

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

**Jaarverslag van de Vlaamse Adviescommissie voor
Volksraadplegingen**

2022

1. Voorwerp van dit jaarverslag

Dit jaarverslag heeft betrekking op het werkjaar januari 2022 - december 2022.

2. Opdrachten van de commissie

Volgens artikel 308 van het decreet over het lokaal bestuur (hierna: DLB) verstrekt de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (hierna: VAV) op verzoek, advies aan de Vlaamse Regering, aan initiatiefnemers of aan gemeenten over het houden van een gemeentelijke volksraadpleging. De VAV kan ook uit eigen beweging advies verstrekken aan de Vlaamse Regering.

Volgens artikel 201 van het provinciedecreet verstrekt de VAV op verzoek, advies aan de Vlaamse Regering, aan initiatiefnemers of aan provincies over het houden van een provinciale volksraadpleging. De VAV kan ook uit eigen beweging advies verstrekken aan de Vlaamse Regering.

De bevoegdheid van de commissie strekt zich bijgevolg zowel uit tot de gemeentelijke als de provinciale volksraadplegingen.

De VAV moet jaarlijks een omstandig verslag van haar werkzaamheden opstellen. Dat verslag heeft betrekking op de werking van het afgelopen jaar en moet een overzicht bevatten van de adviezen van dat jaar. Dit moet gebeuren uiterlijk op 1 april.¹

Het jaarverslag wordt bezorgd aan de Vlaamse Regering.

3. De samenstelling

De commissie is samengesteld uit een voorzitter, een ondervoorzitter en drie stemgerechtigde leden. De voorzitter uitgezonderd, is er voor elk van de leden een plaatsvervanger voorzien, die het verhinderd of afwezig lid kan vervangen. De plaatsvervangers kunnen ook altijd de vergaderingen van de commissie bijwonen, ook indien het lid waarvan zij de plaatsvervanger zijn aanwezig is. In dat geval is de stem van de plaatsvervanger louter raadgevend. Als de voorzitter afwezig of verhinderd is, worden zijn opdrachten waargenomen door de ondervoorzitter.

De voorzitter wordt benoemd onder de magistraten van de Raad van State. Twee leden worden, op voordracht van het college van ambtenaren-generaal benoemd onder de ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wegens hun grondige kennis van het administratief recht. Deze ambtenaren worden gewoonlijk uit het Agentschap Binnenlands Bestuur gekozen. Twee leden moeten een academische graad hebben, tenminste op master-niveau of moeten een functie op A-niveau bekleden. Minstens één van hen moet een bijzondere kennis van het administratief recht bezitten. In de praktijk gaat het veelal om academici.

¹ cfr. artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 'betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadplegingen een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen', dat in werking is getreden op 1 januari 2019

Bij ministerieel besluit van 7 februari 2022 werd de VAV als volgt samengesteld:

Voorzitter: mevrouw **Kaat Leus**, staatsraad bij de Raad van State.

Effectieve leden:

- de heer **Steven van Hecke**, dr. professor aan de KULeuven, tevens ondervoorzitter van de commissie;
- de heer **Wouter van Dooren**, dr. professor aan de UAntwerpen;
- mevrouw **Karen Deckers**, adjunct van de directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur;
- de heer **Stef Keunen**, adjunct van de directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Plaatsvervangende leden:

- mevrouw **Sofie Mariën**, dr. professor aan de KULeuven;
- mevrouw **Sofie Hennau**, doctor-assistent aan de UHasselt;
- de heer **Edwin Lefebre**, adjunct van de directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur;
- de heer **Thomas van Langenhove**, adviseur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Het secretariaat werd toegewezen aan mevrouw Kristel Croonen, afdelingshoofd van de afdeling Lokale Organisatie en Werking bij het Agentschap Binnenlands Bestuur. Mevrouw Otilia Tothezan, adjunct van de directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur, werd als haar plaatsvervanger wordt aangewezen.

De benoeming geldt voor een eenmaal hernieuwbare termijn van drie jaar.

4. De werking

De commissie heeft een werkafspraken gemaakt om één vaste dag in de maand vrij te houden om adviesvragen te behandelen. Dit is in principe de derde vrijdag van de maand. De vergaderingen vinden bij voorkeur fysiek plaats. De voorzitter kan beslissen in functie van de agenda en de beschikbaarheden om de vergadering hybride te organiseren of, na overleg, volledig digitaal.

De werking van de VAV wordt geregeld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 'betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen'.

De commissie heeft ook een huishoudelijk reglement aangenomen op 17 februari 2022, waarin o.a. het volgende is geregeld:

- Als de commissie het noodzakelijk acht voor het formuleren van een advies, kan de commissie degene die om advies heeft verzocht, een initiatienemer, een vertegenwoordiger van de gemeente of van de provincie uitnodigen om op de zitting toelichting te verschaffen.
- De verleende adviezen zijn steeds gemotiveerd. Op vraag van een lid kan het advies melding maken van de uitslag van de stemming en van het minderheidsstandpunt.

- De adviezen van de commissie worden onverwijld na hun ondertekening aan de minister en aan alle leden van de commissie bezorgd.
- De adviezen zijn openbaar na het verstrijken van een termijn van vijf werkdagen na de toezending ervan aan de bevoegde Vlaamse minister, in casu de heer Bart Somers, bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen.

De commissie kan slechts geldig beraadslagen indien tenminste de helft van de leden aanwezig is. De adviezen worden uitgebracht met volstrekte meerderheid van stemmen.

Indien nodig, kan de commissie deskundigen betrekken bij de uitoefening van haar opdrachten.

Wat de presentiegelden en vergoedingen betreft, valt de commissie onder de toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 1983 'houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen voor adviesorganen'.

5. Overzicht van de behandelde adviesvragen in 2022

In de loop van het werkjaar 2022 werden drie adviesvragen behandeld. De verschillende adviesvragen worden, samen met een omschrijving van het verleende advies, hierna weergegeven

1. VAV/2022/1 - Kluisbergen

Bij e-mail van 13 februari 2022 informeerde de heer Desimpel over de mogelijkheid tot het organiseren van een volksraadpleging omtrent een mogelijke fusie tussen de gemeenten Kluisbergen, Kruisem, Wortegem-Petegem en Oudenaarde. De vraagsteller gaf aan dat de gemeenteraden van Wortegem-Petegem en Oudenaarde voorzien in een volksraadpleging, maar dat de gemeenteraad van Kluisbergen dit niet wenst te doen. Daarom wou de vraagsteller zelf een volksraadpleging organiseren.

Hij stelde daarbij aanvankelijk de volgende vraag voor om aan de bevolking voor te leggen: *“Vind jij dat Kluisbergen als gemeente moet blijven bestaan en dus niet mag opgaan in Groot-Oudenaarde?”*.

Tijdens zijn toelichting op 18 maart 2022 melde de heer Desimpel zijn vraag te willen herformuleren als volgt : *“Vind jij dat Kluisbergen als gemeente moet blijven bestaan? Ja/nee”*.

Daarnaast vroeg hij of van het modelformulier, zoals dit ook beschikbaar is op de website, mag worden afgeweken omdat dit niet klantvriendelijk is.

Op datum van 1 april 2022 bracht de commissie haar advies uit. De commissie oordeelde dat artikel 307 van het DLB vereist dat de vragen waarop de volksraadpleging betrekking heeft, zo worden geformuleerd dat met ja of nee kan worden geantwoord. Uit de vraag moet duidelijk blijken waarover men de bevolking wenst te raadplegen. In voorliggend geval bleek uit de timing en context dat de vraagsteller de bevolking wou raadplegen over een eventuele fusie van de gemeente Kluisbergen met de gemeenten Kruisem, Wortegem-Petegem en Oudenaarde.

De aanvankelijke vraag die voorlag was geformuleerd als volgt: *“Vind jij dat Kluisbergen als gemeente moet blijven bestaan en dus niet mag opgaan in Groot-Oudenaarde”*

De vraagsteller heeft in zijn toelichting zelf aangegeven de vraag te willen herleiden tot enkel het eerste gedeelte van zijn vraag met name : *“Vindt u dat Kluisbergen als gemeente moet blijven bestaan ? Ja/nee”*

De vraag wordt gesteld vanuit een concrete situatie. De concrete kwestie moet leiden tot een concrete vraag die betrekking heeft op de voorliggende situatie en niet een principiële vraag die te breed en te ruim is geformuleerd. Je kan immers niet anticiperen op toekomstige situaties. Daarom stelde de commissie volgende herformulering voor: *“Moet de gemeente Kluisbergen fusioneren met de gemeenten Wortegem-Petegem, Kruisem en de stad Oudenaarde (Groot-Oudenaarde)? Ja/nee”*

Artikel 311, eerste lid DLB bepaalt dat een verzoek tot volksraadpleging moet worden ingediend met een formulier dat bestaat uit een verzoekschrift en een petitielijst. De Vlaamse Regering stelt het model van het formulier, vermeld in het eerste lid, vast (artikel 311, 4e lid DLB).

In antwoord op de bijkomende vraag werd dan ook geantwoord dat het modelformulier zoals gepubliceerd in het B.S. verplicht is en hiervan niet mag worden afgeweken. De verzoeker kan het pdf-document wel omzetten (converteren) naar een word-, Excel- of jpg-bestand. De lay-out en inhoud van het model moeten hierbij behouden blijven.

2. VAV/2022/2 – Gent en Oost-Vlaanderen

Bij e-mail van 9 maart 2022 werd door de heer Wim Christiaens, de heer Simon Clément, de heer Robbe Demey, mevrouw Hildegard De Simpelere, de heer Johan De Troyer en de heer Raf Verbeke, namens de feitelijke vereniging www.volksraad.be, een adviesvraag ingediend omtrent een gemeentelijke volksraadpleging te Gent en een provinciale volksraadpleging in Oost-Vlaanderen. De adviesvraag van de betrokkenen strekte ertoe om de rechtsgeldigheid te controleren van de verschillende varianten van de potentiële vraagstelling.

Op datum van 1 april 2022 bracht de commissie haar advies uit. De commissie stelde vast dat door de vraagstellers verschillende varianten van een vraag of vragen werden voorgelegd. Dit is niet de bedoeling. De vraagstellers moeten in overeenstemming met de finaliteit van de volksraadpleging concrete vragen formuleren en voorleggen aan de commissie in functie van een (concrete, eenvoudige en eenduidige) doelstelling. Hierbij moeten zij het volgende in acht nemen:

- Wat is de doelstelling van de volksraadpleging?
- Komt de thematiek in aanmerking voor een volksraadpleging?

De commissie adviseerde de vraagstellers om nieuwe gerichte vragen te formuleren waarvan het de bedoeling is die ook daadwerkelijk te stellen en geen lijst van potentiële varianten. De commissie adviseerde de concrete vragen voorts toe te spitsen op de twee concrete cases die thans voorliggen (Het Pand en het Craemersklooster). Daarbij wil de commissie nog opmerken dat

zeer technische vragen zich niet lenen voor een volksraadpleging. Voorafgaand kan de finaliteit van de volksraadpleging op heldere en laagdrempelige wijze worden toegelicht.

Aan de vraagstellers werd meegegeven dat zij -indien zij dit wensen- hun nieuwe concrete vraag/vragen kunnen voorleggen aan de commissie.

3. VAV/2022/3 – Borsbeek

Bij e-mails van 12 en 14 oktober 2022 stelde de heer Huyghe volgende vragen met betrekking tot de organisatie van een volksraadpleging te Borsbeek:

- 1) Een inwoner, ingeschreven in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister, is er een verschil voor wat het ondertekenen van de petitie betreft?
- 2) Hoeveel tijd krijgt de gemeente om de stemmen te verifiëren?
- 3) Hoeveel tijd krijgt de gemeente om na verificatie de volksraadpleging te laten doorgaan?
- 4) Wat met de inwoners die verhuizen, overlijden tussen moment afgifte petitielijsten en verificatie van de stemmen?
- 5) Welke controle hebben we op de afgekeurde handtekeningen? Krijgen we daar bijvoorbeeld na de controle een overzicht van?
- 6) Hoe moet er genummerd worden (a.h.v. voorbeeld in bijlage) bijvoorbeeld één inwoner die 2 lijnen gebruikt heeft of iemand die zich vergist heeft en op de volgende lijn opnieuw begint? Wordt er genummerd per lijn of genummerd per handtekening?
- 7) Hoe lang wordt de petitielijst bijgehouden?
- 8) Wat zijn de achtereenvolgende beroepsmogelijkheden voor de indieners van een verzoek van VRP in geval de gemeente handtekeningen afkeurt?
- 9) Wat moet vermeld worden in de gemotiveerde nota en de eventuele stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten, die gevoegd worden bij het verzoek (van een VRP) aan het college van Burgemeester en schepenen, zoals voorzien in art. 310 DLB.

De vragen hadden betrekking op een aantal technische aspecten. Daarnaast brengt de vraagsteller in zijn e-mail aan dat het bestuur zou aangegeven hebben dat een volksraadpleging pas in oktober 2023 kan worden georganiseerd.

Door de commissie werd het volgende besloten met betrekking tot de aangehaalde adviesvragen:

1. Een inwoner, ingeschreven in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister, is er een verschil voor wat het ondertekenen van de petitie betreft?

De vraagsteller wenste van de adviescommissie te vernemen of er voor het ondertekenen van de petitie een verschil bestaat tussen een inwoner ingeschreven in het bevolkingsregister en een inwoner ingeschreven in het vreemdelingenregister.

De voorwaarde "ingeschreven in het bevolkingsregister" moet geïnterpreteerd worden als ofwel ingeschreven in het bevolkingsregister in strikte zin (BR) ofwel ingeschreven in het vreemdelingenregister (VR). Voor het ondertekenen van de petitie is er dus geen onderscheid

tussen een inwoner ingeschreven in het bevolkingsregister en een inwoner ingeschreven in het vreemdelingenregister.

2. Hoeveel tijd krijgt de gemeente om de stemmen te verifiëren?

De gemeente dient niet over te gaan tot het verifiëren van de stemmen. Iedereen die aan de voorwaarden voldoet om deel te nemen bij de stemming, kan op geldige wijze zijn stem uitbrengen.

Als de vraagsteller evenwel informeert naar de tijd die een gemeente krijgt om de geplaatste handtekeningen op de petitielijst te verifiëren, kan de adviescommissie meegeven dat het decreet over het lokaal bestuur niet in een termijn voorziet waarbinnen dat onderzoek moet gebeuren. Uiteraard gelden hier de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het lokaal bestuur moet voldoende tijd krijgen om het tijdrovende werk van de controle van de handtekeningen uit te voeren. De norm die de adviescommissie hanteert om de verificatie uit te voeren, is de norm van de redelijke termijn (zie uitspraak VAV/2011/9). Die termijn is afhankelijk van het aantal handtekeningen dat geverifieerd moet worden, de wijze waarop de handtekeningen verzameld zijn, de leesbaarheid van de gegevens,...

De redelijke termijn geldt voor elke stap in het proces en voor het proces in het geheel. De redelijke termijn neemt een aanvang bij de indiening van het verzoek. De volksraadpleging zelf moet binnen een redelijke termijn worden georganiseerd.

3. Hoeveel tijd krijgt de gemeente om na verificatie de volksraadpleging te laten doorgaan?

Het decreet over het lokaal bestuur voorziet niet in een specifieke termijn om na de verificatie de volksraadpleging te laten doorgaan. Als er voldoende handtekeningen zijn verzameld, wordt het overeenkomstig artikel 314 DLB voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad beslist of het verzoek toelaatbaar is.

Uiteraard moet de gemeente rekening houden met de periodes waarin geen volksraadpleging kan worden georganiseerd. Dat is bijvoorbeeld het geval in de periode van 12 maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen.

De adviescommissie is van mening dat als de gemeenteraad het verzoek toelaatbaar acht, de volksraadpleging binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met een redelijke termijn voor oproeping en dat minstens dertig dagen voor de volksraadpleging een brochure aan de inwoners wordt bezorgd (artikel 316 DLB).

Het doel van volksraadpleging moet uiteraard nog worden gerealiseerd, wat impliceert dat in het besluitvormingsproces rekening moet kunnen worden gehouden met de uitgebrachte stem. Het is belangrijk voor een bestuur om de uitkomst van de volksraadpleging mee te nemen in de uiteindelijke beslissing rond de vrijwillige fusie van gemeenten. Het betrokken bestuur dient hierbij het zorgvuldigheidsbeginsel te respecteren.

4. Wat met de inwoners die verhuizen, overlijden tussen moment afgifte petitielijsten en verificatie van de stemmen?

De vraagsteller verwijst volgens de adviescommissie verkeerdelijk naar de verificatie van de stemmen. De adviescommissie vermoedt dat de vraagsteller de verificatie van de handtekeningen bedoelt.

De beoordeling gebeurt op het moment van het indienen van het verzoekschrift. Het is dat moment dat het college van burgemeester en schepenen in rekening neemt bij het onderzoek of de handtekeningen van de personen voldoen aan de vereisten opgenomen in artikel 312 van het decreet over het lokaal bestuur (zie [advies VAV 2011/4](#)).

5. Welke controle hebben we op de afgekeurde handtekeningen? Krijgen we daar bijvoorbeeld na de controle een overzicht van?

Het college van burgemeester en schepenen is verplicht te motiveren waarom de handtekeningen ongeldig zijn. Deze motivering kan opgevraagd worden in het kader van de openbaarheid van bestuur.

6. Hoe moet er genummerd worden (a.h.v. voorbeeld in bijlage) bijvoorbeeld één inwoner die 2 lijnen gebruikt heeft of iemand die zich vergist heeft en op de volgende lijn opnieuw begint? Wordt er genummerd per lijn of genummerd per handtekening?

De adviescommissie is van mening dat er best genummerd wordt per handtekening. Dat is voor iedereen het eenvoudigste. Er zijn hier evenwel geen dwingende richtlijnen rond.

7. Hoe lang wordt de petitielijst bijgehouden?

Het DLB voorziet niet in een termijn waarbinnen de petitielijst moet worden bijgehouden. De adviescommissie is van mening dat hierop de regels over de algemene verordening gegevensbescherming moet worden nageleefd. Uiteraard moet het aantal handtekeningen bijgehouden worden tot de gemeenteraad zich heeft uitgesproken over de organisatie van de volksraadpleging. Nadien heeft het bijhouden van deze lijst en de daarin opgenomen gegevens geen nut meer en is de adviescommissie van mening dat deze binnen korte tijd vernietigd moeten worden.

8. Wat zijn de achtereenvolgende beroepsmogelijkheden voor de indieners van een verzoek van VRP in geval de gemeente handtekeningen afkeurt?

Het decreet over het lokaal bestuur voorziet niet in een beroepsmogelijkheid als het college van burgemeester en schepenen handtekeningen afkeurt.

De controlebevoegdheid die het bestuur krijgt, mag niet misbruikt worden om de organisatie van een volksraadpleging te verhinderen. De controle van de handtekeningen moet zorgvuldig en correct gebeuren en de schrapping van handtekeningen moet gemotiveerd worden (RvS 21 januari 2010, nr. 199.716).

Als de aanvraag wordt verworpen door het schepencollege getuigt het van zorgvuldig bestuur dat het schepencollege zijn beslissing schriftelijk meedeelt aan de initiatiefnemers zodat zij eventueel een beroep kunnen doen op het algemeen bestuurlijk toezicht ([Advies VAV 2017_2](#)). De algemeen toezichthoudende overheid kan dan onderzoeken of het college van burgemeester en schepenen zorgvuldig tewerk is gegaan en of de beslissing voldoende is gemotiveerd. De toezichthoudende overheid kan niet in de plaats van het college van burgemeester en schepenen een beoordeling maken van de handtekeningen.

Buiten de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de toezichthoudende overheid, kan de vraagsteller zich ook richten tot de Raad van State. Hij kan dat rechtstreeks doen of pas na afloop van de procedure van het algemeen bestuurlijk toezicht, doch steeds met inachtneming van de vervaltermijnen zoals die zijn voorzien in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

9. Wat moet vermeld worden in de gemotiveerde nota en de eventuele stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten, die gevoegd worden bij het verzoek (van een VRP) aan het college van Burgemeester en schepenen, zoals voorzien in art. 310 DLB.

In de gemotiveerde nota wordt toelichting gegeven bij het initiatief tot volksraadpleging. Dit betekent dat er toelichting wordt gegeven bij de situatie waarom er een initiatief tot volksraadpleging is genomen, alsook bij de opgenomen vragen. De adviescommissie adviseert dat de toelichting wordt gegeven conform de principes van heerlijk helder taalgebruik.

Deze nota wordt overeenkomstig artikel 316 van het decreet over het lokaal bestuur ook opgenomen in de brochure die de gemeente opstelt en die aan de inwoners van de gemeente ten minste dertig dagen voor de dag van de volksraadpleging wordt bezorgd.

6. Contactgegevens VAV

Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen
Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88, bus 70
1000 Brussel

Secretaris:
Kristel Croonen
vav.secretariaat@vlaanderen.be

Kaat Leus
Voorzitter