

Brecht Steen.

VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN
VAV/2009/4

In haar vergadering van **vrijdag 4 september 2009** om 10.30uur, geeft de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, samengesteld uit:

De heer Brecht Steen, Voorzitter,
De heer Johan Ackaert,
De heer Jean Dujardin
Mevrouw Cathy Van Durmen, stemgerechtigde leden

Mevrouw Lieve Raiglot,
De heer Joan Halsberghe, leden met raadgevende stem

De heer Rudy Janssens, secretaris
Mevrouw Julia Jacobs, plaatsvervangend secretaris

naar aanleiding van een aantal vragen van het gemeentebestuur van Knokke-Heist, het volgende advies uit:

VOORAF

Luidens artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 1997 betreffende de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen verstrekt de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, op verzoek van de Vlaamse Regering en binnen de termijn die in dat verzoek wordt bepaald, advies betreffende de toepassing van het administratief toezicht op de beslissingen over het houden van een volksraadpleging. Van bij haar oprichting heeft de Vlaamse Adviescommissie haar bevoegdheid ruim geïnterpreteerd en alle vragen beantwoord die haar werden voorgelegd, ook vragen van particulieren en gemeentebesturen.

De vragen die door de gemeente Knokke-Heist worden voorgelegd, zijn echter dermate talrijk en praktisch van aard dat de Adviescommissie van oordeel is dat zij de contouren van haar adviesbevoegdheid dient te herbekijken, in afwachting van een eventuele wijziging van haar bevoegdheid bij decreet of besluit.

De Commissie beslist om voortaan enkel nog die vragen te beantwoorden die de concrete materiële organisatie van de volksraadpleging voorafgaan. Vragen die louter betrekking hebben op materiële uitvoeringshandelingen van de gemeentelijke volksraadpleging zullen niet meer worden beantwoord. Laatstgenoemde vragen kunnen uiteraard voorgelegd worden aan de bevoegde diensten van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Vraag 1:

***Wie neemt het presentiegeld van de voorzitters, secretarissen, bijzitters van de stembureaus en stemopnemingsbureaus voor zijn rekening?
(Is het voorzien dat die mensen presentiegeld krijgen?)***

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 2

Hoe moeten art. 17 t.e.m. 20 en 32 van het Kieswetboek worden geïnterpreteerd? (Aan wie moeten die exemplaren of afschriften van de deelnemerslijst dan worden bezorgd? Ook aan de politieke partijen?)

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 3

Mogen (lokale) politici aangesteld worden om te zetelen?

De samenstelling van de stem- en stemopnemingsbureaus bij de gemeentelijke volksraadpleging wordt geregeld door de artikelen 2 (wat betreft het stembureau) en 11 (voor het stemopnemingsbureau) van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging.

In deze artikelen wordt bepaald dat de leden van de stem- en stemopnemingsbureaus worden aangesteld uit de potentiële deelnemers aan de gemeentelijke volksraadpleging. Er wordt geen uitzondering ingeschreven voor de lokale politici. Voor zover zij potentiële deelnemers zijn aan de gemeentelijke volksraadpleging kunnen zij dus worden aangesteld als voorzitter of lid van een van de bureaus. Zij kunnen enkel weigeren als ze "verhinderd" zijn overeenkomstig artikel 15 van de Gemeentekieswet of als zij tijdig een "wettige reden van verhindering" hebben opgegeven wanneer zij worden aangesteld als voorzitter van een hoofdbureau (cfr. artikel 12 Gemeentekieswet).

De Commissie vraagt zich echter wel af of het deontologisch verantwoord is dat lokale politici deel zouden uitmaken van een stem- of stemopnemingsbureau. Uiteindelijk gaat de gemeentelijke volksraadpleging immers over aangelegenheden waarover zij eventueel geroepen zullen worden in hun hoedanigheid van gemeenteraadslid of van lid van het college een beslissing te nemen. Het komt de Commissie dan ook voor dat er op basis van de kiesheidsregels vragen kunnen worden gesteld bij het optreden van lokale politici in stem-, stemopnemings- of hoofdbureaus.

Vraag 4

Gemeenten die beschikken over een geautomatiseerd systeem, mogen dat elektronisch laten verlopen. Mogen gemeentes die normaal niet beschikken over een geautomatiseerd systeem toch elektronisch laten stemmen, bv. bij voorkeur via het internet?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 5

Moeten er officiële aanplakkingsborden gezet worden? En in aanvulling moeten er dan zoals bij de gewonnen verkiezingen kiesborden worden voorzien, waarop partijen hun visie kunnen uitzetten?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 6

Kiespost wordt normaal gratis verstuurd. Kan dit nu ook met die brochure of oproepingsbrief?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 7

Er mag geen volksraadpleging gehouden worden 40 dagen voor de verkiezingen. Sluit dit dan de dag van de verkiezingen zelf ook uit?

Ja, een dergelijke volksraadpleging zou ingaan tegen de geest van artikel 214, § 2 van het Gemeentedecreet.

Artikel 214, § 2 van het Gemeentedecreet is terug te voeren tot het oorspronkelijke artikel 323 van de Nieuwe Gemeentewet. Volgens de voorbereidende werken bij de Nieuwe Gemeentewet had die bepaling tot doel te verhinderen dat de gemeentelijke volksraadpleging in feite zou ontaarden in een beoordeling door de deelnemers van het gevoerde algemeen beleid (zie bijv. Memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 1994-95, nr. 1338/1, 5; Commissieverslag, *Parl. St. Senaat*, 1994-95, nr. 1338/2, 4). Aangezien artikel 214, § 2 van het Gemeentedecreet artikel 323 van de Nieuwe Gemeentewet nagenoeg ongewijzigd overneemt, ligt diezelfde doelstelling er aan ten grondslag.

Een gemeentelijke volksraadpleging die zou worden georganiseerd de dag zelf van een bepaalde verkiezing brengt *a fortiori* het risico met zich dat het oordeel van de deelnemer aan de volksraadpleging meer betrekking zou hebben op het gevoerde algemeen beleid dan op de eigenlijke vraag.

Vraag 8

Mag de gemeente zelf de vraagstelling bepalen of moet de vraag exact worden overgenomen van de initiatiefnemers? Mogen er vragen toegevoegd worden aan de oorspronkelijke vraag van de initiatiefnemers? Mag er een vraag over een ander thema worden gesteld of moeten alle vragen rond 1 bepaald thema zijn?

Bij de beantwoording van het eerste vraagonderdeel moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag die op het aanvraagformulier voorkomt en de vraag of vragen die in de volksraadpleging worden gesteld. Wat betreft de formulering van de vraagstelling in het aanvraagformulier stelde de VAV al in een advies van 20 april 1998 dat het evident lijkt dat *"de initiatiefnemers, bij hun vraag tot het afleveren van het formulier waarop het verzoek dient te worden ingediend, ook al concreet de vraag of vragen formuleren die zij aan de gemeenteraadskiezer wensen voor te leggen. Indien dit niet het geval is doet het bestuur er goed aan de initiatiefnemer te contacteren en hem te vragen welke vraag of vragen op het formulier dienen te worden afgedrukt."* Wanneer dus het initiatief tot het organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging uitgaat van de inwoners van de gemeente, zijn het de initiatiefnemers zelf die de vraag of de vragen moeten bepalen die op het aanvraagformulier voorkomen.

Ook wanneer het verzoek tot het houden van een gemeentelijke volksraadpleging uiteindelijk leidt tot de effectieve organisatie van een volksraadpleging, is het bestuur er niet onverkort toe gehouden om de vraagstelling van de initiatiefnemers **letterlijk** over te nemen. In dat verband stelde de VAV in het al geciteerde advies dat *“de gemeente (lees. de gemeenteraad) wel eventueel wijzigingen kan aanbrengen aan de vraag of vragen zoals deze door de initiatiefnemers werden geformuleerd (bvb. met de bedoeling de vraag duidelijker te stellen), met dien verstande dat de vragen niet dermate mogen worden aangepast of geherformuleerd dat zij omzeggens niets meer te maken hebben met de initiële vraagstelling. De gemeenteraad zal tevens, wanneer hij overgaat tot aanpassing of eventueel herformuleren van de vraagstelling, dit uitdrukkelijk moeten motiveren, zoals dit trouwens conform artikel 325 van de nieuwe Gemeentewet (thans artikel 216 van het Gemeentedecreet) het geval is voor elke beslissing over het houden van een gemeentelijke volksraadpleging.”*

Op de vraag of er vragen mogen worden toegevoegd door het bestuur, is het antwoord positief. Het initiatief tot het organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging is immers geen exclusieve bevoegdheid van de inwoners van de gemeente. Artikel 205 van het Gemeentedecreet bepaalt dat de gemeenteraad een volksraadpleging kan organiseren *“op eigen initiatief of op verzoek van de inwoners van de gemeente”*. Het toevoegen van vragen aan de door de inwoners van de gemeente voorgestelde vraagstellingen kan dus geen probleem zijn. De door de gemeente toegevoegde vraag of vragen mogen uiteraard niet van die aard zijn dat een antwoord op deze toegevoegde vragen automatisch de antwoorden op de vragen die uitgaan van de initiatiefnemers zouden hypothekeren.

Tenslotte stelt het Gemeentedecreet nergens dat een gemeentelijke volksraadpleging slechts over één enkel onderwerp zou mogen gaan. Er kan dus geen enkel probleem zijn betreffende het feit dat diverse onderwerpen ter beoordeling van de bevolking zouden worden voorgelegd, op voorwaarde uiteraard dat alle vragen decretaal het voorwerp kunnen uitmaken van een gemeentelijke volksraadpleging. Om dezelfde reden kan het dan ook perfect dat vragen die aan de inwoners van de gemeente worden voorgelegd op initiatief van inwoners van de gemeente, door het bestuur zelf worden aangevuld met vragen die totaal niets te maken hebben met die vragen waarop bepaalde inwoners van de gemeente een antwoord willen krijgen.

Vraag 9

Hoe lang mag een referendum uitgesteld worden? Bv. in 2009 is er geen budget meer, mag het dan uitgesteld worden tot 2010?

Het Gemeentedecreet voorziet geen enkele bepaling die de termijn vastlegt waarbinnen een gemeentelijke volksraadpleging moet worden georganiseerd. De gemeenteraad beslist dus autonoom over de datum van een gemeentelijke volksraadpleging.

Indien de gemeente de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging waartoe het initiatief genomen werd door de inwoners van de gemeente zelf en waarbij alle wettelijke voorwaarden zijn vervuld, onredelijk lang uitstelt, zou zulks volgens de Commissie getuigen van onbehoorlijk bestuur. In dat geval kan de toezichthoudende overheid in het kader van het dwangtoezicht in de plaats van de gemeenteoverheid een effectieve datum bepalen voor het houden van een volksraadpleging. De gemeenteraad moet bovendien, na vaststelling van het feit dat alle wettelijke voorwaarden vervuld zijn, beslissen tot de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging. In dit verband een beslissing nemen dat er een volksraadpleging moet worden georganiseerd, zonder een effectieve datum te bepalen, zou eventueel aanleiding kunnen geven tot een procedure voor de Raad van State overeenkomstig artikel 14, §3, van de wet op die Raad van State.

Vraag 10

In art. 208 van het Gemeentedecreet staat er dat wanneer er na de controle van de handtekeningen, er voldoende blijken te zijn, een referendum wordt georganiseerd. Is dit verplichtend? In art. 216 staat er dan weer dat de gemeenteraad de beslissing over het al dan niet houden van een volksraadpleging uitdrukkelijk moet motiveren, waarbij je dan weer kunt denken dat er geen verplichtend karakter is.

Artikel 208 van het Gemeentedecreet is duidelijk: eens de controle van de handtekeningen is gebeurd en de andere wettelijke vereisten voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging vervuld zijn, **organiseert** de gemeenteraad een gemeentelijke volksraadpleging. De affirmatieve bewoordingen van het laatste lid van artikel 208 laten geen twijfel bestaan over de verplichting tot organisatie.

Die interpretatie wordt overigens uitdrukkelijk bevestigd in de voorbereidende werken (*Parl. St. Senaat 1997-98, nr. 1-1133/5, 2-3*) en de rechtsleer (L. Veny, "De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging. 7 jaar later", in *T. Gem.* 2002 (189) 205-206).

Het feit dat artikel 216 van het Gemeentedecreet spreekt over de motivering van elke beslissing in verband met de gemeentelijke volksraadpleging, doet hieraan geen afbreuk. Op grond van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet elke individuele beslissing van de gemeenteraad trouwens gemotiveerd worden.

Vraag 11

***a) zijn er bepalingen hoe je best controleert of er dubbele handtekeningen in zitten?
b) stel dat blijkt dat er 20 handtekeningen tekort zijn. Wat is dan de procedure? Laat je dan gewoon weten aan de initiatiefnemers dat het verzoek onontvankelijk is? Geef je de handtekeningen terug, zodat ze er 20 bij kunnen zoeken? Of geef je hem niet en moeten ze helemaal opnieuw beginnen? En als je in het eerste geval, waarbij gewoon 20 handtekeningen werden bij gezocht, een maand later opnieuw het verzoek krijgt, moet je dan ook van voor af aan opnieuw beginnen met de controle van de lijst?***

Wat het eerste gedeelte van de vraag betreft, oordeelt de Vlaamse Adviescommissie dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Wat betreft het tweede onderdeel van de vraag oordeelt de Commissie dat een verzoek tot organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging dat ondersteund is door onvoldoende handtekeningen inderdaad onontvankelijk is. De gemeenteoverheid zal in dat geval enkel tot die onontvankelijkheid kunnen besluiten, ook wanneer het tekort slechts zeer miniem is. Het teruggeven van de "petitielijsten" met het oog op aanvulling is bovendien niet mogelijk. Niet alleen zullen die lijsten bij de controle van de handtekeningen administratief zijn verwerkt, met eventuele doorhalingen en/of randbemerkingen. Bovendien moeten die lijsten in het administratief dossier aanwezig blijven, met het oog op eventueel onderzoek na klacht.

Wat de gemeenteoverheid in voorkomend geval echter wel zou kunnen doen is zelf een initiatief nemen tot organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging met de vraag die door de initiatiefnemers werd voorgelegd. Conform artikel 205 van het Gemeentedecreet kan de gemeenteraad immers ook op eigen initiatief een volksraadpleging organiseren.

Vraag 12

Betreffende de brochure:

art. 217 van het Gemeentedecreet zegt: "ten minste één maand voor de dag van de raadpleging stelt de gemeente aan de inwoners een brochure ter beschikking waarin het onderwerp van de raadpleging op een objectieve manier wordt uiteengezet." Er staat niet bij op welke manier dit moet gebeuren. Moet er naar alle gezinnen een brochure worden opgestuurd? Of mag je ook een exemplaar op het internet zetten en bv. in elke gemeentelijke dienst een exemplaar ter inzage leggen en één afgeven indien er naar wordt gevraagd?

De bedoeling van artikel 217 van het Gemeentedecreet is er voor te zorgen dat elke potentiële deelnemer aan de gemeentelijke volksraadpleging met voldoende kennis van zaken kan oordelen over de gestelde vraag of vragen. Dit betekent echter per definitie dat de drempel om de deelnemers aan de volksraadpleging in te lichten over het probleem dat hen wordt voorgelegd, zo laag mogelijk moet zijn.

De Commissie is dan ook van oordeel dat het ter inzage leggen van een exemplaar in bijvoorbeeld een aantal openbare gebouwen of dat het enkel afleveren van een exemplaar aan een individuele deelnemer wanneer die erom vraagt, niet voldoet aan de bedoeling van artikel 217 van het Gemeentedecreet. Niet elke potentiële deelnemer zal immers de moeite doen een exemplaar van de brochure te gaan inkijken, terwijl hij dat misschien wel zal doen wanneer ze hem persoonlijk wordt bezorgd, laat staan dat hij een exemplaar zal gaan afhalen op bijvoorbeeld het gemeentehuis. Om dezelfde reden is de verspreiding van de brochure enkel via internet voldoende. Niet elke inwoner van de gemeente wordt immers geacht te beschikken over dit medium.

De Commissie kan echter wel aanvaarden dat de overheid aan haar verplichting om elke potentiële deelnemer aan de gemeentelijke volksraadpleging een brochure te bezorgen, voldoet door deze brochure huis aan huis te verspreiden, zonder dat het daarbij noodzakelijk is om aan elke potentiële deelnemer individueel een brochure toe te sturen. Met andere woorden volstaat het dat op een adres waar meerdere potentiële deelnemers aan de gemeentelijke volksraadplegingen zijn ingeschreven, één exemplaar van de brochure wordt bezorgd. Dit doel zou bijvoorbeeld ook kunnen bereikt worden door in een gemeentelijk infoblad dat huis aan huis wordt besteld een afzonderlijke katern te voorzien die dan als brochure moet beschouwd worden.

De Commissie kan ook aanvaarden dat in gemeenten waar veel tweede verblijven zijn (zoals dat uiteraard het geval is in Knokke-Heist) de brochure enkel wordt bedeed op de adressen van de effectief gedomicilieerde inwoners van de gemeente en dus niet op de adressen van de tweede verblijven. De bewoners hiervan kunnen immers niet deelnemen aan de gemeentelijke volksraadpleging.

Vraag 13

Betreffende presentiegeld:

er staat nergens iets specifiek over presentiegeld. Is het verplicht om presentiegeld te geven?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 14

Betreffende het hoofdbureau

- 1. De voorzitter van het hoofdbureau wordt uit de potentiële deelnemers aangesteld. Moet dit ook een rechter of iets dergelijks zijn of kan daar vrij in gekozen worden?***
- 2. Is het voorzien dat deze persoon wordt betaald? Indien ja, hoeveel?***
- 3. Hoeveel mensen zitten in het hoofdbureau? Is dat hetzelfde aantal als voor een stembureau?***

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 15

Betreffende de stemopneming en stembiljetten: de PV's worden bewaard door de voorzitter van het hoofdbureau. Hoe lang wordt dit bewaard? Hoe gaat dit praktisch in zijn werk? Wat gebeurt er met de stembiljetten zelf?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 16

***Betreffende het meedelen van de uitslag:
De uitslag wordt meegedeeld aan het college van burgemeester en schepenen. Hoe gebeurt dit? Wanneer gebeurt dit?***

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 17

Is het eveneens mogelijk dat er getuigen komen naar de stemopneming?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

Vraag 18

Protest: Is het mogelijk dat protest wordt ingediend? Bv. als blijkt dat maar 9,7% heeft gestemd, kan er dan een hertelling worden gevraagd?

De Vlaamse Adviescommissie oordeelt dat dit een loutere uitvoeringsvraag is die niet valt binnen haar adviesbevoegdheid.

DIT ADVIES WERD UITGEBRACHT MET EENPARIGHEID VAN STEMMEN.

De Voorzitter,