de raad een voorzitter heeft aangeduid, wordt deze beslissing aan de Vlaamse Regering bezorgd, die het benoemingsproces opstart. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt benoemd door de Vlaamse Regering, bij delegatie door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur (art. 25bis OCMW-wet). De benoemde voorzitter legt vervolgens de volgende eed af in handen van de provinciegouverneur: *“Ik zweer de verplichtingen van mijn mandaat trouw na te komen”*.

4 Beleidsaanbevelingen samengevat

278. Het agentschap stelt voor om in de volgende Omzendbrief verduidelijkingen aan te brengen over: (i) de kennisname van de samenstelling van de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau en (ii) de procedure voor de verkiezing en benoeming van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn in de randgemeenten en Voeren.

HOOFDSTUK 13 – VERKIEZING VAN DE VOORZITTER VAN HET BIJZONDER COMITÉ VOOR DE SOCIALE DIENST

279. Dit hoofdstuk bespreekt de verkiezing van de voorzitter van het BCSD. De meeste aspecten hiervan zijn al besproken bij het onderdeel over de verkiezing van de schepenen. In de meeste gevallen volstaat een verwijzing naar dat hoofdstuk.

1 De akte van voordracht voor de kandidaat-voorzitter BCSD

280. De procedure voor de verkiezing van de BCSD-voorzitter is geregeld in artikel 90 DLB en lijkt sterk op de procedure voor de verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad en van de schepenen.

De BCSD-voorzitter wordt op de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, aansluitend op de installatievergadering van de gemeenteraad, verkozen hetzij onder de voorzitter of de leden van het vast bureau, hetzij onder de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn op basis van een akte van voordracht van kandidaat-voorzitter BCSD. De ontvankelijkheidsvereisten zijn, behoudens het te gebruiken model en de naleving van het initiatiefrecht, identiek aan de vereisten voor de verkiezing van de schepenen.

In 4 gemeenten werd er tijdens de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn nog geen BCSD-voorzitter verkozen. In 2 gemeenten was de akte van voordracht voor de BCSD-voorzitter onontvankelijk, omdat deze niet voldeed aan de dubbele meerderheidsvereiste. In deze gemeenten was er een krappe meerderheid en was de akte alleen ondertekend door de effectieve verkozenen voor de gemeenteraad. Door een onverenigbaarheid of afstand van mandaat kon een raadslid niet geïnstalleerd worden en kon zijn handtekening niet meetellen voor de ondertekeningvereisten. Het agentschap stelde vast dat het niet duidelijk was dat ook opvolgers hun handtekening kunnen plaatsen op een akte van voordracht, wat vooral in gemeenten met een krappe meerderheid belangrijk is. Deze vaststelling geldt ook voor de voordracht van de voorzitter en de schepenen. Daarom herhaalt het agentschap hier de aanbeveling om in de modelakten een toelichting op te nemen dat ook bijvoorbeeld de eerste drie opvolgers de akte best ondertekenen.

We herhalen hier ook de aanbeveling opgenomen om na de verkiezingen van 13 oktober 2030 de voordracht van de BCSD-voorzitter te integreren in de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen. Deze aanbeveling wordt breed gedragen door de lijsttrekkers en de algemeen directeurs.

2 Er is geen (ontvankelijke) akte van voordracht ingediend

281. In 2 gemeenten bleek na controle dat de akte van voordracht niet ontvankelijk was, waardoor de verkiezing van de BCSD-voorzitter niet kon doorgaan. Daarnaast waren er 2 gemeenten waar er geen akte van voordracht van kandidaat-voorzitter BCSD was ingediend. Dit betrof de 2 gemeenten waar er geen coalitie kon worden gevormd en er moest worden overgaan tot een individuele verkiezing van de schepenen. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het hoofdstuk over de schepenen waar de procedure voor de individuele verkiezing is geanalyseerd. De procedure voor de individuele verkiezing van de BCSD-voorzitter is identiek aan die voor de schepenen.

282. In 3 gemeenten waar geen voorzitter van het BCSD kon worden verkozen tijdens de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, werd binnen de 14 dagen een voorzitter van het BCSD via individuele verkiezing verkozen. Enkel in de gemeente Willebroek kon geen voorzitter van het BCSD worden verkozen op de vergadering van de raad voor maatschappelijk

welzijn binnen de 14 dagen. Voor een uitgebreide toelichting van de situatie in Willebroek verwijzen we naar randnummer 220 e.v.

3 De eedaflegging en rangorde

283. De verkozen BCSD-voorzitter die bij zijn verkiezing geen voorzitter of lid van het vast bureau is, legt, voor hij zijn mandaat aanvaardt, de eed af in handen van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn. Deze eedaflegging geldt ook als eedaflegging voor zijn mandaat als schepen (art. 90, §4 juncto art. 42, §1, derde lid DLB). Vanaf het moment van zijn eedaflegging wordt deze BCSD-voorzitter van rechtswege als schepen toegevoegd aan het college van burgemeester en schepenen.

De BCSD-voorzitter die aan het college van burgemeester en schepenen wordt toegevoegd is altijd de laatste schepen in rang, tenzij de gemeenteraad de rangorde van die schepen wijzigt (artikel 43, § 4 DLB).

4 Beleidsaanbevelingen samengevat

284. Er zijn geen aparte beleidsaanbevelingen over de verkiezing van de voorzitter van het BCSD. De eerder geformuleerde aanbevelingen m.b.t. de akte van voordracht en de procedure voor de individuele verkiezing bij de schepenen zijn ook van toepassing op de voorzitter van het BCSD.

HOOFDSTUK 14 – VERKIEZING VAN DE LEDEN VAN HET BIJZONDER COMITÉ VOOR DE SOCIALE DIENST

285. Dit hoofdstuk behandelt de verkiezing van de leden van het BCSD (hierna BCSD-leden). Hierbij wordt dieper ingegaan op de verklaring van lijstenverbinding, de voordrachtsprocedure, het onderzoek van de geloofsbrieven en de eedaflegging. Daarbij worden de meest relevante adviesvragen over elk van deze aspecten besproken.

1 Verklaring van lijstenverbinding

286. Het aantal leden van het BCSD dat wordt toegewezen aan de verschillende lijsten die aan de lokale verkiezingen hebben deelgenomen, wordt bepaald naar verhouding van het aantal zetels waarover elke lijst binnen de raad voor maatschappelijk welzijn beschikt.

De lijsten kunnen zich met elkaar verbinden voor het bepalen van het aantal zetels in het BCSD. In dat geval worden ze bij de berekening van het aantal zetels als één lijst beschouwd. De betrokken lijsten ondertekenen hiervoor een verklaring van lijstenverbinding. De procedureregels en ontvankelijkheidsvereisten voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding zijn eerder uitvoerig besproken (cf. *supra* rn. 85 e.v.). Daar is al aangegeven dat de huidige regeling rond de verklaring van lijstenverbinding tot enkele praktische problemen en juridische onzekerheden leidt. De korte tijd tussen de bekendmaking van de zetelverdeling en de uiterste datum voor het indienen van de akte van voordracht van de kandidaat-leden van het BCSD zorgde voor onduidelijkheden. Veel lijsten hadden bijvoorbeeld al een akte van voordracht ingediend voor de zetelverdeling officieel bekend was. Dit kan problematisch zijn als er na de indiening van hun akte nog een lijstenverbinding wordt ingediend, omdat dit de zetelverdeling tussen de lijsten kan veranderen. Daarnaast was er ook een probleem om de voorgedragen kandidaten nog tijdig op te roepen voor de installatievergadering, aangezien de akte uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering moest worden ingediend. Het agentschap herhaalt daarom de eerdere aanbeveling om de timing voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding te herzien (cf. *supra* rn. 85 e.v.).

2 De akte van voordracht van de kandidaat-leden van het BCSD

2.1 Algemene procedure rond de verkiezing van de leden van het BCSD

287. De verkiezing van de BCSD-leden is geregeld in artikel 92 DLB en vindt plaats tijdens de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, aansluitend op de installatievergadering van de gemeenteraad. De leden en kandidaat-opvolgers van het BCSD worden voorgedragen op basis van een voordrachtsakte door de verkozenen voor de gemeenteraad. Een ontvankelijke akte van voordracht moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° ze is gedaan op de modelakte BCSD3;

2° ze vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam, de geboortedatum, het beroep, het rijksregisternummer en de hoofdverblijfplaats van de kandidaat-leden;

3° ze is ondertekend door de meerderheid van de verkozenen van dezelfde lijst of groep van lijsten die aan de lokale verkiezingen hebben deelgenomen, of, als de voorgedragen kandidaat deelgenomen heeft aan de lokale verkiezingen, door de meerderheid van de verkozenen van dezelfde lijst of groep van lijsten die aan de lokale verkiezingen hebben deelgenomen;

4° ze vermeldt kandidaat-leden van verschillend geslacht, tenzij het gaat om een lijst of groep van lijsten waaraan maar één zetel in het bijzonder comité voor de sociale dienst is toegewezen;

5° ze vermeldt niet meer kandidaat-leden dan het aantal dat aan de lijst of groep van lijsten is toegewezen (cf. artikel 91 DLB), of dan het aantal vacante mandaten (cf. art. 95 DLB)

6° ze is uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad aan de algemeen directeur bezorgd.

De kandidaat-leden van het BCSD moeten bovendien voldoen aan de kiesbaarheidsvoorwaarden. Dit betekent dat ze kiesbare gemeenteraadskiesers moeten zijn. Personen die niet als kandidaat aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen, kunnen ook lid worden van het BCSD.

2.2 Problemen met betrekking tot de indiening en ontvankelijkheid van de akte van voordracht

288. Een aantal elementen rond de ontvankelijkheid of het gebruik van de akte voor BCSD-leden zorgde voor onduidelijkheden. Hierna volgt een bespreking hiervan.

2.2.1 Voordracht van kandidaat-leden van verschillend geslacht

289. Op grond van artikel 92, tweede lid, 4° DLB moet de voordrachtsakte voor de kandidaat-BCSD-leden (en kandidaat-opvolgers) kandidaat-leden van verschillend geslacht vermelden, tenzij het gaat om een lijst of groep van lijsten waaraan slechts één zetel in het BCSD is toegewezen. In de praktijk gaan de betrokken lijsten of groepen van lijsten echter creatief om met deze ontvankelijkheidsvoorwaarde. Verschillende besturen meldden constructies waarbij twee leden van verschillend geslacht worden voorgedragen in de voordrachtsakte, om vervolgens één van deze leden snel te vervangen door een opvolger van het andere geslacht.

Hoewel het agentschap van mening is dat deze handelswijze een omzeiling van artikel 92, tweede lid, 4° DLB inhoudt en moeilijk te rijmen valt met de *ratio legis* van het decreet (namelijk het waarborgen van een minimale zetelverdeling tussen de geslachten), is deze constructie niet onwettig. Er is namelijk geen regel die de lijsten verbiedt om hun BCSD-leden kort na hun verkiezing te vervangen. Hoewel dit niet de bedoeling van de decreetgever lijkt te zijn, valt het uiteindelijk onder de autonomie van de lijst om de voordrachten en opvolging te regelen. Eventuele geschillen hierover behoren tot de bevoegdheid van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (art. 147 DLB).

2.2.2 Voordracht van een kandidaat-lid dat is opgekomen voor een andere lijst

290. Door verschillende besturen werd de vraag gesteld of lijsten een kandidaat-BCSD-lid kunnen voordragen die bij de verkiezingen is opgekomen voor een andere lijst, zonder daarbij een verklaring van lijstenverbinding in te dienen. Dit wordt geïllustreerd met een voorbeeld:

Na de berekening van de zetelverdeling voor het BCSD blijkt dat lijst A geen enkele zetel heeft in het BCSD. Lijst B geeft aan bereid te zijn om één van haar zetels te laten invullen door een kandidaat van lijst A. Binnen beide lijsten zou een meerderheid van de verkozenen daar ook steun aan willen geven, maar is men niet bereid of heeft men niet langer de mogelijkheid om een verklaring van lijstenverbinding in te dienen.

Decretaal is het niet mogelijk om, zonder verklaring van lijstenverbinding, een kandidaat van een andere lijst voor te dragen. Artikel 92, tweede lid, 3° DLB, bepaalt dat een ontvankelijke akte van

voordracht van leden en kandidaat-opvolgers van het BCSD ondertekend moet zijn door: *“de meerderheid van de verkozenen van dezelfde lijst of groep van lijsten die aan de lokale verkiezingen hebben deelgenomen, of, als de voorgedragen kandidaat deelgenomen heeft aan de lokale verkiezingen, door de meerderheid van de verkozenen van dezelfde lijst of groep van lijsten die aan de lokale verkiezingen hebben deelgenomen.”*. In de memorie van toelichting bij artikel 92 DLB wordt verduidelijkt dat de leden en hun opvolgers alleen voorgedragen kunnen worden door de lijsten of groepen van lijsten waarop ze zelf aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen. Artikel 92 DLB moet, in lijn met de memorie, zo geïnterpreteerd worden dat kandidaten die opkwamen tijdens de verkiezingen enkel kunnen worden voorgedragen door de eigen lijst. Zonder een verklaring van lijstenverbinding is het voor de lijsten dan ook niet mogelijk om kandidaat-leden van andere lijsten voor te dragen.

Het agentschap stelt voor om in de Omzendbrief over de installatie van de bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2030 hierover verdere verduidelijkingen aan te brengen.

2.2.3 De voordrachtsakte vermeldt meer kandidaat-leden dan het aantal dat aan de lijst of groep van lijsten is toegewezen

291. Volgens artikel 92, tweede lid, 5° DLB is een voordrachtsakte van de BCSD-leden en hun kandidaat-opvolgers alleen ontvankelijk als deze niet meer kandidaat-leden vermeldt dan het aantal dat aan de lijst of groep van lijsten is toegewezen.

Op basis van artikel 91, §2, laatste lid DLB kan de algemeen directeur pas op de dag na de uiterste datum voor het indienen van een verklaring van lijstenverbinding met zekerheid vaststellen hoe de zetelverdeling voor het BCSD eruit zal zien. De algemeen directeur maakt deze zetelverdeling ook pas op die dag bekend op de gemeentelijke webtoepassing, zoals decretaal verplicht.

Dit betekent dat voordrachtakten van de BCSD-leden en hun kandidaat-opvolgers pas met zekerheid kunnen worden ingediend na de bekendmaking van de zetelverdeling. Hoewel voordrachtsakten voor de BCSD-leden vóór die datum kunnen worden ingediend, bestaat er een risico dat een eerder ingediende voordrachtsakte te veel kandidaten vermeldt als lijsten later nog een verklaring van lijstenverbinding indienen en daardoor de zetelverdeling wijzigt. De voordracht van teveel kandidaten leidt tot de onontvankelijkheid van de akte.

Het agentschap heeft vastgesteld dat verschillende lokale lijsten al voor de officiële bekendmaking van de zetelverdeling een akte van voordracht hebben ingediend, wat een ontvankelijkheidsrisico met zich meebrengt als de zetelverdeling door een verklaring van lijstenverbinding nog zou wijzigen.

Als een lijst of groep van lijsten geen ontvankelijke voordrachtakte heeft ingediend voor de zetels die conform artikel 91 aan hen zijn toegewezen, kan deze een nieuwe akte van voordracht indienen voor de mandaten die nog niet zijn ingevuld (art. 95, eerste tot en met derde lid DLB). De situatie van een onontvankelijke voordrachtakte is decretaal dus voldoende ondervangen. Het agentschap stelt voor om in de Omzendbrief voor de installatie van de bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2030 daarover verdere verduidelijkingen aan te brengen en de verkozenen en besturen verder te wijzen op potentiële risico's.

2.2.4 Uitblijven van een ontvankelijke voordrachtsakte

292. Het is mogelijk dat een lijst er niet in slaagt een ontvankelijke akte van voordracht in te dienen. Dat kan het geval zijn als een lijst maar twee verkozenen telt en recht heeft op één zetel in het BCSD. Als beide verkozenen het oneens zijn over de voordracht en een aparte voordrachtsakte indienen, zijn de ingediende akten onontvankelijk (art. 92, derde lid DLB). Er kan

dan voor deze lijst een nieuwe akte van voordracht worden ingediend. Het scenario dat beide verkozenen in naam van de lijst een akte indienen, kan zich herhalen. Het gevolg is dat aan de lijst toegekende zetel niet ingevuld geraakt voor de volledige bestuursperiode.

Als een lijst er bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode niet in slaagt op ontvankelijke wijze een kandidaat voor te dragen als BCSD-lid, dan bestaat er op basis van de huidige regelgeving geen termijn waarbinnen zij dit openstaande mandaat alsnog moeten invullen. Evenmin bestaat er voor de andere lijsten een mogelijkheid om de leegstaande zetel in te vullen. Dit is een ongewenste situatie en een lacune in de regelgeving, die ertoe kan leiden dat een zetel van het BCSD voor de gehele duur van de bestuursperiode oningevuld blijft wat de werking van het BCSD kan beïnvloeden.

Voor de vervanging van een BCSD-lid tijdens de bestuursperiode is wel in een regeling voorzien. Als de vervanging van het weggefallen BCSD-lid niet binnen zestig dagen plaatsvindt, wordt overgegaan tot vervanging door middel van een geheime stemming. Elk lid van de raad voor maatschappelijk welzijn beschikt over een stem en de kandidaat die de meeste stemmen behaalt, wordt als verkozen verklaard. Elke lijst of groep van lijsten kan hiervoor een akte van voordracht indienen. Als een lijst er niet in slaagt om zijn kandidaten binnen een bepaalde termijn te vervangen, treedt het voormelde correctiemechanisme in werking waardoor de zetel alsnog ingevuld kan worden, ook door een andere lijst. Dit waarborgt de goede werking en continuïteit van het BCSD. Dit mechanisme is echter alleen voorzien voor het geval van opvolging van een reeds eerder ingevulde zetel.

De doelstelling van het decreet van 16 juli 2021 ter versterking van de lokale democratie was om in een gelijkaardige regeling te voorzien voor de zetels die niet ingevuld geraken tijdens de vernieuwing en installatie van het BCSD. Dat blijkt uit de memorie van toelichting bij het voormelde decreet, waarin -zonder enig onderscheid te maken tussen de installatie en vervanging- wordt gesteld dat *“eens de aan de lijsten toegekende zetels komen te vervallen, elke lijst of groep van lijsten hiertoe een akte van voordracht kan indienen”*.

Het agentschap stelt dan ook voor om de nodige decretale aanpassingen door te voeren, zodat het uitblijven van een ontvankelijke voordrachtsakte na de installatie van het BCSD er niet toe zal leiden dat zetels oningevuld blijven.

3 Onderzoek van de geloofsbrieven

293. De raad voor maatschappelijk welzijn moet de geloofsbrieven van de kandidaat-leden van het BCSD en kandidaat-opvolgers onderzoeken. De geloofsbrieven bevatten de schriftelijke bewijsstukken die alle verkozenen, die opgeroepen zijn om de eed af te leggen, moeten voorleggen. De kandidaten en hun kandidaat-opvolgers moeten een recent uittreksel uit het bevolkings- of vreemdelingenregister, een recent uittreksel uit het strafregister (model 1) en een verklaring op eer dat ze zich niet in een van de gevallen van onverenigbaarheid bevinden, voorleggen. Om de installatie van het BCSD vlot te laten verlopen, bezorgen de kandidaat-leden en hun opvolgers die stukken bij voorkeur uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering aan de algemeen directeur. Deze termijn is decretaal niet afdwingbaar.

Als er in de voordrachtsakte een opvolger is aangeduid, zal deze in principe van rechtswege het opgegeven mandaat invullen. Bij een opvolging van rechtswege moeten de geloofsbrieven van de opvolger onder normale omstandigheden opnieuw door de raad voor maatschappelijk welzijn worden onderzocht en goedgekeurd op het moment van zijn opvolging. Dit volgt uit artikel 96, §1, eerste lid van het DLB. De geloofsbrieven moeten opnieuw gecontroleerd worden omdat de opvolger ondertussen niet langer aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden zou kunnen voldoen of zich in een situatie van een onverenigbaarheid zou kunnen bevinden, gelet op de tijd die

verstrekken is sinds de installatievergadering. Het agentschap stelt voor om de werkwijze dat de raad voor maatschappelijk welzijn de geloofsbrieven opnieuw moet goedkeuren op het moment van de vervanging te onderzoeken. Om een vlotte vervanging van het BCSD-lid te verzekeren kan onderzocht worden om de voorzitter van het BCSD de geloofsbrieven van de opvolger te laten goedkeuren zodat niet gewacht moet worden op de zitting van de raad voor maatschappelijk welzijn tot de vervanging van het BCSD-lid kan plaatsvinden.

294. Tijdens de afgelopen installatieperiode bestond er bij sommige besturen onduidelijkheid over de goedkeuring van de geloofsbrieven van eventuele kandidaat-opvolgers en of dit al dan niet op de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn moest gebeuren. Het agentschap stelt voor om in de Omzendbrief voor de installatie van de bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2030 hierover verdere verduidelijkingen aan te brengen. Daarnaast wordt voorgesteld om expliciet te verduidelijken dat de geloofsbrieven van de opvolgers als bijlage moeten worden gevoegd op het verplichte model van voordrachtakte 'BCSD3'.

4 De eedaflegging

295. Nadat de geloofsbrieven van de BCSD-leden en hun opvolgers door de raad voor maatschappelijk welzijn zijn goedgekeurd, leggen zij de volgende eed af in handen van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn: *"Ik zweer de verplichtingen van mijn mandaat trouw na te komen"*. Deze eedaflegging houdt tevens de aanvaarding van hun mandaat in.

De verkozen leden van het BCSD, die niet aanwezig zijn op de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, moeten worden opgeroepen om de eed af te leggen op de eerstvolgende vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn. Als deze verkozenen, nadat ze daartoe uitdrukkelijk zijn opgeroepen, zonder geldige reden afwezig zijn op de eerste daaropvolgende vergadering, worden zij geacht afstand te hebben gedaan van hun mandaat. Of de verkozene al dan niet over een geldige reden beschikt voor zijn afwezigheid zal in eerste instantie moeten worden beoordeeld door de raad voor maatschappelijk welzijn zelf. Als de raad beslist dat er een geldige reden is, kan de verkozene zijn eed afleggen op een latere zitting. De betrokkene kan zijn mandaat pas uitoefenen nadat hij de eed heeft afgelegd. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen is bevoegd als daarover geschillen zouden rijzen.

296. In het uitzonderlijke geval waarin een meerderheid van de BCSD-leden de eed niet kon afleggen op de eerste vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn, zal het BCSD tijdelijk blijven bestaan uit de uittredende BCSD-leden totdat een meerderheid van de nieuwe leden de eed heeft afgelegd (art. 97, §2, tweede lid DLB).

297. Bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode vindt de eedaflegging altijd plaats tijdens de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn aansluitend op de installatievergadering van de gemeenteraad. Deze eedaflegging vindt plaats in openbare vergadering. Elke andere eedaflegging gebeurt alleen ten overstaan van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en in aanwezigheid van de algemeen directeur. Daarvan wordt een proces-verbaal opgemaakt dat ondertekend wordt door de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en door de algemeen directeur, en dat aan de voorzitter van het BCSD wordt bezorgd.

Bij de opvolging van een BCSD-lid tijdens de loop van de bestuursperiode zal diens eedaflegging in principe dus niet gebeuren tijdens de openbare zitting van de raad voor maatschappelijk welzijn. Dit gebeurt alleen ten overstaan van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en in aanwezigheid van de algemeen directeur. Zoals eerder besproken onder randnummer 293 moeten bij een opvolging de geloofsbrieven van de opvolger opnieuw door de raad voor maatschappelijk welzijn worden onderzocht en goedgekeurd op het moment van zijn opvolging. Dit betekent dat het dossier in praktijk altijd besproken zal worden tijdens de openbare

zitting van de raad, waarna later nog een aparte eedaflegging moet worden georganiseerd ten overstaan van de raadsvoorzitter en in aanwezigheid van de algemeen directeur. Aangezien de goedkeuring van de geloofsbrieven in de huidige stand van de regelgeving altijd door de raad voor maatschappelijk welzijn moet worden behandeld, stelt het agentschap voor om de nodige decretale aanpassingen door te voeren, zodat de eedafleggingen tijdens de bestuursperiode ook kunnen plaatsvinden in een openbare zitting van de raad voor maatschappelijk welzijn. De noodzaak van deze aanbeveling verdwijnt als ervoor geopteerd wordt dat de voorzitter van het BCSD de geloofsbrieven van de opvolger kan onderzoeken.

5 Beleidsaanbevelingen samengevat

298. Het agentschap beveelt aan om de timing te herzien voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding. Deze aanbeveling is eerder al toegelicht (cf. *supra* rn. 85).

299. Het agentschap stelt voor om in de toekomstige Omzendbrief een aantal verduidelijkingen aan te brengen over:

- de mogelijkheid tot het voordragen van een kandidaat van een andere lijst en de koppeling daartussen met het indienen van een verklaring van lijstenverbinding;
- de gevolgen van het indienen van een akte van voordracht voorafgaand aan de publicatie van de zetelverdeling;
- het goedkeuren van de geloofsbrieven van de kandidaat-opvolgers.

300. Het agentschap beveelt aan om decretaal de situatie te regelen waarbij een zetel in het BCSD na de installatie van de raad voor maatschappelijk welzijn niet ingevuld geraakt binnen een bepaalde termijn. Na een bepaalde termijn zou deze zetel moeten openvallen en zou elke lijst daarvoor een voordracht kunnen doen, waarover dan gestemd wordt.

301. Daarnaast stelt het agentschap met het oog op een snelle vervanging van een lid van het BCSD enerzijds voor om op de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn waarop de geloofsbrieven van de opvolger worden goedgekeurd in de mogelijkheid te voorzien dat het nieuwe lid zijn eed kan afleggen. Anderzijds wordt voorgesteld om te onderzoeken of het onderzoek van de geloofsbrieven van de opvolger ook door de voorzitter van het BCSD kan gebeuren, op die manier moet voor de vervanging niet gewacht worden op de zitting van de raad voor maatschappelijk welzijn.

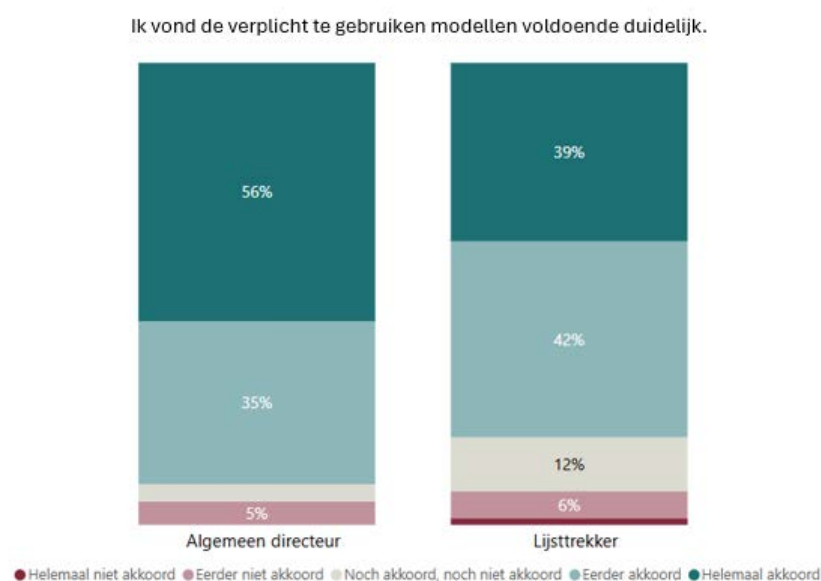
DEEL 4 – ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN

HOOFDSTUK 15 – AKTE VAN VOORDRACHT EN OPVOLGING

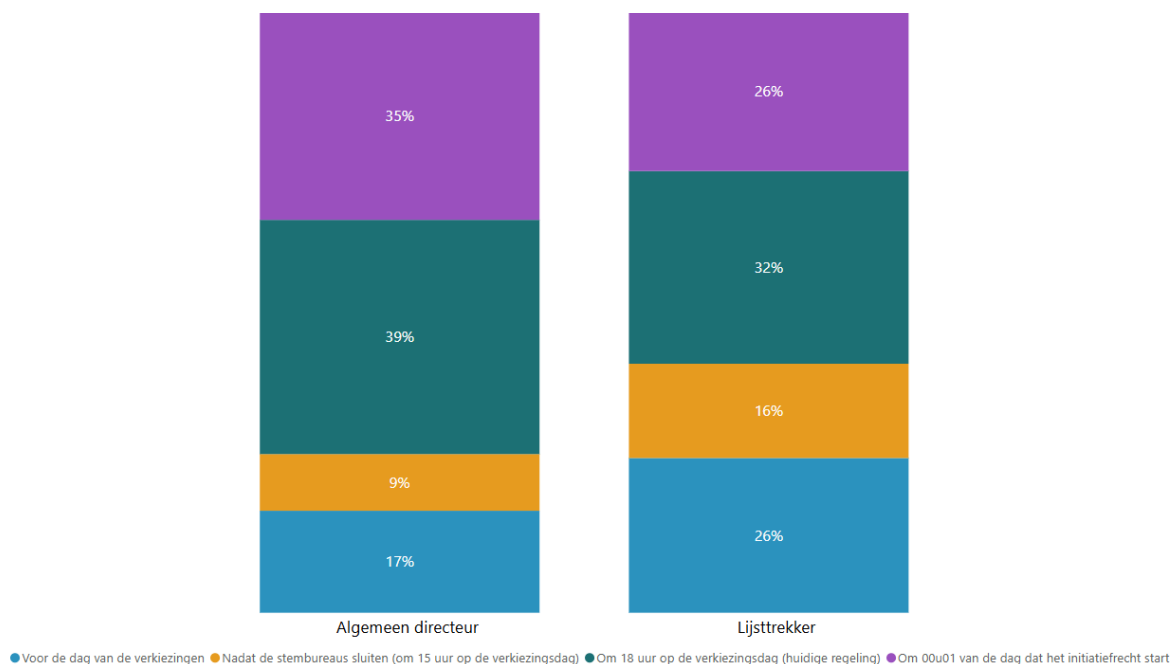
302. Dit hoofdstuk bespreekt in het algemeen de akte van voordracht en opvolging en vat de verschillende aanbevelingen doorheen de inhoudelijke hoofdstukken samen.

1 Verplicht gebruik van modellen

303. Zoals eerder toegelicht zijn de door de Vlaamse Regering vastgestelde modellen verplicht te gebruiken door de verkozenen. De overgrote meerderheid van lijsttrekkers en algemeen directeurs geeft aan dat de modellen voldoende duidelijk waren.



304. De modellen zijn om 18u op de dag van de verkiezingen op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur gepubliceerd. Het DLB schrijft voor dat de modellen op de dag van de verkiezingen bekend worden gemaakt. De Omzendbrief over de start van de lokale en provinciale bestuursperiode (rn. 33) heeft het exacte tijdstip daarvoor vastgelegd. Aan de lijsttrekkers en de algemeen directeur is de vraag gesteld op welke tijdstip voor hen de akten moeten worden gepubliceerd. De antwoorden daarop zijn divers. Gelet op de koppeling tussen het initiatiefrecht en de akte van voordracht lijkt het dat het tijdstip van de publicatie van de akte best kan worden afgestemd op de start van het initiatiefrecht. Voor deze aanbeveling wordt verwezen naar rn. 52.



2 Voorstellen tot vereenvoudiging en verbetering

305. Er zijn in de inhoudelijke besprekingen al voorstellen opgenomen rond de akte van voordracht en de akte van opvolging. Deze voorstellen worden in dit hoofdstuk opgelijst om duidelijkheid te geven over de visie op de akte van voordracht en opvolging.

306. Een eerste aanbeveling is om de digitalisering van de akte van voordracht en opvolging te onderzoeken. Het gaat daarbij zowel om de ondertekening als de indiening van de akte. Net zoals bij de digitalisering van de voordracht van kandidatenlijsten en de aangifte van verkiezingsuitgaven, kan in de nodige flankerende maatregelen worden voorzien om zeker te zijn dat iedereen in de mogelijkheid is om een akte in te dienen. In dit onderzoek moet worden nagegaan of een digitalisering een impact heeft op het proces van de coalitievorming en of het dat proces niet bemoeilijkt.

307. Een tweede aanbeveling betreft de vereenvoudiging van de ondertekening van de modelakten. Uit de adviespraktijk van het agentschap blijkt dat er onduidelijkheid was over de ondertekening van het model van akte van voordracht onder deel C- Bijlage bij de voordrachtsakte. Deze opmerking is voornamelijk gemaakt bij de voordracht van de voorzitter van de gemeenteraad en de voordracht van de voorzitter van het BCSD.

In de modellen van de akten van voordracht zijn onder deel C twee punten opgenomen: punt 1 (ondertekening door verkozenen van lijsten die zelf een kandidaat voordragen) en punt 2 (ondertekening door verkozenen van lijsten die zelf geen kandidaat voordragen). Dit zag er in de akte voor de voordracht van de voorzitter van de raad als volgt uit:

DEEL C - Bijlage bij de voordrachtsakte van een kandidaat-voorzitter van de gemeenteraad

- 1 Vul de gegevens in van de verkozenen die de voordracht van de kandidaat-voorzitter, en in voorkomend geval van de kandidaat-opvolger(s), ondersteunen, en die verkozen zijn op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-voorzitter of op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-opvolger(s).**

Ook de kandidaat-voorzitter zelf kan deze lijst ondertekenen.

Groep in geval van de vermelding van een kandidaat-opvolger de gegevens per lijst.



2 Vul de gegevens in van de verkozenen die de voordracht van de kandidaat-voorzitter, en in voorkomend geval van de kandidaat-opvolger(s), ondersteunen en die verkozen zijn op een andere lijst dan de voorgedragen kandidaat-voorzitter of in voorkomend geval van de kandidaat-opvolger(s).

Groep de gegevens per lijst.

Het onderscheid tussen beide punten was voor de verkozenen niet duidelijk. Onder punt 1 worden de handtekeningen geplaatst van de verkozenen die de voordracht ondersteunen en die verkozen zijn op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-voorzitter (en kandidaat-opvolger(s)). Onder punt 2 worden de handtekeningen geplaatst van de verkozenen die de voordracht ondersteunen maar die zelf geen kandidaat voordragen in die akte. Indien er geen dergelijke verkozenen zijn, worden er geen handtekeningen geplaatst onder punt 2.

Een voorbeeld verduidelijkt dit: in geval van een coalitie tussen lijst A en lijst B en de kandidaat-voorzitter is van lijst A, dan moeten onder punt 1 de handtekeningen staan van de verkozenen van lijst A en onder punt 2 de handtekeningen van de verkozenen van lijst B. Stel dat er ook een kandidaat-opvolger van lijst B wordt voorgedragen, dan wordt punt 1 ondertekend door de verkozenen van lijst A en lijst B en worden onder punt 2 geen handtekeningen geplaatst.

Het agentschap suggereert om bij de opmaak van de modellen voor de volgende gemeenteraadsverkiezingen in 2030 slechts één handtekeningsveld onder deel C te behouden waar de verkozenen van alle lijsten die de voordracht ondersteunen de akte ondertekenen. Er wordt dus geen opsplitsing meer gemaakt tussen lijsten die een kandidaat voordragen en lijsten die enkel ondersteunen. Deze aanbeveling geldt voor alle modellen van akte van voordracht en opvolging.

308. Een derde aanbeveling betreft de integratie van de voordracht van de voorzitter van het BCSD in de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen.

309. Een vierde aanbeveling gaat over de toelichting in de verplichte modellen. De toelichting is opgenomen om duidelijkheid te geven in welke situaties de akte moet worden gebruikt en aan welke voorwaarden de akte moet voldoen. Het agentschap stelt voor om de toelichting te verfijnen en op te nemen dat best ook een aantal opvolgers de akte mee ondertekenen voor het geval een verkozenen zijn mandaat niet kan opnemen.

HOOFDSTUK 16 – DE DISTRICTEN, DE PROVINCIES EN DE POLITIERAAD

310. De regelgeving rond de installatie van de bestuursorganen van de districten en de provincies is gelijklopend met de regeling voor de installatievergadering van de gemeenteraad. De aanbevelingen die geformuleerd zijn voor de gemeenteraad gelden ook voor de districtsraad.

311. Wat de provincieraad betreft zijn een aantal aspecten niet van toepassing: het initiatiefrecht, de verplichte modellen van akte van voordracht,... Toch zijn de aanbevelingen m.b.t. de akte van voordracht ook van toepassing op de provincies. De voorstellen tot verduidelijking zijn ook relevant voor de provincies. Het agentschap ontving zeer weinig vragen i.v.m. de installatie van de provincieraad.

312. Wat de verkiezing van de politieraadsleden betreft, heeft het agentschap verschillende vragen ontvangen. Deze verkiezing is het laatste punt op de agenda van de installatievergadering. Dit is evenwel een federale materie waarop de Wet op de geïntegreerde politie van toepassing is. De onduidelijkheden over de verkiezing van de politieraadsleden moesten worden opgenomen met de FOD Binnenlandse Zaken. Vanuit de lokale besturen is de vraag gesteld naar een harmonisering en vereenvoudiging van de procedure en termijnen van de verkiezing van de politieraadsleden. Het agentschap stelt voor om in overleg te treden met de FOD Binnenlandse Zaken om na te gaan welke harmonisatiemogelijkheden er zijn.

CONCLUSIE

Complexiteit en belang van vereenvoudiging

313. De installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2024 heeft aangetoond dat dit proces, dat slechts één keer om de zes jaar plaatsvindt, een uitdagend gegeven is voor lokale besturen. De regelgeving rond deze installatie is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd, wat het proces zowel moeilijker als ingewikkelder heeft gemaakt voor zowel de verkozenen als de lokale besturen. De installatie van de bestuursorganen is een proces dat elke zes jaar plaatsvindt en dat telkens weer een uitdaging vormt voor de lokale besturen. De wijzigingen in de regelgeving, zoals de invoering van het initiatiefrecht en de vervroegde installatievergadering, hebben het proces verder gecompliceerd. Deze veranderingen zijn bedoeld om de lokale democratie te versterken, maar hebben ook geleid tot een toename van de complexiteit en de noodzaak voor lokale. De toegenomen complexiteit leidt tot onzekerheid en inefficiëntie, wat de rechtszekerheid en het vertrouwen in het democratische proces kan ondermijnen.

Dit evaluatierapport biedt een uitgebreide analyse van de huidige regelgeving en de impact daarvan op de installatieprocedures en heeft als doel de impact van deze nieuwe regels te analyseren en beleidsaanbevelingen te formuleren om de procedures rond de installatie van de lokale bestuursorganen te verbeteren en te optimaliseren. De bevindingen en aanbevelingen benadrukken het belang van eenvoudige, duidelijke en transparante regels om de democratische processen te ondersteunen en te versterken.

Beleidsaanbevelingen

314. Op basis van de bevindingen in dit rapport worden de volgende beleidsaanbevelingen gedaan om de regelgeving te vereenvoudigen en te verbeteren:

1. **Initiatiefrecht:** Het initiatiefrecht, waarbij de stemmenkampioen van de grootste lijst gedurende 14 dagen het exclusieve recht heeft om een coalitie te vormen, heeft geleid tot complexiteit en onzekerheid. Het agentschap stelt voor om gelet op de beperkte impact in eerste instantie stil te staan bij het al dan niet behouden van het initiatiefrecht. Als het initiatiefrecht behouden blijft, stelt het agentschap voor dit te beperken tot één periode en het cascadesysteem af te schaffen. Dit zou de procedure vereenvoudigen en de tijdsdruk verminderen, waardoor lokale besturen meer ruimte krijgen om een stabiele meerderheid te vormen.
2. **Installatievergadering:** De vervroegde datum van de installatievergadering naar begin december heeft geleid tot onzekerheden en problemen, vooral in geval van bezwaren tegen de verkiezingen. Het agentschap beveelt aan om de installatievergadering terug te verplaatsen naar de eerste vijf werkdagen van januari. Dit zou zorgen voor een duidelijke en voorspelbare tijdslijn, waardoor de rechtszekerheid van de installatie(procedure) wordt gewaarborgd.
3. **Akte van voordracht:** Het agentschap stelt voor om de modellen van akte van voordracht verder te vereenvoudigen door bijvoorbeeld alle verkozenen op één plaats te laten ondertekenen en geen onderscheid te maken tussen de verkozenen van een lijst die zelf een kandidaat voordragen en van een lijst die zelf geen kandidaat voordraagt. Daarnaast wordt voorgesteld om de voordracht van de voorzitter van het BCSD te integreren in de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen en een digitalisering van de akten te onderzoeken.

4. **Aanduiding en benoeming van de burgemeester:** De nieuwe regeling voor de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester heeft geleid tot meer transparantie en een grotere invloed van de kiezer. Het agentschap stelt voor om de huidige regeling te behouden, maar in de mogelijkheid te voorzien dat de betrokkene, die eerst het mandaat van burgemeester weigert, in de loop van de bestuursperiode toch nog benoemd kan worden als burgemeester op het moment dat het burgemeestersmandaat openvalt. Daarnaast stelt het agentschap voor om de voorwaarde dat de akte van opvolging voorafgaand aan de installatievergadering wordt ingediend, te schrappen.
5. **Kartellijsten:** Het agentschap stelt voor om op politiek niveau een discussie te voeren over de noodzaak van het behouden van kartellijsten. Bij de afgelopen verkiezingen was minder dan 1 procent van de lijsten een kartellijst, wat wijst op een zeer beperkt gebruik van deze mogelijkheid. Het afschaffen van de mogelijkheid tot kartellijsten zou de regelgeving aanzienlijk vereenvoudigen.
6. **Verklaring van lijstenverbinding:** De huidige regeling rond de verklaring van lijstenverbinding is complex en leidt tot praktische problemen. Het agentschap stelt voor om de periode voor het indienen van de verklaring van lijstenverbinding te herzien en te vervroegen naar een vaste datum die gelinkt is aan de datum van de verkiezingen. Dit zou zorgen voor meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de betrokken lijsten.
7. **Onverenigbaarheden:** De regels rond onverenigbaarheden zijn essentieel om belangenvermenging te voorkomen. In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur is opgenomen dat er een evaluatie zal plaatsvinden van de onverenigbaarheden die zijn opgenomen in de organieke regelgeving. Tijdens die evaluatie moet worden nagegaan of de huidige regels effectief zijn in het voorkomen van belangenvermenging en of er specifiek voor familiale onverenigbaarheden een afwijking moet komen op de algemene regel dat de afstand van mandaat definitief is.

315. De bevindingen en aanbevelingen in dit rapport benadrukken het belang van eenvoudige, duidelijke en transparante regels voor de installatie van de lokale bestuursorganen. Vereenvoudiging van de regelgeving kan de administratieve lasten voor lokale besturen verminderen, de rechtszekerheid vergroten en het vertrouwen in het democratische proces versterken. Door de regelgeving te stroomlijnen en te zorgen voor een rechtszekere en efficiënte opstart van de nieuwe bestuursperiode, wordt bijgedragen aan een goed functionerende lokale democratie. Dit rapport dient als basis voor verdere discussie en besluitvorming over de regelgeving rond de installatie van de lokale bestuursorganen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: OVERZICHT PARLEMENTAIRE VRAGEN

Nr.	Datum	Vraagsteller	Onderwerp
SV 53	05/12/2019	Chris Janssens	Initiatiefrecht coalitievorming
SV 214	1/03/2021	Yves Buysse	Verkiezingen gemeente- en provincieraad – hertellingen
SV 244	17/03/2022	Brecht Warnez	Aanstelling burgemeester – rol gemeenteraad
SV 265	1/04/2022	Guy D’Haeseleer	Fractievorming gemeenteraad - knelpunten
SV 302	29/04/2022	Kurt De Loor	Decreet ter versterking van de lokale democratie – impact op districtsraadsverkiezingen
SV 309	4/05/2022	Bart Dochy	Decreet lokaal bestuur – oprichting districtsraden
SV 7	28/09/2022	Yves Buysse	Onderzoek geloofsbrieven
SV 52	03/11/2022	Brecht Warnez	Aanduiding semi-rechtstreeks verkozen burgemeester
SV 79	01/12/2022	Kurt De Loor	Rechtstreekse verkiezing burgemeester – terugvalpositie bij weigering
SV 184	09/02/2023	Inez De Coninck	Randgemeenten en Voeren – rechtstreekse verkiezing schepenen en voorzitter OCMW
SV 286	17/04/2023	Staf Aerts	Gemeenteraadsleden – familiale onverenigbaarheden
SV 277	20/04/2023	Brecht Warnez	Gemeenteraadsleden die fractie verlaten
SV 287	28/04/2023	Brecht Warnez	Ondertekening akte van voordracht
SV 330	26/05/2023	Brecht Warnez	Wijze van weigeren om burgemeester te worden
SV 7	28/09/2023	Brecht Warnez	Wijze van weigeren om burgemeester te worden
SV 12	05/10/2023	Yves Buysse	Onverenigbaarheden

SV 75	08/12/2023	Brecht Warnez	Verhinderling lokale mandatarissen
SV 79	19/12/2023	Yves Buysse	Onverenigbaarheden bloed- en aanverwantschap
SV 1	04/07/2024	Brecht Warnez	Semi-rechtstreekse verkiezing burgemeester
VOU 425	20/11/2024	Nadia Sminate	Belangenconflicten en transparantie familiebanden
VOU 431	21/11/2024	Brecht Warnez	Mogelijkheid uitstellen benoeming burgemeester
VOU 466	28/11/2024	Brecht Warnez	Ingediende bezwaren bij Raad voor Verkiezingsbetwistingen
SV 89	14/01/2025	Kim Buyst	Voorzitterschap gemeenteraad
SV 116	23/01/2025	Els Robeyns	Nationaliteitsvereisten lokale politiek
VOU 1231	30/01/2025	Wim Verheyden	Bemiddelingsopdracht Willebroek

BIJLAGE 2: INPUT VLAAMSE VERENIGING VOOR STEDEN EN GEMEENTEN



datum: 20 maart 2025

Inbreng VVSG voor de evaluatie van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van de gemeenteraadsverkiezingen en de installatie van de politieke organen

1. Inleiding

In het Vlaams Regeerakkoord en in de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid is de evaluatie van de kiesregelgeving opgenomen. Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (hierna: ABB) bereidt twee evaluatierapporten voor:

1. Evaluatie van het verloop van de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 (juridisch, praktische organisatie en communicatie).
2. Evaluatie van de installatie van de verschillende politieke organen van het lokaal bestuur (proces na de verkiezingen).

In een brief vraagt ABB aan de VVSG om tegen 28 februari 2025 de bevindingen en ervaringen daarover te delen. Dat was onmogelijk omdat een bespreking op de bestuursorganen van de VVSG pas ten vroegste kon op 19 maart. Maar ook dan blijft de termijn veel te kort voor een grondige evaluatie. De VVSG begrijpt niet waarom deze evaluatie zo snel moet plaatsvinden. Deze korte termijn zorgt voor een beperkte evaluatie gebaseerd op de belangrijkste punten. De VVSG behoudt zich het recht voor om zelfstandig verder te werken aan een volledige evaluatie. De onderstaande nota is dan ook niet volledig en mag ook niet als zodanig worden geïnterpreteerd.

VVSG vraagt expliciet om grondig betrokken te worden bij de verdere analyse en aanpassingen aan de regelgeving. Deze nota is geen definitief VVSG-standpunt.

VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel • T +32 2 211 55 00
BIC GKCCBEBB • IBAN BE10 0910 1156 9604 • RPR Brussel BE 0451 857 573
info@vvsg.be • www.vvsg.be

2. Evaluatie verkiezingen

2.1. Algemeen

Regelgeving is te complex

Lokale verkiezingen vinden maar plaats om de zes jaar. Dat zorgt ervoor dat de regels daarover niet goed gekend zijn. Meer dan elders is het dan ook van belang dat de regels helder en eenvoudig zijn, met realistische opgelegde termijnen. De VVSG vraagt bij het hele aanpassingsproces regelgevende aanpassingen die oog hebben voor heldere en vereenvoudigde regels en realistische termijnen. Deze opmerking geldt ook voor de tweede evaluatievraag.

Burgemeestersverkiezingen

De semi-rechtstreekse verkiezing van de burgemeester heeft een grote impact gehad op de gemeenteraadsverkiezingen. Zo werd de verkiezingsstrijd vaker een burgemeestersstrijd dan een inhoudelijk debat. Ook waren er duidelijk meer eenheidslijsten in de hoop de grootste lijst te worden. Minder lijsten (en dus fracties) beïnvloedt de coalitievorming, maar zorgt op verschillende plaatsen ook voor bijzonder kleine opposities. De impact op de campagne, de meerderheidsvorming en de lokale democratie moeten verder onderzocht worden. Verder is het afwachten in welke mate deze eenheidslijsten uit elkaar zullen vallen en aanleiding geven tot constructieve moties van wantrouwen.

Verdere digitalisering van de verkiezingen

De lijstindiening werd gedigitaliseerd. De VVSG vindt dat een goede zaak, maar wijst ook op problemen die opgedoken zijn (bv. met niet-werkende identiteitskaarten). De pijnpunten moeten in kaart gebracht worden en aangepakt, om te vermijden dat ze de volgende keer weer opduiken.

Ondersteuning door ABB

De VVSG stelt vast dat de Vlaamse overheid hard ingezet heeft op de ondersteuning van de organisatie van de verkiezingen. Uiteraard zijn er steeds verbeterpunten, maar in het algemeen zijn de lokale besturen erg tevreden van de ondersteuning. De informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de medewerkers van ABB en VVSG verliep zeer vlot.

2.2. Verkiezingsdag

Onderzoek nodig naar de gevolgen van de afschaffing van de opkomstplicht

De opkomst was over het algemeen lager dan verwacht (bv. Vilvoorde: 56%) met een groot verschil tussen verschillende gebieden en leeftijdsgroepen. Dit roept vragen op over de legitimiteit en betrokkenheid van burgers. De VVSG vraagt onderzoek naar welke groepen afhaakten, hoe we deze weer kunnen betrekken en waar we moeten op inzetten om het vertrouwen in de lokale politiek te herstellen.

Veel vragen over volmachten

De VVSG stelt vast dat er vele vragen zijn bij het systeem van volmachten. Enerzijds zou een versoepeling daarvan kunnen leiden tot een hogere opkomst, anderzijds zien we veel discussies over het gebruik van volmachten. Er moet onderzocht worden waar het huidige systeem tekortschiet, zodat er gewerkt kan worden aan duidelijkere en

eenvoudigere regels. We wachten de uitkomst van de gerechtelijke onderzoeken naar het mogelijk misbruik van volmachten af.

Verder vraagt de VVSG meer Vlaams-federale afstemming over de volmachtenregeling, zodat die bij de verschillende verkiezingen veel meer gelijklopend is dan nu.

Visie nodig over stemmen in de toekomst

Op de ene plaats werd op papier gestemd, op de andere via de computer. In sommige fusiegemeenten werden beide systemen gebruikt. De VVSG vraagt aan de Vlaamse Regering om het voortouw te nemen om samen met de andere regeringen van ons land tot een gedeelde toekomstvisie te komen, en deze visie dan in de praktijk te brengen. De verschillen in organisatie van de lokale, federale en Vlaamse verkiezingen moeten daarbij zoveel mogelijk weggewerkt worden.

2.3. Verkiezingsresultaat

Fijnmazige stemresultaten

De VVSG vindt het ter beschikking stellen van fijnmazige stemresultaten een goede zaak. Toch moet onderzocht worden of de huidige regels voldoen, en deze vereenvoudigd kunnen worden (bv. geen onderscheid meer tussen de werkwijze bij papieren en digitale stemming).

Verder vraagt de VVSG softwarematige controle die merkwaaardige of onwaarschijnlijke telresultaten (bv. Lier) meteen detecteren zodat er meteen al op de verkiezingsdag een extra controle kan gebeuren of deze resultaten wel juist zijn. Hierdoor kan worden vermeden dat kandidaten een klacht bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen moeten indienen om fouten recht te zetten.

Bezwaren

Een analyse van de bezwaarprocedure is nodig, waarna deze bijgestuurd moet worden. Zo kan het niet dat één burger ervoor zorgt dat de installatievergadering niet kan doorgaan (bv. Gent). Er wordt vastgesteld dat bezwaar indienen wel kan, maar de termijnen het vaak niet toelaten om de bezwaren grondig te onderzoeken. Tegelijk is de opkomstplicht afgeschaft en maakte de decreetgever het ronselen van volmachten strafbaar. De combinatie van beide is een maat voor niets. Dat is de democratie onwaardig. Ook de verwarring over waar je welke klachten of bezwaren moet indienen, is geen goede zaak. De VVSG vraagt om de bezwaarprocedure te herbekijken. Bij voorkeur geldt dezelfde termijn voor alle bezwaren rond de verkiezingen en installaties. De termijnen moeten maximaal afgestemd worden op de periode van de feestdagen in de kerstvakantie.

3. Evaluatie installatie politieke organen

3.1. Algemeen

Regelgeving is te complex

Zie bij 2.1. van deze nota.

Bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD)

Deze nota focust niet op het BCSD, maar de VVSG stelt vast dat hoofdstuk van het decreet lokaal bestuur over het BCSD vol legistische fouten en onduidelijkheden staat. Dat

start bij de voordrachten en de eedaflegging, maar geldt ook voor vele andere bestuurlijke regels. De strikte timing en de verplichte stappen voor het indienen van voordrachten voor de leden van het BCSD is te complex en moet eenvoudiger. De VVSG vraagt om los van deze evaluatie een traject te starten waarbij de juridische regels over de bevoegdheden, samenstelling en werking van het BCSD bekeken en legistiek verbeterd worden.

3.2. Voorafgaand aan de installatievergadering

Initiatiefrecht

De wisseling van initiatiefrecht na twee weken kan partijen een duwtje geven om de coalitie sneller te sluiten, maar de VVSG meent dat deze wissels vooral leiden tot verwarring en weinig tot geen meerwaarde hebben. In grotere gemeenten is de periode van veertien dagen voor de vorming van een coalitie sowieso te kort. Ook is het initiatiefrecht zinloos als een partij de absolute meerderheid heeft. De VVSG vraagt dan ook een grondige bijsturing en vereenvoudiging van dit systeem. Zo kan het een idee zijn om enkel de grootste lijst voor één periode dat recht te geven, waarna iedere partij een coalitie kan maken. Ook de sancties voor miskenning van het initiatiefrecht moeten bekeken worden. Zijn deze niet te zwaar, zeker voor wie onbewust de regels miskende?

Digitalisering van de voordrachten

Er werden veel problemen vastgesteld bij het invullen van de voordrachtsakten voor bv. schepenen, het BCSD, ... De VVSG pleit voor een digitalisering van het invullen en indienen van voordrachtsakten waarbij het systeem ervoor zorgt dat fouten maximaal vermeden worden. Een digitaal systeem verhoogt de transparantie en efficiëntie.

Akte(n) om de burgemeester op te volgen

De decreetgever heeft de aanwijzing en vooral de opvolgingsregels voor de (aangewezen) burgemeester bijzonder complex gemaakt. VVSG vraagt een veel eenvoudigere regelgeving waarbij er bv. maar één type van akte van opvolging of voordracht meer is, en waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen gemeenten die wel of niet fuseren.

3.3. Installatievergadering

Datum installatievergadering

Door de vervroeging van de installatievergadering is de periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen (13 oktober) en de installatievergadering (begin december) erg kort. Er moeten immers een hele reeks administratieve stappen worden gezet (denk bv. aan de voordrachten voor het BCSD en in de meergemeentezones voor de politieraad). Zeker in die besturen waar het moeilijker verloopt, is dit zeer lastig. VVSG vraagt om de gemeenteraden in de toekomst weer begin januari te installeren. Zo kan de geplande installatievergadering steeds doorgaan, zelfs bij bezwaren (behalve in zeer uitzonderlijke situaties). Daarnaast biedt dit wat extra tijd om tot een coalitieakkoord te komen.

Een bijkomend voordeel is dat de installatievergadering in fusiegemeenten dan op hetzelfde moment plaatsvindt als in andere gemeenten.

Vereenvoudiging van de procedure voor de aanstelling de burgemeester

De procedure voor de benoeming van de burgemeester is te complex. Momenteel zijn er meerdere stappen: een eedaflegging als raadslid, als aangewezen burgemeester, een benoeming en een tweede eedaflegging als burgemeester. Dit proces neemt vaak maanden in beslag. Dat kan en moet efficiënter.

VVSG stelt voor dat de procureur-generaal het onderzoek, om tot een advies te komen over de burgemeester, meteen start zodra de gezamenlijke akte voor schepenen is ingediend. Door dit te koppelen aan de installatie van de gemeenteraad in januari, ontstaat een vlotter proces. Uit de praktijk blijkt immers dat eens de gezamenlijke akte voor de schepenen is ingediend, de stemmenkampioen van de grootste fractie van de coalitie, ook als burgemeester werd aangewezen. Er is dus geen reden om de installatievergadering af te wachten om het benoemingsproces op te starten.

Daarnaast vragen we om te bekijken of het nog zinvol is om de term "aangewezen burgemeester" te behouden. Zeker voor iemand die al burgemeester was en opnieuw wordt benoemd, is het moeilijk uit te leggen waarom die persoon tijdelijk als "aangewezen burgemeester" wordt aangeduid.

Onderzoek van de geloofsbrieven

Privacyregels worden steeds belangrijker. De VVSG stelt vast dat dit voor problemen zorgt bij het onderzoek van de geloofsbrieven. Zo is er geen duidelijke wettelijke basis die zegt wat geloofsbrieven zijn en waarom bepaalde persoonlijke informatie gegeven moet worden. Zo vraagt de omzendbrief voor de installatie van de politieke organen een recent uittreksel uit het strafregister, model 1, terwijl daar veel meer gegevens kunnen opstaan dan enkel die die relevant zijn voor de opname van een lokaal mandaat.

Familiale onverenigbaarheden

Het wordt als niet fair bevonden dat als twee personen met een verboden familieband rechtstreeks verkozen zijn, er een slechtere juridische positie is (slechts één van hen kan zetelen, de andere neemt definitief voor de rest van de legislatuur afstand van het mandaat), dan als er slechts één van hen verkozen is en de andere dus opvolger blijft. De VVSG stelt voor dat een tweede verkozen familielid dat niet kan zetelen opvolger kan blijven waardoor hij of zij het mandaat van raadslid kan opnemen wanneer het mandaat van het familielid eindigt.

AGENTSCHAP **BINNENLANDS BESTUUR**

Koning Albert II laan 15 bus 215
1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be