

**AGENTSCHAP  
BINNENLANDS  
BESTUUR**

**Evaluatierapport  
Structurele onbestuurbaarheid**

24 maart 2015



## Inhoud

Voorwoord .....	4
Deel 1: Situering .....	5
Hoofdstuk 1: Totstandkoming en doelstellingen van artikel 47bis van het gemeentedecreet .....	5
1.    Beleidsmaatregel in uitvoering van het Witboek Interne Staatshervorming .....	5
2.    Toelichting van de minister bij de parlementaire voorbereiding.....	6
3.    Artikel 47bis: beoogde doelstellingen .....	7
Hoofdstuk 2: Evaluatiedoelstellingen en aanpak .....	8
1.    Onderzoeksvragen en bij de evaluatie betrokken referentiepersonen .....	8
2.    Bredere kadering van de toepassingsgevallen als opstap naar beleidsaanbevelingen .....	9
Deel 2: Analyse van artikel 47bis van het gemeentedecreet.....	10
Hoofdstuk 1: De procedure .....	10
1.    De vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid .....	10
2.    De bemiddelingsopdracht van de provinciegouverneur.....	10
3.    Het verdere verloop procedure bij ongunstig resultaat van de bemiddelingsopdracht.....	11
1.    Aanstelling van nieuwe schepenen .....	11
2.    Aanstelling van een nieuwe burgemeester.....	11
3.    Mogelijkheid tot aanstelling van een nieuwe OCMW-voorzitter en –ondervoorzitters...	12
Hoofdstuk 2: De procedure tot herstel van de bestuurbaarheid in de bredere context van de organieke regelgeving .....	12
1.    Organieke regelgeving ter voorkoming van de disfunctie van een politiek orgaan.....	12
2.    Organieke regelgeving ter remediëring van de disfunctie van een politiek orgaan .....	13
Hoofdstuk 3: Toepassingsgevallen .....	16
1.    Turnhout.....	16
2.    Putte .....	17
3.    Denderleeuw .....	18
4.    Borgloon .....	19
5.    Tienen .....	20
Deel 3: Evaluatie van de procedure, ingesteld bij artikel 47bis .....	21
Deel 4: Conclusies en tekstvoorstel.....	36
4.1.    De collectieve constructieve motie van wantrouwen.....	38
4.2.    De individuele constructieve motie van wantrouwen .....	39
4.3.    Voorbeelden.....	40
4.3.1.    Vlaams Parlement .....	40
4.3.2.    Waalse gemeenten.....	40
4.4.    Tekstvoorstel .....	40
Bijlagen: arresten Raad van State.....	44

## Voorwoord

Ingevolge artikel 47bis van het gemeentedecreet, ingevoegd bij decreet van 29 juni 2012, kan de gemeenteraad sinds 1 januari 2013 de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen.

Wanneer een gemeente geconfronteerd wordt met een instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen of in het geval het college niet meer kan rekenen op de steun van de meerderheid van de gemeenteraadsleden, voorziet dit artikel 47bis in een procedure die het mogelijk maakt de bestuurbaarheid in de gemeente te herstellen. Met die regeling beoogde de decreetgever tegelijkertijd om de positie van de gemeenteraad tegenover zijn uitvoerend college te versterken.

In vergadering van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid van 13 januari 2015 vroeg Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) om de procedure die vervat is in artikel 47bis van het gemeentedecreet, te evalueren. Voorliggend rapport is het resultaat van dat onderzoek.

Het agentschap wenst uitdrukkelijk de gouverneurs, het expertisecentrum van gemeentesecretarissen (ECG), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de professoren Herwig Reynaert en Johan Ackaert en professor emeritus Jean Dujardin te bedanken voor hun waardevolle inbreng bij de totstandkoming van dit rapport.

Dit evaluatierapport bevat vier delen. Het eerste inleidend deel beschrijft de totstandkoming van artikel 47bis in het gemeentedecreet en de doelstellingen die de decreetgever daarbij beoogde. In het tweede deel gaan we over tot een nadere analyse van de procedure tot herstel van de bestuurbaarheid om vervolgens in het derde deel over te gaan tot de eigenlijke evaluatie, mede aan de hand van de antwoorden op de bevraging. In het vierde en laatste deel komen we tot conclusies en een tekstvoorstel.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur hoopt met dit rapport op een constructieve wijze te kunnen bijdragen tot een beoordeling van de vandaag in het decreet opgenomen regeling en tot een eventuele bijsturing.

Ik wens u een verrijkende lezing toe.

Guido Decoster  
Administrateur-generaal  
Agentschap Binnenlands Bestuur

## Deel 1: Situering

### Hoofdstuk 1: Totstandkoming en doelstellingen van artikel 47bis van het gemeentedecreet

#### 1. Beleidsmaatregel in uitvoering van het Witboek Interne Staats hervorming

De interne staats hervorming was één van de belangrijke sleutelprojecten uit de regeerperiode 2009-2014. Met dit initiatief beoogde de Vlaamse Regering de lokale democratie te versterken en de slagkracht van de overheid te verhogen. De versterking van de gemeenteraad, als dé spil in het lokale democratisch bestel, was zodoende één van de basispijlers uit het Witboek Interne Staats hervorming dat de Vlaamse Regering op 8 april 2011 goedkeurde.

De invoering van een procedure tot herstel van de bestuurbaarheid van de gemeenten past in dat streven. In het Witboek argumenteerde de Vlaamse Regering dat sedert de start van de Vlaamse regeerperiode (2009) ongeveer 10 % van de gemeentebesturen werd geconfronteerd met een of andere vorm van instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen (cfr. blz. 59 en 60 van het Witboek). Het artikel 47bis werd in het gemeentedecreet ingevoegd bij decreet van 29 juni 2012, zodat een gemeenteraad sinds 1 januari 2013 de structurele onbestuurbaarheid kan vaststellen. De memorie van toelichting bij dat artikel 47bis stelt dat het ontwerp van decreet in een procedure voorziet om de bestuurbaarheid in de gemeenten te herstellen “wanneer zij geconfronteerd worden met instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen en het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden.”

Vóór de inschrijving van artikel 47bis in het gemeentedecreet beschikte noch de gemeenteraad, noch de Vlaamse Regering over een middel om eventueel over te gaan tot de vervanging van het college van burgemeester en schepenen, ook bij aanslepende probleemsituaties. De uitvoerende mandatarissen worden gekozen voor een periode van zes jaar en behouden hun mandaat gedurende de gehele bestuursperiode. De Vlaamse Regering beschikt door middel van het dwangtoezicht wel over de bevoegdheid om in noodsituaties vervangend op te treden ten aanzien van welbepaalde krachtens de wetten of decreten noodzakelijk te nemen beslissingen. Maar die mogelijkheid kan bezwaarlijk beschouwd worden als een structurele oplossing voor aanslepende problemen van instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen of in het geval het college niet meer kan rekenen op de steun van de meerderheid van de gemeenteraadsleden. Artikel 47bis opent de mogelijkheid om in die situaties het college van burgemeester en schepenen te vervangen.

Anderzijds is artikel 47bis van het gemeentedecreet niet bedoeld om een oplossing te geven aan het individuele disfunctioneren van een burgemeester of een schepen in het college.

Tot slot heeft de decreetgever artikel 47bis ingevoerd als een duidelijke uitzonderingsprocedure. De toepassing mag niet leiden tot misbruik, derwijze dat zij de beoogde stabiliteit van het bestuur zou ondergraven. Daarom werd de maatregel gekoppeld aan enkele expliciete voorwaarden:

- de gemeenteraad moet vooreerst de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen en de Vlaamse Regering daarvan in kennis stellen;
- bij ontvangst van de vaststelling van de onbestuurbaarheid belast de Vlaamse Regering de gouverneur met een bemiddelingsopdracht;

- nadat de regering vaststelt dat de bemiddelingsopdracht mislukt is, kan de gemeenteraad overgaan tot de installatie van een nieuw college;
- de gemeenteraad kan de vervanging van het college in toepassing van deze procedure slechts eenmaal doorvoeren gedurende de bestuursperiode van zes jaar;
- de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid met vervanging van het college kan niet tijdens de periode van twaalf maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen en kan evenmin in geval van spoedeisendheid zoals vermeld in artikel 29 van het gemeentedecreet.

## 2. Toelichting van de minister bij de parlementaire voorbereiding

In zijn toelichting bij de bespreking van het ontwerpdecreet in de commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme stelde Vlaams minister Geert Bourgeois dat de voorgenomen wijziging verder bouwt op de algemene uitgangspunten en principes van het gemeentedecreet van 2005, waaronder ook een versterking van de rol van de politieke organen, gekoppeld aan bijkomende instrumenten voor democratische controle van de raadsleden. Er moet ook meer ruimte komen om de lokale bestuurbaarheid te herstellen, wanneer het gemeentebestuur geconfronteerd wordt met een situatie van structurele onbestuurbaarheid.

De minister verduidelijkte in dat verband dat “de onbestuurbaarheidprocedure geen motie van wantrouwen bevat zoals in Wallonië. Ze biedt geen antwoord in geval van een dissidente schepen of een split van een meerderheidspartij waarbij de gemeente bestuurbaar blijft, maar er komt nu wel een procedure voor de uitzonderlijke gevallen van jarenlange blokkering. De praktijk zal uitwijzen wat echte onbestuurbaarheid is, bijvoorbeeld een gemeente die er niet in slaagt een begroting goedgekeurd te krijgen, een gemeente waar het college door een split herhaaldelijk in de minderheid gesteld wordt in de gemeenteraad. (...) De Vlaamse Regering zal niet oordelen dat een gemeente onbestuurbaar is. De gemeenteraad stelt dat zelf, bij volstreekte meerderheid, vast. Daarna treedt de gouverneur op als bemiddelaar. Mislukt ook de bemiddeling, dan oordeelt de gemeenteraad definitief. Dat de procedure niet meer kan in het laatste jaar van de bestuursperiode, biedt enkele garanties. Meestal wordt een kibbelend gemeentebestuur weggestemd door de kiezer, maar pas na zes jaar. Het is niet correct de zaken zo lang op hun beloop te laten.

(...) Het witboek geeft inderdaad enkele voorbeelden, bijvoorbeeld een gemeente die drie jaar op rij met voorlopige twaalfden werkt en dus geen begroting meer rond krijgt, een gemeente waar het college het permanent en langdurig niet eens geraakt. Gevallen waar zich problemen voorgedaan hebben, zoals dissidentie van een schepen, een split in de meerderheid of in een partij, onenigheid tussen coalitiepartijen, leiden meestal niet tot structurele onbestuurbaarheid. Soms neemt men een schepen zijn bevoegdheden af en worden er zelfs parallelle schepencolleges gehouden om te vermijden dat die persoon op de hoogte is van de besluiten. Nu is het onmogelijk om zijn mandaat af te nemen.”

Minister Bourgeois stelt nog dat “de procedure democratisch en getrap is en voldoende waarborgen biedt. Als de meerderheid gebroken wordt door het overlopen van een raadslid, wordt de gemeente ook nu onbestuurbaar. En nu is er geen remedie, behalve door onderhandeling een oplossing te zoeken, bijvoorbeeld een oppositiepartij in de meerderheid opnemen. Ook als de procedure van structurele onbestuurbaarheid er is, blijven de gemeenten de mogelijkheid hebben om zelf oplossingen te zoeken, maar er is dan in ieder geval een systeem als dat niet lukt.

(...) Uiteindelijk moet de gemeenteraad vaststellen of de gemeente zich in een situatie van structurele onbestuurbaarheid bevindt. Met het meerderheidsamendement wordt de regeling

verfijnd, in die zin dat de individuele overloperij de pas wordt afgesneden. Men zal zien wat deze maatregel in de toekomst zal opleveren. Er zijn reeds meerdere gevallen van bemiddeling geweest via de gouverneur die tot een goed gevolg hebben geleid. In sommige gevallen was er geen positief resultaat. In het decreet wordt nu ingeschreven dat de bemiddeling verplicht is. Hopelijk geeft de bemiddeling aanleiding tot een terugkeer naar de redelijkheid in het belang van de gemeente. Is dat niet het geval dan kan de gemeenteraad de procedure tot het vervangen van het college of leden ervan inzetten.”

### 3. Artikel 47bis: beoogde doelstellingen

Op basis van de parlementaire werkzaamheden komen we tot de volgende conclusies:

1. De regering wenste de positie van de verkozen gemeenteraad tegenover zijn uitvoerend college te versterken. Het komt aan de raad als politiek orgaan toe om vast te stellen of een gemeente zich in een situatie van structurele onbestuurbaarheid bevindt.
2. Het doel van artikel 47bis van het gemeentedecreet is de bestuurbaarheid te herstellen wanneer de gemeente geconfronteerd wordt met instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen of wanneer het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden.
3. De onbestuurbaarheidsprocedure is geen motie van wantrouwen en beoogt geen antwoord te bieden in geval van een dissidente schepenen of een split van een meerderheidspartij waarbij de gemeente bestuurbaar blijft.
4. Het gaat om een procedure voor de uitzonderlijke gevallen van jarenlange blokkering: er niet in slagen een begroting goedgekeurd te krijgen, een college dat herhaaldelijk in de minderheid gesteld wordt in de gemeenteraad, een meerderheid die gebroken wordt door het overlopen van een raadslid. Maar ook dan blijven de gemeenten de mogelijkheid hebben om zelf oplossingen te zoeken, maar als dat niet lukt, dan is er in ieder geval een procedure.
5. Individuele overloperij wordt de pas afgesneden.
6. De Vlaamse Regering wenste mogelijk misbruik te voorkomen derwijze dat de procedure de beoogde stabiliteit van het bestuur zou ondergraven. Daarom werd de maatregel gekoppeld aan enkele expliciete voorwaarden:
  - een getrapte procedure;
  - een verplichte bemiddeling door de gouverneur;
  - het beperken van de toepassing tot één maal gedurende de bestuursperiode van zes jaar;
  - geen toepassing vanaf 12 maanden voor de verkiezingen.

## Hoofdstuk 2: Evaluatiedoelstellingen en aanpak

### 1. Onderzoeksvragen en bij de evaluatie betrokken referentiepersonen

De evaluatie van artikel 47bis van het gemeentedecreet vertrekt logischerwijze vanuit de beoogde doelstellingen. Volgende vragen zijn daarbij aan de orde:

1. Zijn de beoogde doelstellingen nog actueel en relevant?
2. Werden de beoogde doelstellingen bereikt door middel van de ingevoerde maatregel?
3. Welke eventuele andere alternatieven zijn mogelijk en wenselijk?
4. Zijn de in het decreet vastgestelde procedurestappen doelmatig en/of vatbaar voor verbetering?

Met zijn brief van 22 januari 2015 heeft ABB een aantal referentiepersonen uitgenodigd om hun visie te bezorgen over de problematiek rond artikel 47bis en over mogelijke alternatieve oplossingen voor gemeenten die geconfronteerd worden met onbestuurbaarheid.

Het gaat om de volgende belanghebbenden en academici:

- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG);
- het Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen (ECG), met de vraag om bij hun bijdrage ook de functiehouders uit de gemeenten te betrekken waar de toepassing van artikel 47bis concreet aan de orde was;
- de gouverneurs van de Vlaamse provincies;
- de academici prof. dr. H. Reynaert (UG), prof. dr. J. Ackaert (UHasselt) en prof dr. em. J. Dujardin (VUB en UG).

De hiernavolgende vragen werden hen voorgelegd. Daarnaast konden zij natuurlijk aanvullende overwegingen en bedenkingen formuleren.

1. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet kan zorgen voor het herstel van de bestuurbaarheid van een gemeente ?
2. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet niet tot een oplossing kan leiden?
3. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet negatieve effecten kan teweegbrengen?
4. Welke procedure acht u aangewezen om problemen van onbestuurbaarheid op te lossen?
5. Na de vaststelling van onbestuurbaarheid moet de Vlaamse Regering de gouverneur belasten met een bemiddelingsopdracht. Hoe evalueert u deze verplichte opdracht van de gouverneur? Welke andere of bijkomende rollen ziet u weggelegd voor de gouverneur in deze procedure?
6. Vindt u dat de stemming van de gemeenteraad over de onbestuurbaarheid tegelijk gepaard zou moeten gaan met het aanstellen van een nieuw college van burgemeester en schepenen (constructieve motie van wantrouwen)? Mag deze collectieve motie van wantrouwen te allen tijde worden ingeroepen, of moeten daar beperkingen in tijd of in aantal aan gekoppeld worden?
7. Vindt u dat een individuele motie tegen een schepen of burgemeester mogelijk moet zijn? Mag deze individuele motie van wantrouwen te allen tijde worden ingeroepen, of moeten daar beperkingen in tijd of in aantal aan gekoppeld worden?



## 2. Bredere kadering van de toepassingsgevallen als opstap naar beleidsaanbevelingen

De reacties van de bevroagde referentiepersonen leveren belangrijke inzichten aan bij de beoordeling van de door middel van artikel 47bis in het gemeentedecreet opgenomen procedure tot herstel van de bestuurbaarheid in de gemeenten. De antwoorden op de gestelde vragen moeten echter geplaatst worden in de ruimere context van maatregelen uit het gemeentedecreet om disfuncties in het gemeentebestuur te verhelpen.

In die samenhang gaan wij in het eerstvolgende deel over tot een beschrijving van de procedure van artikel 47bis om die vervolgens te kaderen in de bredere context van de organieke regelgeving. Daarna geven wij een overzicht van de toepassingsgevallen.

In het derde deel van dit rapport gaan we in op de concrete vraagstelling en op de reactie van de respondenten, om tot slot te komen tot het standpunt van het Agentschap Binnenlands Bestuur en het formuleren van beleidsaanbevelingen.

## Deel 2: Analyse van artikel 47bis van het gemeentedecreet

### Hoofdstuk 1: De procedure

#### 1. De vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid

De gemeenteraad kan bij volstreekte meerderheid van stemmen de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen. Het begrip “structurele onbestuurbaarheid” wordt door de decreetgever wel als rechtsfiguur gebruikt, maar wordt inhoudelijk niet omschreven. Het is de gemeenteraad die de structurele onbestuurbaarheid vaststelt.

Daarin schuilt een bron van mogelijke oneigenlijke toepassing van de bepalingen van artikel 47bis zoals die momenteel in het gemeentedecreet werd vastgesteld. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding en de daarbij horende toelichting van de minister in de commissie, werd de procedure tot herstel van de bestuurbaarheid immers opgevat als een uitzonderingsmaatregel die met grote omzichtigheid moet worden gehanteerd. De loutere vaststelling, bij volstreekte meerderheid van stemmen in de gemeenteraad, van instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen of van het feit dat het college niet meer kan rekenen op de steun van de meerderheid van de gemeenteraadsleden, volstaat op zich niet. De gemeenteraadsbeslissing moet berusten op motieven die aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van een onbestuurbaarheid die bovendien structureel van aard is (R.v.St., De Veuster, nr. 228.150, 31 juli 2014, 8). De gemeenteraadsbeslissing moet dus in feiten en in rechte gemotiveerd worden.

Om misbruiken te voorkomen, heeft de decreetgever de toepassing van de procedure aan enkele strikte voorwaarden verbonden. Zo kan de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen in toepassing daarvan, niet gebeuren in spoedeisende gevallen zoals vermeld in artikel 29 van het gemeentedecreet en evenmin in de periode van twaalf maanden vóór de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden. De aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen na vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid kan slechts één maal per bestuursperiode gebeuren.

Wanneer de gemeenteraad, bij volstreekte meerderheid van stemmen, de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente heeft vastgesteld, stelt hij de Vlaamse Regering daarvan op de hoogte. Op grond van die kennisgeving geeft de Vlaamse Regering aan de provinciegouverneur een bemiddelingsopdracht. De gemeente wordt hiervan in kennis gesteld.

#### 2. De bemiddelingsopdracht van de provinciegouverneur

Artikel 47bis, tweede lid van het gemeentedecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering aan de provinciegouverneur de opdracht geeft om te bemiddelen. De bemiddeling is geen facultatief maar een verplicht onderdeel van de procedure.

De provinciegouverneur oefent deze opdracht autonoom uit. De Vlaamse Regering bezorgt de gouverneur geen instructies voor de uitoefening van die bemiddeling, die, zoals blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden bij artikel 47bis, zou moeten leiden tot een terugkeer naar de redelijkheid in het belang van de gemeente (antwoord van Liesbeth Homans, Vlaams Minister van

Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding op vraag nr. 22 van 30 september 2014 van Michel Doomst).

De provinciegouverneur brengt de Vlaamse Regering op de hoogte van het resultaat van de bemiddeling.

### 3. Het verdere verloop van de procedure bij ongunstig resultaat van de bemiddelingsopdracht

Als de Vlaamse Regering vaststelt dat de bemiddeling van de gouverneur mislukt is en er zich geen oplossing aandient, brengt ze de gemeenteraad daarvan op de hoogte.

De gemeenteraad kan vanaf dat moment de beslissing nemen tot het starten van de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad brengt de Vlaamse Regering daarvan onmiddellijk op de hoogte.

Op dat moment lopen er drie procedures parallel:

#### *1. Aanstelling van nieuwe schepenen*

De verkiezing en installatie van de nieuwe schepenen, met uitzondering van de schepenen van rechtswege, gebeurt op basis van een gezamenlijke akte van voordracht, overeenkomstig artikel 44, §4, artikel 45, §1, §2 en §4, en artikel 46 van het gemeentedecreet. De uittredende schepenen blijven in functie tot de installatie van de nieuwe schepenen heeft plaatsgevonden.

De gezamenlijke akte van voordracht wordt uiterlijk acht dagen voor de gemeenteraadszitting waarbij een nieuw college van burgemeester en schepenen zal worden aangesteld, aan de gemeentesecretaris bezorgd. De gemeentesecretaris bezorgt een afschrift van de akte aan de burgemeester die op dat moment in functie is (de aftredende of de nieuwe burgemeester).

De gemeentesecretaris overhandigt de gezamenlijke akte van voordracht aan de voorzitter van de gemeenteraad (de procedure van de structurele onbestuurbaarheid heeft immers geen invloed op het voorzitterschap van de gemeenteraad).

De voorzitter van de gemeenteraad gaat vervolgens na of de gezamenlijke akte van voordracht ontvankelijk is. In het geval er geen ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht wordt ingediend, overeenkomstig artikel 45, §1 en §2 van het gemeentedecreet, blijven de uittredende schepenen in functie.

Als de gezamenlijke akte ontvankelijk is, worden de voorgedragen kandidaat-schepenen verkozen verklaard. Het aantal schepenen, zoals bepaald bij de volledige vernieuwing van de gemeenteraad, moet behouden blijven.

#### *2. Aanstelling van een nieuwe burgemeester*

Nadat de gemeenteraad de Vlaamse Regering op de hoogte heeft gesteld van de beslissing om de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen te starten, ontslaat de Vlaamse Regering de burgemeester en stelt zij de gemeenteraad hiervan in kennis.

De nieuwe burgemeester wordt benoemd, overeenkomstig artikel 59 en 60 van het gemeentedecreet, op basis van een akte van voordracht. De procedure is dus identiek aan de procedure bij het begin van de legislatuur. In dit verband moet vermeld worden dat er vóór de officiële kennisname door de gemeenteraad al geldig een akte van voordracht kan worden ingediend. De burgemeester is ontslagnemend vanaf de beslissing van de gemeenteraad om de procedure tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen te starten. De aftredende burgemeester blijft in functie tot de installatie van de nieuwe burgemeester heeft plaatsgevonden.

### *3. Mogelijkheid tot aanstelling van een nieuwe OCMW-voorzitter en –ondervoorzitters*

De gemeenteraad stelt de raad voor maatschappelijk welzijn in kennis van het feit dat overgegaan wordt tot de installatie van de nieuwe schepenen en de benoeming van de nieuwe burgemeester. De raad voor maatschappelijk welzijn kan dan eveneens overgaan tot de installatie van een nieuwe voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, die tevens schepen van rechtswege is overeenkomstig artikel 53 van het OCMW-decreet. In voorkomend geval kan de raad voor maatschappelijk welzijn overgaan tot de installatie van een nieuwe ondervoorzitter of nieuwe ondervoorzitters, overeenkomstig artikel 56 van het OCMW-decreet.

De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, die van rechtswege schepen is, blijft dan in functie tot de installatie van de nieuwe voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn plaatsvindt. In voorkomend geval blijft de ondervoorzitter of blijven de ondervoorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn dan in functie tot de installatie van de nieuwe ondervoorzitter of ondervoorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn.

## Hoofdstuk 2: De procedure tot herstel van de bestuurbaarheid in de bredere context van de organieke regelgeving

De procedure van artikel 47bis tot herstel van de bestuurbaarheid is niet de enige maatregel die de decreetgever in de organieke wetgeving heeft opgenomen met het oog op het voorkomen of het remediëren van situaties die het goed functioneren van het lokaal bestuur hypothekeren.

Bij de beoordeling van artikel 47bis wensen wij ook rekening te houden met het bredere kader waarin het gemeentedecreet voorziet om disfuncties te verhelpen.

### 1. Organieke regelgeving ter voorkoming van de disfunctie van een politiek orgaan

- A. De benoeming van de burgemeester en de verkiezing van de schepenen gebeurt op basis van de artikelen 47 en 60 van het gemeentedecreet **voor een periode van zes jaar**. Dit principe zorgt ongetwijfeld voor een grote stabiliteit in het college. Het verstrijken van deze periode stelt in collectieve zin een einde aan het mandaat of ambt. Deze regel is echter niet absoluut. Afgezien van het vrijwillige ontslag van een mandataris kan de termijn
- overschreden worden ingevolge de toepassing van het continuïteitsprincipe; een mandataris blijft in functie tot zijn opvolger is aangewezen;
  - verkort worden ten gevolge van een laattijdige installatie, meer bepaald ingeval van een hervervkiezing van de gemeenteraad wegens ongeldigverklaring van de verkiezing;

- verkort worden ten gevolge van een tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad naar aanleiding van een samenvoeging of een opsplitsing van de gemeente, al is een dergelijke vervroegde ontbinding een absolute uitzondering;
- verkort worden ten gevolge van de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente (artikel 47bis van het gemeentedecreet).

Uit deze bepalingen mag blijken dat de decreetgever de stabiliteit van het college van burgemeester en schepenen als algemeen principe heeft gehuldigd bij het tot stand komen van de organieke regelgeving. De uitzonderingsregel die werd ingeschreven in artikel 47bis van het gemeentedecreet is een correctief op het algemene principe dat de burgemeester en schepenen aangesteld worden voor de volledige bestuursperiode van zes jaar.

- B. In tegenstelling tot de schepenen die door de gemeenteraad worden verkozen, wordt de **burgemeester benoemd door de Vlaamse Regering** op voordracht van de gemeenteraadsleden. Hierdoor verkrijgt de burgemeester een grotere mate van legitimiteit. Zijn positie als benoemde burgemeester is ook een belangrijke stabiliserende factor in de organisatie van het lokaal bestuur. De burgemeester kan immers enkel door de Vlaamse Regering worden ontslagen.
- C. **Overloperij** wordt niet beloond. Een voordracht voor een uitvoerend mandaat moet immers niet enkel ondertekend worden door de meerderheid van de gemeenteraadsleden, maar ook door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat werden verkozen. Een gemeenteraadslid dat tot de meerderheid behoort, heeft er geen persoonlijk belang bij zich aan te sluiten bij de minderheid om op die manier de meerderheid te breken. Zijn overlopen kan immers niet beloond worden met een uitvoerend mandaat omdat hij daarvoor op de steun moet rekenen van de meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst als hijzelf verkozen zijn. Ook dat aspect kan worden beschouwd als een stimulans om niet lichtvaardig over te lopen en daardoor de politieke meerderheid in het gedrang te brengen.

## 2. Organieke regelgeving ter remediëring van de disfunctie van een politiek orgaan

- A. De Vlaamse Regering kan een **tuchtstraf** opleggen aan een burgemeester of schepenen ingeval van kennelijk wangedrag of grove nalatigheid. Hoewel de decreetgever niet bepaald heeft welke feiten als zodanig gekwalificeerd moeten worden, heeft hij alleszins de bedoeling gehad om de uitoefening van het tuchtrecht te beperken tot zwaarwichtige feiten die zich hebben afgespeeld zowel binnen als buiten de uitoefening van het ambt. De mogelijkheid tot het opleggen van een tuchtstraf is zodoende een middel dat kan worden ingezet om een mogelijke disfunctie van een burgemeester of een schepenen te sanctioneren.
- B. Wanneer een gemeenteraad er niet in slaagt om een kandidaat-burgemeester voor te dragen, kan de Vlaamse Regering overgaan tot de aanstelling van **een burgemeester buiten de gemeenteraad** (artikel 59, §2 van het gemeentedecreet). Deze procedure geniet zeker niet de voorkeur en er wordt terecht slechts weinig gebruik van gemaakt. Het is immers logisch dat de burgemeester de steun geniet van de meerderheid van de verkozen raadsleden, maar in uitzonderlijke gevallen kan dit middel worden aangewend om de functionaliteit van dit orgaan van de gemeente te herstellen.

- C. De toezichthoudende overheid beschikt over de mogelijkheid van de uitoefening van het **dwangtoezicht**. De toezichthoudende overheid kan, na een schriftelijke ingebrekestelling, één of meer commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven om de gevraagde inlichtingen of opmerkingen in te zamelen van de gemeenteoverheid of om de maatregelen ten uitvoer te brengen die in rechte zijn voorgeschreven (artikel 261 van het gemeentedecreet). Met betrekking tot de meerjarenplanning en het budget beschikt de toezichthoudende overheid daarnaast ook over de bevoegdheid om vervangend op te treden wanneer de gemeenteraad in gebreke blijft (artikel 176, §3 en 177, §3 van het gemeentedecreet). Uiteraard zijn het dwangtoezicht en de indeplaatsstelling erg zwaarwichtige middelen, maar tegelijk zijn het ook belangrijke drukingsmiddelen om bestuurlijke disfunctionaliteit van de politieke organen te remediëren.
- D. Procedure tot **herstel van de structurele bestuurbaarheid** (artikel 47 bis van het gemeentedecreet). Het mandaat van de leden van het college van burgemeester en schepenen neemt collectief een einde zodra de gemeenteraad heeft beslist de procedure in te stellen voor de aanstelling van een nieuw college nadat de raad eerder de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente heeft vastgesteld en een bemiddeling door de provinciegouverneur niet tot een oplossing heeft geleid.

Overzichtstabel van de bestuurlijke problemen en de oplossingen die eraan kunnen worden gegeven

Orgaan	Probleem	Oplossing
Burgemeester	kan niet worden voorgedragen omdat geen enkele kandidaat de steun krijgt van een meerderheid van de gemeenteraadsleden.	Benoeming van een burgemeester buiten de raad
	pleegt feiten die te catalogeren zijn onder de noemer "grove nalatigheid" of "kennelijk wangedrag".	Tuchtstraf
	wordt in de loop van de zittingsperiode niet meer gesteund door een meerderheid van de gemeenteraadsleden.	Geen oplossing
College van burgemeester en schepenen	wordt in de loop van de zittingsperiode niet meer gesteund door een meerderheid van de gemeenteraadsleden	Procedure tot herstel van de bestuurbaarheid (art. 47bis van het gemeentedecreet)
Individuele schepenen	pleegt feiten die te catalogeren zijn onder de noemer "grove nalatigheid" of "kennelijk wangedrag".	Tuchtstraf
	wordt in de loop van de zittingsperiode niet meer gesteund door een meerderheid van de gemeenteraadsleden.	Geen oplossing
Gemeenteraad	slaagt er niet in om de uiterst noodzakelijke beslissingen te nemen.	Dwangtoezicht

## Hoofdstuk 3: Toepassingsgevallen

Artikel 47bis van het gemeentedecreet trad in werking op 1 januari 2013. Tot op heden zijn er vijf gemeenten waar de gemeenteraad de structurele onbestuurbaarheid heeft vastgesteld :

- Turnhout
- Putte
- Denderleeuw
- Borgloon
- Tienen

Tot op heden ondernamen de provinciegouverneurs van Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Limburg reeds bemiddelingspogingen. Zowel in Turnhout als in Putte, Denderleeuw en Borgloon mislukte de bemiddelingsopdracht van de gouverneur en diende zich geen oplossing aan.

In Turnhout is de procedure volledig afgerond. Een nieuw college van burgemeester en schepenen werd samengesteld.

Hierna volgt een gedetailleerde beschrijving van de vijf gevallen.

### 1. Turnhout

De gemeenteraad van Turnhout bestaat uit 35 gemeenteraadsleden.

Na de verkiezing van 14 oktober 2012 werd een coalitie gevormd met de partijen N-VA (11 zetels), CD&V (6) en sp.a (4), samen goed voor 21 zetels. De oppositie bestond uit de partijen T.I.M. (6), Groen (4), De Stadsljst (1) en Vlaams Belang (3), samen 14 zetels.

Als burgemeester werd de heer Erwin Brentjens (N-VA) benoemd.

Tijdens de gemeenteraadszitting van 2 september 2013 werd de structurele onbestuurbaarheid vastgesteld met twintig ja-stemmen tegen dertien neen-stemmen en twee onthoudingen.

De voltallige oppositie (14 leden) en 6 leden van de N-VA-fractie (één schepenen en 5 N-VA-raadsleden) stemden vóór de structurele onbestuurbaarheid van Turnhout. De twee overige schepenen van de N-VA-fractie onthielden zich bij de stemming.

Er was dus een breuk ontstaan binnen de N-VA-fractie tussen enerzijds de burgemeester en een schepenen en anderzijds de overige N-VA-leden. Deze interne vertrouwensbreuk heeft vervolgens geleid tot een vertrouwensbreuk tussen de N-VA-fractie en de andere coalitiepartners CD&V en sp.a met het uiteindelijke gevolg dat een nieuwe meerderheid werd gevormd zonder de N-VA-fractie. De nieuwe meerderheid bestaat uit de partijen CD&V (6), sp.a (4), T.I.M. (6) en Groen (4), die samen over 20 zetels beschikken. De partijen N-VA (11), De Stadsljst (1) en Vlaams Belang (3), samen 15 zetels, vormen de oppositie.

De nieuwe burgemeester is Eric Vos (T.I.M.)



## 2. Putte

De gemeenteraad van Putte bestaat uit 25 gemeenteraadsleden.

Na de verkiezing van 14 oktober 2012 werd een coalitie gevormd met de partijen N-VA (4 zetels) en CD&V (10), samen goed voor 14 zetels. De oppositie bestond uit de partijen Open VLD (10) en Groen (1), die samen 11 zetels hadden.

Mevrouw Christiane De Veuster (CD&V) werd als burgemeester benoemd.

Op 23 januari 2014 stapte raadslid Rina Van Looy uit de CD&V-fractie ; zij ging zetelen als onafhankelijk raadslid. Op 9 mei 2014 laat CD&V-schepen Chris Bosmans aan alle gemeenteraadsleden van Putte weten dat ze op ook had beslist om uit de CD&V-fractie te stappen en voortaan als onafhankelijke te zetelen.

Tijdens de gemeenteraadszitting van 9 mei 2014 werd de structurele onbestuurbaarheid vastgesteld met dertien ja-stemmen, acht neen-stemmen en vier onthoudingen.

De voltallige oppositie (11 gemeenteraadsleden), gemeenteraadslid Rina Van Looy en schepen Chris Bosmans stemden vóór de structurele onbestuurbaarheid van Putte. De overblijvende 8 leden van de CD&V-fractie (de burgemeester, de voorzitter van de gemeenteraad, 2 schepenen en 4 raadsleden) stemden tegen de structurele onbestuurbaarheid. De 4 leden van de N-VA-fractie (3 schepenen en 1 raadslid) onthielden zich bij de stemming.

Ook hier was dus sprake van een interne vertrouwensbreuk bij 1 coalitiepartner, zijnde de CD&V, waardoor de nipte meerderheid (14/25) geen stand hield. Deze interne vertrouwensbreuk heeft vervolgens ook geleid tot een vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners N-VA en CD&V.

Tijdens de bemiddeling verklaarde raadslid Rina Van Looy dat zij zich terug bij de CD&V-fractie wenste te voegen zodat er terug een meerderheid zou kunnen gevormd worden met N-VA, maar ondertussen had N-VA al gekozen voor een andere coalitiepartner, met name Open VLD. De bemiddeling mislukte bijgevolg.

Op 21 juli 2014 besliste de gemeenteraad tot het opstarten van de procedure tot aanstelling van een nieuw college.

Op 25 juli 2014 stelden burgemeester Christiane De Veuster en schepen Yannick Rombauts een vordering in bij de Raad van State die ertoe strekte om de tenuitvoerlegging van het besluit van de gemeenteraad van 21 juli 2014 bij uiterst dringende noodzakelijkheid te schorsen. Voordien hadden zij ook al een vordering tot nietigverklaring van het gemeenteraadsbesluit van 9 mei 2014 ingediend bij de Raad van State (wegens gebrek aan motivering). Op 31 juli 2014 beval de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van het besluit van 21 juli 2014.

Omdat de uitspraak ten gronde over het gemeenteraadsbesluit van 9 mei door de Raad van State een half jaar op zich zou laten wachten, besliste de gemeenteraad op 25 september 2014 om de gemeenteraadsbeslissing van 9 mei 2014 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de gemeenteraadsbeslissing van 21 juli 2014 tot aanstelling van een nieuw college in te trekken. Daaropvolgend besliste de gemeenteraad tijdens dezelfde zitting opnieuw tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid. Tegen deze beslissing van 25 september 2014 tot vaststelling van de

structurele onbestuurbaarheid is opnieuw een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State, opnieuw wegens gebrek aan motivering.

Op 23 december 2014 heeft de minister de gemeenteraad meegedeeld dat de tweede bemiddeling mislukt was en dat hij de procedure kan starten tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad besliste daarop op 8 januari 2015 om de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. Op 13 januari 2015 stelden burgemeester Christiane De Veuster en schepenen Yannick Rombauts een vordering in bij de Raad van State die ertoe strekte om de tenuitvoerlegging van het besluit van de gemeenteraad van 8 januari 2015 bij uiterst dringende noodzakelijkheid te schorsen. Op 16 januari 2015 beval de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van het besluit van 8 januari 2015. De Raad van State is van oordeel dat de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid eerder is ingegeven door de wil van een politieke partij om van coalitiepartner te veranderen, en dat niet is aangetoond dat de gemeente werkelijk structureel onbestuurbaar geworden is.

Tijdens de gemeenteraadszitting van 26 februari 2015 werden de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2014 tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de gemeenteraadsbeslissing van 8 januari 2015 om de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen, ingetrokken. Daaropvolgend stelde de gemeenteraad de structurele onbestuurbaarheid voor de derde keer vast. Hiertegen heeft de burgemeester opnieuw een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingediend.

### 3. Denderleeuw

De gemeenteraad van Denderleeuw bestaat uit 25 gemeenteraadsleden.

Na de verkiezing van 14 oktober 2012 verliepen de onderhandelingen zeer moeizaam. Pas na bemiddeling van voormalig provinciegouverneur wijlen André Denys werd een coalitie gevormd, met de partijen N-VA (7 zetels), CD&V (4) en Open Vld/Plus (3), samen goed voor 14 zetels. De oppositie bestond uit de partijen sp.a-OPEN (8) en Vlaams Belang (3), die samen 11 zetels hadden.

Als burgemeester werd de heer Jan De Dier (N-VA) benoemd.

In september 2014 stapte gemeenteraadslid Marleen Buydens uit de partij Open Vld/Plus; zij ging zetelen als onafhankelijk raadslid. Bij het OCMW stapte in oktober 2014 raadslid Arnold Eeman uit dezelfde partij om eveneens als onafhankelijk raadslid te zetelen.

Tijdens de gemeenteraadszitting van 3 november 2014 werd de structurele onbestuurbaarheid vastgesteld door de ja-stemmen van coalitiepartij CD&V (4), oppositiepartij sp.a-OPEN (8) en het onafhankelijk raadslid Buydens. Een vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartners, vooral tussen N-VA en CD&V, en in het bijzonder tussen de burgemeester Jan De Dier van N-VA en 1ste schepenen Jan De Nul van CD&V, lag aan de oorzaak. Uit zowel de informele als de formele gesprekken naar aanleiding van de bemiddelingsopdracht van de gouverneur is gebleken dat de vertrouwensbreuk niet te herstellen is. Op 23 december 2014 heeft de minister de gemeenteraad meegedeeld dat de bemiddeling mislukt was en dat hij de procedure kan starten tot aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad nam op 15 januari 2015 kennis van deze mededeling en besliste op 5 februari 2015 om de procedure voor de aanstelling van een nieuw college te starten.

De NV-A-fractie stelde tegen het gemeenteraadsbesluit van 5 februari 2015 evenwel een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in bij de Raad van State, die de schorsing ervan uitsprak op 24 februari 2015. Een definitieve uitspraak ten gronde wordt pas in de loop van de volgende maanden verwacht.

#### 4. Borgloon

De gemeenteraad van Borgloon bestaat uit 21 gemeenteraadsleden.

Na de verkiezing van 14 oktober 2012 werd een coalitie gevormd met de partijen sp.a (8 zetels), CD&V (3) en N-VA (3), samen goed voor 14 zetels. De oppositie werd gevormd door de partij Open Vld Stroop met 7 zetels.

Als burgemeester werd Danny Deneuker (sp.a) benoemd.

Tijdens de installatievergadering van de gemeenteraad op 2 januari 2013 werden volgende schepenen verkozen:

- eerste schepen: Wim Lambrechts (N-VA), tot 31 december 2018;
- tweede schepen: Jo Dardenne (sp.a), tot 31 december 2017, opvolger: Frederic Debuyst (sp.a);
- derde schepen: Marilou Vanmuysen (CD&V), tot 31 december 2016, opvolger: Ellen Marès (CD&V);
- vierde schepen: Rudi Deroulou (sp.a), tot 31 december 2016, opvolger: Kim Mommen (sp.a);
- vijfde schepen: Charlotte Ory (sp.a), tot 31 december 2015, opvolger: Vera Gerrits (N-VA).

Als voorzitter van de gemeenteraad werd op dezelfde installatievergadering Frederic Debuyst (sp.a) verkozen. Zijn mandaat loopt af op 31 december 2017 en hij wordt opgevolgd door Jo Dardenne (sp.a).

Patrick Carnotensis (CD&V) werd voor de volledige legislatuur verkozen tot OCMW-voorzitter.

Ondertussen zetelen zowel Frederic Debuyst (sp.a) als Vera Gerrits (N-VA) als onafhankelijke raadsleden, zodat de meerderheid nog slechts 12 van de 21 zetels overhoudt. Op te merken valt dat deze onafhankelijken beiden nog tijdens deze legislatuur schepenen worden, respectievelijk vanaf 1 januari 2018 en 1 januari 2016.

De meerderheid werd bij stemmingen in de gemeenteraad drie maal gebroken:

- op 26 november 2013 behaalde de goedkeuring van de dotatie aan de politiezone voor 2014 geen meerderheid (openbare stemming);
- op 28 januari 2014 werd geen meerderheid gevonden voor de aanduiding van de voorzitter van de gemeenteraadscommissie, voor het ontslag van bestuurders Frederic Debuyst en Ludo Vansimpsen van het AGB Borgloon en de voordracht van nieuwe bestuurders namens de sp.a-fractie en namens de N-VA-fractie (geheime stemming);
- op 25 november 2014 werd geen meerderheid gevonden voor het ontslag van bestuurders Frederic Debuyst, Ludo Vansimpsen en Vera Gerrits van het AGB Borgloon en de voordracht van nieuwe bestuurders namens de sp.a-fractie en namens de N-VA-fractie (geheime stemming).

Omdat de meerderheid voor de derde keer gebroken werd, riep Eric Awouters een extra gemeenteraad samen om over de structurele onbestuurbaarheid te stemmen. Tijdens de gemeenteraadszitting van 15 december 2014 werd de structurele onbestuurbaarheid vastgesteld met 16 ja-stemmen en 4 neen-stemmen (enkel de twee aanwezige CD&V-leden en de twee nog

resterende N-VA-leden stemden tegen de structurele onbestuurbaarheid). De Vlaamse Regering is van deze structurele onbestuurbaarheid op de hoogte gebracht. De minister heeft daarop een bemiddelingsopdracht toevertrouwd aan de provinciegouverneur.

In zijn verslag van 13 februari 2015 deelt de gouverneur mee dat de bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en dat zich geen oplossing aandient. De minister heeft de gemeenteraad van Borgloon op 17 maart 2015 hiervan in kennis gesteld en meegedeeld dat de gemeenteraad kan beslissen om de procedure voor de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen te starten.

De Borgloonse meerderheidspartijen N-VA en CD&V hebben echter een dossier ingediend bij de Raad van State waarmee zij de vernietiging van de vaststelling van de onbestuurbaarheid vragen. De twee partijen vinden dat de sp.a van burgemeester Deneuker de procedure heeft misbruikt om opnieuw met Open Vld in zee te gaan. Borgloon dreigt nu in een politieke impasse te raken die nog maanden kan aanslepen.

## 5. Tienen

De gemeenteraad in Tienen bestaat uit 31 zetels.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 werd een coalitie gevormd tussen sp.a (11 zetels) en CD&V (6 zetels). In de oppositie zaten Open Vld (5 zetels), N-VA (6 zetels), Vlaams Belang (1 zetel) en Groen (2 zetels). In het schepencollege zaten 6 mensen van sp.a en 2 van CD&V. Marcel Logist (sp.a) werd burgemeester, Katrien Partyka (CD&V) eerste schepen.

Op 18 december 2014 verklaarde Katrien Partyka dat CD&V niet langer achter de huidige coalitie staat en dat de stad een “beter bestuur” verdient. CD&V probeert vervolgens een nieuwe coalitie op de been te brengen met N-VA, Groen en Open Vld, met de bedoeling dat Katrien Partyka de nieuwe burgemeester wordt. Deze gesprekken mislukken echter.

Op 29 december 2014 verklaren sp.a, Groen en Open Vld dat zij wel tot een nieuw bestuursakkoord zijn gekomen en dat zij een nieuwe meerderheid vormen. Als nieuwe toekomstige burgemeester wordt Bram Delvaux (Open Vld) naar voor geschoven. Marcel Logist en Patrick Grootjans (sp.a) zouden verdwijnen uit het schepencollege.

Op 26 februari 2015 stelt de gemeenteraad de onbestuurbaarheid vast. N-VA onthield zich bij de stemming, CD&V stemde tegen. Ook schepen Grootjans (sp.a) stemde tegen de onbestuurbaarheid en trekt zijn ontslag als schepen in. De gemeenteraadsbeslissing werd op 27 februari 2015 verzonden naar de Vlaamse regering.

De procedure voorziet dat de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur vervolgens de gouverneur van Vlaams-Brabant de opdracht geeft om te bemiddelen.

## Deel 3: Evaluatie van de procedure, ingesteld bij artikel 47bis

Het agentschap heeft per brief van 22 januari 2015 de gouverneurs, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, het Expertisecentrum voor Gemeentesecretarissen en enkele academici uitgenodigd om hun visie te bezorgen over de problematiek rond artikel 47bis van het gemeentedecreet en over mogelijke alternatieve oplossingen voor gemeenten die geconfronteerd worden met onbestuurbaarheid.

In wat volgt vatten wij per vraag hun standpunten samen. Aansluitend formuleren we telkens ook de deelconclusie van het agentschap met betrekking tot de in de vragen gestelde problematiek.

- a. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet kan zorgen voor het herstel van de bestuurbaarheid van een gemeente ?
- b. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet niet tot een oplossing kan leiden ?

1. De **gouverneurs** stellen vast dat hetzij een rechtstreekse vertrouwensbreuk tussen coalitiepartijen, hetzij een interne vertrouwensbreuk binnen één coalitiepartij de aanleidingen zijn geweest om de procedure tot herstel van de bestuurbaarheid op te starten. Een dergelijke vertrouwensbreuk gaat vaak samen met het ontslag of de dissidentie van één of meer raadsleden waardoor de initiële meerderheid wordt gebroken.

Het loutere feit dat een meerderheid is gebroken door dissidentie of conflict volstaat echter geenszins als bewijs van “onbestuurbaarheid”. De gouverneurs merken dan ook op dat het grootste probleem allicht schuilt in het feit dat het begrip “structurele onbestuurbaarheid” nergens eenduidig wordt gedefinieerd of omschreven. Ook na de schorsingsarresten van de Raad van State van 31 juli 2014 (Putte 1), 16 januari 2015 (Putte 2) en 24 februari 2015 (Denderleeuw) blijft onduidelijk hoe groot de impasse moet zijn in de gemeente om in feite en in rechte te kunnen aantonen dat er effectief sprake is van een “structurele onbestuurbaarheid”. In alle toekomstige procedures zal het bijgevolg steeds enigermate onduidelijk blijven of een gemeenteraadsbeslissing m.b.t. de structurele onbestuurbaarheid de toets van de Raad van State zal doorstaan, m.a.w. of de structurele onbestuurbaarheid in het concrete geval afdoende werd gemotiveerd, dan wel of de impasse, al dan niet bewust, wordt georkestreerd en georganiseerd en de procedure als het ware wordt afgewend van haar oorspronkelijke doel. Mogelijk en allicht kunnen deze rechtspraak en het aangetoonde risico dat wie de procedure gebruikt of misbruikt, niet het beoogde resultaat bereikt, aanzetten tot grotere voorzichtigheid. Anderzijds rijst de vraag of die zeer strikte interpretatie door de Raad van State bijdraagt tot een structurele oplossing dan wel de problemen, minstens tijdelijk, nog erger maakt.

De **academici** sluiten zich hierbij aan. De vragen over de structurele onbestuurbaarheid en de recente toepassing van dit procedé in een aantal gemeenten, vinden hun oorsprong in het feit dat de structurele onbestuurbaarheid een nieuw begrip is in het lokaal bestuursrecht en door de decreetgever niet duidelijk is omschreven. Het is in de eerste plaats de gemeenteraad die de structurele onbestuurbaarheid vaststelt en hierin schuilt een bron van mogelijke oneigenlijke toepassing van de bepalingen van artikel 47bis van het gemeentedecreet. Zolang uit de concrete praktijk niet blijkt dat de werking van het bestuur feitelijk een permanente en ernstige obstructie van het bestuur van de gemeente tot gevolg

heeft, is het beroep op de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente en op de procedure van artikel 47bis van het gemeentedecreet een louter voorwendsel om van coalitiepartner te kunnen veranderen.

Zij wijzen erop dat het begrip “structurele onbestuurbaarheid” noch tijdens de parlementaire voorbereiding noch door de rechtspraak voldoende gedefinieerd en omschreven is. Om de structurele onbestuurbaarheid te beoordelen, valt de Raad van State terug op de parlementaire voorbereiding. Daaruit leidt de Raad van State af dat de procedure voorzien in artikel 47bis van het gemeentedecreet moet beschouwd worden “als een uitzonderlijke procedure die met zeer grote omzichtigheid moet worden toegepast”. Van structurele onbestuurbaarheid kan enkel sprake zijn “ingeval het bestuur van de gemeente gedurig, duurzaam onmogelijk blijkt, stokt, op zwaarwichtige punten spaak loopt (R.v.St, arrest Putte 2 en arrest Denderleeuw).

Uit de beoordeling van de verzoeken tot schorsing van de betrokken gemeenteraadsbesluiten kan verder negatief gededuceerd worden welke argumenten niet voldoende zijn om een gegeven situatie als bestuurlijke onbestuurbaarheid te definiëren. Deze zijn:

- met betrekking tot de samenhang van de bestuursmeerderheid:
  - de enkele vaststelling van een toestand van onbestuurbaarheid, bij volstreekte meerderheid van stemmen in de gemeenteraad (Putte 1);
  - een herstelbare politieke vertrouwensbreuk (Putte 1); ‘nog daargelaten dat “politiek vertrouwen” een eerder relatief, volatiel begrip lijkt, gaat die reductie ogenschijnlijk in tegen de bedoeling van de decreetgever’ (Denderleeuw);
  - de verzuchting van sommigen dat een coalitiewissel zich opdringt (Putte 1 & 2);
  - een beslissing waarmee het vertrouwen in de bestuursmeerderheid wordt opgezegd of waarmee wordt vastgesteld dat dit vertrouwen is gaan ontbreken (Denderleeuw);
  - sterk afwijkende meningen over mogelijke beleidsbeslissingen (Denderleeuw).
  
- met betrekking tot de werking van de politieke organen van de gemeente:
  - het samenroepen door de gemeenteraad omdat er de voorbije zes weken geen gemeenteraadszitting plaatsvond daar waar deze situatie zich in de voorbije jaren ook voordeed (zomer) (Denderleeuw);
  - het afwijzen door de gemeenteraad van een aantal voorstellen van het college van burgemeester en schepenen (Putte 2);
  - een stemming in de gemeenteraad over de vervanging van vertegenwoordigers in de raden van bestuur van autonome gemeentebedrijven met gebruik van een wisselmeerderheid (Putte 2);
  - aanvoeren dat het college van burgemeester en schepenen niet meer in staat is om de nodige beslissingen te nemen, o.a. in het kader van de uitvoering van begroting en meerjarenplanning zonder dat de juistheid hiervan op een afdoende wijze wordt aangetoond (Putte 2);
  - structurele onbestuurbaarheid verantwoordten terwijl het college van burgemeester en schepenen niet heeft opgehouden om bijeen te komen en beslissingen te nemen (Putte 2);
  - de afwezigheid van een minderheid van de leden van het college van burgemeester en schepenen tijdens de zittingen van het college (Denderleeuw);
  - afwezigheid van leden van de gemeenteraad tijdens een zitting van de Politieraad (Denderleeuw);

- het intrekken van gedane delegatie aan het college van burgemeester en schepenen zonder aan te tonen dat dit 'het bestuur van de gemeente vierkant doet lopen' (Putte 2);
  - het beperken van de invulling van het begrip 'dagelijks bestuur'(Denderleeuw).
- met betrekking tot het tot stand komen van beslissingen omtrent het beheer en beleid van de gemeente:
- beslissingen omtrent het starten met de evaluatieperiode voor de decretale graden genomen door een wisselmeerderheid (Denderleeuw);
  - beslissingen over beperkte aspecten van de aanwervingsvoorwaarden van een personeelslid met gebruik van wisselmeerderheden (Putte 2);
  - beslissingen over subsidiereglementen met gebruik van wisselmeerderheden (Putte 2 & Denderleeuw).

2. **Gouverneur Berx** meent dat uit de praktijk in elk geval gebleken is dat de bemiddeling tot het herstel van een breuk binnen een fractie kan leiden. In de hypothese dat een coalitiepartner die breuk niet aangrijpt als hefboom of alibi om van een - tijdelijk door dissidentie instabiel geworden - initiële coalitiegenoot 'in tijdelijke moeilijkheden' af te geraken om een coalitiewissel door te voeren, kan artikel 47bis van het gemeentedecreet, volgens haar, leiden tot het herstel van de meerderheid én dus van de goede bestuurbaarheid van de gemeente. Of artikel 47bis van het gemeentedecreet tot solide oplossingen kan leiden, hangt - als zo vaak - vooral af van de vraag of en in welke mate mensen bereid zijn om eigen ambities bij te stellen, anderen kansen te geven, een eerlijke inschatting te maken van eenieders en dus ook van het eigen aandeel in een conflict én om de pagina te keren in het belang van de gemeente.

Zij merkt op dat in Turnhout de toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet uiteindelijk heeft geleid tot een nieuw college van burgemeester en schepenen. De bestuurbaarheid werd er hersteld.

De **Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)** meent dat artikel 47bis van het gemeentedecreet geen meerwaarde heeft. De VVSG ziet geen heil in de oplossing dat de gemeenteraad zelf moet beslissen wanneer de gemeente onbestuurbaar is. Zij meent dat meningsverschillen in elk politiek systeem zijn ingebouwd, dus ook op het lokaal niveau, en van alle tijden zijn. De VVSG meent dat er reeds voldoende instrumenten aanwezig waren om onbestuurbaarheidsproblemen op te lossen. Zij ziet er met name drie:

- het zelfreinigend vermogen van de gemeenten : door bemiddeling en overleg tot een oplossing komen. Vanuit het autonomieperspectief is een gemeente zelf bestuurlijk verantwoordelijk en moet ze dus zelfreinigend optreden;
- optreden van het toezicht : waarnemers, dwangtoezicht en regeringscommissaris. De Vlaamse overheid moet optreden als coach, die het bestuur kan raadplegen en om hulp en ondersteuning kan vragen als het moeilijk gaat;
- het ecologisch perspectief : conflicten horen nu eenmaal bij de politiek. Bestuurlijke problemen komen soms gewoon voor en zullen op enig moment ook wel weer verminderen of verdwijnen. Na een tijd, eventueel na verkiezingen, groeit er gewoon een nieuwe orde.

De VVSG stelt vast dat in Turnhout de bestuurlijke rust is weergekeerd door de toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet. Zij vraagt zich wel af of Turnhout misschien de uitzondering is waar de procedure wel heeft gewerkt. Omdat Turnhout de eerste casus was en er nog geen precedentes waren, is geen van de aan de kant geschoven mandatarissen naar de Raad van State gestapt.

Het **Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen (ECG)** meent dat artikel 47bis van het gemeentedecreet geen enkele meerwaarde heeft en is voorstander voor het schrappen van het artikel. Indien alsnog ervoor geopteerd wordt om artikel 47bis van het gemeentedecreet niet te schrappen, dan is het ECG van mening dat deze structurele onbestuurbaarheid minstens met eenparigheid van stemmen moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Aangezien een “langdurig” karakter verondersteld wordt voor deze structurele onbestuurbaarheid en aangezien de bestuurbaarheid niet kan worden vastgesteld in de laatste twaalf maanden van de legislatuur, lijkt dit, volgens de ECG, enkel een bruikbaar instrument te zijn als de onbestuurbaarheid in de eerste drie jaar van een legislatuur kan worden vastgesteld en zich dus quasi van bij aanvang van de legislatuur heeft gemanifesteerd.

#### **BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB**

1. Het is duidelijk dat het in het decreet ingevoerde artikel 47bis in de praktijk slechts tot zeer geringe resultaten heeft geleid. Enkel in Turnhout werd de onbestuurbaarheid met toepassing van dit artikel hersteld door de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. Wellicht is het feit dat het om het eerste toepassingsgeval ging, niet vreemd aan de succesvolle toepassing.
2. De decreetgever heeft niet concreet gedefinieerd wat onder het begrip “structurele onbestuurbaarheid” moet worden verstaan. De parlementaire bespreking verduidelijkt dat het gaat om een uitzonderlijke procedure om probleemsituaties met een langdurige blokkering van het bestuur op te lossen. Bij de beoordeling van concrete toepassingsgevallen heeft de Raad van State zich logischerwijze gebaseerd op die parlementaire voorbereiding. De loutere vaststelling dat de gemeente onbestuurbaar is doordat het college niet meer beschikt over een meerderheid in de gemeenteraad, is onvoldoende om tot onbestuurbaarheid te besluiten. De gemeenteraad die de onbestuurbaarheid vaststelt, moet daarvoor ook overtuigende motieven aandragen. Partijen en personen die betrokken zijn bij een concrete toepassing van artikel 47bis, doen makkelijk een beroep op de Raad van State.
3. De aldus gevolgde interpretatie van artikel 47bis lijkt op gespannen voet te staan met het uitgangspunt dat in de algemene memorie van toelichting wordt gehuldigd, waar met betrekking tot dit artikel wordt gesteld dat de procedure bedoeld is om instabiliteit in het college te remediëren en het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden. In lijn met dat uitgangspunt verklaarde de minister tijdens de bespreking dat het aan de verkozen raad toekomt om autonoom vast te stellen dat zich een situatie van structurele blokkering voordoet. Dit opzet strookt met de algemene beleidsdoelstelling om de positie van de gemeenteraad tegenover het uitvoerend college te versterken. Hoe dan ook kan met de respondenten op de bevraging worden vastgesteld dat de strikte interpretatie van de toepassing van artikel 47bis tot gevolg heeft dat de toepasbaarheid van dit artikel in de praktijk sterk vermindert.
4. Deze elementen in acht genomen, beveelt ABB aan om de huidige tekst van artikel 47bis van het gemeentedecreet niet onverkort te behouden. Uit de bestuurspraktijk stelt het agentschap vast dat de procedure, bepaald in artikel 47bis, niet tot het door de decreetgever beoogde resultaat leidt, met name ervoor te zorgen dat een werkbare oplossing wordt geboden in gevallen van



onstabiliteit in het college en wanneer het college niet meer kan rekenen op de steun van een meerderheid van de gemeenteraadsleden.

c. In welke situaties denkt u dat het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet negatieve effecten kan teweegbrengen?

1. **Gouverneur Berx** stelt vast dat de procedure niet wordt gebruikt om een duurzame ontwrichting van het college op te lossen, maar wel om van coalitiepartner te wisselen. Een gefrustreerde coalitiepartner die zijn ambitie om een nieuwe coalitie te vormen, mislukt ziet door de strikte interpretatie door de Raad van State, heeft nog slechts één, overigens zeer perverse, keuze : het conflict dermate op de spits drijven en de werking van de gemeente zodanig onmogelijk maken dat finaal in rechte en in feite afdoende kan worden aangetoond dat de gemeente daadwerkelijk onbestuurbaar is. Kortom, de procedure zoals ze momenteel is uitgewerkt, leent zich of zet zelfs aan tot oneigenlijk gebruik ervan. Bovendien leidt artikel 47bis van het gemeentedecreet, zoals het door recente rechtspraak wordt geïnterpreteerd, tot perverse gevolgen die haaks staan op behoorlijk bestuur en het correct en het in eer en geweten en constructief dienen van de publieke zaak.

**Gouverneur Berx** merkt voorts op dat artikel 47bis in het gemeentedecreet werd ingeschreven als een remedie voor de soms jarenlang aanslepende impasse waarin sommige gemeentebesturen terechtkwamen. De invoering van het artikel is dan ook geenszins de oorzaak van eventuele problemen in de lokale meerderheid. Immers ook voor de invoering ervan ontstonden nu en dan onopgeloste problemen in de bestuursmeerderheden van sommige Vlaamse gemeenten. Uit de praktijk blijkt, volgens haar, wel dat het artikel in de huidige vorm ontoereikend is om reële problemen daadwerkelijk op te lossen. Een wijziging of herformulering van artikel 47bis van het gemeentedecreet lijkt haar dan ook aangewezen, tenzij snel wordt aangetoond dat de strenge rechtspraak van de Raad van State voldoende aanzet tot omzichtigheid.

**Gouverneur Reynders** meent dat de huidige procedure polariserend werkt en eerder een voedingsbodem vormt voor wantrouwen binnen een gemeente. In plaats van het zoeken naar een oplossing centraal te stellen, zou de huidige regeling de breuklijnen accentueren.

**Gouverneur Briers** meent dat het huidige artikel nieuwe onzekere situaties teweeg brengt. Problemen worden op straat gegooid en de politiek wordt in een slecht daglicht gesteld. De procedure duurt, volgens hem, ook veel te lang.

**Gouverneur De Witte** stelt vast dat een strikte interpretatie van het begrip “structurele onbestuurbaarheid” door de Raad van State ontegensprekelijk voor meer problemen heeft gezorgd. Het leidt ertoe dat soms met opzet een situatie van onbestuurbaarheid wordt gecreëerd om te kunnen aantonen dat als gevolg van een breuk in de bestuursmeerderheid de facto sprake is van onbestuurbaarheid.

Volgens de **VVSG** geeft een decretaal instrument zoals de structurele onbestuurbaarheid inspiratie om ongenoegen in lokale besturen uit te vergroten en te laten escaleren. De moeilijkheden en de procedures worden breed uitgesmeerd in de pers en bieden geen fraai beeld van de lokale politiek. Het straalt af op andere besturen.

De beroepen bij de Raad van State hebben als gevolg dat het er in de betreffende gemeenten momenteel eerder om gaat aan te tonen dat ze echt wel onbestuurbaar zijn, bv. doordat bepaalde schepenen helemaal niet meer naar het college komen of doordat gemeenteraad en college geen beslissingen meer willen nemen. Worden er immers wel beslissingen genomen, dan zou dat een bewijs kunnen zijn dat de gemeente wel bestuurbaar is. Men heeft er dus alle belang bij om de zaken erger te maken in plaats van ze op te lossen. De remedie, met name de onbestuurbaarheid uitroepen en deze beslissing afdoende motiveren, is erger dan de kwaal, het niet meer willen samenwerken.

Het **ECG** komt tot een vergelijkbare conclusie : het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet heeft als mogelijk negatief (neven)effect dat het bestuur pas na de datum van de stemming van de onbestuurbaarheid overgaat tot het verzamelen (of zelfs het zelf creëren) van "bewijsmateriaal" van de structurele onbestuurbaarheid, in een poging hun eerdere beslissing als het ware retroactief te onderbouwen. Op die manier wordt artikel 47bis van het gemeentedecreet een katalysator om het lokale bestuur zo mogelijk nog meer te laten verrotten, wat een indicatie kan zijn van onbehoorlijke en onzorgvuldige wetgeving.

De **academici** stellen vast dat de procedureslagen bij de Raad van State maandenlang tijd vergen en het startpunt kunnen zijn van een zeer lange periode van instabiliteit in de betrokken gemeenten. In die optiek is het niet ondenkbeeldig dat het gebruik van artikel 47bis van het gemeentedecreet neigt naar een vorm van zelfvullende voorspelling. Het is m.a.w. niet onwaarschijnlijk dat het streven naar een coalitiewisseling zich in de concrete praktijk zal vertalen in het stellen van allerhande bestuurlijke gedragingen en handelingen waardoor de werking van de gemeentelijke instellingen langdurig geblokkeerd wordt.

2. De **academici** wijzen er verder nog op dat door het feit dat de huidige procedure slechts één keer kan worden toegepast, geen andere situaties die aanleiding geven tot onbestuurbaarheid, met toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet geredieerd kunnen worden.

## **BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB**

1. Bij de respondenten is er een algemene consensus dat de huidige procedure wordt gebruikt (of beter misbruikt) om een coalitiewissel door te voeren, waarbij de betrokken partijen als het ware alles in het werk stellen om te bewijzen dat zij wel degelijk onbestuurbaar zijn. Het gevolg daarvan is dat de werking van de gemeentelijke instellingen geblokkeerd wordt. In die zin draagt de procedure niet bij tot de oplossing van het probleem, maar maakt zij het probleem nog groter.
2. Door het feit dat de procedure slechts één keer kan worden toegepast per bestuursperiode, kunnen eventuele toekomstige, zelfs ernstigere situaties niet worden opgelost met toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet.
3. De vaststellingen van de respondenten versterken de reeds gedane aanbeveling dat artikel 47bis in zijn huidige vorm en interpretatie beter niet behouden blijft. De toepassing leidt niet alleen niet tot een oplossing bij bestuursproblemen, maar leidt er integendeel toe dat problemen op de spits worden gedreven. De toepassing kan tot perverse effecten leiden, derwijze dat mogelijke oplossingen erdoor zelfs worden gehypothekeerd. Bestuurders die van coalitiepartner willen veranderen, kunnen geneigd zijn de facto een situatie van onbestuurbaarheid te creëren om afdoende te kunnen motiveren dat de gemeente onbestuurbaar is.

d. Welke procedure acht u aangewezen om problemen van onbestuurbaarheid op te lossen ?

1. Volgens **gouverneur Berx** is de beste procedure deze die ertoe leidt dat een stemming over de structurele onbestuurbaarheid tijdig kan worden afgewend, hetzij door te voorzien in een afkoelingsperiode tussen de indiening van een voorstel tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid en de beslissing zelf, hetzij door de invoering van een systeem dat leidt tot een beter en voorafgaand inzicht in de gevolgen van de goedkeuring van een dergelijke beslissing. Zij zien 3 mogelijke scenario's:
  - a) het behoud van artikel 47bis van het gemeentedecreet mits in een afkoelingsperiode (van een maand) wordt voorzien. Evenwel blijft, volgens de gouverneurs, de onduidelijkheid over het begrip "structurele onbestuurbaarheid" en het vereiste van de afdoende motivering van de gemeenteraadsbeslissing tot vaststelling van deze structurele onbestuurbaarheid bestaan en kan men zich de vraag stellen of artikel 47bis van het gemeentedecreet niet beter volledig wordt herschreven;
  - b) de afschaffing van artikel 47bis van het gemeentedecreet. Een loutere afschaffing komt echter niet tegemoet aan de problemen die ook in het verleden al aanwijsbaar waren en meestal werden opgelost door alle bevoegdheden te ontnemen van één of meer leden van het college, afhankelijk van de omvang van de meerderheid;
  - c) de invoering van een constructieve motie van wantrouwen. Het beste of het minst slechte alternatief lijkt de invoering van "een constructieve motie van wantrouwen". Het voordeel is dat de gemeenteraadsleden meteen zicht hebben op de consequentie van hun keuze. Een coalitie wegstemmen is één zaak, weten welke daarna in de plaats komt is een andere. Mogelijk komt dit ook de stabiliteit ten goede. Bovendien hoeft dan niet te worden voorgeschreven dat het gebruik van de procedure slechts één keer per legislatuur kan leiden tot de samenstelling van een nieuwe coalitie.

**Gouverneur Reynders** vraagt zich af of er wel een decretaal verankerde procedure moet zijn. In het kader van de deregulering en autonomie van de lokale besturen moet de Vlaamse overheid voldoende vertrouwen hebben in de volwassenheid van de lokale besturen om met dergelijke conflictsituaties – meningsverschillen zijn immers inherent aan het politieke bedrijf- om te gaan. Indien nodig kan men, volgens hem, terugvallen op verschillende mechanismen in het kader van het toezicht (commissarissen, dwangtoezicht of de gouverneur als bemiddelaar).

Het **ECG** zit op dezelfde golflengte. De gemeentesecretarissen zijn van mening dat artikel 47bis van het gemeentedecreet best geschrapt wordt. Zij zien wel heil in een preventieve aanpak, waarbij een bemiddeling wordt georganiseerd voordat er gestemd wordt over de structurele onbestuurbaarheid. Het sturen van een regeringscommissaris zien zij als de remedie.

De **VVSG** ziet in artikel 47bis van het gemeentedecreet geen meerwaarde. Zij menen dat er voldoende instrumenten aanwezig zijn om de problemen op te lossen (zie supra).

Ook **gouverneur Briers** pleit voor een bemiddelende rol voor de gouverneur zonder dat hierbij moet gewacht worden op de opdracht die de minister moet geven.

**Gouverneur De Witte** vindt dat de rol van de gouverneur in de procedure van de structurele onbestuurbaarheid waardevol is, maar nooit verder kan gaan dan aftoetsen en bemiddelen zonder pogingen te ondernemen om een nieuwe bestuursmeerderheid op de been te helpen. Hij deelt mee dat hij in het verleden, en dus ook voor er sprake was van artikel 47bis van het

gemeentedecreet, meermaals officieus gesproken heeft met en bemiddeld heeft tussen lokale bestuurders in het kader van zijn begeleidings- en ondersteuningsopdracht. De keuze tussen een regeling die de stabiliteit en continuïteit van het bestuur bewaart, en een regeling die de inwisselbaarheid van coalities zonder veel drempels mogelijk maakt, is een beleidskeuze waarover hij zich als gouverneur niet wenst uit te spreken. Beide zijn waardevol en hebben tot doel om tot een beter bestuur te komen.

De **academici** menen dat er naar een regeling moet worden gezocht waarbij de gemeenteraad kan beslissen één of meer schepenen of het volledige college te vervangen zonder verwijzing naar een rechtsfiguur (zoals de structurele onbestuurbaarheid) die door de Raad van State kan getoetst worden. In deze hypothese is een stemming door de gemeenteraad voldoende. Zij zien ook heil in een zekere afkoelingsperiode.

Zij menen dat er vier denksporen kunnen ontwikkeld worden:

- a) het behoud van artikel 47bis van het gemeentedecreet, dat weinig heil lijkt te brengen;
- b) het schrappen van artikel 47bis van het gemeentedecreet, waardoor het risico bestaat dat gemeenten tijdens een zittingsperiode langdurig politiek ontwricht worden;
- c) de invoering van de constructieve motie van wantrouwen (cf. infra);
- d) het ontbinden van de gemeenteraad en de organisatie van nieuwe verkiezingen.

#### **BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB**

1. Bij de respondenten is er geen consensus over de procedure die aangewezen is om problemen van onbestuurbaarheid op te lossen. Wel zijn alle bevrageden het erover eens dat het niet aangewezen is om het huidige artikel 47bis te behouden. Zoals reeds gesteld, deelt ABB die overtuiging.
2. ABB is het er ook mee eens dat de beste oplossing deze is waar een vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartijen wordt vermeden. Daartoe kunnen alle relevante instrumenten worden ingezet. In die zin is het ook aangewezen dat de gouverneur zijn rol als bemiddelaar kan blijven spelen. De gouverneur heeft immers een positie van neutrale en gezagsvolle figuur die zich boven de partijpolitieke of bestuurlijke tegenstellingen kan plaatsen en die bovendien als commissaris van de Vlaamse Regering het nodige vertrouwen kan geven (cfr infra).
3. Op het vlak van een mogelijke procedure is een aantal respondenten van oordeel dat een loutere schrapping van artikel 47bis de beste oplossing is. ABB deelt deze mening niet. Het agentschap deelt de stelling van gouverneur Berx dat een loutere afschaffing van 47bis geen oplossing biedt voor de problemen die ook in het verleden al aanwijsbaar waren en meestal werden opgelost door alle bevoegdheden te ontnemen van één of meer leden van het college, afhankelijk van de omvang van de meerderheid. Artikel 47bis had tot doel een probleemsituatie te remediëren. De wijze waarop het werd ingevoerd, heeft niet tot een oplossing geleid, maar de schrapping van het artikel lost evenmin het vastgestelde probleem op. Voor ABB is het geen valabel alternatief om een schepen louter zijn bevoegdheden te ontnemen en hem verder als uitvoerend mandataris te handhaven met behoud van zijn formele positie en met behoud van geldelijke en andere tegemoetkomingen voor inzet en taken die hij niet meer uitoefent. Strictu sensu heeft een schepen overigens geen eigen bevoegdheden, maar beslissen de uitvoerende mandatarissen collegiaal. Het college kan wel overgaan tot een interne taakverdeling, meer in het bijzonder ter voorbereiding van de besluitvorming.
4. ABB deelt het standpunt dat meningsverschillen en tegenstellingen inherent zijn aan het politieke bedrijf. Maar het is geen goede oplossing dat de verkozen raad verplicht zou zijn om ernstige

probleemsituaties maar op hun beloop te laten, en noodzakelijkerwijze te moeten toezien tot zij vanzelf zullen verdwijnen, eventueel tot aan de volgende verkiezingen. Een gemeentebestuur wordt verkozen om te besturen en om de nodige beleidsbeslissingen te nemen. Als het bestuur ter zake in gebreke blijft en de verkozen raadsleden dat bij meerderheid vaststellen, is het de logica zelve dat het college kan worden vervangen. Voor ABB is het een basispijler van de democratie dat het college blijvend het vertrouwen geniet van de verkozen gemeenteraadsleden. Zij moeten in de mogelijkheid zijn om in te grijpen ingeval van problemen met betrekking tot het functioneren van het uitvoerend college. De raadsleden verkiezen hun uitvoerend college bij de start van de bestuursperiode en zijn zodoende ook democratisch gelegitimeerd om ten aanzien van die mandatarissen zo nodig ook remediërend in te grijpen. Zodoende adviseert ABB de huidige procedure van artikel 47bis te vervangen door een procedure van een constructieve motie van wantrouwen. Dat sluit ook aan bij de door het Witboek Interne Staatsvorming beoogde doelstelling om de positie van de gemeenteraad tegenover zijn uitvoerend college te versterken.

5. ABB is geen voorstander van de door de academici opgeworpen mogelijkheid om in gevallen van onbestuurbaarheid desnoods over te gaan tot tussentijdse nieuwe verkiezingen. Uit de praktijkgevallen blijkt dat die oplossing niet onmiddellijk aan de orde is ten aanzien van de vastgestelde problemen. Die zijn immers het gevolg van een vertrouwensbreuk binnen het college of tussen de coalitiepartners die deel uitmaken van het college. Overigens bestaat er geen enkele garantie dat nieuwe verkiezingen tot een oplossing zullen leiden. Bij de invoering van de constructieve motie van wantrouwen moet tegelijkertijd een nieuw college voorgedragen worden, derwijze dat het probleem van de vertrouwensbreuk daadwerkelijk wordt opgelost. Maar men moet beseffen dat ook de inschrijving van de mogelijkheid om over te gaan tot het stemmen van een constructieve motie van wantrouwen niet alle problemen zal oplossen. Als er geen alternatieve meerderheid wordt voorgedragen blijft het vroegere college in functie. Maar met de procedure van de constructieve motie krijgen de verkozenen in alle geval wel de sleutel in handen om in te grijpen bij ernstige bestuursproblemen die verhinderen dat beleidsbeslissingen genomen worden.
6. ABB is het eens met de academici dat een regeling moet worden ontworpen waarbij de gemeenteraad kan beslissen één of meer schepenen of het volledige college te vervangen zonder verwijzing naar een rechtsfiguur (zoals de structurele onbestuurbaarheid) die door de Raad van State kan getoetst worden. In deze hypothese is een stemming door de gemeenteraad voldoende. Een toetsing door de Raad van State verlengt de procedure immers nodeloos en draagt ook niet bij tot een oplossing. Gedurende de periode waarin de procedure bij de Raad van State loopt, is het bestuursprobleem pertinent en publiek, wat tot gevolg heeft dat het nog moeilijker wordt om tot een werkbaar bestuur te komen. Het valt ook moeilijk in te zien op welke wijze de uitspraak van de Raad van State een vertrouwensbreuk ook daadwerkelijk zou herstellen.
7. In tegenstelling tot de meeste respondenten, ziet ABB ook geen heil in een afkoelingsperiode. Het agentschap meent dat die niet tot resultaten zal leiden, eens de probleemsituatie of het bestuurlijk conflict publiek is geworden, hetzij door op het niveau van de gemeenteraad formeel vast te stellen dat er een vertrouwensbreuk is, hetzij door die beslissing zelfs maar te agenderen op de raad. Zoals reeds eerder gesteld, acht het agentschap de kansen op herstel van het vertrouwen in het zittend college of in zijn leden het grootst wanneer informeel en voorafgaand aan formele bestuurshandelingen overleg kan plaatsgrijpen. Het inbouwen van een afkoelingsperiode tussen de agendering en de stemming lijkt overigens weinig doeltreffend.

Mocht er zich in tussentijd toch een oplossing voor het conflict aandienen, dan kan de raad het voorstel van beslissing altijd nog verwerpen.

e. Na de vaststelling van onbestuurbaarheid moet de Vlaamse Regering de gouverneur belasten met een bemiddelingsopdracht. Hoe evalueert u deze verplichte opdracht van de gouverneur? Welke andere of bijkomende rollen ziet u weggelegd voor de gouverneur in deze procedure?

1. Het **ECG** is van mening dat de bemiddelingsopdracht van de gouverneur in de huidige wettelijke context te laat in de procedure georganiseerd wordt, namelijk nadat de onbestuurbaarheid reeds gestemd is in de gemeenteraad. Op dat ogenblik is een bemiddeling gedoemd om te mislukken, nu de betrokken actoren van het lokale bestuur al in verregaande mate hun posities hebben voorbereid en ingenomen.

Ook volgens de **VVSG** zal de bemiddeling van de gouverneur weinig kans op slagen hebben. De standpunten zijn zeer strak ingenomen en waarom zouden raadsleden daar op terugkomen? Een bemiddeling zal meer kans op resultaat hebben indien dit zou gebeuren voordat de raadsleden openlijk stelling namen. Een informele bemiddeling, die geen verplicht onderdeel is van een procedure, is dus beter, volgens de VVSG.

Daar in bijna alle gevallen politieke onverenigbaarheden een determinerende rol spelen, kan, volgens de **academici**, van een bemiddelingsopdracht van de gouverneur weinig verwacht worden.

2. **Gouverneur Berx** meent dat een verplicht voorgeschreven bemiddeling (zoals die nu is voorzien) weinig kans op slagen heeft. Daarnaast wijst zij op de quasi onverzoenbare rol van de gouverneur als toezichthouder enerzijds en als bestuurlijk bemiddelaar anderzijds. Tegen beslissingen van de gemeenteraad tot vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid is klacht mogelijk in het raam van het bestuurlijk toezicht wegens gebrek aan motivering. Hoewel er objectief gezien allicht zeer goede redenen kunnen zijn om schorsend op te treden, bijvoorbeeld omdat de motivering niet deugt, is dat allerminst vanzelfsprekend, zo niet quasi onmogelijk door een samenloop van intrinsiek onverzoenbare rollen en verantwoordelijkheden. Hoewel de procedure geregeld in artikel 47bis van het gemeentedecreet, geen vorm van specifiek toezicht behelst, lijkt het immers niet opportuun dat de specifieke procedure waarin voormeld artikel voorziet, zou worden doorkruist door het optreden van de gouverneur in het raam van het algemeen bestuurlijk toezicht. Bovendien dreigt om het even welk optreden van de gouverneur in het raam van het algemeen bestuurlijk toezicht zijn of haar positie als 'bestuurlijk bemiddelaar', waaraan art. 47bis van het gemeentedecreet refereert, meteen te ondermijnen. Immers, met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal om het even welke beslissing in het raam van het toezicht over de vraag of de gemeenteraadsbeslissing m.b.t. de structurele onbestuurbaarheid formeel en vooral materieel voldoende onderbouwd is, minstens door één van de betrokken partijen, altijd worden gepercipieerd of uitgelegd als “bevooroordeeld” en/of “onvoldoende onpartijdig”. Zelfs het meest minutieuze onderzoek en de juridisch-technisch meest zakelijke motivering van die toezichtsbeslissing kan en zal die perceptie en/of dat verwijt van (schijn van) partijdigheid niet wegnemen. Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen heeft als doel de rechtmatigheid van bestuurshandelingen te toetsen aan het recht en/of aan het algemeen belang. Bovendien moet de toezichthoudende overheid daarbij, zonder afbreuk te doen aan voormelde kernopdracht, ook maximaal bijdragen tot de oplossing van het voorgelegde geschil. Ook artikel 47bis van het gemeentedecreet gaat uit

van een dergelijke oplossingsgerichte houding van de gouverneurs. Zij moeten immers bemiddelen en de bestuurbaarheid van de gemeente helpen herstellen. Het noodzakelijke vertrouwen dat elk van de betrokkenen in de neutrale bemiddelaar moeten hebben, mag op geen enkele manier worden ondermijnd door een standpunt dat de bemiddelaar zou moeten innemen in het raam van een andere procedure m.b.t. dezelfde aangelegenheid.

## **BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB**

1. ABB is het ermee eens dat de in artikel 47bis van het gemeentedecreet verplichte bemiddelingsopdracht van de gouverneur slechts een geringe kans op slagen heeft, omdat door de stemming op de gemeenteraad de politieke standpunten reeds zijn vastgelegd.

2. Samen met gouverneur Berx onderkent ABB de quasi onverzoenbare rollen van de gouverneur enerzijds als toezichthouder en anderzijds als bemiddelaar. De procedure van het algemeen toezicht houdt in dat hij de door de gemeenteraad genomen beslissing inzake de onbestuurbaarheid toetst aan het recht (gemeentedecreet, artikel 255). Dat houdt in dat hij de motivering van de gemeenteraadsbeslissing onderzoekt en daarbij rekening houdt met de krijtlijnen die de decreetgever heeft getrokken. Diezelfde gemeenteraadsbeslissing kan ook getoetst worden door de Raad van State, ingeval van beroep.

Anderzijds belast de Vlaamse Regering de gouverneur met een bemiddelingsopdracht, nadat de gemeenteraad de onbestuurbaarheid heeft vastgesteld. Dat kan de gouverneur in een precaire situatie plaatsen. Wanneer hij een standpunt inneemt in het kader van het algemeen toezicht, wordt hij immers reeds betrokken in de mogelijke latere procedure van bemiddeling, die hij opstart op vraag van de minister. Het lijkt bijzonder onwaarschijnlijk dat de verschillende bij de bemiddeling betrokken partijen de beslissing die de gouverneur heeft genomen om al dan niet te schorsen, zonder meer aanvaardbaar vinden. De positie van de gouverneur wordt des te delicates, vermits hij als toezichthoudende overheid hoe dan ook optreedt als commissaris van de Vlaamse Regering.

ABB acht het daarom niet opportuun om de procedure van het algemeen toezicht te behouden, naast de specifieke procedure van de bemiddeling. Dat is des te meer aangewezen, vermits het algemeen bestuurlijk toezicht slechts een facultatieve procedure is, terwijl de bemiddelingsopdracht een door het decreet verplichte maatregel is die automatisch volgt nadat de gemeenteraad de onbestuurbaarheid heeft vastgesteld en aan de minister ter kennis heeft gebracht. Zodoende lijkt het voor ABB aangewezen dat de specifieke procedure, waarin artikel 47bis voorziet, niet zou worden doorkruist door het optreden van de provinciegouverneur of van de minister in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht.

3. Toch blijft het aangewezen dat de gouverneur zijn rol als bemiddelaar kan blijven spelen, ook ingeval de decreetgever ervoor opteert om de mogelijkheid van een constructieve motie van wantrouwen in te voeren. Maar die mogelijke bemiddeling van de gouverneur wordt het best niet geregeld in het decreet of op gelijk welke andere wijze geïnstitutionaliseerd. De absolute voorkeur gaat uit naar een bemiddeling in mogelijke conflictsituaties vóórdat die worden geformaliseerd binnen de gemeentelijke organen en zeker vooraleer het tot een stemming komt in de gemeenteraad. Op dat ogenblik wordt de conflictsituatie immers publiek en worden posities ingenomen waar de bestuurders nog maar moeilijk op kunnen (of willen) terugkomen, eventueel uit vrees voor gezichtsverlies. Een tussenkomst van de gouverneur lijkt het meest succesvol te kunnen zijn als zij zo vroeg mogelijk wordt geïnitieerd en vertrouwelijk van aard blijft. Voor ABB kan elk van de partijen de gouverneur vragen voor een gesprek, waarbij de gouverneur het best

zelf oordeelt op welke wijze hij al dan niet tussenkomt. Hij kan daartoe ook zelf het initiatief nemen, of ingaan op een vraag van de minister. Maar dat gebeurt het best onder de waterlijn en buiten alle publiciteit. Het komt ABB voor dat elke inbedding in een decretaal verankerde procedure de kansen op succes eerder zal hypothekeren dan bevorderen.

f. Vindt u dat de stemming van de gemeenteraad over de onbestuurbaarheid tegelijk gepaard zou moeten gaan met het aanstellen van een nieuw college van burgemeester en schepenen (constructieve motie van wantrouwen)? Mag deze collectieve motie van wantrouwen te allen tijde worden ingeroepen, of moeten daar beperkingen in tijd of in aantal aan gekoppeld worden?

1. De **VVSG** is van mening dat een constructieve motie van wantrouwen alvast een betere procedure is omdat de oplossing, een nieuw college, centraal staat. De periode van onzekerheid en instabiliteit wordt ingekort. De procedure van de structurele onbestuurbaarheid vervangen door een constructieve motie van wantrouwen is volgens de VVSG zinloos wanneer politieke ruzies telkens tot bij de Raad van State worden uitgevochten. Nieuwe regels met verstrekkende gevolgen invoeren is een risico. Daarom staat de VVSG zeer huiverachtig tegen elke andere vorm.

Het **ECG** vindt, indien men het huidige instrumentarium ontoereikend zou vinden, dat een collectieve constructieve motie van wantrouwen alvast minder schadelijke neveneffecten met zich zal meebrengen dan het huidige artikel 47bis van het gemeentedecreet.

De **academici** zijn van oordeel dat er naar een regeling moet gezocht worden waarbij de gemeenteraad kan beslissen één of meer schepenen of het gehele college te vervangen zonder verwijzing naar een rechtsfiguur (zoals “de structurele onbestuurbaarheid”) die door de Raad van State kan getoetst worden. In deze hypothese is een stemming door de gemeenteraad voldoende. Vergeleken met de huidige situatie biedt de motie van wantrouwen het voordeel dat de besluitvorming sneller kan lopen dan het geval is bij toepassing van artikel 47bis van het gemeentedecreet.

Zij wijzen echter op een aantal problemen :

1. als wordt beslist om de burgemeester te vervangen of het volledige college (dus ook de burgemeester) te vervangen, dient een nieuwe voordracht te gebeuren voor de burgemeester;
2. er mag niet uit het oog worden verloren dat in 35 % van de Vlaamse gemeenten het college van burgemeester en schepenen steunt op de kleinst mogelijke meerderheid in de gemeenteraad;
3. de verwijzingen naar het gebruik van een analoge procedure in Wallonië zijn weinig bruikbaar. Het lokale politieke landschap is daar op een heel ander stramien geknoopt dan het Vlaamse. Gemiddeld bestaat een Waalse gemeenteraad uit 3,3 partijen tegenover 4,2 in Vlaanderen. Maar vooral, drie vierden van de Waalse gemeenten worden bestuurd door een homogene meerderheid tegenover 30 % van de Vlaamse gemeenten.

**Gouverneur Berx** vindt dat het beste (of minst slechte) alternatief de invoering lijkt van een constructieve motie van wantrouwen. Het voordeel van een constructieve motie is, volgens haar, dat de gemeenteraadsleden meteen zicht hebben op hun keuze. Een coalitie wegstemmen is één zaak, weten welke daarna in de plaats komt, is een andere. Mogelijk komt dit ook de stabiliteit ten goede. Zij wijst erop dat de figuur van de constructieve (collectieve en individuele) motie van wantrouwen reeds bestaat voor het Vlaams Parlement



en voor de Waalse gemeenten (cf. L1123-14 van de Code wallon de la démocratie et de la décentralisation).

Zij wijst er evenwel op dat noch de regeling van het Vlaams Parlement, noch de regeling die geldt voor de gemeentebesturen in Wallonië zonder meer kan worden overgenomen door de Vlaamse gemeenten. Het Vlaams Parlement is immers bevoegd voor de aanstelling van alle leden van de Vlaamse Regering. In de Waalse gemeenten bestaat een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In Vlaanderen behoort de aanwijzing van de schepenen tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, en de benoeming van de burgemeester tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering. Dit is, volgens haar, geen geringe complicatie, gelet op de (niet in het gemeentedecreet geëxpliciteerde, maar algemeen aanvaarde) onverenigbaarheid van de mandaten van burgemeester en schepenen.

Het voordeel van de invoering van een constructieve motie van wantrouwen, die vergelijkbaar is met de Waalse variant, is de beschikbaarheid van interessante rechtspraak over deze regeling van zowel de Raad van State als van het Grondwettelijk Hof. Deze rechtspraak werd bovendien reeds uitvoerig becommentarieerd in de rechtsleer. Zo wordt bijvoorbeeld in het arrest van de Raad van State nr. 161.253 van 11 juli 2006 geëxpliciteerd dat de formele motiveringsplicht bij de individuele constructieve motie van wantrouwen kan beperkt worden tot een stereotype formulering zodra de motivering van de akte onmogelijk geobjectiveerd kan worden omdat het een verbreking van het vertrouwen betreft die niet noodzakelijk berust op precieze feiten. De problematiek van de zware motiveringsplicht zal bijgevolg niet of niet in dezelfde mate rijzen wanneer voor deze procedure wordt geopteerd.

3. Volgens **gouverneur Berx** is het aangewezen dat de indiening van de collectieve constructieve motie van wantrouwen niet kan worden gebruikt binnen de eerste 18 maanden na de installatie van een nieuw bestuur. Men mag er vanuit gaan dat mensen die een bestuursovereenkomst tekenen, grondig nadenken over het politieke engagement dat ze in principe aangaan voor een volle periode van 6 jaar. Daarnaast zou de indiening van de collectieve constructieve motie van wantrouwen niet mogelijk mogen zijn in de laatste 18 maanden van de legislatuur.

Ook het **ECG** is diezelfde mening toegedaan. Een beperking in de tijd lijkt aangewezen : niet in een welomschreven periode na de installatie van het college van burgemeester en schepenen en niet in een welomschreven periode vóór de gemeenteraadsverkiezingen.

De **VVSG** vindt ook dat een beperking in de tijd in ieder geval is aangewezen. In de aanloop naar de verkiezingen kunnen spanningen tussen coalitiepartners oplopen. Het is goed dat er geen procedures kunnen worden opgestart in het jaar voor de verkiezingen.

**Gouverneur Berx** meent dat niet moet worden voorgeschreven dat het gebruik van de constructieve motie van wantrouwen slechts één keer per legislatuur kan worden gebruikt. Het éénmalige karakter daarvan zou het gelijkheidsbeginsel in het gedrang kunnen brengen tussen de burgemeester die eerst wordt benoemd en de burgemeester die wordt benoemd na de procedure van onbestuurbaarheid. Deze laatste zou dan immers de jure beschermd zijn tegen ontslag tot het einde van de legislatuur.

## BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB

1. De respondenten zijn het erover eens dat een constructieve motie een betere oplossing is dan artikel 47bis van het gemeentedecreet omdat het sneller een einde kan maken aan de instabiliteit van het college. Zoals reeds aangegeven, beveelt ABB de invoering ervan aan.
2. In een procedure van de constructieve motie is de stemming door de gemeenteraad voldoende. De problematiek van de motiveringsplicht (die thans speelt in het kader van artikel 47bis van het gemeentedecreet) is niet aan de orde wanneer voor deze procedure wordt geopteerd.
3. De gemeenteraad wordt geresponsabiliseerd. Het volstaat niet om het probleem te duiden door een stemming, maar de raad moet ook tegelijk een oplossing aanreiken die leidt tot de vervanging van het college.
4. ABB meent dat de decreetgever het gebruik niet moet beperken tot slechts één maal per bestuursperiode. Die beperking kan tot ongewenste en ondoelmatige effecten leiden. De gemeenteraad kan immers geen oplossing meer geven aan nieuwe bestuursproblemen als de procedure een eerste maal werd toegepast. Wel meent ABB dat een college van burgemeester en schepenen de kans moet krijgen om aan te tonen dat het kan besturen. In die zin adviseert ABB dat de collectieve motie van wantrouwen pas minstens één jaar na de installatie van het college kan worden gebruikt (met inbegrip van de installatie van het college na toepassing van de constructieve motie). Dat ligt ook in de lijn van de regeling in Wallonië. Voor ABB kan de collectieve motie van wantrouwen daarnaast niet worden gebruikt na 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de algehele vernieuwing van de gemeenteraad door middel van verkiezingen.
5. In verband met het door gouverneur Berx terecht aangehaalde verschil met Wallonië inzake de benoeming van de burgemeester door de Vlaamse Regering, verwijst het agentschap naar de hieronder vermelde vraag inzake de individuele motie van wantrouwen. Maar wanneer het ganse college zou worden vervangen door middel van een constructieve motie van wantrouwen, dan moet die vervanging logischerwijze ook betrekking kunnen hebben op de burgemeester. Die vraag tot vervanging van de burgemeester kan mee opgenomen worden in de voordrachtakte.

g. Vindt u dat een individuele motie tegen een schepenen of burgemeester mogelijk moet zijn? Mag deze individuele motie van wantrouwen te allen tijde worden ingeroepen, of moeten daar beperkingen in tijd of in aantal aan gekoppeld worden?

1. **Gouverneur Briers** meent dat een individuele motie van wantrouwen mogelijk moet worden gemaakt, maar hij wijst erop dat het gelijkheidsprincipe hier sterker speelt dan bij een collectieve motie van wantrouwen.

**Gouverneur De Witte** meent dat elk systeem om conflicten op te lossen zijn voor- en nadelen heeft. De individuele motie van wantrouwen tegen een schepenen kan een vrij snelle oplossing zijn om een aanslepend conflict in het schepencollege op te lossen maar zet ook de deur open om druk uit te oefenen op een schepenen die zich in een dossier anders wil opstellen dan zijn of haar collega-schepenen.

**Gouverneur Berx** meent dat voor de individuele constructieve motie van wantrouwen tegen schepenen de Waalse regelgeving kan overgenomen worden.

De **academici** menen dat de individuele motie tegenover een burgemeester of schepen een nuttig instrument kan zijn om individuele falende uitvoerende mandatarissen te vervangen.

Het **ECG** merkt op dat bij een individuele constructieve motie van wantrouwen tegen een schepen of een burgemeester het risico groter lijkt dat het over een persoonlijke afrekening gaat. Het lijkt dan ook aangewezen om maatregelen in te bouwen om dit risico tot een minimum te beperken.

2. **Gouverneur Berx** is van mening dat bij een individuele constructieve motie van wantrouwen het minder nodig lijkt om in bijkomende modaliteiten te voorzien. Zij wijst erop dat er ook geen bijkomende modaliteiten zijn voorzien in de Waalse regeling.

**Gouverneur Briers** vindt dat het ook niet aangewezen is om een individuele constructieve motie toe te laten in het laatste jaar van de legislatuur.

De **academici** vinden dat kan worden voorzien dat een motie van wantrouwen niet kan worden ingeroepen gedurende een aantal maanden voor de verkiezing. Dit zal dan wel betekenen dat in die periode het bestuur niet optimaal zal werken.

## **BEOORDELING EN DEELCONCLUSIES VAN ABB**

1. Aansluitend op de vorige deelconclusies en in lijn met de reacties van de respondenten, meent ABB dat de individuele motie van wantrouwen een nuttig middel is om een individueel falende schepen of de burgemeester te vervangen. De verkozen raadsleden moeten in de mogelijkheid zijn om in te grijpen ingeval van problemen omtrent het functioneren van een of meerdere leden van het college. Zij zijn daartoe democratisch gelegitimeerd. Voor ABB is het geen valabel alternatief om een schepen als uitvoerend mandataris te handhaven met behoud van geldelijke en andere tegemoetkomingen voor inzet en taken die hij niet meer uitoefent.
2. Als de burgemeester het voorwerp uitmaakt van een motie van wantrouwen, dan gaat die gepaard met het voordragen van een nieuwe kandidaat-burgemeester aan de Vlaamse Regering. De aldus voorgedragen kandidaat-burgemeester oefent deze bevoegdheid uit als waarnemend burgemeester tot aan zijn benoeming door de Vlaamse Regering.
3. Met betrekking tot de toepassing van de individuele motie van wantrouwen is ABB van mening dat er geen bijkomende beperkingen moeten worden voorzien (qua aantal of in de tijd). De gemeenteraad moet immers te allen tijde de mogelijkheid hebben om een disfunctionerende schepen of burgemeester te vervangen om zo te voorkomen dat dergelijke disfuncties het hele college zouden destabiliseren. Ook in de Waalse regeling worden er geen beperkingen ingebouwd om een individuele motie te stemmen.

## Deel 4: Conclusies en tekstvoorstel

De enkele toepassingsgevallen van artikel 47bis van het gemeentedecreet leren ons dat de disfunctie van het college van burgemeester en schepenen ontstaat door een interne vertrouwensbreuk in een coalitiepartij of door een rechtstreekse vertrouwensbreuk tussen de coalitiepartijen. Het gevolg daarvan is - welke de aanleiding ook moge zijn - dat een meerderheid van de gemeenteraadsleden op een bepaald ogenblik in de zittingsperiode niet langer het zittende college steunt.

Vóór de inschrijving van artikel 47bis van het gemeentedecreet werd dit gegeven - althans vanuit juridisch opzicht - niet als een probleem beschouwd waaraan een oplossing moest worden gegeven. De gemeenteraad gaf door middel van een akte van voordracht het vertrouwen aan de burgemeester en aan de schepenen voor de volle zes jaar en eens het college geïnstalleerd was, bestond er geen enkel middel meer voor de gemeenteraad om dit vertrouwen op te zeggen. Dit algemene principe zit verankerd in artikel 47 (voor de schepenen) en in artikel 60 (voor de burgemeester) van het gemeentedecreet.

Vanuit democratisch oogpunt is dat opmerkelijk. De gemeenteraad, als wetgevende vergadering, heeft de opdracht het college als uitvoerend orgaan te controleren en ter verantwoording te roepen, maar hij beschikt niet over het ultieme middel om een college dat niet langer zijn vertrouwen en steun geniet, ook te vervangen. Die vaststelling is overigens niet nieuw. De Proeve van Vlaams gemeentedecreet die door academici in opdracht van de Vlaamse Regering werd uitgewerkt, bevatte reeds een voorstel om de gemeenteraad dat middel, in de vorm van een constructieve motie van wantrouwen, aan te reiken. Dit voorstel werd niet opgenomen in de uiteindelijke tekst van het gemeentedecreet. Ook na de totstandkoming van het gemeentedecreet werden nog parlementaire voorstellen gedaan om het gemeentedecreet op dit vlak aan te passen. Geen enkel voorstel werd aangenomen.

Vanuit juridisch oogpunt mag dit gegeven misschien niet als een probleem worden beschouwd (ook een minderheidscollege kan functioneren), vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt valt dit probleem niet te ontkennen. Om het met de woorden van gouverneur Berx te zeggen : “Een (dreigende) onbestuurbaarheid is altijd een mislukking want ze vreet energie, engagement en inzet die anders in het voordeel van de lokale gemeenschap zou kunnen worden ingezet. Niemand wint erbij en het levert een weinig fraai beeld op van de (lokale) politiek.”

Het heeft weinig zin om het politiek probleem te ontkennen en erop te rekenen dat de problemen door het zelfreinigend vermogen kunnen worden opgelost. Wanneer een college door dissidentie van één of meerdere leden van de meerderheidspartijen in de minderheid wordt gesteld, is de kans erg klein dat die dissidentie kan worden teruggedraaid. Bovendien is het erg schrijnend dat een gemeenteraad zich daardoor erbij moet neerleggen dat een gemeente gedurende jaren aan politieke daadkracht verliest.

Met de inschrijving van artikel 47bis van het gemeentedecreet wenste de decreetgever een oplossing te bieden voor dergelijke situaties. Dit rapport heeft duidelijk gemaakt dat dit doel niet werd bereikt. De belangrijkste reden hiervoor ligt in het feit dat de decreetgever het begrip “structurele onbestuurbaarheid” niet heeft gedefinieerd. De parlementaire bespreking leert dat dit een bewuste keuze was: de Vlaamse Regering zou niet oordelen of een gemeente onbestuurbaar was ; de gemeenteraad moest dit zelf - bij volstreekte meerderheid - vaststellen. Dit leidde tot twee gevolgen :

1. in de gemeenten waar er een breuk ontstaat tussen de coalitiepartijen, wordt dit artikel gebruikt (misbruikt?) om de onbestuurbaarheid vast te stellen en om op die manier een nieuwe meerderheid te vormen. In Turnhout leidde dit tot het beoogde resultaat;
2. rekening houdend met de parlementaire besprekingen, oordeelde de Raad van State in een aantal schorsingsarresten dat artikel 47bis van het gemeentedecreet niet gebruikt kan worden om louter een nieuwe coalitie te vormen. De Raad baseerde zich hiervoor op de verklaringen van de minister van Binnenlands Bestuur in de parlementaire commissie.

Na deze restrictieve interpretatie van het begrip “structurele onbestuurbaarheid” is de toepasbaarheid ervan zeer gering geworden.

In de gemeenten waar de procedure reeds op gang was gebracht, maar waar de Raad van State de gemeenteraadsbeslissing wegens oneigenlijk gebruik van de procedure heeft geschorst, is bovendien een pervers effect ontstaan. De betreffende gemeenten doen er nu alles aan om te bewijzen dat ze onbestuurbaar zijn, waardoor de bestuurlijke problemen niet worden opgelost, maar integendeel zelfs nog toenemen.

Dat artikel 47bis van het gemeentedecreet geen oplossing biedt voor de meeste bestuurlijke problemen, is duidelijk. Het behoud van de procedure is dan ook niet wenselijk. De schrapping van het betreffende artikel - en dus de terugkeer naar de vroegere situatie - is, volgens het agentschap, geen goed idee. Artikel 47bis van het gemeentedecreet trachtte een oplossing te bieden voor de onbestuurbaarheid van het college. Die oplossing is niet de juiste gebleken, maar dat betekent niet dat de problemen ontkend moeten worden en kunnen blijven aanslepen, eventueel tot bij de volgende verkiezingen. Het agentschap adviseert dan ook om een decretale regeling uit te werken. Meningsverschillen zijn dan wel inherent aan de politiek, toch moet er volgens ABB een oplossing mogelijk gemaakt worden, net zoals die er trouwens is voor andere wetgevende vergaderingen in het Belgisch politiek bestel. De beste oplossing blijft alleszins deze die ervoor zorgt dat bestuurlijke problemen worden voorkomen. De gouverneur kan zijn rol als bemiddelaar blijven uitoefenen, maar zijn optreden heeft het meeste kans op succes als die zo vroeg mogelijk wordt opgestart en niet wordt geformaliseerd. Het agentschap adviseert dat het niet nuttig is dat die bemiddeling ook in het decreet zou worden verankerd.

Het agentschap adviseert dat de gemeenteraad wordt geresponsabiliseerd. Een gemeentebestuur wordt verkozen om te besturen en om de nodige beleidsbeslissingen te nemen. Wanneer het bestuur ter zake in gebreke blijft, is het de logica zelve dat het kan worden vervangen. Voor ABB is het een basispijler van de democratie dat het college blijvend het vertrouwen geniet van de verkozen gemeenteraadsleden. Zodoende adviseert ABB de huidige procedure van artikel 47bis te vervangen door een procedure van een constructieve motie van wantrouwen. Dat sluit ook aan bij de door het Witboek Interne Staatshervorming beoogde doelstelling om de positie van de gemeenteraad tegenover zijn uitvoerend college te versterken.

Uit de evaluatie is gebleken dat de gemeentesecretarissen en de VVSG eerder argwanend zijn om de bestaande procedure tot herstel van de bestuurbaarheid te vervangen door een constructieve motie van wantrouwen. De gouverneurs en de academici zien daar wel de voordelen van in. Volgens het agentschap biedt de invoering van een collectieve constructieve motie van wantrouwen belangrijke voordelen:

1. de rol van de gemeenteraad wordt versterkt. De gemeenteraadsleden krijgen de mogelijkheid om niet alleen het vertrouwen te geven aan de leden van het college, maar het

hen ook te ontnemen. Bovendien biedt die figuur de mogelijkheid om niet alleen het probleem te duiden, maar het ook op te lossen. Indien de gemeenteraad niet in staat blijkt om een nieuw college aan te stellen, is de consequentie daarvan dat het initiële college in functie blijft;

2. de figuur van de constructieve motie van wantrouwen biedt de mogelijkheid om snel tot een oplossing te komen. De problematiek van de zware motiveringsplicht verdwijnt en langdurige procedures bij de Raad van State, die overigens niet bijdragen tot een oplossing, worden vermeden. Zo kan de slagkracht van de gemeenten vrij vlug hersteld worden en is de kans op een langdurig immobilisme gering.

Het agentschap vindt het aangewezen dat naast de collectieve constructieve motie van wantrouwen ook een individuele constructieve motie van wantrouwen tegen een lid van het college (een schepen of de burgemeester) decretaal zou worden verankerd. Voor deze problemen bestond er tot op heden geen enkele oplossing. Doorheen de jaren zijn er zo tal van gevallen geweest waarbij een schepen die niet meer functioneerde binnen het college, weliswaar zijn bevoegdheden werd ontnomen, maar toch zijn statuut, salaris en andere voordelen bleef ontvangen. Met een dergelijke regeling is niemand gebaat. Het agentschap stelt voor om de bestaande procedure van artikel 47bis van het gemeentedecreet op te heffen en te vervangen door de procedure van de collectieve en de individuele constructieve motie van wantrouwen.

#### 4.1. De collectieve constructieve motie van wantrouwen

Het constructief karakter van een dergelijke motie van wantrouwen is gelegen in het feit dat een meerderheid van de gemeenteraadsleden zijn steun voor het college kan opzeggen op voorwaarde dat die meerderheid tegelijk zijn steun geeft aan een ander college. Die voorwaarde is essentieel en voorkomt dat er een vacuüm ontstaat waardoor de lokale politieke organen niet of suboptimaal functioneren.

De vraag rijst of in dergelijke procedure een **bemiddeling** van een derde nog zinvol is. Het agentschap meent dat een bemiddeling de meeste kans op succes zal hebben als die wordt opgestart voordat de raadsleden openlijk stelling nemen en (dus voordat de motie geagendeerd wordt). Die openlijke stellingname is echter inherent aan de figuur van de constructieve motie van wantrouwen. De gemeenteraadsleden die hun steun opzeggen, moeten tegelijk hun steun toezeggen aan een nieuwe bestuursploeg. Eens dat gebeurd is, heeft bemiddeling geen zin meer vermits de engagementen van de raadsleden door middel van hun handtekeningen zijn vastgesteld in de voordrachtsakten voor het nieuwe college van burgemeester en schepen.

Toch vindt het agentschap dat de gouverneur de rol van bemiddelaar kan blijven opnemen om potentiële breuken in de coalitie te voorkomen. Een gemeentebestuur dat in moeilijkheden verkeert door interne twisten, moet weten dat het bij de gouverneur terecht kan om te bemiddelen bij dergelijke problemen. Als er bij de partijen geen bereidheid is om de problemen te bespreken, dan heeft de bemiddeling geen zin. Het agentschap adviseert dat het niet zinvol is om de bemiddeling verplicht te stellen en ze decretaal te verankeren in de nieuwe figuur van de constructieve motie.

Een tweede vraag betreft de wenselijkheid van een of andere vorm van **afkoelingsperiode**. Het is niet denkbeeldig dat coalitiepartijen in het heetst van het conflict hun onderlinge steun opzeggen. De vraag rijst of die impulsiviteit niet enigszins moet afgeremd worden, zodat de coalitiepartijen de tijd hebben om de plooiën opnieuw glad te strijken. Het agentschap vindt dat de figuur van de

constructieve motie op zichzelf voldoende waarborgen biedt zodat een afkoelingsperiode niet nodig is. Geen enkele coalitiepartij zal immers de steun in de ander opzeggen zonder af te toetsen of er een alternatief bestaat. Dat alternatief moet nog worden vastgelegd door middel van de noodzakelijke handtekeningen in een akte van voordracht. Dat vergt de nodige tijd. De regeling die thans bestaat in artikel 47bis van het gemeentedecreet bepaalt dat de vaststelling van de onbestuurbaarheid niet kan gebeuren in spoedeisende gevallen, zoals vermeld in artikel 29 van het gemeentedecreet. Dit betekent dat er minstens 5 dagen liggen tussen de agendering en de bespreking en de stemming op de gemeenteraad (gemeentedecreet, artikel 21 en 22 ). Het agentschap acht een langere afkoelingsperiode tussen de agendering en de stemming niet nodig.

De derde vraag die rijst, houdt verband met het inschrijven van drempels die het gebruik van de procedure in de tijd en in aantal beperken. Artikel 47bis van het gemeentedecreet bevat ook een aantal drempels. Zo kan de vaststelling van de structurele onbestuurbaarheid niet gebeuren in de periode van twaalf maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen en kan ze slechts eenmaal leiden tot de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen.

Het agentschap adviseert dat het wenselijk is een beperking in de tijd te behouden in de nieuwe figuur. Het is niet wenselijk dat een dergelijke ingrijpende procedure een onderdeel wordt van de kiescampagne. ABB adviseert dat een constructieve motie van wantrouwen niet mogelijk zou zijn vanaf 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verkiezingen.

Daarnaast adviseert het agentschap om ieder college de kans te geven om de nodige stabiliteit te verwerven. In die zin is het aangewezen dat in de periode van één jaar na de installatie van het college, de constructieve motie niet mag worden gebruikt.

De beperking van de toepassing van de procedure tot eenmaal per bestuursperiode is, volgens het agentschap, niet wenselijk. Mogelijk is een dergelijke regeling zelfs strijdig met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de leden van het college die benoemd worden na de aanneming van de motie, anders dan de leden van het initiële college, de jure beschermd zijn tegen een gedwongen ontslag tot het einde van de legislatuur. Het agentschap meent overigens dat de gemeenteraad te allen tijde in de loop van de zittingsperiode de mogelijkheid moet hebben om zijn steun op te zeggen in een college en een ander college in de plaats moet kunnen stellen om op die manier de slagkracht van het bestuur terug te herstellen, mits inachtneming van de hierboven vermelde beperkingen.

#### 4.2. De individuele constructieve motie van wantrouwen

Naast de mogelijkheid om het hele college te vervangen, meent het agentschap dat de gemeenteraad eveneens moet beschikken over de mogelijkheid om zijn steun aan één lid (of meerdere leden) van het college op te zeggen, eveneens op voorwaarde dat de gemeenteraad tegelijk de vervangers voorstelt. De hierboven geformuleerde standpunten over de **bemiddeling** en de afkoelingsperiode zijn eveneens geldig voor de individuele motie. Het agentschap meent echter dat de beperkingen in de tijd bij een individuele motie niet moeten behouden blijven. Er is immers een wezenlijk verschil tussen het disfunctioneren van een orgaan (i.c. het college) en het disfunctioneren van een lid van dat orgaan. De gemeenteraad moet te allen tijde over het middel kunnen beschikken om zijn wantrouwen in een lid uit te spreken, zodat de slagkracht van het orgaan snel kan hersteld worden.

### 4.3. Voorbeelden

De figuur van de collectieve en individuele constructieve motie van wantrouwen bestaat al in ons rechtssysteem zowel voor de **Waalse gemeenteraden** als in het **Vlaams Parlement**. Hieronder worden kort de modaliteiten van beide regelingen beknopt samengevat.

#### 4.3.1. Vlaams Parlement

In een motie van wantrouwen zegt het Vlaams Parlement het vertrouwen op in de volledige Vlaamse Regering of in één of meer ministers. In zo een motie moet het Vlaams Parlement ook de opvolgers voorstellen voor de hele regering of voor de minister(s) waarin ze geen vertrouwen meer heeft. Als de plenaire vergadering een motie van wantrouwen aanneemt, is de hele regering of zijn de ministers waarin er geen vertrouwen meer is, van rechtswege ontslagen. De kandidaat of kandidaten die in de motie worden voorgesteld als opvolger(s), worden dan verkozen verklaard. Aan de stemming van een constructieve motie worden bijzondere voorwaarden opgelegd. Een volstrekte meerderheid van de leden moet deze motie aannemen en tegelijkertijd een of meerdere opvolgers voordragen. Over de motie kan slechts gestemd worden na verloop van 48 uur. Dit is een afkoelingsperiode, een periode van reflectie, waarin men de kans krijgt om de brokken alsnog te lijmen.

Samengevat:

- bemiddeling : geen
- afkoelingsperiode : 48 uur
- drempels : geen

#### 4.3.2. Waalse gemeenten

De regeling voor de Waalse gemeenten is opgenomen in artikel L1123-14 van de Code wallon de la démocratie et de la décentralisation. De gemeenteraad kan een motie van wantrouwen aannemen die gericht is op het voltallige college of tegen één of meer van zijn leden. Die motie is enkel ontvankelijk als er in een opvolging wordt voorzien. De stemming over de motie mag pas drie dagen na de overhandiging aan de gemeentesecretaris plaatsvinden. De procedure krijgt volledig haar beslag op het lokale niveau, zonder tussenkomst van de Waalse Regering, de verantwoordelijke minister of de provinciegouverneur.

Tot op heden hebben 10 Waalse gemeenten de procedure toegepast : Rouvroy (2008), Sombreffe (2008), Malmedy (2008), Huy (2009), Florennes (2009), Gesves (2009), Limbourg (2009), Gerpennes (2010), Awans (2014) en Lierneux (2014).

Samengevat:

- bemiddeling : geen
- afkoelingsperiode : drie dagen
- drempels voor de individuele motie : geen
- drempels voor de collectieve motie :
  - niet in de eerste 18 maanden na de installatie van het college
  - minstens één jaar na de vorige collectieve motie
  - niet na 30 juni van het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen
  - maximum 2 keer per bestuursperiode van de gemeenteraad

### 4.4. Tekstvoorstel

Artikel 47bis van het gemeentedecreet wordt vervangen door wat volgt :



Art. 47bis. §1. De gemeenteraad kan bij volstreekte meerderheid van stemmen een constructieve motie van wantrouwen aannemen tegen één lid, tegen meerdere leden of tegen alle leden van het college van burgemeester en schepenen, uitgezonderd de schepenen van rechtswege. De motie kan niet in bespreking worden gebracht met toepassing van artikel 29.

Toelichting :

- De positie van de gemeenteraad wordt versterkt. De gemeenteraad krijgt een middel om zijn steun op te zeggen in het zittende college of één of meerdere van zijn leden en tegelijk, in constructieve zin, zijn steun te geven aan de opvolgers.
- Vermits de constructieve motie niet omwille van het spoedeisende karakter mag worden geagendeerd (artikel 29), geldt in deze de termijn van ten minste acht dagen tussen de oproeping en de gemeenteraadszitting (bij toepassing van artikel 21) of de termijn van 5 dagen (bij toepassing van artikel 22). Om die reden is het niet aangewezen om nog een afkoelingsperiode (bv. 3 dagen zoals in het Waals model) op te nemen. De facto bedraagt de termijn tussen de agendering en de stemming minstens 5 dagen.
- Een individuele motie kan niet gericht zijn tegen de voorzitter van het OCMW, die van rechtswege als schepenen wordt toegevoegd aan het college. Het komt immers aan de raad voor maatschappelijk welzijn toe om de voorzitter te verkiezen.

§2. De constructieve motie van wantrouwen is ontvankelijk wanneer ze

1° aangeeft tegen welke leden van het college van burgemeester en schepenen ze gericht is;

2° voor elk van die leden, vermeld onder 1°, een kandidaat-opvolger voordraagt. Zetelende leden van het college van burgemeester kunnen opnieuw worden voorgedragen;

3° begeleid is door:

- a) een akte van voordracht zoals vermeld in artikel 59, en een akte van voordracht zoals vermeld in artikel 45, in het geval dat de constructieve motie van wantrouwen is gericht tegen het gehele college van burgemeester en schepenen;
- b) een akte van voordracht zoals vermeld in artikel 59, in het geval dat de constructieve motie van wantrouwen is gericht tegen de burgemeester;
- c) een akte van voordracht zoals vermeld in artikel 50 in het geval dat de constructieve motie van wantrouwen is gericht tegen een schepenen;

4° uiterlijk acht dagen voor de gemeenteraadszitting aan de gemeentesecretaris werd overhandigd.

De motie van wantrouwen die gericht is tegen het gehele college van burgemeester en schepenen, kan niet worden ingediend

- a) in de periode van één jaar na de installatie van het college;
- b) vanaf 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden.

De gemeentesecretaris onderzoekt de ontvankelijkheidsvereisten.

Toelichting :

- De constructieve motie van wantrouwen moet niet ondertekend worden. Alvorens ze ter stemming kan worden voorgelegd, onderzoekt de gemeentesecretaris of voor ieder lid van het college waartegen de motie gericht is, een kandidaat-opvolger wordt voorgedragen. Hij moet vaststellen of de motie vergezeld is van de vereiste akte(n) en nagaan of die akte ten gunste zijn van de kandidaat-opvolgers die in de motie zijn genoemd. Zo stelt de gemeentesecretaris enkel vast dat voor lid X, waartegen de motie van wantrouwen gericht is, een lid Y wordt voorgedragen door de gemeenteraadsleden. Indien hij vaststelt dat er voor lid X geen opvolger is voorgedragen

of indien hij vaststelt dat de akte van voordracht ten gunste is van lid Z, dan moet hij vaststellen dat de gehele motie van wantrouwen onontvankelijk is en dus niet ter stemming kan worden voorgelegd.

- Om een nieuw geïnstalleerd college de kans te geven om de nodige stabiliteit te verwerven, is het niet toegelaten dat een collectieve motie wordt aangenomen in de periode van één jaar na de installatie van dat college.
- Om te voorkomen dat de collectieve motie tegen het college wordt gebruikt als een instrument in de verkiezingscampagne, is het ook niet toegelaten dat een collectieve motie wordt aangenomen na 30 juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de verkiezingen.
- Indien de gemeentesecretaris vaststelt dat deze beperkingen worden omzeild door het volledige college toch te vervangen door middel van individuele akten, dan moet hij die individuele akten onontvankelijk verklaren.
- Het komt de gemeentesecretaris evenwel niet toe om de ontvankelijkheid van de akten van voordracht zelf te toetsen aan de voorwaarden die zijn opgenomen in het gemeentedecreet. Artikel 45 en 50 stellen immers dat de ontvankelijkheid van de akten van voordracht voor de schepenen worden getoetst door de voorzitter van de gemeenteraad. Artikel 59 bepaalt dat ontvankelijkheid van de voordrachtsakte van een burgemeester wordt getoetst door de Vlaamse Regering.

§3. Alvorens tot de stemming wordt overgegaan, onderzoekt de voorzitter van de gemeenteraad de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de akte of akten van voordracht van de schepenen, overeenkomstig artikel 45 en 50 van het gemeentedecreet.

Indien hij de onontvankelijkheid van één van de akten vaststelt, verklaart hij de motie zonder voorwerp.

Toelichting :

- Op deze manier doet deze nieuwe regeling geen afbreuk aan de prerogatieven van de voorzitter van de gemeenteraad.
- Een onontvankelijke akte van voordracht van schepenen betekent dat er niet over de motie kan worden gestemd. Indien men dit toch zou toelaten, dan vervalt het constructieve karakter ervan.

§4. Indien de gemeenteraad de motie met volstrekke meerderheid van stemmen aanneemt, worden de voorgedragen kandidaat-schepenen verkozen verklaard.

Toelichting :

- Indien de motie enkel gericht is tegen één of meerdere schepenen, stelt zich geen enkel probleem. Indien de motie gericht is tegen de burgemeester of het voltallige college : zie toelichting bij paragraaf 5.

§5. Als de motie, die gericht is tegen de burgemeester of tegen het gehele college van burgemeester en schepenen, werd aangenomen door de gemeenteraad, dan bezorgt de voorzitter van de gemeenteraad de akte van voordracht ten gunste van de kandidaat-burgemeester onmiddellijk na de stemming aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering ontslaat de burgemeester. Zijn opvolger neemt het ambt waar in afwachting van zijn benoeming door de Vlaamse Regering.

Toelichting :

Een complexiteit ontstaat wanneer de motie is gericht tegen de burgemeester (al dan niet in combinatie met één, meerdere of alle schepenen). De benoemingsprocedure van de burgemeester neemt snel enkele maanden in beslag omdat hiervoor de adviezen van de gouverneur en de

procureur-generaal moeten ingewonnen worden. Dit betekent dat de nieuwe schepenen na de stemming ogenblikkelijk aan de slag kunnen gaan, maar de nieuwe burgemeester niet. Om die reden lijkt het een goede uitweg om de zittende burgemeester snel te ontslaan en de nieuwe voorgedragen burgemeester als waarnemend burgemeester te laten functioneren in afwachting van zijn benoeming door de Vlaamse Regering, gevolgd door zijn eedaflegging bij de gouverneur. Op die manier wordt de periode van mogelijke cohabitatie aanzienlijk verkort.

§6. De gemeenteraad stelt de raad voor maatschappelijk welzijn in kennis van de motie van wantrouwen die gericht is tegen het gehele college van burgemeester en schepenen. De raad voor maatschappelijk welzijn kan dan eveneens overgaan tot de installatie van een nieuwe voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, die tevens schepen van rechtswege is, overeenkomstig artikel 53 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de raad voor maatschappelijk welzijn. Artikel 44, §3, van het gemeentedecreet is dan eveneens van toepassing. In voorkomend geval kan de raad voor maatschappelijk welzijn overgaan tot de installatie van een nieuwe ondervoorzitter of nieuwe ondervoorzitters overeenkomstig artikel 56 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de raad voor maatschappelijk welzijn. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, die van rechtswege schepen is, blijft dan in functie tot de installatie van de nieuwe voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn plaatsvindt. In voorkomend geval blijft de ondervoorzitter of blijven de ondervoorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn dan in functie tot de installatie van de nieuwe ondervoorzitter of ondervoorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn.

Toelichting :

De gemeenteraad kan geen individuele motie van wantrouwen aannemen tegen de schepen-OCMW-voorzitter en kan hem ook niet vervangen door een collectieve motie. Dit vermag enkel de Raad voor Maatschappelijk welzijn. Desgevallend kan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn ook de ondervoorzitter(s) vervangen.

## Bijlagen:

# Arresten Raad van State

- 1) Arrest van de Raad van State nr. 228.150 van 31 juli 2014 (Putte)
- 2) Arrest van de Raad van State nr. 229.846 van 16 januari 2015 (Putte)
- 3) Arrest van de Raad van State nr. 230.302 van 24 februari 2015 (Denderleeuw)