



VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN
EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011
 - definitieve goedkeuring

 - voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurscolleges
 - 2^{de} principiële goedkeuring

1. SITUERING VAN DE NOTA

Op 14 oktober 2018 hebben de verkiezingen plaats voor de vernieuwing van de gemeenteraden, van de provincieraden en in Antwerpen ook van de stadsdistrictsraden. In de zes Vlaamse faciliteitengemeenten rond Brussel en in de gemeente Voeren worden ook de OCMW-raden rechtstreeks verkozen.

Naar aanleiding van de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012, die voor het eerst juridisch gebaseerd waren op het nieuwe Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, en voor wat de verkiezingen met stemcomputers betreft, ook op het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012, werden het juridische kader en de praktische organisatie ervan door de Vlaamse overheid grondig geëvalueerd. Dat leidde tot het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012”, waarin het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een groot aantal suggesties heeft geformuleerd om het juridisch kader te verbeteren, met het oog op een correcte juridische basis en een efficiëntere organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in oktober 2018.

In mijn beleidsnota 2014-2019 heb ik aangekondigd dat ik de verbeteringsuggesties die in het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012” werden geformuleerd, wil omzetten in een decreet dat het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 wijzigt.

Op 27 mei 2016 heeft de Vlaamse Regering een eerste principiële goedkeuring gegeven aan een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en aan een voorontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

Het voorontwerp van bijzonder decreet bevatte de halvering van het aantal provincieraadsleden, hetgeen een element van het regeerakkoord was.

Het andere voorontwerp van decreet was grotendeels gebaseerd op de verbeteringsuggesties die in het "evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012" werden geformuleerd en gaf tevens uitvoering aan een ander element uit het regeerakkoord dat verband houdt met de verkiezingen, namelijk de vermindering van het aantal gedeputeerden tot vier. Tenslotte gaf dit uitvoering aan de principiële beslissingen van de Vlaamse Regering bij de goedkeuring van de conceptnota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2018, op 17 juli 2015, namelijk de afschaffing van het systeem van lijstenverbinding (apparentering) en de wijziging van de regelgeving met betrekking tot de beperking van de verkiezingsuitgaven en de campagnemiddelen.

2. ADVIEZEN VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State bracht over de beide voorontwerpen van decreet een advies uit. In onderstaande worden beide adviezen en het gevolg dat eraan gegeven wordt (geïntegreerd) behandeld.

1. Bijzondere meerderheidsvereiste

In zijn eerdere advies nr. 48.756/3 over het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wees de Raad van State op het volgende: "Wat betreft het invoeren van nieuwe bepalingen die de evenredige vertegenwoordiging afzwakken, dient evenwel te worden gewezen op artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor het regelen van, onder meer, de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, met dien verstande dat decreten en ordonnanties die als gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling der stemmen vermindert, moeten worden aangenomen met de in artikel 35, §3, [van die bijzondere wet] bedoelde meerderheid", zijnde een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen."

De halvering van het aantal provincieraadsleden heeft een negatieve weerslag op de evenredigheid van de zetelverdeling. Om die reden werden de bepalingen die hierop betrekking hebben, ondergebracht in het voorontwerp van bijzonder decreet, dat op 27 mei 2016 door de Vlaamse Regering principiële werd goedgekeurd. Over dat voorontwerp van bijzonder decreet bracht de Raad van State op 1 juli 2016 advies nr. 59.512/3 uit.

Op 18 juli 2016 bracht de Raad van State ook advies nr. 59.511/AV/3 uit over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, waarin

de afschaffing van de lijstenverbinding en de herindeling van de provinciedistricten waren opgenomen.

In beide adviezen wijst de Raad van State erop dat de bijzondere meerderheidsvereiste, neergelegd in artikel 6, §1, VIII, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enkel geldt ten aanzien van 'decreten' die als gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen vermindert. Bijgevolg moet niet een individuele maatregel, maar de volledige beoogde decretale regeling in ogenschouw worden genomen om te bepalen of de bijzondere meerderheidsvereiste van toepassing is. Maatregelen die de evenredigheid van het kiesstelsel verminderen, moeten desgevallend worden afgewogen tegen maatregelen die de evenredigheid van het kiesstelsel vermeerderen.

In dit geval moet rekening worden gehouden met de bepalingen in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, waarmee de provinciedistricten worden heringedeeld en zodoende de kiesdistricten binnen elke provincie worden verruimd, hetgeen ertoe leidt dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen, toeneemt. Ook moet rekening worden gehouden met de in datzelfde voorontwerp vervatte afschaffing van het systeem van de lijstenverbinding, hetgeen leidt tot een vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling.

Uit een simulatie van de zetelverdeling, gebaseerd op de stemresultaten van de provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2012, rekening houdend met de halvering van de aantallen provincieraadsleden, de afschaffing van de lijstenverbinding en de herindeling van de provinciedistricten, blijkt dat afschaffing van de lijstenverbinding inderdaad een vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling als effect kan hebben. Het advies van de Raad van State van 18 juli 2016 luidt dat in dat geval de artikelen 49, 51 en 68 tot 70 van het ontwerp, die ertoe strekken het systeem van lijstenverbinding af te schaffen, in het ontwerp van bijzonder decreet moeten worden opgenomen. Gevolg gevend aan dat advies, worden de bepalingen die betrekking hebben op de afschaffing van de lijstenverbinding, overgeheveld van het gewone ontwerpdecreet naar het bijzondere ontwerpdecreet.

In zijn advies nr. 59.512/3 van 1 juli 2016 plaatste de Raad van State tevens vraagtekens bij de manier waarop de provincies in schijven werden verdeeld, gebaseerd op hun inwonersaantallen, met de daarbij horende aantallen provincieraadsleden. De bijkomende aantallen zetels per bijkomende schijf van 300.000 inwoners waren te zeer uiteenlopend en de verschillen die daaruit voortvloeiden, leken moeilijk te verantwoorden in het licht van de nagestreefde verfijning van de evenredigheid met de bevolkingsaantallen.

Het ontwerp van bijzonder decreet bouwt daarom voort op de bestaande manier om het aantal leden van de provincieraden vast te stellen. De bestaande categorieën blijven behouden, met dien verstande dat het aantal leden per categorie gehalveerd wordt. Concreet betekent dit een provincieraad met 31 leden in provincies met minder dan 1.000.000 inwoners en een provincieraad met 36 leden in provincies met 1.000.000 of meer inwoners.

2. Bevoegdheid

Het voorontwerp van decreet dat de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 principiële goedkeuring had gegeven, bevatte ook enkele bepalingen die de regels betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven en van de campagnemiddelen (artikelen 191, 192 en 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011) wijzigden.

Hierover merkt de Raad van State in zijn advies nr. 59.511/AV/3 op dat de gewesten luidens artikel 6, §1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' wat de ondergeschikte besturen betreft, bevoegd zijn voor "de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed (...)". Aangezien daarmee in beginsel de volledige bevoegdheid tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan deze verkiezingen, is overgedragen, zou er kunnen worden aangevoerd dat de beperking van de verkiezingsuitgaven door de gewesten zou kunnen worden geregeld als onderdeel van hun bevoegdheid om de voormelde verkiezingen te regelen. Die stelling wordt evenwel tegengesproken door de tekst van artikel 6, §1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die een duidelijk onderscheid maakt tussen de bevoegdheid van de gewesten inzake, enerzijds, "de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen" en, anderzijds, de controle van de verkiezingsuitgaven. De toevoeging van de woorden "met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven" in die bepaling zou immers zinloos zijn indien de regeling van de verkiezingsuitgaven een onderdeel vormt van de regeling van de verkiezingen zelf.

Aangezien de regeling van de verkiezingsuitgaven en de regeling van de verkiezingen als twee onderscheiden aangelegenheden zijn geconcipeerd in de zin van de bijzondere wet, vloeit uit wat voorafgaat, voort dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake "de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen", de beperking van de verkiezingsuitgaven voor die verkiezingen niet vermogen te regelen.

Door uitdrukkelijk te bepalen dat de bevoegdheid inzake de verkiezingen is overgedragen "met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed", heeft de bijzondere wetgever aangegeven dat slechts de bevoegdheid voor de "controle" op de naleving van de regels inzake verkiezingsuitgaven is overgeheveld, doch niet de bevoegdheid inzake de "beperking" van de verkiezingsuitgaven.

Dat het, binnen de regeling van de verkiezingsuitgaven, om twee onderscheiden aangelegenheden gaat, is de bijzondere wetgever zeker niet ontgaan, aangezien deze aangelegenheden op het ogenblik van de overdracht van de bevoegdheid werden geregeld door de wet van 7 juli 1994 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden, de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn'.

De Raad van State stelt overigens vast dat artikel 31, §5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat de gewestelijke verkiezingen betreft, aan de gewesten eveneens slechts de bevoegdheid toekent om de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan besteed zijn, te controleren, niet om zelf de regelgeving daarover uit te vaardigen.

Uit wat voorafgaat, concludeert de Raad van State dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de beperking van de verkiezingsuitgaven, met inbegrip van de beperking van de campagnemiddelen, te regelen. Aangezien de artikelen 73 tot 75 van het voorontwerp van decreet er precies toe strekken de beperking van de verkiezingsuitgaven te regelen, moet besloten worden dat de decreetgever op grond van artikel 6, §1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet bevoegd is om die bepalingen aan te nemen. Om dat te doen, zou de decreetgever een beroep moeten doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.

Aan deze opmerking van de Raad van State werd gevolg gegeven door de bepalingen die de artikelen 191, 192 en 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wijzigen, te schrappen uit het voorontwerp van decreet.

3. Vormvereisten

De Raad van State merkt op dat het ontwerp voorziet in een wijziging van de indeling van de provinciedistricten, en dat op grond van artikel 260 van het Provinciedecreet elke provincieraad daarover advies moet verlenen.

Aan deze opmerking zal gevolg worden gegeven na de principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet.

4. Tekstuele opmerkingen

Op deze opmerkingen van de Raad van State werd ingegaan bij de opmaak van het voorliggende voorontwerp van decreet.

5. Conclusie en voorstel

In navolging van de bovenvermelde adviezen van de Raad van State werden sommige bepalingen uit het ontwerpdecreet overgeheveld naar het bijzondere ontwerpdecreet (zie punt 1), en werd het artikel in het bijzondere ontwerpdecreet over de halvering van het aantal provincieraadsleden herwerkt.

Het is echter aangewezen dat het Vlaams Parlement beide ontwerpen van decreet gezamenlijk bespreekt. Als het Vlaams Parlement het ene bij gewone en het andere bij bijzondere meerderheid heeft aangenomen, kan de Vlaamse Regering van haar kant de beide decreten tegelijk bekrachtigen en afkondigen en kunnen zij samen in hetzelfde Staatsblad verschijnen.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De voorliggende voorontwerpen van decreet hebben geen budgettaire weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

De voorliggende voorontwerpen van decreet hebben geen verzwarende weerslag op het personeel of de werkingsuitgaven van de lokale en provinciale besturen, en geen invloed op de ontvangsten. Ze kunnen daarentegen wel een lichte vermindering van de werkingsuitgaven voor de provinciale besturen als gevolg hebben.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

De voorliggende voorontwerpen van decreet hebben geen weerslag op het personeelsbestand of het personeelsbudget.

6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

De voorliggende voorontwerpen van decreet werden aangepast overeenkomstig de wetgevingstechnische en taaladviezen nrs. 2015/480 van 14 december 2015 en 2015/486 van 23 december 2015.

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. Haar tweede principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
2. haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaand ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011;
3. de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, te gelasten het voornoemde voorontwerp van decreet, vermeld in punt 1°, voor te leggen aan de provincieraden, met verzoek hun advies over de wijziging van de indeling van de provinciedistricten mee te delen, met toepassing van artikel 260 van het Provinciedecreet.
4. de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, te gelasten het voornoemde ontwerp van bijzonder decreet, vermeld in punt 2°, namens de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

- het principieel goed te keuren ontwerp van decreet;
- de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet;
- het definitief goed te keuren ontwerp van bijzonder decreet;
- de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzonder decreet;
- de adviezen van de Raad van State