

# VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN

VAV/2021/1

In haar vergadering van 22 februari 2021 heeft de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, samengesteld uit:

De heer Wouter De Cock (voorzitter en stemgerechtigd)  
De heer Herman Matthijs (ondervoorzitter en stemgerechtigd)  
Joris Voets (effectief lid en stemgerechtigd)  
Sofie Hennau (plaatsvervangend lid van de heer Joris Voets)  
Edwin Lefebvre (plaatsvervangend lid van mevrouw Maryse Bouduin en stemgerechtigd)  
Michel Van Grasdorff (plaatsvervangend lid van mevrouw Kristine Van de Peer, en stemgerechtigd)  
Peggy De Winter (plaatsvervangend secretaris)

beraadslaagd over de volgende vragen die de minister van Binnenlands Bestuur, de heer Bart Somers, voorlegde aan de commissie op 1 februari 2021:

- "1. Biedt het huidige juridische kader de mogelijkheid tot een digitale gemeentelijke volksraadpleging (op initiatief van de inwoners) of voor bepaalde procedurele fasen (voorafgaand aan, tijdens de volksraadpleging of nadien) van de gemeentelijke volksraadpleging?*
- 2. Op basis van welke juridische argumentatie komt de Adviescommissie tot haar conclusie en advies bij de eerste vraag?*
- 3. Hoe beoordeelt de Adviescommissie de bestaande mogelijkheden en beperkingen, de voor- en nadelen, en de eventuele risico's (inclusief: de privacy en gegevensbescherming van de betrokkene, de rechtsgeldigheid,...) van technische systemen (bijvoorbeeld: digitale aangetekende zending, de tools voor digitaal handtekenen, software voor stemming, enz.), die vandaag voorhanden zijn, in het licht van de mogelijke digitalisering van de gemeentelijke volksraadpleging en de onderliggende fasen ervan (vooraf, tijdens en na)?*
- 4. Hoe beoordeelt de Adviescommissie, in het licht van het antwoord op vraag 3, de wenselijkheid van een (partiële) digitale gemeentelijke volksraadpleging op initiatief van de inwoners en de onderliggende fasen ervan?*
- 5. Welke juridische aanpassingen aan het legistieke kader (decreet, per besluit Vlaamse regering,...) adviseert de Adviescommissie om het proces van een digitale gemeentelijke volksraadpleging (op initiatief van de inwoners), op een rechtsgeldige manier mogelijk te maken?"*

Aangezien een deel van de vragen eerder technisch van aard zijn, nodigde de voorzitter op grond van artikel 41 van 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 heer Pieter Lenaerts als deskundige uit. Hij is directeur van het Digiteam bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.

## Advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen

### **1. Feitelijke context**

De minister van Binnenlands Bestuur kreeg van de heer Bart De Loor een vraag om uitleg in de commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, d.d. 26 januari 2021, over de digitale mogelijkheden bij de organisatie van een volksraadpleging. De minister deelde mee aan de heer De Loor dat hij de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen hierover zou bevragen. De minister bezorgde bovenstaande vragen op 1 februari 2021 aan de commissie. De minister verzoekt de commissie om een advies te verlenen binnen een termijn van twee maanden, eventueel in de vorm van een tussentijds advies.

### **2. Inhoudelijke bespreking van de voorgelegde vragen**

#### 2.1. Voorafgaande opmerking

Gelet op de inhoud van de vragen, wordt de behandeling van de vragen als volgt gegroepeerd:

1. De vragen met betrekking tot de juridische basis betreffende de organisatie van een digitale volksraadpleging:

1. Biedt het huidige juridische kader de mogelijkheid tot een digitale gemeentelijke volksraadpleging (op initiatief van de inwoners) of voor bepaalde procedurele fasen (voorafgaand aan, tijdens de volksraadpleging of nadien) van de gemeentelijke volksraadpleging?
2. Op basis van welke juridische argumentatie komt de Adviescommissie tot haar conclusie en advies bij de eerste vraag?

2. De vragen met betrekking tot de praktisch-technische organisatie van een digitale volksraadpleging:

3. Hoe beoordeelt de Adviescommissie de bestaande mogelijkheden en beperkingen, de voor- en nadelen, en de eventuele risico's (inclusief: de privacy en gegevensbescherming van de betrokkene, de rechtsgeldigheid,...) van technische systemen (bijvoorbeeld: digitale aangetekende zending, de tools voor digitaal handtekenen, software voor stemming, enz.), die vandaag voorhanden zijn, in het licht van de mogelijke digitalisering van de gemeentelijke volksraadpleging en de onderliggende fasen ervan (vooraf, tijdens en na)?
4. Hoe beoordeelt de Adviescommissie, in het licht van het antwoord op vraag 3, de wenselijkheid van een (partiële) digitale gemeentelijke volksraadpleging op initiatief van de inwoners en de onderliggende fasen ervan?

3. Vraag 5, die betrekking heeft op de mogelijke juridische aanpassingen aan het bestaand legistiek kader, wordt beantwoord bij de behandeling van de andere vragen.

## 2.2. De juridische basis betreffende de organisatie van een digitale volksraadpleging

Een gemeentelijke volksraadpleging kent de volgende fasen:

- het initiatief;
- de voorbereiding door het bestuur;
- de volksraadpleging;
- de bekendmaking van de uitslag van de volksraadpleging.

### I. Het initiatief

Het initiatief voor een gemeentelijke volksraadpleging op initiatief van de inwoners van de gemeente, verloopt in twee van elkaar te onderscheiden stappen:

1. het verzamelen van handtekeningen op de petitie lijst;
2. het indienen van 'het formulier' (het verzoekschrift + de petitie lijst).

Artikel 310 van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017 (hierna: DLB) bepaalt:

*"Elk verzoek om een volksraadpleging te houden, op initiatief van de inwoners van de gemeente, wordt gericht aan het college van burgemeester en schepenen.*

*Het verzoek wordt met een aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs ingediend. De Vlaamse Regering kan bepalen dat ook andere manieren van indiening mogelijk zijn.*

*Bij het verzoek worden een gemotiveerde nota gevoegd en de stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten."*

Artikel 311 DLB bepaalt:

*"Het verzoek wordt ingediend met een formulier dat bestaat uit een verzoekschrift en een petitielijst.*

*Het verzoekschrift bevat de volgende vermeldingen:*

*1° de naam van de gemeente;*

*2° de tekst van artikel 196 van het Strafwetboek;*

*3° de vraag of vragen waarop de voorgenomen volksraadpleging betrekking heeft;*

*4° de naam, de voornamen, de geboortedatum en de woonplaats van de personen die het initiatief nemen tot de volksraadpleging.*

*De petitielijst bevat naast de vermeldingen in het tweede lid ook de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats van iedereen die het verzoekschrift heeft ondertekend.*

*De Vlaamse Regering stelt het model van het formulier, vermeld in het eerste lid, vast."*

De commissie ziet geen juridische basis in de thans geldende bepalingen van het DLB om 'het initiatief' voor een volksraadpleging digitaal te laten verlopen.

De commissie komt tot dat besluit op grond van de volgende, van elkaar te onderscheiden, juridische hypothesen:

Hypothese 1: De bepalingen van het DLB en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het Bestuursdecreet) zijn cumulatief van toepassing:

Artikel 310, lid 2 DLB bepaalt dat het verzoek (tot het houden van een volksraadpleging op initiatief van de inwoners van de gemeente) wordt ingediend met een aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs.

Hetzelfde tweede lid voorziet uitdrukkelijk de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om te bepalen dat andere manieren van indiening mogelijk zijn. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat "[o]p deze manier [...] ruimte [wordt] gemaakt voor een eventuele digitale wijze van indiening".<sup>1</sup>

Via deze toelichting heeft de decreetgever aangegeven dat, naar zijn oordeel, de tekst van het DLB geen mogelijkheid biedt om een verzoek digitaal in te dienen.

---

<sup>1</sup> *Parl.St. VI.Parl. 2017-2018, nr. 1353/1, 127.*

De Vlaamse Regering heeft nog geen gebruik gemaakt van haar uitvoeringsbevoegdheid om een digitale indiening mogelijk te maken. Rekening houdend met de uitdrukkelijk aan de Vlaamse regering verleende delegatie om een digitale regeling uit te werken, bieden de bepalingen van het DLB aldus zelf niet de mogelijkheid om de fase van het 'initiatief' digitaal te laten verlopen.

Naast de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om van de haar verleende uitvoeringsbevoegdheid gebruik te maken, kunnen ook de bepalingen van het Bestuursdecreet die betrekking hebben op het langs elektronische weg uitwisselen van gegevens, relevant zijn.

Het bestuursdecreet is in werking getreden op 29 december 2018. Er zijn geen overgangsmaatregelen voorzien. Het bestuursdecreet is bijgevolg van toepassing op alle toekomstige en bestaande regelgeving. Het bestuursdecreet kan aldus ook cumulatief worden toegepast samen met de bepalingen van het DLB.

Artikel II.22 van het Bestuursdecreet bepaalt:<sup>2</sup>

*"§ 1. Overheidsinstanties als vermeld in artikel II.18, voorzien voor een procedure in een elektronische weg om berichten uit te wisselen met gebruikers, ook als de toepasselijke regelgeving alleen voorziet in de uitwisseling via analoge weg, vanaf het moment waarop de overheidsinstantie de beslissing dat elektronische uitwisseling mogelijk is voor de procedure, heeft bekendgemaakt.*

*De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.18, kunnen beperkingen en technische eisen opleggen aan de uitwisseling via elektronische weg.*

*De Vlaamse Regering kan overheidsinstanties als vermeld in artikel II.18, verplichten om in procedures uitwisseling van berichten via elektronische weg mogelijk te maken.*

*§ 2. Als de toepasselijke regelgeving niet voorziet in elektronische uitwisseling van berichten, gelden de volgende voorwaarden voor de elektronische uitwisseling met burgers of externe overheden:*

---

<sup>2</sup> Artikel II.22 van het Bestuursdecreet maakt deel uit van de afdeling van het Bestuursdecreet die, zo bepaalt artikel II.19, "de uitwisseling [regelt] van berichten tussen een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.18 en gebruikers in de mate dat die berichten beogen rechtsgevolgen tot stand te brengen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen". Het indienen van een verzoek tot volksraadpleging kan als een dusdanig 'bericht' aanzien worden, vermits het als rechtsgevolg heeft dat het een administratieve procedure opstart waarbinnen in eerste instantie het CBS een gemotiveerd advies moet verlenen over de toelaatbaarheid van het verzoek, en finaal de gemeenteraad beslist over de toelaatbaarheid van het verzoek.

1° de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.18, moeten burgers en externe overheden vooraf informeren over de te volgen procedures en over de rechtsgevolgen die de elektronische uitwisseling heeft;

2° de burgers of externe overheden moeten vooraf uitdrukkelijk ingestemd hebben met de uitwisseling van berichten via elektronische weg;

3° de burgers en externe overheden moeten die instemming op elk moment kunnen intrekken.

§ 3. De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.18, die berichten via elektronische weg uitwisselen, garanderen voor de elektronische communicatie een voldoende graad van informatieveiligheid en onweerlegbaarheid.

Ze stellen maatregelen vast die aangepast zijn aan de omstandigheden en die gelijkwaardige garanties bieden voor informatieveiligheid en onweerlegbaarheid als de uitwisseling op analoge dragers. Die maatregelen worden bekendgemaakt.

De Vlaamse Regering kan de minimumnormen bepalen waaraan de maatregelen, vermeld in het tweede lid, moeten voldoen.

§ 4. Onder de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1, 2 en 3, brengt de uitwisseling via elektronische weg dezelfde rechtsgevolgen tot stand als de uitwisseling op analoge dragers.”<sup>3</sup>

De memorie van toelichting vermeldt in dat verband:<sup>4</sup>

“[...]

Het eerste lid laat overheidsinstanties toe om te voorzien in een uitwisseling via elektronische weg, ook als de toepasselijke regelgeving alleen voorziet in uitwisseling via analoge weg. Als in uitzonderlijke en gemotiveerde gevallen hiervan wordt afgeweken, dient toekomstige regelgeving dit uitdrukkelijk te vermelden “in afwijking van artikel II.22, §1, eerste lid (...)”.

Als bijvoorbeeld in de toepasselijke regelgeving opgenomen is dat een bepaalde brief enkel verstuurd mag worden via de post, kan die vanaf de inwerkingtreding van deze bepaling ook verstuurd worden via elektronische weg. Als in de

---

<sup>3</sup> ‘Lokale overheden’ worden in artikel II.18 van het Bestuursdecreet aangemerkt als ‘overheidsinstantie’.

<sup>4</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 48-50.

toepasselijke regelgeving gebruik gemaakt wordt van de term "schriftelijk bezorgd" kan deze, in tegenstelling tot in het verleden, geïnterpreteerd worden als uitgewisseld via elektronische weg.

Elke overheidsinstantie kan in principe zelf beslissen vanaf wanneer elektronische communicatie mogelijk is en ze maakt die beslissing ook bekend. Deze bekendmaking kan bijvoorbeeld gebeuren via haar website, een communicatiecampagne gericht aan de gebruikers of via andere kanalen.

De Vlaamse Regering kan voor procedures uitwisseling via elektronische weg verplichten.

Met 'elektronische weg' wordt bedoeld op eender welk kanaal dat geen gebruik maakt van een analoge drager. Voorbeelden van deze kanalen zijn: websites, e-mail, webservices, andere diensten die toelaten om elektronische berichten te consulteren zoals bijvoorbeeld een elektronische berichtenbox.

Het tweede lid van de eerste paragraaf maakt het mogelijk dat overheidsinstanties beperkingen en technische eisen kunnen opleggen aan de uitwisseling via elektronische weg. Dit lid is opgenomen om te voorkomen dat de gebruikers volgens eigen inzichten de elektronische uitwisseling van de berichten op de meest diverse manieren gaan invullen. In het kader van specifieke procedures zal de overheidsinstantie geprefereerde kanalen, bijvoorbeeld een specifiek loket om een bepaalde subsidie aan te vragen, naar voren schuiven. De interactie met de gebruiker wordt door de overheidsinstantie namelijk specifiek voor een welbepaalde procedure uitgetekend en de gebruiker wordt gevraagd om deze, bijvoorbeeld het invullen van bepaalde velden in een webformulier, te respecteren.

Het derde lid van de eerste paragraaf machtigt de Vlaamse Regering om op de treden als, in de situatie bedoeld in het eerste lid, bepaalde overheidsinstanties geen initiatieven nemen om elektronische communicatie mogelijk te maken in procedures waarin dat wenselijk zou zijn. De Vlaamse Regering kan bovendien opteren om te werken met tijdspaden en te diversifiëren naargelang de procedure betrekking heeft op Vlaamse en/of lokale overheden enzovoort.

Paragraaf 2

Paragraaf 2 legt de voorwaarden vast voor de uitwisseling van berichten via elektronische weg als de toepasselijke regelgeving niet voorziet in elektronische uitwisseling van berichten. Deze voorwaarden gelden niet voor de uitwisseling van berichten tussen Vlaamse en/of lokale overheidsinstanties, wel voor burgers en externe overheden, zoals bedoeld in respectievelijk artikel I.4, 7°, en artikel I.3, 8°. Ten eerste zal een overheidsinstantie die berichten via elektronische weg wil uitwisselen informatie over de te volgen procedures moeten communiceren aan de burgers en externe overheden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren via een website of gerichte communicatiecampagnes.

Het is van belang dat de burgers en externe overheden vanaf het begin correct geïnformeerd worden over de te volgen procedures en de rechtsgevolgen die gepaard gaan met het elektronisch uitwisselen van berichten, zoals bijvoorbeeld de geldende beroepstermijnen bij administratieve beslissingen en vanaf welk tijdstip deze beginnen te lopen, alsook de technische modaliteiten voor elektronische communicatie. Deze informatieverstrekking is natuurlijk even belangrijk bij uitwisseling van berichten via analoge weg.

Ten tweede moet de burger of externe overheid expliciet zijn toestemming gegeven hebben aan de overheidsinstantie om berichten via elektronische weg uit te wisselen. Deze toestemming is nodig omdat niet bij voorbaat verondersteld kan worden dat iedereen over de nodige hardware en/of software, een elektronisch adres en de benodigde kennis beschikt om elektronische berichten te ontvangen en/of te versturen. De verplichting voor overheidsinstanties om de onweerlegbaarheid van de elektronische communicatie te garanderen, zoals vermeld in paragraaf 3 van dit artikel, houdt ook in dat overheidsinstanties beschikken over betrouwbare contactgegevens voor elektronische communicatie (bijvoorbeeld na registratie). Voor procedures waarvoor het initiatief bij burgers of externe overheden ligt, wordt indien zij bij het starten van een procedure er zelf voor kiezen gebruik te maken van uitwisseling van berichten via elektronische weg dit begrepen als een uitdrukkelijke toestemming. Als een burger er bijvoorbeeld voor kiest om een aanvraag, beroep of klacht via e-mail in te dienen, dan gaat hij/zij dus akkoord met het feit dat de volledige afhandeling van de procedure via elektronische weg zal verlopen.

Ten derde is niet enkel het verlenen van toestemming door de geadresseerde (in casu de burger of externe overheid) een



essentiële voorwaarde, maar ook het bieden van de mogelijkheid tot intrekking van deze toestemming. Bijgevolg moeten overheidsinstanties voorzien in een procedure voor het intrekken van de toestemming.

Een burger of externe overheid kan zijn toestemming of de intrekking van deze toestemming zowel via een elektronische als een analoge weg bezorgen aan de overheidsinstantie. De overheidsinstantie zelf kan de burger en externe overheid zowel via een elektronische als een analoge weg informeren.

### Paragraaf 3

Er is een grote diversiteit aan overheidstoepassingen. Daarom wordt het aan elke overheidsinstantie overgelaten om op grond van een risicoanalyse te beslissen welke procedures, technologische keuzes en andere maatregelen nodig zijn om informatieveiligheid en onweerlegbaarheid te bekomen. Informatieveiligheid moet hier in ruime zin begrepen worden, zoals het onder meer is gedefinieerd in de ISO 27000 standaarden. Het begrip omvat alle maatregelen die nodig zijn om de vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid van informatie te beschermen en te bewaren, inclusief de authenticiteit en de betrouwbaarheid ervan.

De informatieveiligheid en onweerlegbaarheid van de berichten die via elektronische weg worden uitgewisseld, moet aangepast zijn aan de omstandigheden en gelijkwaardig zijn aan de informatieveiligheid en onweerlegbaarheid van de berichten die gehanteerd zou worden als deze berichten via analoge weg zouden worden uitgewisseld. Deze maatregelen moeten bekendgemaakt worden door de overheidsinstanties. Dit kan via allerlei kanalen zoals bijvoorbeeld een website, gerichte communicatiecampagnes, sociale media.

Om fragmentatie tegen te gaan van in het kader van de elektronische uitwisseling van berichten gehanteerde maatregelen en om een minimum aan garanties te verzekeren wat de informatieveiligheid en de onweerlegbaarheid van elektronische communicatie betreft, kan de Vlaamse Regering hiervoor minimumnormen vaststellen. Voor het vaststellen van deze maatregelen kan de Vlaamse Regering ondersteuning bieden door bijvoorbeeld modelmaatregelen vast te leggen.

### Paragraaf 4

Wanneer aan de vermelde voorwaarden, die in dit artikel zijn opgenomen, is voldaan, zal de elektronische communicatie van

*en naar een overheidsinstantie dezelfde rechtsgevolgen hebben als deze waarin door de regelgeving is voorzien voor de uitwisseling via analoge weg."*

Het Bestuursdecreet voorziet vooreerst enkel in communicatie van het bestuur naar de burger toe en niet omgekeerd. Dit is wellicht te wijten aan een vergetelheid van de decreetgever, maar kan indien gewenst nog rechtgezet worden. Het nadeel om gebruik te maken van de vermelde bepalingen uit het Bestuursdecreet is dat ieder lokaal bestuur afzonderlijk een reglementering dient uit te werken over het elektronisch uitwisselen van berichten. Het is uiteraard efficiënter dat er overkoepelend vanuit de Vlaamse overheid één systeem komt. Via een Besluit van de Vlaamse regering kan een dergelijk elektronisch platform worden aangeduid als mogelijkheid om een verzoek rechtsgeldig bij het lokaal bestuur in te dienen.

Hypothese 2: De bepalingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het Bestuursdecreet) zijn niet cumulatief van toepassing:

De onderstaande juridische argumenten kunnen ingeroepen worden ter onderbouwing van de stelling dat de bepalingen van het Bestuursdecreet, vermeld onder hypothese 1, geen cumulatieve toepassing kennen met de bepalingen van het DLB.

Artikel 310 van het decreet lokaal bestuur is pas in werking getreden op 01/01/2019, dus na het in werking treden van de equivalentieregels in artikel II.22 en II.23 van het Bestuursdecreet die in werking zijn getreden op 29 december 2018.

Vermits artikel IV.277 aangeeft dat deze artikels in werking zijn getreden op 29 december 2018, zou kunnen beargumenteerd worden dat de huidige artikels II.22 en II.23 van toepassing zijn op alle Vlaamse regelgeving die vóór deze datum in werking is getreden. Indien Vlaamse regelgeving na deze datum in werking is getreden, dan kunnen de equivalentieregels niet worden toegepast, vanuit de veronderstelling dat de Vlaamse regelgever dan de bewuste intentie moet hebben gehad om de algemene regels van het Bestuursdecreet opzij te schuiven.

De vraag rijst evenwel, zoals ook aangehaald werd in hypothese 1, of deze juridische argumentatie verdedigbaar is in het licht van het gegeven dat het Bestuursdecreet geen overgangsbepalingen bevat.

Daarenboven verdient het aanbeveling de geest van het bestuursdecreet te laten primeren op een strikte toepassing van de temporele werking, aangezien het bestuursdecreet tot doel heeft om de digitale toegang op algemene wijze te reguleren. Het kan niet de bedoeling zijn dat deze principes decretaal verankerd worden om er dan meteen van af te wijken voor de toepassing van het DLB.

## Besluit

Los van de vraag of de bepalingen van het Bestuursdecreet al dan niet samen met de bepalingen van het DLB gelezen kunnen worden, blijft de vaststelling overeind dat de decreetgever aan de Vlaamse regering een uitdrukkelijke delegatie heeft verleend om te bepalen welke andere manieren van indiening mogelijk zijn, al dan niet elektronisch.

Die uitdrukkelijke delegatie heeft tot gevolg dat de huidige bepalingen in het DLB thans niet de mogelijkheid bieden om de fase van het 'initiatief' digitaal te laten verlopen.

De commissie adviseert om op Vlaams bestuursniveau een regeling uit te werken over het elektronisch uitwisselen van berichten. Dat kan het elektronisch indienen van een verzoek mogelijk maken. Via een Besluit van de Vlaamse regering kan een dergelijk elektronisch platform worden aangeduid als mogelijkheid om een verzoek rechtsgeldig bij het lokaal bestuur in te dienen.

## II. De voorbereiding door het bestuur

Artikel 313 DLB bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen na de ontvangst van het verzoek onderzoekt of het verzoekschrift voldoet aan de materiële (betreft het een aangelegenheid waarover een volksraadpleging kan worden georganiseerd) en formele ontvankelijkheidsvereisten (is het verzoekschrift rechtsgeldig ingediend door een persoon die voldoet aan de door het decreet gestelde voorwaarden; controle vermeldingen op de petitie lijst; betreft het een ja/nee-vraag; betreft het geen vraag waarover de bevolking reeds eerder werd geraadpleegd.)

Het college van burgemeester en schepenen formuleert vervolgens een gemotiveerd advies aan de gemeenteraad, waarna het verzoek om een volksraadpleging te organiseren wordt ingeschreven op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad (artikel 314, eerste lid, DLB).

Op grond van artikel 314, tweede lid, beslist de gemeenteraad finaal of het verzoek toelaatbaar is.

Het onderzoek naar de ontvankelijkheid en toelaatbaarheid vergt een controle van een aantal op de petitielijst en in het verzoekschrift opgenomen gegevens (waaronder een aantal persoonsgegevens zoals handtekening, leeftijd en woonplaats initiatiefnemer en ondertekenaars).

Over de controle van deze gegevens werden reeds een aantal adviezen door de VAV geformuleerd. Een aantal van de praktische problemen die in deze adviezen besproken worden, kunnen worden opgelost wanneer het verzoekschrift en de petitielijst digitaal kunnen worden ingediend. Bij de bespreking van de vragen 3 en 4 wordt daarop verder teruggekomen.

### III. De volksraadpleging

Artikel 27 van 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' (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 18 mei 2018) voorziet dat gemeenten die een digitaal stelsysteem gebruiken bij de verkiezingen dit systeem ook kunnen gebruiken om een gemeentelijke volksraadpleging te houden.

Over het gebruik van een digitaal stelsysteem wordt verder ingegaan bij de bespreking van de vragen 3 en 4.

### IV. De bekendmaking van de uitslag van de volksraadpleging

Artikel 323 DLB bepaalt dat de Vlaamse regering de wijze bepaalt waarop de uitslag van de volksraadpleging aan de bevolking wordt bekendgemaakt.

Artikel 25 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 mei 2018 bepaalt:

*"De uitslag van de gemeentelijke volksraadpleging wordt door het college van burgemeester en schepenen publiek bekendgemaakt door aanplakking aan het gemeentehuis, in het gemeentelijke informatieblad of via de webtoepassing van de gemeente."*

De bekendmaking van de uitslag langs digitale weg is aldus voorzien.

### 2.3. De praktisch-technische organisatie van een digitale volksraadpleging

De commissie maakt een onderscheid tussen het verzamelen van de handtekeningen op de petitielijst en het indienen van de petitielijst en het verzoekschrift enerzijds, en de volksraadpleging (het digitaal stemmen) anderzijds.

#### I. Verzamelen van handtekeningen op de petitielijst en het indienen van het verzoekschrift en de petitielijst

Het gebruik van een digitaal loket maakt het mogelijk om een petitielijst digitaal beschikbaar te maken voor digitale ondertekening. Het verzoekschrift en de petitielijst worden via een digitaal loket aan het lokaal bestuur overgemaakt.

Om toegang te krijgen tot het platform kan gebruik worden gemaakt van sterke authenticatiemogelijkheden, die reeds bestaan in Vlaanderen. Authenticatie kan door middel van :

- een elektronische identiteitskaart;
- een federaal token;
- een beveiligingscode via een mobiele app.

Deze authenticatiemethodes voldoen aan de vereisten van de eIDAS-verordening<sup>5</sup>.

Eens aangemeld op het platform zouden burgers petitie starten voor volksraadplegingen of bestaande petitie in hun gemeente kunnen ondertekenen.

De hoger vermelde authenticatiemiddelen geven een lokaal bestuur de zekerheid over de identiteit van de ondertekenaar van de petitie, dankzij de link met het rijksregister.

Zo is er de zekerheid dat een persoon slechts 1 keer ondertekent en dat die persoon ook voldoet aan de gestelde voorwaarden (bvb. woonplaatsverplichting en leeftijd). Een sterke aanmelding via beveiligde weg biedt grote garanties op dat vlak. Deze garanties zijn onvergelijkbaar veel sterker dan de garanties die er zijn bij een papieren petitie. De petitie zelf kan ook veel makkelijker verspreid worden onder de bevolking (vergelijk deur-aan-deur-gaan). De commissie stelde in het verleden vast dat er dikwijls discussies waren over de controle op de handtekeningen (dubbele handtekeningen, leeftijdsvoorwaarde, onleesbaar, auteur van de handtekening enz.). Ook over de rechtsgeldigheid van het formulier waren er regelmatig vragen. Veel van deze discussies zouden vermeden kunnen worden door het digitaal ter beschikking stellen van het formulier en het

---

<sup>5</sup> Verordening nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

digitaal verzamelen van de handtekeningen. Volgende zaken kwamen sinds 2009 aan bod bij de commissie:

- Vragen over de ontvankelijkheid van het formulier (petitielijst en verzoekschrift) wanneer bepaalde gegevens ontbraken en het formulier bijgevolg niet voldeed aan alle wettelijke voorschriften (ontbreken van het logo/de naam van de gemeente, geen verwijzing naar artikel 196 van het Strafwetboek, ontbreken van een geboortedatum,...) Zo werd ook de vraag gesteld of het verzoekschrift bij elke bladzijde van de petitielijst moet zitten. Als het verzoekschrift niet bij de petitielijst zit, is de handtekening dan geldig, want is dan duidelijk wat men heeft ondertekend?  
Zie de adviezen VAV/2009/1, 2010/1, 2011/2, 2011/5, 2011/6, 2012/2, 2013/3, 2017/6
- Een aantal adviezen betrof de vraag op welke manier de gemeente de handtekeningen moet controleren op de petitielijst en wanneer de gemeente handtekeningen mag schrappen. Controle op de handtekeningen veronderstelt de toegang tot het bevolkingsregister/belpic.  
Zie de adviezen VAV/2009/4, 2010/5, 2011/1, 2012/2, 2017/2
- Onduidelijkheid over het tijdstip om te voldoen aan de juiste voorwaarden van de ondertekenaars: handtekening al dan niet mee te tellen? Dag van ondertekening, dag van indienen verzoekschrift, dag van hertelling (o.a. leeftijdsvoorwaarde, schorsing van het kiesrecht, verhuis): De gemeente moet dit nu handtekening per handtekening bekijken.  
Zie de adviezen VAV/2010/6, 2013/1, 2017/2
- Mag een formulier ingediend worden door een actiegroep/politieke partij? Het formulier moet ondertekend zijn door één of meerdere natuurlijk personen.  
Zie de adviezen VAV/2011/1, 2011/8, 2015/4
- Mag men ondertekenen met een voornaam, een roepnaam of initialen? Of moet men alle officiële voornamen vermelden?  
Zie de adviezen VAV/2011/2, 2011/5, 2011/6, 2013/1, 2013/2
- Wat is een redelijke termijn voor het tellen van de handtekeningen?  
Zie het advies VAV/2011/9

Doordat een digitalisering voor veel van deze praktische problemen een oplossing biedt, betekent dit ook een administratieve vereenvoudiging voor het lokaal bestuur.

De commissie is van oordeel dat de keuze voor een digitaal loket dat de mogelijkheid biedt om langs digitale weg een verzoek in te dienen en om digitaal een petitie lijst te ondertekenen, gepaard moet gaan met voldoende waarborgen voor personen die moeilijk digitaal bereikbaar zijn.

Een volksraadpleging in hybride vorm (waarbij zowel het indienen van een verzoek als het ondertekenen van een petitie lijst ook steeds analoog mogelijk blijft en gelijkwaardig is aan de digitale variant) geniet de voorkeur.

## II. De volksraadpleging (het digitaal stemmen)

Het gewicht van de stemming bij een volksraadpleging is vergelijkbaar met de reguliere (gemeenteraads)verkiezingen. Digitaal stemmen bij de reguliere verkiezingen bestaat nog niet in Vlaanderen. Een volksraadpleging kan je niet vergelijken met een vrijblijvende populariteitspoll waarbij de veiligheids- en controlemechanismen veel minder belangrijk zijn.

De ontwikkeling van een digitaal stelsysteem voor een gemeentelijke volksraadpleging, veronderstelt dan ook een systeem gelijkwaardig aan een stelsysteem voor de reguliere (gemeenteraads)verkiezingen.

Zowel een stelsysteem voor een (gemeenteraads)verkiezing als voor een volksraadpleging vergen dezelfde garanties op vlak van veiligheid, authenticatie, geheimhouding enz.

De vraag rijst of de investeringskost voor het ontwikkelen van een afzonderlijk digitaal stelsysteem voor een gemeentelijke volksraadpleging opweegt tegen de baten ervan.

De commissie acht het aangewezen een digitaal stelsysteem te ontwikkelen voor de reguliere (gemeenteraads)verkiezingen en bij deze ontwikkeling reeds rekening te houden met de toepasbaarheid ervan voor een gemeentelijke volksraadpleging. Finaal is dit het voorwerp van een politieke keuze.

De commissie is van oordeel dat het niet tot haar opdracht behoort om de technische vereisten voor een digitaal kiessysteem nader te onderzoeken en technisch uit te werken. Wel vindt de commissie het nuttig om in dit verband rekening te houden met studies die daaromtrent zijn uitgevoerd (in dat verband kan verwezen worden naar de studie over de haalbaarheid van digitaal stemmen in ons land die op federaal niveau door Binnenlandse Zaken werd uitgevoerd).

### **3. Algemeen besluit**

De commissie steunt de digitalisering van het politiek-bestuurlijk systeem en adviseert dan ook positief om de volksraadpleging op het digitale spoor te brengen.

Een eerste stap is het mogelijk maken van het opstellen/indienen van een digitale petitielijst en verzoekschrift. Via een digitaal loket zijn er voldoende garanties i.v.m. de authenticatie enz. Dit betekent alleszins een stap voorwaarts, gezien de vaak terugkerende discussies in het verleden tussen indieners en lokale besturen. Een analoge petitielijst riep dikwijls vragen op over de identiteit van de ondertekenaar en over het al dan niet voldoende ingezamelde aantal geldige handtekeningen. Het tellen/controleren van het aantal ingezamelde handtekeningen was ook een zeer tijdrovend proces voor het lokale bestuur.

Omwille van het democratisch belang pleit de commissie voor voldoende garanties om mensen met beperkte digitale mogelijkheden en vaardigheden ook deel te laten nemen in dit proces. Iedereen moet de kans krijgen om een petitielijst te tekenen en om een verzoek tot het organiseren van een volksraadpleging in te dienen, ook als dat proces digitaal verloopt. Een hybride model waarbij naast de digitale lijsten en verzoeken ook nog analoge lijsten en verzoeken rechtsgeldig kunnen worden gebruikt en ingediend, lijkt momenteel de te verkiezen weg.

Welke de precieze modaliteiten zijn om dit te garanderen, betreft een technische aangelegenheid die niet tot de taken en de deskundigheid van de commissie behoort.

De commissie is van oordeel dat het zinvol is om de mogelijkheden om digitaal te stemmen verder te verkennen. Omdat de manier van werken voor de eigenlijke volksraadpleging in belangrijke mate aansluit bij de logica achter het organiseren van lokale verkiezingen en de onderwerpen lokaal van aanzienlijk politiek belang zijn, raadt de commissie aan om digitaal stemmen enkel toe te laten indien voldoende juridische garanties ingebouwd kunnen worden voor een correct stemmingsproces (zoals geheime stemming, gelijke toegang tot stemming, ...). Ook op dit vlak pleit de commissie voor voldoende garanties om mensen met beperkte digitale mogelijkheden en vaardigheden deel te laten nemen aan dit proces. Dit kan door de nodige digitale ondersteuning te bieden voor bepaalde groepen en/of ook de mogelijkheid om analog te stemmen te blijven voorzien. De commissie beveelt aan om maximaal aan te sluiten bij bestaand onderzoekswerk op de verschillende overheidsniveaus omtrent digitale verkiezingen (zoals een lopende studie bij de FOD Binnenlandse zaken) zodat de parallellen zo maximaal mogelijk worden doorgetrokken. De precieze modaliteiten en technische mogelijkheden hieromtrent verkennen/uitwerken behoort echter niet tot de taken en de deskundigheid van de commissie.



Om de digitalisering, zowel op vlak van het initiatief voor een gemeentelijke volksraadpleging (indienen van een verzoek en een petitie) als op het vlak van het digitaal stemmen mogelijk te maken, acht de commissie het noodzakelijk hiervoor een juridische basis te voorzien in een besluit van de Vlaamse regering.

DIT ADVIES WERD UITGEBRACHT MET EENPARIGHEID VAN STEMMEN.

De voorzitter  
Wouter De Cock

Adviezen van de Vlaamse commissie voor volksraadplegingen vindt u terug via onderstaande link:

[http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/werking-  
bestuur/burgerparticipatie/volksraadplegingen/adviezen-vlaamse-  
adviescommissie-voor-volksraadplegingen](http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/werking-bestuur/burgerparticipatie/volksraadplegingen/adviezen-vlaamse-adviescommissie-voor-volksraadplegingen)