

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

**Jaarverslag van de Vlaamse Adviescommissie voor
Volksraadplegingen**

2023

1. Voorwerp van dit jaarverslag

Dit jaarverslag heeft betrekking op het werkjaar januari 2023 - december 2023.

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 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 wordt 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 de opdrachten van de voorzitter 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

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

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.

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**, dr. professor 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 aangewezen.

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

Op 1 december 2022 nam Otilia Tothezan ontslag als vervangend secretaris. Zij werd opgevolgd door Lieven Henckens, adjunct van de directeur bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Op 30 maart 2023 heeft dr. professor Sofie Mariën ontslag genomen als plaatsvervangend lid. Zij werd voor de lopende legislatuur niet vervangen.

4. De werking

De commissie heeft een werkafpraak 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 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 Volksraadpleging' (hierna: het besluit van 18 mei 2018).

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, te dezen mevrouw Gwendolyn Rutten, 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 2023

In de loop van het werkjaar 2023 werden **tien** adviesvragen behandeld. De onderwerpen waarop de verschillende adviesvragen betrekking hadden, worden hierna weergegeven

1. VAV/2023/1 - Zwijndrecht

Bij e-mails van 21 december 2022 en 11 januari 2023 werden door gemeente Zwijndrecht vijf adviesvragen voorgelegd aan de commissie rondom de technische organisatie van een volksraadpleging en de formulering van de vraagstelling.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 20 januari 2023 en 17 februari 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 7 maart 2023.

2. VAV/2023/2 - Zwijndrecht

In haar vergadering van 20 januari 2023 beraadslaagde de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen al een eerste maal over de eerste vijf vragen die namens het lokaal bestuur van de gemeente Zwijndrecht bij e-mails van 21 december 2022 en 11 januari 2023 werden voorgelegd. Het resultaat van die beraadslaging kan worden gelezen in advies VAV/2023/1.

Aan het secretariaat van de commissie werd bij e-mails van 23 januari 2023 en 2 februari 2023 gecommuniceerd dat het schepencollege van Zwijndrecht zou willen verduidelijken dat het scenario, waarin Zwijndrecht zou fuseren met slechts één van de andere gemeenten (Beveren of Kruibeke) een eerder hypothetisch en niet realistisch scenario zijn. Deze informatie spoorde evenwel niet met de eerdere toelichting die vanuit de administratie van gemeente Zwijndrecht werd gegeven op de voorgaande commissievergadering van 20 januari 2023 en had bijgevolg een rechtstreekse impact op het door de commissie opgestelde advies VAV/2023/1.

In het licht van dit gewijzigde standpunt en de bijkomende duiding van gemeente Zwijndrecht, werd (opnieuw) beraadslaagd over de vragen uit advies VAV/2023/1, evenals over twee bijkomende vragen die namens het lokaal bestuur van gemeente Zwijndrecht werden voorgelegd.

Gezamenlijk ging het om zeven adviesvragen, dewelke allen werden behandeld in de commissievergadering van 17 februari 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 7 maart 2023.

3. VAV/2023/3 – Borsbeek

Bij e-mail van 23 januari 2023 werd aan de commissie een adviesvraag gesteld over een volksraadpleging betreffende een mogelijke vrijwillige fusie van de gemeente Borsbeek met de stad Antwerpen. De vraagsteller vroeg naar de mogelijkheid van de gemeente om in aanvulling van de vraagstelling, zoals opgesteld door de indieners van een verzoekschrift, nog bijkomende vragen te stellen tijdens dezelfde volksraadpleging. Daarnaast informeerde de vraagsteller ook of de gemeente de vraagstelling, die uitgaat van de indieners van een verzoekschrift, kan wijzigen.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 17 februari 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 7 maart 2023.

4. VAV/2023/4 - Zele

Middels een mailbericht van 24 april 2023 werden aan de commissie zeven adviesvragen voorgelegd aangaande de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging te Zele over circulatieplan 'De Kern'. De voorgelegde adviesvragen hadden betrekking op de formulering van de vraagstelling, de indiening en ondertekening van de petitielijsten, de mogelijkheid tot wijziging van de vraagstelling door de gemeente, alsook op de termijnen voor de organisatie van de volksraadpleging.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 24 mei 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 12 juni 2023.

5. VAV/2023/5 - Gent

Met een e-mail van 28 april 2023 werden aan de commissie twee adviesvragen voorgelegd aangaande de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging te Gent.

In dit dossier werd op datum van 15 mei 2023 een verzoek tot organisatie van een volksraadpleging over het 'grondrecht betaalbaar wonen' ingediend bij het schepencollege van stad Gent. Samen met de petitielijst en het verzoekschrift werd o.m. ook een gemotiveerde nota neergelegd.

Het decreet over het lokaal bestuur stelt over deze gemotiveerde nota het volgende:

“Artikel 316 - Ten minste dertig dagen voor de dag van de volksraadpleging stelt de gemeente aan de inwoners een brochure ter beschikking waarin het onderwerp van de volksraadpleging op een objectieve manier wordt uiteengezet. Die brochure bevat in voorkomend geval ook de gemotiveerde nota, vermeld in artikel 310, derde lid, en de vraag of vragen waarover de inwoners zullen worden geraadpleegd.”

Naar aanleiding van voormelde bepaling legde de adviesvrager de vraag voor of de motivatienota, die op 15 mei 2023 werd afgegeven aan het stadsbestuur, van rechtswege ook de gemotiveerde nota is die de stad in de brochure moet opnemen. Overigens rees ook de vraag of de geldende regelgeving enige ruimte laat om met de stad te overleggen over de toevoeging van een andere vorm van gemotiveerde nota bij de brochure, die bijvoorbeeld beter toegankelijk is voor het brede publiek.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 24 mei 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 12 juni 2023.

6. VAV/2023/6 - Zwijndrecht

In de zitting van de gemeenteraad van 27 oktober 2022 van gemeente Zwijndrecht werd besloten om een principiële goedkeuring te hechten aan een vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Zwijndrecht, Beveren en Kruibeke vanaf 1 januari 2025. In navolging van deze beslissing zou in de loop van september 2023 in Zwijndrecht een gemeentelijke volksraadpleging worden gehouden, vooraleer over te gaan tot een definitieve beslissing.

Met het oog op de organisatie van deze volksraadpleging zouden de potentiële deelnemers toegewezen worden aan een stembureau. Omdat het bestuur evenwel zoveel mogelijk inwoners de mogelijkheid wil bieden om te participeren en hun stem uit te brengen, werd de vraag gesteld aan de commissie of het wettelijk gezien mogelijk is om een autobus in te leggen die van wijk tot wijk rijdt en waarin de deelnemers hun stem kunnen uitbrengen, ondanks het feit dat deze deelnemers al werden toegewezen aan een vast stembureau.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 24 mei 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 12 juni 2023.

7. VAV/2023/7 - Gent

Naar aanleiding van een burgerinitiatief diende stad Gent een volksraadpleging te organiseren met betrekking tot 'betaalbaar wonen'. Met het oog op de organisatie van deze volksraadpleging wensten zowel de administratie als het bestuur van stad Gent duidelijkheid te bekomen omtrent

de geldigheid van stembiljetten met meerdere vragen die slechts gedeeltelijk worden ingevuld. Daarnaast wenste het bestuur ook duidelijkheid omtrent de opname daarvan in het proces-verbaal van het telbureau.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 10 juli 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 13 juli 2023.

8. VAV/2023/8 - Zele

Op 29 juni 2023 ontving het gemeentebestuur van Zele een verzoekschrift voor de organisatie van een volksraadpleging over het nieuw ingevoerde circulatieplan. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen gaf aan de indieners van dit verzoekschrift reeds eerder een advies in haar zitting van 24 mei 2023 (advies VAV/2023/4 – zie hoger).

Met het oog op de uitvoering van de nodige geldigheids- en ontvankelijkheidscontroles en in voorbereiding van de eventuele volksraadpleging had het gemeentebestuur van Zele een aantal vragen die deze aan de commissie wenste voor te leggen.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 18 augustus 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 5 september 2023.

9. VAV/2023/9 – Zele

Op 29 juni 2023 ontving het gemeentebestuur van Zele een verzoekschrift voor de organisatie van een volksraadpleging over het nieuw ingevoerde circulatieplan. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen gaf aan de indieners van dit verzoekschrift reeds eerder een advies in haar zitting van 24 mei 2023 (advies VAV/2023/4), en verstrekte ook al een advies aan het gemeentebestuur van Zele in haar zitting van 18 augustus 2023 (advies VAV/2023/8) (zie hoger).

Door de indieners van het verzoekschrift, werden meer dan 4000 handtekeningen ingediend bij het lokaal bestuur van Zele. De vraagsteller stelt dat hij op informele wijze van het schepencollege vernomen heeft dat er een 1500-tal handtekeningen (ca. 36%) geweigerd werden. Overigens merkte deze ook op dat de initiatiefnemers geen inzage zouden krijgen in de geweigerde handtekeningen en zij ook niet de mogelijkheid zouden krijgen om eventuele afwijkende handtekeningen alsnog bij te brengen.

In het kader van deze situatie werden door de vraagsteller vijf vragen voorgelegd aan de adviescommissie die betrekking hadden op eventuele beroepsmogelijkheden, het inzagerecht van de indieners van het verzoekschrift en de eventuele mogelijkheid om ongeldigheden in de handtekeningen alsnog te corrigeren.

Deze adviesvragen werden behandeld in de commissievergadering van 15 september 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 28 september 2023.

10. VAV/2023/10 – Zele

Op 29 juni 2023 ontving het gemeentebestuur van Zele een verzoekschrift voor de organisatie van een volksraadpleging over het nieuw ingevoerde circulatieplan. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen gaf aan de indieners van dit verzoekschrift reeds eerder een advies in haar zitting van 24 mei 2023 (advies VAV/2023/4), en verstrekte ook al een advies aan het gemeentebestuur van Zele in haar zitting van 18 augustus 2023 (advies VAV/2023/8) (zie hoger).

Door het schepencollege van Zele werd het vereiste handtekeningenonderzoek uitgevoerd. Daarbij werd volgend resultaat bekomen: *“4074 burgers tekenden de petitie, waarvan 247 dubbel, dus 3827 unieke burgers, hiervan zijn na controle 2529 gevalideerd en 210 geweigerd. 1088 handtekeningen konden nog niet aanvaard of definitief verworpen worden omdat ze louter op basis van de handtekening niet werden gevalideerd [wegens een te grote afwijking van de handtekening in het Belpic-systeem]”*.

Het schepencollege van Zele was er zich van bewust dat de Adviescommissie in het verleden reeds adviseerde om een tweede ronde te voorzien waarbij aan de organisatoren de mogelijkheid wordt geboden om een nieuwe handtekening te laten plaatsen door de betrokken burgers waarvoor de gegeven handtekening twijfelachtig is.

Gelet op het verbod van artikel 306 DLB om een volksraadpleging te organiseren in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden, werd het door het schepencollege evenwel niet meer mogelijk geacht om deze tweede ronde te voorzien. Er werd dan ook besloten om het verzoek tot organisatie van een volksraadpleging als niet-ontvankelijk te beschouwen.

In de gemeenteraad van 24 augustus 2023 werd hieromtrent gedebatteerd door de gemeenteraadsleden. Het debat had o.m. betrekking op de interpretatie van het resultaat van het onderzoek en dan met name op de 1088 handtekeningen die niet konden worden gevalideerd na toetsing in Belpic. Tijdens deze gemeenteraadszitting werd o.m. verwezen naar een advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen waarin wordt gesteld dat twijfelachtige handtekeningen niet zonder meer geweigerd kunnen worden. Door het bestuur zou zijn aangegeven dat deze handtekeningen niet zonder meer aanvaard kunnen worden en dat er voor een “correctie-ronde” onvoldoende tijd was.

In navolging hiervan verzocht het bestuur van Zele aan de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen om advies te verlenen over de vraag welke discretionaire bevoegdheid het college heeft in het kader van het onderzoek van een verzoek tot volksraadpleging en de beoordeling van het resultaat. Door het bestuur werd ook geïnformeerd naar het inzagerecht voor respectievelijk de initiatiefnemers, burgers en de raadsleden.

De vier adviesvragen van gemeente Zele werden behandeld in de commissievergadering van 15 september 2023, waarna het advies van de commissie werd gepubliceerd op 28 september 2023.

6. Contactgegevens VAV

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

Secretariaat ;
Lieven Henckens
Kristel Croonen
vav.secretariaat@vlaanderen.be

Kaat Leus

Kaat Leus
Voorzitter