

Onderhandelen over vorming van een meerderheid en burgemeester worden in België: Welke invloed heeft de regionale wetgeving?

Geoffrey GRANDJEAN – Docent Universiteit van Luik

SAMENVATTING

Sinds 2001 zijn de Gewesten bevoegd voor de organisatie en verkiezing van lokale overheden. Ze hebben elk verschillende regels aangenomen. In hoeverre beïnvloeden die regels de onderhandelingen over een politieke meerderheid en de benoeming van burgemeesters in België? Om die vraag te beantwoorden werden semigestructureerde interviews afgenomen van verschillende burgemeesters en schepenen in gemeenten uit de drie Gewesten. Daaruit bleken niet enkel verschillen tussen maar ook binnen Gewesten. De bepalingen inzake benoemingswijze van de burgemeester zijn essentieel om inzicht te krijgen in de dynamiek van de politieke onderhandelingen. Dit artikel gaat dieper in op de banden tussen de juridische normen en het spel van de politieke actoren.

RÉSUMÉ

Depuis 2001, les Régions sont compétentes en matière d'organisation et d'élection des pouvoirs locaux. Elles ont adopté des règles différentes. Dans quelle mesure ces règles influencent-elles la négociation d'une majorité politique et la désignation des bourgmestres en Belgique? Afin de répondre à cette question, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec plusieurs bourgmestres et échevin issus de communes localisées dans les trois Régions. Des différences entre Régions mais également au sein de celles-ci ont été relevées. Les dispositions relatives au mode de désignation du bourgmestre sont primordiales pour comprendre les dynamiques de négociations politiques. Au final, cet article tisse les liens entre les normes juridiques et les jeux des acteurs politiques.

Inhoudstafel

I. INLEIDING

II. METHODOLOGISCHE VERDUIDELIJKINGEN

III. HET WAALS GEWEST

- A. Quasi-automatische benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen
- B. Politieke antecedenten als gevolg van de juridische normen
- C. Integratie van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn in het gemeentecollege
- D. Vereisten inzake gendergelijkheid

IV. HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

- A. De benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen
- B. Snelle ondertekening voordrachtsakte van de burgemeester
- C. Beperkingen van de gendergelijkheid

V. HET VLAAMS GEWEST

- A. De benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen
- B. Geldigheid van de voordrachtsakten van de burgemeester en de schepenen
- C. Het relatieve belang van de beleids- en beheerscyclus tijdens de politieke onderhandelingen
- D. Beperkingen van de gendergelijkheid

VI. CONCLUSIE

I. Inleiding

Sinds 13 juli 2001 zijn de Gewesten bevoegd inzake organisatie en verkiezing van lokale overheden in België.¹ Zo kunnen de deelstaten zelf de manier bepalen waarop lokaal verkozenen, ook de burgemeester, worden benoemd en verkozen.² De beslissingen³ lieten niet lang op zich wachten, met het Waals Gewest bijvoorbeeld dat in 2005 kiest voor een automatische⁴ of quasi-automatische benoeming⁵ van de burgemeester.

Deze wetgevende autonomie van de deelstaten opent een aantal perspectieven. De manier waarop een burgemeester in Luik, Brussel of Antwerpen wordt benoemd is immers lang niet dezelfde. Matagne *et al.* wijzen er in dit verband terecht op dat de quasi-automatische benoeming van de burgemeester in het Waals Gewest “de invloed van partijen op de benoeming van de burgemeester beperkt, en bijgevolg ook de logica wijzigt achter de samenstelling van de lijsten en de meerderheden”.⁶ Maar betekent dit dat het spel van de politieke actoren minder bepalend is om inzicht te krijgen in de benoeming van de burgemeesters in België? Deze vraag is niet zonder belang aangezien niet alleen wordt stilgestaan bij de invloed

van het recht en van de juridische normen bij de politieke onderhandelingen, maar ook bij de plaats van de normatieve context⁷ in het bestuderen van de machtsverhoudingen.

Beïnvloeden de verschillende regionale wetgevingen de politieke onderhandelingen en de benoemingen van de burgemeesters binnen de Belgische gemeenten op een andere manier? Deze nieuwe vraagstelling in de wetenschappelijke literatuur⁸ gaat uit van een combinatie van de juridische normen⁹ en het spel van politieke actoren op het ogenblik van de meerderheidsvorming, die door sommigen ook wel “tweede ronde van de verkiezingen”¹⁰ wordt genoemd, binnen de context van een gefragmenteerd lokaal politiek leven in partijtermen.

Om die vraag te beantwoorden vanuit de invalshoek van de drie Gewesten, was het nuttig om eerst de geldende bepalingen inzake benoeming van de burgemeester te herhalen. Vervolgens komt de dynamiek achter de politieke onderhandelingen aan bod en wordt ingegaan op de aspecten die eigen zijn aan elke gemeente.¹¹ In een derde fase worden de verplichtingen op vlak van gendergelijkheid, die voor de drie Gewesten ongeveer dezelfde

¹ Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen (B.S. 3 augustus 2001) en Wet 13 juli 2001 houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (B.S. 3 augustus 2001).

² We danken hierbij Damien Fisse voor de geactualiseerde gegevens over de benoemingswijze van de burgemeesters in België. We willen ook Ann Lawrence Durviaux, Jérôme Jamin en Martin Lempereur bedanken voor hun nuttig advies.

³ Onder beslissingen verstaan we alle dwingende regelgevende activiteiten van een politiek systeem. D. EASTON, *A systems analysis of Political life*, New York, John Wiley & Sons, 1965, 507 p.

⁴ P. BLAISE, J. FANIEL en V. DE COOREBYTER, “Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006/16, n° 1921, p. 27.

⁵ G. MATAGNE, E. RADOUX en P. VERJANS, “La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011/9, n° 2094, p. 9.

⁶ *Ibid.*

⁷ In dit verband dient te worden gezegd dat Erhard Friedberg op het belang van de context van de onderhandeling heeft gewezen. Die “impliceren immers mogelijkheden en beperkingen die enkel tijdens het onderhandelingsproces opduiken”. E. FRIEDBERG, “Pouvoir et négociation”, *Négociations*, 2009/2, n° 12, p. 18.

⁸ Hoogstens kunnen we het boek vermelden van Fanny Wille en Kris Deschouwer, waarin de auteurs erop wijzen, hoe belangrijk de juridische context is bij het bestuderen van de coalitievorming in Belgische gemeenten. F. WILLE en K. DESCHOUWER, *Over mensen en macht. Coalitievorming in de Belgische gemeenten*, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers, 2012, pp. 162-166.

⁹ Over de verschillende bepalingen ter zake, zie o.a. C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Chartre, 2011, pp. 78-140; M. L’HOOST, *La Commune*, Bruxelles, Politeia, 2015, 184 p. ; J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN, G. ANTHIERENS, I. CARLENS, S. DESMET en K. VANWINCKELEN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2012, pp. 29-150 en B. LOBBAERT en V. RIGODANZO, “Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux”, *Droit communal*, 2007/2, pp. 4-16.

¹⁰ E. OLISLAGERS, K. DE CEUNINCK, H. REYNAERT, K. STEYVERS en T. VALCKE, “Politiek is een kaartspel. De bolletjeskermis van 14 oktober 2012”, *Samenleving en Politiek*, 2013, n° 1, pp. 51-64.

¹¹ Door rekening te houden met de specifieke aspecten die eigen zijn aan elke gemeente, willen we vermijden dat ons betoog naar alle Belgische gemeenten wordt veralgemeend. In dit verband willen we erop wijzen dat Tony Valcke tot de vaststelling is gekomen dat “de federalisering van België verschillende lokale regimes heeft geactiveerd, die tot verschillende stijlen van leiderschap hebben geleid, met elk een eigen mix van Belgisch erfgoed en regionale cultuur”. T. VALCKE, “Belgian Mayors and Governors Leadership in a Changing Multi-level context”, in H. REYNAERT, K. STEYVERS, P. DELWIT en J.-B. PILET (ed.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?*, Bruges, Éditions Vande Broele, 2009, p. 280 [vertaling van de auteur]. In het verlengde daarvan zijn Fanny Wille en Kris Deschouwer dieper ingegaan op het nationaliseringsproces van de gemeenteraadsverkiezingen. Ze hebben aangetoond dat er zich op lange termijn, bij de gemeenteraadsverkiezingen dezelfde tendensen voordeden als bij de nationale verkiezingen. Ze hebben daarbij evenwel de lokale context benadrukt. Volgens hen bewijst de heterogeniteit van de lokale partijen duidelijk het specifieke karakter van de lokale verkiezingen, wat leidt tot een ander kiesgedrag dan bij de nationale verkiezingen. F. WILLE et K. DESCHOUWER, “Het beschermde dorp. Nationale tendensen bij gemeenteraadsverkiezingen”, *Res Publica*, 2007, n° 1, pp. 67-88.

zijn, belicht. Tenslotte wordt een aantal conclusies geformuleerd.

II. Methodologische verduidelijkingen

Als methode werd gekozen voor semigestructureerde interviews¹² met zes burgemeesters, twee per Gewest: voor het Waals Gewest, de burgemeester van Malmedy, Jean-Paul Bastin (Alternative) en de burgemeester van Herve, Pierre-Yves Jeholet (Herve Demain); voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de burgemeester van Sint-Joost-ten-Node, Emir Kir (Parti socialiste, hierna PS) en de burgemeester van Sint-Jans-Molenbeek, Françoise Schepmans (Mouvement réformateur, hierna MR); voor het Vlaams Gewest, Jan De Dier (Nieuw-Vlaamse Alliantie, hierna N-VA), burgemeester van Denderleeuw en Marc Van Peel (Christen-democratisch en Vlaams, hierna CD&V), Antwerps schepen. Aangezien Bart De Wever (N-VA) het te druk had met zijn functies van burgemeester van Antwerpen en partijvoorzitter, konden we hem niet ontmoeten.

Deze zes casestudies zijn atypisch en uitgekozen omwille van het specifieke karakter ervan dat tijdens de onderhandelingen aan bod is gekomen. De partnerkeuze van de verschillende meerderheden waren cruciale uitdagingen. De politieke actoren hebben de juridische regels ingeroepen om de keuze voor bepaalde coalitiepartners te rechtvaardigen. De draagwijdte van de resultaten kan dus niet zomaar naar alle Belgische gemeenten worden doorgetrokken. Door de uitgekozen gemeenten te diversifiëren is deze studie niet representatief. Elke gemeente heeft haar eigen configuratie.

Voor het Waals Gewest bijvoorbeeld werd voor Malmedy gekozen omdat er een meerderheid is gevormd met alle politieke formaties, waardoor een machtsconfiguratie zonder oppositie is ontstaan. In de gemeente Herve daarentegen heeft de partij die als winnaar uit de bus is

gekomen beslist de macht alleen uit te oefenen, hoewel is overwogen om ook de andere politieke formaties te consulteren.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ging de keuze naar Sint-Jans-Molenbeek omdat er een nieuwe gemeentelijke meerderheid tot stand is gekomen, als gevolg van politieke onderhandelingen in andere gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In het geval van Sint-Joost-ten-Node heeft het aantal stemmen dat de nieuwe burgemeester heeft binnengehaald sterk doorgewogen, terwijl de Brusselse regionale wetgeving dit niet vereist.

In het Vlaams Gewest is gekozen voor de gemeenten Antwerpen en Denderleeuw omdat de overwinning van de N-VA in het eerste geval de kaarten tussen de verschillende politieke partijen heeft herverdeeld. Daardoor, en ook door de belangen op federaal niveau, heeft de vorming van een gemeentelijke meerderheid lang aangesleept. In het tweede geval werd het gemeentecollege zonder duidelijk afgelijnde gemeentelijk meerderheid gevormd, dankzij de steun van de verkozenen van het Vlaams Belang, vooraleer na installatie van het college, een meerderheid werd gevonden.

III. Het Waals Gewest

A. Quasi-automatische benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen

Sinds december 2005 “wordt in het Waals Gewest van rechtswege tot burgemeester gekozen, het raadslid met de Belgische nationaliteit dat de meeste voorkeurstemmen heeft verkregen op de lijst met de meeste stemmen onder de politieke fracties¹³ die betrokken zijn bij het meerderheidspact¹⁴”.¹⁵ Volgens Matagne *et al.* is die wijze van benoeming quasi-automatisch (of automatisch in de tweede graad) omdat die in twee fasen verloopt:

¹² De interviews waren semigestructureerd met vragen die duidelijk waren opgesteld in het kader van een uniek onderzoeksprotocol, dat vóór de verschillende interviews was opgemaakt. De vragen lieten evenwel ruimte voor openingen tijdens de gesprekken, waardoor de politieke actoren bepaalde aspecten van de onderhandelingen binnen een actuele context konden plaatsen. De verschillende gesprekken werden *in extenso* overgeschreven en de inhoud ervan werd geanalyseerd. De inhoudsanalyse is een kwalitatieve analysemethode waarbij het belang van de inhoud wordt bepaald op basis van het oordeel van de onderzoeker, in relatie tot de onderzoeksvraag. Die laatste “beslist over de intrinsieke waarde, het belang en de originaliteit van het materiaal”. P. BURNHAM, K. GILLAND, W. GRANT en Z. LAYTON-HENRY, *Research Methods in Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, coll. “Political Analysis”, p. 236. Een flink deel is dus weggelegd voor de evaluatie van de subjectieve analyse van de inhoud en van de waarde van het materiaal. Leidraad bij deze analyse waren de geldende juridische bepalingen, de wetenschappelijke publicaties over het onderwerp en de beslissingen van administratieve overheden en rechtscolleges.

¹³ Volgens de *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation* (Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, CDLD) vormen “alle raadsleden gekozen op dezelfde lijst gedurende de verkiezingen een politieke fractie waarvan de benaming die van voor-voemde lijst is”. Artikel L 1123-1, § 1, eerste lid CDLD.

¹⁴ De kenmerken van het meerderheidspact staan vermeld onder artikel L 1123-1, §§ 2 en 3 CDLD. In dit verband moeten we erop wijzen

“eerst moet de sterkste lijst van het meerderheidspact worden geïdentificeerd en vervolgens de kandidaat die de meeste voorkeurstemmen heeft verkregen op deze lijst”.¹⁶

Deze quasi-automatische benoeming gaat gepaard met een hogere verantwoordelijkheid van de burgemeester en de leden van het college tegenover de gemeenteraad, door de mogelijkheid een collectieve en individuele constructieve motie van wantrouwen in te dienen, ingevoerd door het Decreet van 8 december 2005 tot wijziging van het *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation* (Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie) (hierna CDLD).¹⁷ Zo “kan de raad te allen tijde een motie van wantrouwen tegen het college of een of meer van haar leden aannemen.”¹⁸ Het gaat hier om een zogenaamde constructieve motie in zoverre ze “alleen dan ontvankelijk is wanneer zij een opvolger voorstelt, voor een lid of voor meer leden”.¹⁹ Deze procedure moet m.a.w. “een efficiënte dam opwerpen tegen gelegenheidsallianties die enkel zouden zijn ingegeven door de wil om een ploeg te laten vallen en een *verschroeiide aarde* achter te laten”.²⁰ Zo zijn de ontvankelijkheidsvoorwaarden strikt bepaald door het CDLD. Wanneer de betrokken motie betrekking heeft op het voltallige college moet ze worden ingediend door minstens de helft van de raadsleden van elke politieke fractie die een alternatieve meerderheid vormt. In dit geval vormt de voordracht van een opvolger aan het college een nieuw meerderheidspact.²¹ Wanneer de motie van wantrouwen een of meerdere leden betreft die individueel worden beschouwd, moet ze worden ingediend door minstens de helft van de raadsleden van elke politieke fractie die deel uitmaakt van het meerderheidspact.²² Tenslotte dient erop te worden gewezen dat de motie van wantrouwen enkel met een meerderheid van

de stemmen van de leden van de raad kan worden aangenomen, dat ze tot het ontslag van het college of van een of verschillende van zijn leden, en tot de verkiezing van een nieuw college of een of verschillende van zijn nieuwe leden leidt.²³

De gevolgen van de automatische of quasi-automatische benoeming van de burgemeester zijn genoegzaam getoetst aan de legitimiteit ervan, aan de manier waarop de lijsten zijn samengesteld, aan de pre-electorale alliantiestrategieën, aan de machtsverhoudingen tussen de gemeenteraad en het college, aan de verhoudingen binnen het college of nog aan de personalisering van het politieke leven²⁴, onderzoek naar de manier waarop de decretale bepalingen al dan niet de onderhandeling over een meerderheid die tot de benoeming van de burgemeester leiden beïnvloeden, is evenwel nooit gebeurd. Dit aspect verdient dus meer aandacht. Daarom werden de meerderheidsonderhandelingen na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 te Malmedy en Herve als casestudy gebruikt.

B. Politieke antecedenten als gevolg van de juridische normen

Bij de onderhandelingen over een politieke meerderheid wordt altijd rekening gehouden met het verleden, “de onderhandeling draagt een verleden met zich mee”.²⁵ In deze context kunnen juridische normen politieke antecedenten creëren die we in aanmerking moeten nemen, willen we de politieke onderhandelingen begrijpen. De bepalingen inzake benoeming van de burgemeester en het indienen van een motie van wantrouwen hebben in Malmedy en Herve voor bijzondere situaties gezorgd, die opnieuw zijn opgedoken tijdens de onderhandelingen in 2012.

dat het meerderheidspact de aanwijzing van de politieke fracties omvat die erbij betrokken zijn, de identiteit van de burgemeester, de schepenen en die van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn. Artikel L 1123-1 § 2, derde lid CDLD.

¹⁵ Artikel L1123-4, § 1 CDLD.

¹⁶ G. MATAGNE, E. RADOUX en P. VERJANS, “La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale”, *o.c.*, p. 9.

¹⁷ B.S. 2 januari 2006.

¹⁸ Artikel L1123-14, § 1, tweede lid CDLD.

¹⁹ Artikel L1123-14, § 1, derde lid CDLD.

²⁰ A. COENEN, “Les relations entre le conseil communal et son exécutif”, *Droit communal*, 2007, n° 2, p. 29 [cursief in de tekst en vertaling van de auteur].

²¹ Artikel L1123-14, § 1, vierde en vijfde leden CDLD.

²² Artikel L1123-14, § 1, zesde lid CDLD.

²³ Artikel L1123-14, § 1, negende en elfde leden CDLD.

²⁴ G. MATAGNE, E. RADOUX en P. VERJANS, “La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale”, *o.c.*; J.-B. PILET, C. DEVOS, H. REYNAERT en K. STEYVERS, “Sur la voie d’une réforme du mode de désignation des bourgmestres”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, n° 1816-1817, 60 p. et P. BLAISE, J. FANIEL en V. DE COOREBYTER, “Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006”, *o.c.*, 36 p.

²⁵ A. COLSON, “Penser la négociation en science politique: retour aux sources et perspectives de recherche”, *Négociations*, 2009/2, nr. 12, p. 95 [vertaling van de auteur].

In Malmedy is er geen politieke oppositie. Alle aanwezige politieke krachten hebben er samen een meerderheids-pact gesloten. Om deze bijzondere situatie te begrijpen²⁶, moet ze worden bekeken tegen de achtergrond van enkele vroegere gebeurtenissen uit het politieke leven in Malmedy. In 2006 wordt een meerderheidsakkoord gesloten tussen drie politieke fracties: Alternative (CDH, Ecolo en onafhankelijken), Forces vives en de PS. De burgemeester, die volgens de in het CDLD bepaalde procedure is benoemd, is Jean-Paul Bastin (Alternative). Entente communale (MR strekking) wordt naar de oppositie verwezen. Op 29 augustus 2008 wordt een constructieve motie van wantrouwen gestemd, wat leidt tot de aanstelling van een nieuwe meerderheid. Entente communale sluit een alliantie met Forces vives, waardoor Alternative en de PS in de oppositie belanden.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 liggen de kaarten tussen de verschillende formaties helemaal anders. Alternative behaalt 11 zetels op 23 met

44,28 % van de stemmen, Entente communale – Liste du bourgmestre behaalt ook 11 zetels met 41,62 % van de stemmen en de PS+ behaalt 1 zetel met 7,75 % van de stemmen. Forces vives haalt met 6,36 % van de stemmen geen enkele zetel binnen.

De motie van wantrouwen die in 2008 was gestemd heeft het vertrouwen tussen de verschillende actoren onderling aangetast. Volgens Erhard Friedberg “kan er van onderhandeling en uitoefening van de macht pas sprake zijn als de verschillende protagonisten het minstens eens zijn om het in stand houden van de relatie en van de uitwisselingen die ze mogelijk maakt te valoriseren”.²⁷ Voor welke oplossing werd uiteindelijk gekozen om te vermijden dat de meerderheid opnieuw uit elkaar zou vallen? In Malmedy waren na de verkiezingen van 2012, vier meerderheden mogelijk (zie Tabel 1). Uiteindelijk werd voor één enkele gekozen. De redenen daarachter waren de volgende.

Tabel 1. Mogelijke meerderheden in Malmedy

	Alternative	Entente communale	PS +	Aantal zetels
Meerderheid 1	11	11	1	12/23
Meerderheid 2	11	11	1	12/23
Meerderheid 3	11	11	1	22/23
Meerderheid 4	11	11	1	23/23

In de twee eerste gevallen (Meerderheid 1 en Meerderheid 2) kon een krappe meerderheid worden gevormd. Rekening houdend met de politieke voorgeschiedenis in Malmedy heeft de vrees voor een constructieve motie van wantrouwen tijdens de legislatuur²⁸ een aantal partners ertoe aangezet niet voor deze piste te kiezen, vooral met de aanwezigheid van een sterke minderheid, zoals Jean-Paul Bastin het verwoordt:

[...] wanneer het gaat om een sterke minderheid die daarnaast niets te verliezen heeft en die weet dat ze over een nieuw instrument beschikt dat ze kan gebruiken, heeft ze na de eerste achttien maanden om de

messen te slijpen, nog een periode van drie jaar om de jacht in te zetten.²⁹

In het derde geval (Meerderheid 3) konden de twee grote politieke formaties een comfortabele politieke meerderheid vormen door de PS+, met haar enige zetel in de gemeenteraad, naar de oppositiebanken te verwijzen. Burgemeester Jean-Paul Bastin heeft daar niet voor gekozen. De reden daarvoor heeft te maken met de manier waarop hij de vorige legislatuur persoonlijk heeft beleefd:

22-1, waarom moest ik er niet van weten? Omdat het om twee blokken van 11 ging, met één raadslid uit de minderheid dat altijd kan proberen om de meningsver-

²⁶ Het is niet de eerste keer dat er een gemeentelijke meerderheid zonder oppositie is. Dat soort situaties doet zich voor wanneer slechts één enkele partij bij de verkiezingen opkomt, of wanneer één enkele partij de verkiezingen wint. Dit was bijvoorbeeld nog het geval in Waimes voor de legislatuur 2012-2018. Waimes Demain heeft in de gemeenteraad 19 zetels van de 19 binnengehaald, met 91 % van de stemmen. De situatie in Malmedy is enigszins verschillend omdat er tussen de drie politieke formaties die een of meerdere verkozenen binnen de gemeenteraad hadden, verschillende meerderheden mogelijk waren. Vanuit politiek wetenschappelijk oogpunt gezien zou het evenwel interessant zijn de mechanismen van meerderheid en oppositie binnen zo'n meerderheid te analyseren.

²⁷ E. FRIEDBERG, “Pouvoir et négociation”, *o.c.*, pp. 20-21.

²⁸ Er dient hier wel te worden op gewezen dat deze motie pas kan worden ingediend na het verstrijken van een termijn van anderhalf jaar na de installatie van het gemeentelijke college en na 30 juni van het jaar dat aan de verkiezingen voorafgaat. Artikel L1123-14, § 3 CDLD.

²⁹ Gesprek met Jean-Paul Bastin, burgemeester van Malmedy, 16 juli 2013 [vertaling van de auteur].

schillen, die binnen een meerderheid met twee grote blokken kunnen ontstaan, uit te spelen, [...] vooral omdat dat gemeenteraadslid er alleen voor stond en dus niets te verliezen had.³⁰

De verschillende politieke formaties hebben dus voor de vierde optie (Meerderheid 4) gekozen. Deze meerderheid zonder oppositie is een "bijzondere oplossing"³¹ waarbij alle politieke partners uiteindelijk bij elkaar worden gehouden. Jean-Paul Bastin voegt er in dit verband aan toe dat "als het de remedie is om iedereen rond de tafel te brengen, er bewust of onbewust het feit is dat zodra iemand met vuur gaat spelen, al diegenen die zich kunnen verbranden iets gemeenschappelijks hebben. Iedereen heeft er dus baat bij."³²

De vorming van een meerderheid zonder oppositie mag er dan wel voor zorgen dat een situatie uit het verleden als gevolg van decretale bepalingen wordt vermeden, de stemming van een nieuwe constructieve motie van wantrouwen is daarmee evenwel niet uitgesloten. De burgemeester van Malmedy is daar heel duidelijk over: "het feit om iedereen erbij te betrekken belet niet dat een motie van wantrouwen wordt gestemd. [...] Een waterdicht middel is het niet maar het beperkt alvast het risico want stel dat iemand het zo speelt, dan begint er een rondje bluffpoker."³³

Ook in Herve hebben de politieke antecedenten in zekere mate een rol gespeeld bij de meerderheids-onderhandelingen. Na de verkiezingen van 2006 had Herve Demain (HDM, MR strekking) 11 zetels op de 25 behaald, Pierre-Yves Jeholet had met 3.136 stemmen het hoogste aantal voorkeurstemmen. Indien HDM tot een meerderheid zou toetreden moest Pierre-Yves Jeholet op basis van de decretale bepalingen burgemeester worden. De CDH (10 zetels) en de PS (3 zetels) hadden evenwel beslist samen een meerderheid te vormen, waardoor André Smets als burgemeester zou worden benoemd (tijdens de legislatuur vervangen door Joseph Spits). Volgens Pierre-Yves Jeholet wou men met de vorming van deze meerderheid zijn automatische benoe-

ming als burgemeester beletten.³⁴ Anders gezegd was HDM, volgens zijn beweringen, van meet af aan van de politieke onderhandelingen uitgesloten omwille van decretale bepalingen. Rekening houdend met het politieke gewicht van HDM en met het aantal voorkeurstemmen van Pierre-Yves Jeholet moest deze laatste automatisch burgemeester worden indien zijn politieke formatie tot een meerderheid zou toetreden, wat de andere partners dan weer niet wilden. De bepalingen van het CDLD kunnen politieke formaties er dus toe aanzetten van bij het begin de combinatie van bepaalde coalities uit te sluiten³⁵ aangezien "verschillende lijsten over een meerderheidspact kunnen onderhandelen, om de benoeming als burgemeester te beletten van de kandidaat die de beste score op de belangrijkste lijst van de gemeente heeft behaald".³⁶ Zo heeft deze situatie in Herve voor een politiek precedent gezorgd.

Bij de verkiezingen van oktober 2012 behaalt HDM 52,39 % van de stemmen met 15 zetels op 25 en de kandidaat-burgemeester haalde daarbij 4.162 voorkeurstemmen. De lijst HDM heeft dus voldoende zetels om alleen de macht te grijpen, zonder alliantie met een partner.

De uren na de bekendmaking van de resultaten zijn cruciaal. Ondanks haar absolute meerderheid polst HDM via lijststrekker Pierre-Yves Jeholet, de andere politieke formaties om een eventuele coalitie te vormen. Terwijl de andere politieke formaties bereid waren "zonder al te veel eisen" met HDM in een meerderheid te stappen,³⁷ hebben militanten en kiezers al snel een oproep gedaan aan de politiek verantwoordelijken van HDM om, gelet op het aantal zetels dat ze in de gemeenteraad hadden binnengehaald, hun verantwoordelijkheden op te nemen. Volgens hen was het geen optie een politieke meerderheid te vormen met partners die HDM in 2006 bewust naar de oppositie hadden verwezen.³⁸

De Waalse regionale wetgeving heeft dus de onderhandeling over de twee mogelijke meerderheden kunnen beïnvloeden. Ze lag aan de basis van politieke configura-

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Pierre-Yves Jeholet wijst er hier op dat André Smets (CDH) en Marc Goblet (PS) zich fel tegen zijn persoon hebben gekant. Gesprek met Pierre-Yves Jeholet, burgemeester van Herve, 18 juli 2013.

³⁵ F. WILLE et K. DESCHOUWER, *Over mensen en macht. Coalitievorming in de Belgische gemeenten, o.c.*, p. 163.

³⁶ P. BLAISE, J. FANIEL en V. DE COOREBYTER, "Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006", *o.c.*, p. 28 [vertaling van de auteur].

³⁷ Gesprek met Pierre-Yves Jeholet, *o.c.* [vertaling van de auteur].

³⁸ *Ibid.* Bovendien gaat de burgemeester ervan uit dat heel wat kiezers, door de "aanfluiting van de democratie in 2006", hun stem aan HDM hadden gegeven.

ties (stemming van een constructieve motie van wantrouwen voor Malmedy en uitsluiting van HDM uit de meerderheid te Herve) die antecedenten hebben gecreëerd, die bij de onderhandelingen in 2012 een rol hebben gespeeld.

C. Integratie van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn in het gemeentecollege

Wanneer politieke formaties onderhandelen over een meerderheid die tot de quasi-automatische benoeming van de burgemeester leidt, moeten ze rekening houden met de samenstelling van het college, waar sinds de wijzigingen van 8 december 2005³⁹ ook de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn deel van uitmaakt.⁴⁰ Deze wijziging is niet zonder belang. Zoals Jean-Marie Berger erop wijst, is het niet langer de OCMW-voorzitter die mag deelnemen aan de vergaderingen van het gemeentecollege maar wel een lid ervan, dat van bij het begin als voorzitter wordt geïdentificeerd en de raad voor maatschappelijk welzijn voorziet.⁴¹ Verandert deze nieuwe configuratie de politieke situatie en kan ze de dynamiek rond de politieke onderhandeling wijzigen?

Dat was bijvoorbeeld het geval in Malmedy. Bij de onderhandelingen over de politieke meerderheid was de post van voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn inzet van de onderhandelingen, net zoals een schepenpost. Jean-Paul Bastin wijst er nog op dat “wordt onderhandeld over 7⁴² en niet over 6+1”.⁴³ Hij voegt er nog aan toe dat het om een “volwaardige post gaat, die iets hoger wordt ingeschat dan een schepen maar nu ook weer geen burgemeester bis”.⁴⁴ De post van voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn maakt dus volledig deel uit van de onderhandelingen. Dit wijzigt de onderhandelingsdynamiek. In Malmedy bijvoorbeeld werden de posten binnen het gemeentecollege tijdens de eerste fase van de politieke onderhandelingen verdeeld. Om het met de woorden van Jean-Paul Bastin te zeggen, “in het eerste wagonnetje [van de onderhandelingen], zit er de verdeling binnen het college”.⁴⁵ De verdeling van de posten binnen paracommunale instellingen

(zoals de gemeentelijke regies) komen dan tijdens een tweede fase van de onderhandelingen aan bod. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn kreeg overigens sociale schepenbevoegdheden toegewezen (de bevoegdheden senioren, intergenerationeel en rusthuizen).

In Herve maakte de toewijzing van de post van voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn deel uit van de onderhandelingen over de verdeling van de posten binnen het gemeentecollege. In dit verband wijst Pierre-Yves Jeholet erop dat hij een voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn wou die binnen zijn bevoegdheden, sociale zaken en huisvesting kreeg.⁴⁶ Daardoor was een onderhandeling, waarbij eerst de schepenposten werden verdeeld en vervolgens de post van voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn werd toegewezen, uitgesloten.

In de beide gemeenten die in de analyse aan bod komen, heeft de integratie van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn in het college dus een impact op de onderhandelingsdynamiek.

D. Vereisten inzake gendergelijkheid

Om te beginnen wijzen we erop dat artikel 11 bis van de Grondwet de gendergelijkheid binnen de colleges van Burgemeester en Schepenen garandeert.⁴⁷ Het *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation* (Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie) bepaalt de bijkomende regels inzake gendergelijkheid. Behalve het ritsprincipe, van toepassing op de kandidaten van beide geslachten op de eerste twee plaatsen van de kieslijsten, dat moet zijn gegarandeerd, en het verschil tussen het aantal kandidaten van beide geslachten dat niet hoger mag zijn dan één,⁴⁸ bestaat het gemeentecollege uit leden van verschillend geslacht.⁴⁹

Tijdens de politieke onderhandelingen wordt met die vereiste rekening gehouden. Zo erkent de burgemeester in Malmedy dat die bepalingen kunnen wegen op de poli-

³⁹ Artikel 22 § 1 Decreet 8 december 2005 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 2 januari 2006).

⁴⁰ De voorzitter van het OCMW kan overigens ook schepenbevoegdheden krijgen. Artikel L1123-8, § 1, vijfde lid CDLD.

⁴¹ J.-M. BERGER, “L’incorporation du Centre public d’action sociale dans l’institution communale”, *Droit communal*, 2007/2, p. 44.

⁴² Het gemeentecollege in Malmedy telt 7 leden: de burgemeester, vijf schepenen en de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn.

⁴³ Gesprek met Jean-Paul Bastin, *o.c.* [vertaling van de auteur].

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Gesprek met Pierre-Yves Jeholet, *o.c.*

⁴⁷ Artikel 11bis, derde lid De gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, ingevoegd op 21 februari 2002 (B.S. 26 februari 2002).

⁴⁸ Artikel L4142-7, eerste lid, 2° en 3° CDLD.

⁴⁹ Artikel L112-3, tweede lid CDLD.

tieke onderhandelingen:

Ik zeg niet dat dat altijd meespeelt maar het kan wel. Op een bepaald moment kan het dat de constructie of puzzel goed in elkaar zit maar dat er op de foto iemand ontbreekt; dat gaat niet. En wie stapt er dan uit? In theorie is dat allemaal makkelijk en eenvoudig. Maar als we dan zeggen: "jij moet eruit en zij komt erin" wordt de dynamiek binnen de raad en het college volledig omgegooid.⁵⁰

Volgens de burgemeester hebben de regels te Herve ten gronde niets gewijzigd tijdens de onderhandelingen omdat er potentieel verschillende kandidates waren die een schepenvoet konden invullen.

Willen we de mate bepalen waarin normatieve bepalingen inzake gendergelijkheid een impact hebben op de politieke onderhandeling, dan is het dus nuttig rekening te houden met de lokale eigenheden. De regionale wetgeving kan de onderhandelingen over een politieke meerderheid dus al dan niet beïnvloeden.

IV. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

A. De benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen

In de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de benoeming van de Burgemeester nog altijd geregeld door de Nieuwe Gemeentewet (hierna NGW)⁵¹, zoals gewijzigd door de verschillende ordonnances van het Brussels Parlement.

Na de verkiezingen van 2012 wordt de burgemeester door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering benoemd uit de Belgische verkozenen voor de gemeenteraad, op schriftelijke voordracht⁵² van minstens de meerderheid van de verkozenen van de lijst waarop hij opgekomen is en van minstens de meerderheid van de verkozenen voor de gemeenteraad.⁵³

B. Snelle ondertekening voordrachtsakte van de burgemeester

We stellen vast dat er weinig bepalingen zijn inzake vorming van een meerderheid en benoeming van een burgemeester, waardoor die juridisch minder omkaderd zijn dan in het Waals Gewest. Die geringe juridische omkadering heeft nochtans een rol gespeeld tijdens de politieke onderhandelingen en de benoeming van bepaalde burgemeesters van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo zijn er in Sint-Joost-ten-Node en Sint-Jans-Molenbeek onmiddellijk na de verkiezingen tal van argumenten - die voortvloeien uit het zwakke juridische kader - naar voor geschoven om de keuze voor bepaalde partners te rechtvaardigen en te breken met het verleden. Belangrijk was toen om snel een burgemeester voor te dragen om de politieke onderhandelingen in een vaste vorm te gieten.

Tijdens de regeerperiode 2006-2012 werd Sint-Joost-ten-Node bestuurd door een coalitie tussen de Lijst van de Burgemeester (PS) en de CDH. Jean Demannez was er burgemeester sinds 1999. Bij de verkiezingen van 14 oktober 2012 heeft de Lijst van de Burgemeester (LB) - een socialistische lijst - 16 van de 29 zetels binnengehaald. Lijsttrekker was de uittredend burgemeester en Emir Kir stond op de derde plaats. Emir Kir heeft toen 1.916 voorkeurstemmen gehaald, de uittredend burgemeester slechts 1.215. De pers heeft toen het aantreden van Emir Kir aan het hoofd van de gemeente voorgesteld als zijnde het resultaat van zijn hoge aantal voorkeurstemmen.⁵⁴ De realiteit is evenwel iets complexer en om die te begrijpen moeten we het verloop van de gebeurtenissen analyseren en daarbij de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 tegen de achtergrond van die van 2006 bekijken.

In 2006 al haalt Emir Kir op de Lijst van de Burgemeester het hoogste aantal voorkeurstemmen. In die tijd was hij Staatssecretaris in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Toen is een akkoord gesloten tussen de voorgedragen burgemeester Jean Demannez en Emir Kir. Op die manier moesten beiden kunnen samenwerken en "minstens

⁵⁰ Gesprek met Jean-Paul Bastin, *o.c.* [vertaling van de auteur].

⁵¹ KB van de 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift Nieuwe Gemeentewet (*B.S.* 3 september 1988).

⁵² Artikel 18 bis NGW bepaalt: "De akten van voordrachten moeten neergelegd worden in handen van de gemeentesecretaris, die de ontvangst ervan bevestigt. Ze moeten in overeenstemming zijn met de regels vervat in artikel 8bis, § 1, in artikel 13, eerste lid, en in artikel 15, § 1. De akten van voordracht kunnen neergelegd worden zodra de uitslag is bekendgemaakt. De gemeentesecretaris bezorgt de akte van voordracht van de burgemeester aan de regering. Uiterlijk drie dagen vóór de vergadering waarop de verkiezing van de schepenen, van de voorzitter van de raad en zijn plaatsvervanger geagendeerd is, bezorgt hij, naar gelang het geval, de verschillende akten van voordracht van de schepenen, van de voorzitter van de raad en zijn plaatsvervanger. Niemand mag verschillende akten van voordracht voor eenzelfde functie ondertekenen. Alleen de akte van voordracht van een kandidaat voor een ambt van schepenen, burgemeester, voorzitter of van vervanger van voorzitter van de gemeenteraad die het eerst bij de gemeentesecretaris is ingediend, is ontvankelijk".

⁵³ Artikel 13, eerste lid NGW.

⁵⁴ T.N., "Saint-Josse: Emir Kir revendique le maïorat, 'inacceptable' pour Jean Demannez", *RTBF info*, 15 oktober 2012.

een keer per maand bijeenkomen om de grote opties voor het lokale beleid te bespreken”.⁵⁵ Deze situatie ontlokte bij een aantal leden van de oppositie de opmerking dat Emir Kir zijn politieke verantwoordelijkheden niet had opgenomen.⁵⁶

In 2009 wordt Emir Kir opnieuw als Staatssecretaris benoemd. Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in zicht hebben beide kopstukken, onder auspiciën van de PS, een nieuw akkoord ondertekend.⁵⁷ Dit akkoord bepaalde dat in geval van overwinning van de Lijst van de Burgemeester en rekening houdend met de resultaten in termen van voorkeurstemmen, Jean Demannez twee jaar lang als burgemeester zou worden benoemd. Aan het einde van zijn mandaat als Staatssecretaris zou Emir Kir de fakkel aan het hoofd van de gemeente dan overnemen. De bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet voorzien evenwel niet in dat soort akkoord.⁵⁸ Volgens Emir Kir heeft de uittredend burgemeester tijdens de kiescampagne nogal wat mist gespuid over dit akkoord, waarop de oppositie liet weten dat de voormalig Staatssecretaris opnieuw zijn verantwoordelijkheden zou ontlopen.⁵⁹

Gelet op deze situatie en op het aantal voorkeurstemmen heeft Emir Kir dan overwogen om onmiddellijk het burgemeestersambt op te nemen. Hij was immers helemaal niet zeker ooit burgemeester te worden, zolang hij voor deze functie niet was benoemd. Het is in dat stadium dat een snelle ondertekening van een voordrachtsakte van de burgemeester essentieel is gebleken.

De ondertekening van deze akte vereist een dubbele meerderheid: de meerderheid van de verkozenen op de lijst waarop de burgemeester is opgekomen en minstens de meerderheid van de verkozenen van de gemeenteraad.⁶⁰ Tijdens de verkiezingsavond wordt Emir Kir op de hoogte gehouden van de kandidaten die zijn verkozenen op de Lijst van de Burgemeester, van wie de meesten vertrouwelingen zijn:

En de avond van de verkiezingen dus, ben ik, op het ogenblik dat ik het nieuws verneem, in de studio's van RTL-TV1 voor een rechtstreekse uitzending. Ik verneem dat de meeste verkozenen, behalve de uittredende schepenen die dicht bij de [uittredend] burgemeester stonden, vertrouwelingen van mij waren. Dit is enorm.⁶¹

Maar toch is er die onzekerheid. Deze onzekerheid is administratief van aard en heeft te maken met het neerleggen van de voordrachtsakte. De Nieuwe Gemeentewet bepaalt hoogstens dat die akte aan de gemeentesecretaris moet worden overhandigd.⁶² Dit juridisch vacuüm wordt dus fundamenteel, wat leidt tot een race naar de handtekening zoals Emir Kir erop wijst:

Wie is in het voordeel? Wie is op de avond van de verkiezingen in het voordeel? Het antwoord is in feite heel eenvoudig, het zijn zij die een document ondertekenen, zij die de voordrachtsakte van de burgemeester ondertekenen. En wat dat aspect van de dingen betreft is er volgens mij geen enkele procedure die zeer duidelijk is omdat de kandidatuursakte van de burgemeester de maandagochtend bij de gemeentesecretaris moet worden overhandigd. Dit kan best ook 's nachts gebeuren, of op een ander ogenblik. Deze procedure is niet omkaderd. [...] Dit aspect van de dingen is essentieel. Iemand kan best geslaagd zijn voor zijn kiesexamen maar als hij dit enigszins folkloristische aspect niet voldoende opvolgt, zakt hij uiteindelijk. Weet je, op de avond van de verkiezingen loopt iedereen achter de handtekening.⁶³

Een ander aspect dat fundamenteel kan zijn betreft de plaats waar de gemeentesecretaris zich bevindt. Wanneer politieke partijen een voordrachtsakte wensen neer te leggen, moeten ze eerst weten waar de gemeentesecretaris zich fysisch bevindt. Volgens Emir Kir is dit een fundamentele vraag. Zo zouden bepaalde gemeentesecretarissen die dicht bij de uittredend burgemeester

⁵⁵ A.-C. HUWART, “Nous travaillerons ensemble”, *Le Soir*, 11 oktober 2006, p. 11 [vertaling van de auteur].

⁵⁶ Gesprek met Emir Kir, burgemeester van Sint-Joost-ten-Node, woensdag 17 juli 2013.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Hoogstens kunnen de bepalingen worden toegepast inzake afwezigheid of verhindering van de burgemeester. Zo wordt een burgemeester die de functie van Staatssecretaris waarneemt beschouwd als zijnde verhinderd en diens functies worden dan waargenomen door de eerstgekozen schepen, tenzij de burgemeester een andere schepen heeft aangeduid. Zie Artikelen 14 en 14 bis NGW. Hier gaat het dan om een geval van tijdelijke onverenigbaarheid waarbij “de mandataris zijn mandaat kan heropnemen zodra de onverenigbaarheid niet langer bestaat”. F. PIRET, “Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats”, *Droit communal*, 2007/2, p. 22 [vertaling van de auteur]. Emir Kir was in 2006 evenwel niet als burgemeester benoemd.

⁵⁹ Gesprek met Emir Kir, *o.c.*

⁶⁰ Artikel 13, eerste lid NGW.

⁶¹ Gesprek met Emir Kir, *o.c.* [vertaling van de auteur]

⁶² Artikel 18bis, eerste lid NGW.

⁶³ Gesprek met Emir Kir, *o.c.* [vertaling van de auteur]

staan, zich fysiek in zijn dichte omgeving kunnen bevinden, waardoor ze op die manier de politieke onderhandelingen kunnen vergrendelen.⁶⁴ De Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de voordrachtsakte die het eerst bij de gemeentesecretaris is ingediend, ontvankelijk is.⁶⁵ Of anders gezegd, de plek waar de gemeentesecretaris zich fysiek bevindt is niet zonder belang en kan soms de doorslag geven.

Het belang van een snelle indiening van de voordrachtsakte bij de gemeentesecretaris bleek ook tijdens de onderhandelingen in Sint-Jans-Molenbeek. Om het verloop van de onderhandelingen te begrijpen is het belangrijk de gemeentelijke situatie binnen de Brusselse context te kaderen. Tot in 2012 was Philippe Moureaux er burgemeester (en dit sinds 1992). Tijdens de vorige regeerperiode bestond de meerderheid uit de Lijst van de Burgemeester (PS en CDH, 19 zetels) en de MR (16 zetels). Bij de gemeenteraadsverkiezingen is de CDH niet op dezelfde lijst als de PS opgekomen. De PS had 16 zetels op 45 binnengehaald, de MR 15, de CDH die samen met de CD&V was opgekomen had 6 verkozenen en Ecolo-Groen, 4.

Met die resultaten beseffen alle politieke formaties dat de kaarten grondig waren herschud. Op de avond van de verkiezingen weet Françoise Schepmans (MR), na de verklaringen van de uittredend burgemeester op TV, dat de Lijst van de Burgemeester de MR naar de oppositiebanken kan verwijzen.⁶⁶ Françoise Schepmans is er op dat ogenblik van overtuigd dat het voor haar afgelopen is.

De Brusselse politieke context zal er echter anders over beslissen. In de Stad Brussel hebben PS-SP, a en MR-Open Vld een akkoord gesloten, waarbij de CDH uit de boot valt.⁶⁷ Deze nieuwe meerderheid in Brussel-Stad is niet zonder belang voor de politieke onderhandelingen die in Sint-Jans-Molenbeek zijn gevoerd. De toenadering tussen MR en CDH (o.a. vertegenwoordigd door Ahmed El Khannouss) is er makkelijker gekomen door de situatie in de Stad Brussel, zoals Françoise Schepmans erop wijst:

Ik had gehoord dat het akkoord in Brussel-Stad er niet was gekomen. Het klopt dat Brussel-Stad voor mij de

trigger was. Maar vóór de avond van de verkiezingen [...] wist ik absoluut niet dat zo'n akkoord erin zat. Tijdens de verkiezingen doen er zoveel geruchten de ronde over akkoorden, dat ik sowieso niet had gemerkt dat er een toenadering was tussen de PS en de liberalen. En ik vermoed dat Joelle Milquet, El Khannouss het volgende zal hebben gezegd: "Je doet maar wat je wil". Ik denk niet dat ze hem zal hebben gezegd: "Ga er maar voor" aangezien ze federaal in de regering zat, [...] ze moest er goede contacten onderhouden met de socialisten, met Onkelinx. Ik ben dus zeker dat ze El Khannouss niet zal hebben gezegd: "Schuif Moureaux maar aan de kant" maar eerder "doe maar wat je wil".⁶⁸

De MR krijgt dus de kans de onderhandelingen met CDH-CD&V op te starten. Maar samen hebben beide formaties niet voldoende zetels. Zo is Ecolo-Groen tot de meerderheid toegetreten. Parallel voert Philippe Moureaux onderhandelingen aan zijn kant. Hij krijgt, aldus Françoise Schepmans, evenwel af te rekenen met verschillende verkozenen op zijn lijst die, gelet op hun kiesresultaten, aanspraak maken op een aantal schepenposten:

En ik denk dat hij toen werd geconfronteerd met het probleem - dat is althans mijn analyse - dat personen die op zijn lijst meer stemmen hadden behaald, niet bepaald personen waren met wie hij in het college rond de tafel wou gaan zitten. Die jongeren zijn toen eisen gaan stellen en hebben gezegd: "maar ik wil schepen worden, ik heb voldoende stemmen behaald". Daarop heeft hij, zo is me dat verteld, tenslotte geantwoord: "we gaan er een nachtje over slapen". Terwijl hij gaan slapen is ben ik onmiddellijk in actie geschoten.⁶⁹

Ook hier speelt het belang om snel meerderheidspartners te vinden om de voordrachtsakte van de burgemeester te laten ondertekenen. De huidige burgemeester is heel duidelijk over dit punt wanneer ze de vinger legt op de fout van Philippe Moureaux om zijn beslissing uit te stellen tot de volgende dag: "Ik denk dat de grote fout die Philippe Moureaux heeft gemaakt is dat hij op de avond van de verkiezingen is gaan slapen zonder zijn voordrachtslijst van burgemeester te laten onderteke-

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Artikel 18bis, tweede lid NGW.

⁶⁶ Gesprek met Françoise Schepmans, burgemeester van Sint-Jans-Molenbeek, dinsdag 27 augustus 2013.

⁶⁷ O. MOUTON en G. DURAND, "Bruxelles-Ville: Thielemans exclut Milquet de la majorité", *Le Soir*, 14 oktober 2012.

⁶⁸ Gesprek met Françoise Schepmans, o.c. [vertaling van de auteur].

⁶⁹ *Ibid.*

nen.⁷⁰ Daarmee wordt kort gezegd de centrale plaats samengevat die de voordrachtsakte van de burgemeester inneemt tijdens de onderhandeling over een politieke meerderheid in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ondanks het beperkte aantal bepalingen inzake benoeming van de burgemeester bepaalt de Brusselse regionale wetgeving sterk de onderhandelingen, door de formaties te verplichten snel partners te vinden die bereid zijn de voordrachtsakte van de burgemeester te ondertekenen.

C. Beperkingen van de gendergelijkheid

Net als de bepalingen in het Waals Gewest, legt ook de Nieuwe Gemeentewet bepaalde regels inzake gendergelijkheid op. Zo moet het ritsprincipe toegepast op de kandidaten van beide geslachten op de eerste twee plaatsen van de kieslijsten gegarandeerd zijn en het verschil tussen het aantal kandidaten van beide geslachten mag niet hoger zijn dan een.⁷¹ Bovendien mag het college van Burgemeester en Schepenen pas worden geïnstalleerd als het minstens één man en één vrouw telt.⁷²

Die verplichtingen hebben blijkbaar noch in Sint-Joosten-Node, noch in Sint-Jans-Molenbeek een invloed gehad op de politieke onderhandelingen. Wat de samenstelling van het college van Burgemeester en Schepenen betreft zijn er op de acht leden in het college van Sint-Joosten-Node twee vrouwen, terwijl er op de tien leden in het college van Sint-Jans-Molenbeek, vijf vrouwen zijn. Françoise Schepmans wijst er overigens op dat de aan-

wezigheid van vrouwen binnen het college veeleer toevallig is en dat het de "gendergelijkheid op de lijsten is die voor de aanwezigheid van vrouwen heeft gezorgd".⁷³

In de gevallen van de twee geanalyseerde gemeenten hebben de bepalingen inzake gendergelijkheid uiteindelijk weinig impact op de politieke onderhandelingen gehad.

V. Het Vlaams Gewest

A. De benoeming van de burgemeester en de bestaande bepalingen

De benoeming van de burgemeester wordt geregeld door het decreet van het Vlaams Parlement van 15 juli 2005⁷⁴, en verschillende keren gewijzigd, met name door een decreet van 29 juni 2012⁷⁵, en marginaal ook door verschillende decreten in 2013⁷⁶ en 2014.⁷⁷

Volgens artikel 59, § 1, alinea 1, van het Vlaams Gemeentedecreet wordt de burgemeester, na de verkiezingen van oktober 2012, door de Vlaamse Regering benoemd uit de verkozenen voor de gemeenteraad⁷⁸, met de Belgische nationaliteit.

De verkozen gemeenteraadsleden kunnen daartoe kandidaten voordragen. Daarvoor moet aan de provinciegouverneur een gedateerde voordrachtsakte worden overhandigd. Een voordrachtsakte die wordt overhandigd na de installatievergadering van de gemeenteraad⁷⁹ is pas ontvankelijk als die is ondertekend door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Artikel 2 ordonnantie 17 februari 2005 ertoe strekkende evenveel mannen als vrouwen op de gemeentelijke kieslijsten te plaatsen (*B.S.* 9 maart 2005).

⁷² Artikel 15, § 1, zesde lid NGW.

⁷³ Gesprek met Françoise Schepmans, *o.c.* [vertaling van de auteur]

⁷⁴ Gemeentedecreet (hierna GD) 15 juli 2005 (*B.S.* 31 augustus 2005).

⁷⁵ Decreet 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.* 8 augustus 2012). De wijzigingen hebben met name betrekking op de bepalingen inzake benoeming van de burgemeester.

⁷⁶ Decreet 5 juli 2013 houdende de organisatie van audittaken bij de Vlaamse administratie en de lokale besturen en tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof en het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 (aangehaald als: Auditdecreet) (*B.S.* 2 augustus 2013).

⁷⁷ Decreet 21 februari 2014 houdende wijziging van artikel 39 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.* 1 april 2014); Decreet 28 maart 2014 houdende wijziging van artikel 246 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, wat betreft de samenstelling van de organen van een gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting, belast met beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang die uitsluitend bevoegdheden van het district betreffen (*B.S.* 2 juli 2014); Decreet 28 maart 2014 houdende wijziging van artikel 276 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.* 16 april 2014) en Decreet 28 maart 2014 houdende wijziging van artikel 285 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.* 19 juni 2014).

⁷⁸ Zie o.a. artikel 6 en volgende van het GD.

⁷⁹ In principe vindt die plaats op de eerste werkdag van de maand januari (na de verkiezing), artikel 7, § 1, tweede lid 2 GD.

staan als de voorgedragen kandidaat-burgemeester.⁸⁰

Belangrijk is dat elke persoon slechts één enkele voordrachtsakte mag ondertekenen, op straffe van nietigheid, in alle voordrachtsakten, van alle geplaatste handtekeningen. Bovendien kan een verkozen die meer dan één voordrachtsakte ondertekent niet worden benoemd of verkozen voor de periode tijdens dewelke de gemeenteraad zetelt, als burgemeester, schepenen of voorzitter van de gemeenteraad onder andere. Als de betrokkene al een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dat van rechtswege.⁸¹

De Vlaamse Regering gaat na of de voordrachtsakte ontvankelijk is overeenkomstig de voorwaarden bepaald in artikel 59, § 1, alinea 1. Ze kan evenwel te allen tijde om een nieuwe voordracht verzoeken.⁸²

Een voorgedragen kandidaat-burgemeester die niet werd benoemd, kan tijdens dezelfde bestuursperiode niet meer opnieuw worden voorgedragen, tenzij op basis van nieuwe feiten of nieuwe gegevens.⁸³

B. Geldigheid van de voordrachtsakten van de burgemeester en de schepenen

Net als in de bepalingen van de Brusselse regionale wetgeving, is de voordrachtsakte van de burgemeester essentieel. Het is allesbehalve een formaliteit en kan bij de politieke onderhandelingen die aan de benoeming van de burgemeester voorafgaan een belangrijk politieke kwestie worden. Een analyse van de onderhandelingen in twee Vlaamse gemeenten moet dit illustreren.

Te Denderleeuw werden de politieke onderhandelingen in sterke mate door deze akte bepaald. Het relaas van de feiten die tot de installatie van het college van Burgemeester en Schepenen hebben geleid, zonder duidelijk afgebakende meerderheid, moet helpen om het belang ervan correct in te schatten. De N-VA was in de gemeente Denderleeuw reeds vertegenwoordigd in kartel met de CD&V. Tijdens de vorige regeerperiode had de CD&V zes zetels, de N-VA slechts één enkele. Van 2006 tot 2012 maakte het kartel deel uit van de meerderheid met de Socialistische Partij Anders (hierna SP. a), die 8 zetels telde en die voormalig burgemeester Jo Fonck in

haar rangen had. Voor de verkiezingen van 14 oktober 2012 zijn de CD&V en de N-VA elk apart naar de kiezer gestapt. De verkiezingsresultaten hebben tot een herverdeling van de zetels geleid: de N-VA is van één naar zeven zetels gegaan, de CD&V van zes naar vier zetels, SP. a, die intussen SP. a-Open heet, heeft zijn acht zetels behouden, Open Vld/plus heeft twee zetels verloren en is van vijf naar drie zetels gezakt en het Vlaams Belang is er een zetel op achteruit gegaan en telt slechts drie zetels meer.

Enkele uren na de verkiezingen hebben er zich twee blokken gevormd. Het eerste blok bestond uit N-VA en CD&V met elf zetels. Het tweede bestond uit SP. a-Open en Open VLD/Plus, ook met elf zetels. Om een meerderheid te krijgen in de gemeenteraad om de voordrachtsakte van de burgemeester te kunnen ondertekenen, waren echter dertien zetels nodig.⁸⁴ Al heel snel hebben de verkozenen van de lijst SP. a-Open en van Open Vld/Plus een voordrachtsakte van de burgemeester ondertekend, hoewel ze niet over de vereiste meerderheid beschikten opdat die akte ontvankelijk zou zijn voor de provinciegouverneur van Oost-Vlaanderen. De benoeming van de burgemeester zat dus geblokkeerd. De verkozenen die deze akte hadden ondertekend konden dus geen andere akte meer ondertekenen, op straffe van nietigheid, in alle voordrachtsakten, van alle geplaatste handtekeningen; daarbovenop kwam nog dat de personen die beide voordrachtsakten hadden ondertekend, o.a. geen burgemeester of schepenen meer konden worden.⁸⁵

De partijen van beide grote blokken zijn er niet in geslaagd een politiek akkoord te vinden om binnen de gemeenteraad een meerderheid te vormen. De installatie van de gemeenteraad vond plaats op 2 januari 2013, daar is immers geen meerderheidsakkoord voor nodig. De politieke blokkering bleek echter opnieuw op 9 januari 2013, toen de gemeenteraadsleden de schepenen moesten verkiezen en beide grote blokken voor de gemeenteraad elk hun vijf schepenen hadden voorgedragen. Om verkozen te kunnen worden moesten de schepenen meer dan de helft van de stemmen in de gemeenteraad halen. Tijdens de stemming haalden de door de N-VA en CD&V voorgedragen schepenen systematisch veertien stemmen op vijftieng, de andere voorgedra-

⁸⁰ Artikel 59, § 1, eerste lid GD.

⁸¹ Artikel 59, § 1, tweede lid GD.

⁸² Artikel 59, § 1, vierde lid GD.

⁸³ Artikel 59, § 1, vierde lid GD.

⁸⁴ Een voordrachtsakte is dus pas ontvankelijk als die is ondertekend door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst staan als de voorgedragen kandidaat-burgemeester.

⁸⁵ Artikel 59, § 1, vierde lid GD.

gen schepenen haalden er systematisch maar elf. Ook al is een stemming geheim,⁸⁶ toch was duidelijk dat het Vlaams Belang bij deze stemming zijn steun had verleend aan de N-VA en de CD&V. Talrijke waamemers van de Belgische politiek, vooral journalisten, hadden het toen over een barst in het cordon sanitaire.⁸⁷

De schepenen waren verkozen door de gemeenteraad, de benoeming van de burgemeester bleef evenwel nog een probleem omwille van de eerste voordrachtsakte die door de verkozenen van SP. a- Open en Open Vld/Plus was ondertekend. Bij monde van minister van Binnenlands Bestuur Geert Bourgeois (N-VA) heeft de Vlaamse Regering vastgesteld dat deze voordrachtsakte niet door een meerderheid van de gemeenteraadsleden was ondertekend en dus niet ontvankelijk was. De Vlaamse Regering heeft dan een nieuwe voordracht geëist.⁸⁸

Gesteld dat de Vlaamse Regering een nieuwe voordracht vereist, mogen de gemeenteraadsleden die de eerste voordrachtsakte hebben ondertekend, dan een nieuwe akte ondertekenen? Als de Vlaamse Regering een voordrachtsakte onontvankelijk verklaard, staat het de gemeenteraadsleden die deze akte hebben ondertekend vrij een nieuwe akte te ondertekenen. Aldus had de Vlaamse Regering beslist, beslissing die is bevestigd door een arrest van de Raad van State.⁸⁹

Door de onontvankelijkheidsverklaring konden de politieke onderhandelingen worden heropgestart, die geblokkeerd zaten door de voordrachtsakte die snel na de gemeenteraadsverkiezingen was ondertekend. Vaststelling is dus dat het indienen van een voordrachtsakte zoals bepaald door het Vlaamse Gemeentedecreet gedurende verschillende weken heeft gezorgd voor een blokkering van de politieke onderhandelingen, waardoor ook geen burgemeester kon worden aangesteld.

Op basis van die nieuwe politieke configuratie konden de onderhandelingen tussen de N-VA, de CD&V en de drie verkozenen van Open Vld/Plus worden heropgestart.

Dertien gemeenteraadsleden op vijftientig hebben dus een meerderheid gevormd die noodzakelijk was om een nieuwe voordrachtsakte van de burgemeester te ondertekenen, waardoor Jan De Dier (N-VA) op 28 maart 2013 burgemeester is geworden⁹⁰, ter vervanging van voormalig socialistisch burgemeester Jo Fonck. De belangrijkste inzet van de politieke onderhandelingen en van de benoeming van de burgemeester was uiteindelijk de geldigheid van de voordrachtsakte van de burgemeester. We vermelden er nog bij dat Jan De Dier op 16 november 2015 uit zijn functie is ontheven⁹¹, na de vorming van een nieuwe coalitie.

De geldigheid van de voordrachtsakte van de schepenen bleek ook belangrijk tijdens de politieke onderhandelingen te Antwerpen. Zonder een aantal handtekeningen had het hele onderhandelingsproces lam kunnen liggen. Voor een goed begrip schetsen we nogmaals de wijze waarop de nieuwe meerderheid aan de macht is gekomen.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 had de SP. a in kartel met Sociaal, Progressief, Internationaal, Regionalistisch, Integraal-democratisch en Toekomstgericht (hierna, SPIRIT), 22 van de 55 zetels in de gemeenteraad binnengehaald. Na de ruime overwinning op het Vlaams Belang werd een meerderheidsakkoord gesloten tussen SP. a-SPIRIT, het kartel CD&V-N-VA en het kartel VLD- Vivant, met Patrick Janssens (SP. a) als burgemeester van de stad Antwerpen.

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 was de politieke configuratie grondig gewijzigd. De N-VA is toen net als Open Vld alleen opgekomen. SP. a en CD&V daarentegen hadden gekozen voor een gezamenlijke lijst, de *Stadslijst*. Bij de verkiezing heeft de N-VA uiteindelijk 23 zetels behaald, tegenover slechts 17 voor de *Stadslijst*. Het Vlaams Belang kreeg dan weer forse klappen en hield amper 5 zetels over. Open Vld zakte van 5 naar 2 zetels, terwijl Groen! twee zetels won om van 2 naar 4 te klimmen.

⁸⁶ Artikel 45, § 3, vijfde lid GD.

⁸⁷ Zie o.a. G. J. STEVEN, "Cordon sanitaire op de helling in Denderleeuw", *Het Nieuwsblad*, 9 januari 2013; "Denderleeuw: cordon sanitaire doorbroken", *Gazet van Antwerpen*, 9 januari 2013; D. VANOVERBEKE, "Denderleeuw rompt le cordon sanitaire", *Le Soir*, 10 januari 2013 et BELGA, "Le cordon sanitaire autour du Vlaams Belang a été rompu", *La Libre Belgique*, 10 januari 2013.

⁸⁸ Artikel 59, § 1, vierde lid GD.

⁸⁹ Dit arrest kwam er na twee beroepen die waren ingesteld door verkozenen van de SP. a en het Vlaams Belang, die de geldigheid van deze nieuwe voordrachtsakte betwistten. Deze verkozenen voerden immers aan dat de leden van het college van Burgemeester en Schepenen verschillende voordrachtsakten hadden ingediend, wat verboden is door het Vlaams decreet. De Raad van State heeft evenwel geoordeeld dat na de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, het beroep onontvankelijk was en de voordrachtsakte in overeenstemming was met het Vlaamse decreet. Raad van State, Arrest n° 224.559 van 5 september 2013.

⁹⁰ Vlaamse Overheid, 28 maart 2013, Benoeming burgemeester (B.S. 11 april 2013).

⁹¹ Vlaamse Overheid, 16 november 2015, Ontslag van de heer Jan De Dier als burgemeester van de gemeente Denderleeuw (B.S. 12 april 2015).

Politiek gezien wordt de N-VA onmiddellijk als grote winnaar van de verkiezingen beschouwd. Dit is belangrijk omdat de andere partners van oordeel waren dat deze partij het initiatief moest nemen. Volgens schepen Marc Van Peel (CD&V) vonden de verschillende partijen, dus ook de SP. a, het altijd een "evidentie"⁹² dat het aan Bart De Wever was om een coalitie te vormen. Marc Van Peel is daar heel duidelijk over: "Over dat punt is nooit geen discussie geweest".⁹³

Deze houding van de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen heeft ervoor gezorgd dat de onderhandeling over een gemeentelijke meerderheid vast zaten. Bart De Wever had immers altijd verklaard dat hij een meerderheid zonder socialisten wou.⁹⁴ Mathematisch gezien zat de vorming van een meerderheid dus geblokkeerd, tenzij het cordon sanitaire rond het Vlaams Belang zou worden opgeheven, wat voor niemand van de partners een optie was. Om die blokkering op te heffen heeft Bart De Wever de partners van de *Stadslijst* gevraagd of hij met beide partijen afzonderlijk mocht onderhandelen. Na een polemiek⁹⁵ zijn beide partijen kort daarna uit elkaar gegaan om apart te onderhandelen. De vijf leden van CD&V zijn toen in een meerderheid gestapt met N-VA (23 leden) en Open Vld (2 leden), waarmee een meerderheid van 30 zetels op 55 kon worden gevormd.

Er was dan wel een meerderheid gevonden, de voordrachtsakte van de schepenen moest nog worden ondertekend. Net als voor de voordrachtsakte van de burgemeester, zijn er twee meerderheden van handtekeningen nodig: de handtekeningen van een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden en die van een meerderheid van de leden van de lijst die de schepen(en) voordraagt.⁹⁶ En daar is het dat het specifieke karakter van de Vlaamse regionale wetgeving op het politieke spel is gaan wegen. Voor de voordracht van de schepenen van de CD&V waren immers de handtekeningen van een meerderheid van de leden van de *Stadslijst* nodig. Een politieke blokkering had een feit kunnen zijn, indien de socialistische leden op de lijst hadden geweigerd de

voordrachtsakte van de schepenen te ondertekenen. Na de verkiezingsnederlaag en de polemiek na de splitsing van de *Stadslijst*, heeft een deel van de socialistische verkozenen er evenwel mee ingestemd de voordrachtsakten van de CD&V- schepenen te ondertekenen.⁹⁷ Er is dus een evenwicht gevonden tussen de juridische verplichtingen en de wil om tot een politiek akkoord te komen.

De onderhandelingen en de benoeming van de burgemeester blijven nog altijd onderdeel van een politiek spel, toch beperkt het Vlaamse Gemeentedecreet de manoeuvreerruimte van de politieke formaties door exacte regels op te leggen voor de geldigheid van de voordrachtsakte van burgemeester en schepenen.

C. Het relatieve belang van de beleids- en beheerscyclus tijdens de politieke onderhandelingen

Wanneer politieke formaties over een meerderheid onderhandelen, onderhandelen ze ook over een programma met daarin de grote lijnen en de beslissingen die tijdens de legislatuur moeten worden getroffen. In het Vlaams Gewest bepaalt een nieuw gegeven mee de onderhandeling over dit programma, met name de *beleids- en beheerscyclus* (hierna BBC), goedgekeurd door het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Vlaamse Gemeentedecreet.⁹⁸ De BBC is een programma voor de planning, registratie en evaluatie van de Vlaamse lokale besturen. Sinds 1 januari 2014 moeten de gemeenten zo'n programma opstellen, het ter advies voorleggen aan de bevolking en meedelen aan de Vlaamse Regering. De BBC bepaalt o.a. dat tijdens de legislatuur een begroting in evenwicht wordt voorgelegd.⁹⁹

Tijdens de onderhandelingen kunnen de politieke formaties bij hun keuze voor een of verschillende coalitiepartners, de bepalingen van de BBC op tafel leggen. Ze roepen dan een wettelijke verplichting in om een politieke keuze te rechtvaardigen, waarmee nogmaals de invloed

⁹² Gesprek met Marc Van Peel, burgemeester van de stad Antwerpen, 18 september 2013.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ De polemiek ging over het volgende: volgens Marc Van Peel had SP. a-onderhandelaar Robert Voorhamme, na het verzoek van Bart De Wever, snel verklaard dat de *Stadslijst* de facto ophield te bestaan. Gesprek met Marc Van Peel, *o.c.* Aan de kant van de socialisten luidde de versie enigszins anders. Hun vertegenwoordigers gingen ervan uit dat de CD&V zich zelf van de *Stadslijst* had gedistantieerd. R. GOOSSENS en B. BRINCKMAN, "Stadslijst werd Janssens' ergste nachtmerrie", *De Standaard*, 14 november 2012, p. 8 en B. BRINCKMAN en R. GOOSSENS, "We hadden geen zin om te smeken", *De Standaard*, 17 en 18 november 2012, pp. 10-12.

⁹⁶ Artikel 45, § 1, eerste lid GD.

⁹⁷ Gesprek met Marc Van Peel, *o.c.*

⁹⁸ Decreet 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.* 8 augustus 2012).

⁹⁹ Voor meer informatie over de BBC, zie G. VAN GOETHEM, *Beleids- en beheerscyclus voor mandatarissen*, Heule, INNI publishers, 2013, 178 p. en G. VAN GOETHEM, *Beleidsvaluatie door lokale besturen in BBC*, Heule, INNI publishers, 2015, 100 p.

van de regionale wetgeving op de politieke onderhandelingen wordt aangetoond.

Dat was bijvoorbeeld het geval in Denderleeuw. Om de redenen te begrijpen waarom de N-VA en CD&V ervoor hebben gekozen te onderhandelen met twee liberale gemeenteraadsleden, moeten we het kort hebben over de politieke motieven van de N-VA, gekoppeld aan de bepalingen van de BBC. De slogan van de N-VA te Denderleeuw luidde: “De kracht van verandering”. De dag na de verkiezingen hebben de N-VA-verkozenen vertegenwoordigers van andere partijen ontmoet. Volgens burgemeester Jan De Dier bleek al snel dat er een breuklijn liep langs twee types verzuchtingen. De N-VA-vertegenwoordigers wilden eerst en vooral over een programma onderhandelen, vooraleer het over de verdeling van de posten binnen het college van Burgemeester en Schepenen zou gaan, terwijl de vertegenwoordigers van de SP. a net andersom tewerk wilden gaan.¹⁰⁰

Om de partnerkeuze te rechtvaardigen verwezen de N-VA-verkozenen naar de BBC-bepalingen in het Vlaams Gemeentedecreet. Volgens hen was het immers essentieel zich te schikken naar de verplichtingen van het decreet vanaf 1 januari 2014, en het dus eerst en vooral eens te raken over een programma voor de legislatuur. Volgens Jan De Dier is het op basis daarvan dat de N-VA dan eerst toenadering heeft gezocht tot de CD&V en vervolgens tot de Open Vld:

We hebben gesprekken met alle partijen georganiseerd. Er was een groot verschil met de SP. a [...], die uit was op de posten. Er zijn zeven plaatsen: zes schepenenposten en een burgemeester. [...] Wij gaan niet op die manier tewerk. We werken eerst aan een programma, daarna zien we wel. En de postjes, dat is een beetje oude politieke cultuur. Wij kijken eerst naar het programma. Dat is precies die nieuwe verandering die we wilden en dat maakt een groot verschil. Ik moet zeggen dat de CD&V op dezelfde lijn zat. Zij wilden eerst een programma. We zijn dus begonnen met een programma en hebben geprobeerd de BBC op papier te zetten.¹⁰¹

De vertegenwoordiger van de N-VA liet duidelijk verstaan dat de wettelijke verplichting die te maken had met de

BBC tijdens de politieke onderhandelingen ter sprake is gekomen, om de keuze van bepaalde partners te rechtvaardigen.

Deze conclusie mag evenwel niet worden doorgetrokken naar alle onderhandelingen over een gemeentelijke meerderheid. Zo was de BBC geen voorwaarde voor de onderhandelingen over de Antwerpse coalitie. De reden daarvoor is heel eenvoudig. De stad Antwerpen was tijdens de vorige legislatuur als pilootgemeente uitgekozen om het programma uit te testen.¹⁰² Die ervaring heeft er de vertegenwoordigers van de politieke partijen dus niet toe aangezet, het meerderheidsakkoord te koppelen aan de goedkeuring van de BBC. Hoogstens is een aantal grote projecten en grote lijnen tijdens de formatieronde aan bod gekomen.¹⁰³ Het is pas na installatie van de meerderheid dat de onderhandelingen over dit meerjarenprogramma zijn geopend.¹⁰⁴

De BBC-bepalingen kunnen dus enkel een impact op de meerderheidsonderhandelingen hebben als de politieke vertegenwoordigers tijdens de onderhandelingen een belang aan die bepalingen schenken. Op zijn minst kunnen die bepalingen worden ingeroepen om een of verschillende partners buiten de onderhandelingen te houden.

D. Beperkingen van de gendergelijkheid

Net als in beide andere Gewesten van het land gelden ook in het Vlaams Gewest bepalingen inzake gendergelijkheid, zowel op de verkiezingslijsten, als binnen het college van Burgemeester en Schepenen.

Zo moeten op de lijsten personen van beide geslachten staan. Bovendien mag het verschil tussen het aantal kandidaten van beide geslachten niet hoger zijn dan één. De drie eerste kandidaten op de lijst mogen ook niet van hetzelfde geslacht zijn. Het college van Burgemeester en Schepenen moet zijn samengesteld uit personen van beide geslachten.

Wat de beide Vlaamse gemeenten betreft die als case study zijn uitgekozen kon worden vastgesteld dat de akkoorden tussen de verschillende politieke formaties ruimschoots voldeden aan de verplichtingen inzake gendergelijkheid.

¹⁰⁰ Gesprek met Jan De Dier, burgemeester van Denderleeuw, 26 augustus 2013.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Gesprek met Marc Van Peel, *o.c.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ De Antwerpse overheden hebben de BBC op 17 september 2013 toegelicht. B. BRINCKMAN, “t Stad wijst de weg”, *De Standaard*, 18 september 2013, pp. 2-3.

Bij de onderhandelingen over de Antwerpse coalitie heeft Marc Van Peel ons toevertrouwd dat CD&V en Open Vld het er snel over eens waren dat het aan de N-VA was om een oplossing te vinden. Gelet op het beperkte aantal posten waarop beide partijen aanspraak konden maken (respectievelijk twee en één), moest de N-VA zelf een oplossing zoeken voor de bij decreet bepaalde verplichtingen inzake gendergelijkheid binnen het college.¹⁰⁵

Te Denderleeuw hebben die normatieve verplichtingen nooit voor problemen gezorgd. Volgens Jan De Dier was N-VA-kandidate Erna Scheerlinck al jaren politiek actief in de gemeente. Het was dan ook “natuurlijk”¹⁰⁶ dat ze een schepenambt op zich nam. De tweede vrouwelijke schepen, Sofie Renders, is lid van de CD&V.

VI. Conclusie

Dit artikel toont aan dat het spel van de politieke actoren minder bepalend kan zijn om in België de benoeming van de burgemeesters en ruimer beschouwd de installatie van de gemeentecolleges. Zo hebben we gewezen op de impact van de regionale wetgeving op de politieke onderhandelingen, en bijgevolg op de benoeming van de burgemeesters.

Daarom hebben we een onderscheid gemaakt tussen de drie Gewesten en voor elk ervan, twee gemeenten als casestudy uitgekozen. We wijzen erop dat deze gemeenten atypische case-studies zijn aangezien de partnerkeuze van de verschillende meerderheden cruciale uitdagingen vormden. De politieke actoren hebben dan ook de juridische regels ingeroepen om de vorming van de meerderheden te rechtvaardigen. Uit de verschillen die werden vastgesteld kon een aantal lessen worden getrokken, waarbij we erop wijzen dat deze studie helemaal niet representatief is voor alle gemeentelijke onderhandelingen.

Ten eerste nopen de wijzigingen van de regels inzake organisatie en verkiezing van lokale overheden in België de politieke formaties ertoe, in de zes case-studies, de manier waarop ze over een meerderheid onderhandelen aan te passen. Zo verplicht de integratie van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn het gemeentecollege in het Waals Gewest de politieke partners ertoe,

niet langer op dezelfde basis te onderhandelen omdat het aantal leden binnen het college toeneemt met één. In diezelfde lijn laten de bepalingen inzake *beleids- en beheerscyclus* in het Vlaams Gewest de politieke formaties ook toe, eerst onderhandelingen over bepaalde punten van het programma te eisen, vooraleer over de verdeling van de posten wordt gepraat, zoals dat in Denderleeuw het geval was.

Ten tweede moet de invloed van de verschillende regionale wetgevingen inzake benoeming van de burgemeesters noodzakelijkerwijze rekening houden met de context en het politieke verleden van de gemeenten. Daar kunnen zich immers politieke situaties voordoen (spanningen, onzekerheden, crisissen, enz.) die in het geheugen van de politieke vertegenwoordigers gegrift staan en die hun latere houding zullen bepalen. Zo heeft de politieke voorgeschiedenis die in 2008 in Malmedy met de stemming van de constructieve motie van wantrouwen te maken had, de vertegenwoordigers van de politieke formaties ertoe aangezet te kiezen voor een meerderheid zonder oppositie. Net zo hebben de juridische onzekerheden die in Sint-Joost-ten-Node werden vastgesteld een aantal politieke actoren doen beslissen, snel een meerderheidspartner te vinden. Die onzekerheden doen overigens een aantal vragen rijzen in termen van democratische dynamiek: de discussies ten gronde over de keuze van coalitiepartner(s) kunnen soms ten koste gaan van de snelheid waarmee de handtekeningen worden verzameld.

Ten derde hoeft het naleven van bepaalde juridische verplichtingen, de politieke formaties er niet van te beletten aangepaste oplossingen te vinden. Zo hebben in de verschillende casestudy's, de verplichtingen inzake gendergelijkheid de meerderheidsonderhandelingen nooit echt beïnvloed. Wel integendeel, deze verplichting kwam vaak pas helemaal op het einde van de onderhandelingen aan bod, zonder dat dit bij de politieke vertegenwoordigers voor onrust zorgde. Die laatsten begrepen dat oplossingen politiek kunnen worden aangenomen, zonder dat daarom de manier waarop de onderhandelingen werden gevoerd moest worden gewijzigd. Het zou dus kunnen gaan om een relatief zwakke juridische verplichting, in zoverre dat ze geen perfect evenwicht in termen van mannelijke en vrouwelijke politici binnen de colleges oplegt.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Gesprek met Marc Van Peel, *o.c.*

¹⁰⁶ Gesprek met Jan De Dier, *o.c.*

¹⁰⁷ Momenteel loopt evenwel een onderzoek aan de studierichting “Norme et politique” van de Faculteit Rechten, Politieke Wetenschap en Criminologie van de Universiteit van Luik, om nauwkeurig de invloed te bepalen van de regels inzake gendergelijkheid bij de vorming van gemeentelijke meerderheden.

Ten vierde, in de case-studies, moeten de gemeentelijk verkozenen erop toezien dat de politieke onderhandelingen niet in het gedrang komen door het niet-naleven van de geldende wetgeving. Zo moest de splitsing van de *Stadslijst* te Antwerpen, de ondertekening van de voordrachtsakte van de schepenen van de CD&V niet in gevaar brengen. Te Denderleeuw hebben bepaalde verkozenen dan weer gewacht op de beslissing van de Vlaamse Regering om een nieuwe voordracht van de burgemeester te eisen, vooraleer de politieke onderhandelingen opnieuw op te starten. Verkozenen worden in het politieke leven dus steeds vaker geconfronteerd met een juridisering en met het feit dat geschillen via de rechtbank worden beslecht; steeds meer juridische normen regelen de verschillende domeinen van het sociale en

politieke leven en rechters moeten alsmaar vaker tussenkomen bij politieke en sociale geschillen.¹⁰⁸

Tenslotte al kunnen de resultaten van deze studie moeilijk worden doorgetrokken naar alle Belgische gemeenten, blijkt uiteindelijk toch dat de regionale wetgevingen de politieke onderhandelingen en de aanstelling van de burgemeesters in de zes bestudeerde gemeenten op een verschillende manier hebben beïnvloed. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de politieke context die eigen is aan elke gemeente, toch speelt ook het regionaliseringsproces van het gemeenterecht een belangrijke rol. Die heeft tot een aantal wijzigingen geleid die op een verschillende manier bepalend waren voor de politieke actoren in deze zes gemeenten.

¹⁰⁸ Over deze vraag, zie G. GRANDJEAN, “Les fonctions politiques des juges. Propos introductifs sur le pouvoir politique des juges dans l’exercice de leur fonction”, in G. GRANDJEAN et J. WILDEMEERSCH (dir.), *Les juges: décideurs politiques? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l’exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 17-50 en G. GRANDJEAN, “Pouvoir politique et audace des juges”, *Revue de la Faculté de Droit de l’Université de Liège*, 2017, n° 1, pp. 31-37.