

VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN

ADVIES VAV/2023/10

In haar vergadering van 15 september 2023 om 10u00 heeft de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, samengesteld uit:

Kaat Leus (voorzitter), Stef Keunen, Karen Deckers en Wouter Van Dooren (effectieve leden), Sofie Hennau, Edwin Lefebre en Thomas Van Langenhove (vervangende leden)

beraadslaagd over de hiernavolgende vragen die door dhr. Stefan Bogaerts namens het lokaal bestuur van de gemeente Zele bij mailberichten van 17 en 29 augustus 2023 werden voorgelegd:

- 1) Welke discretionaire bevoegdheid heeft het college in het kader van het onderzoek van een verzoek tot volksraadpleging en de beoordeling van het resultaat? Had het college gelet op de resultaten van het onderzoek geen andere keuze dan het verzoek als onontvankelijk te beschouwen, of had ze kunnen beslissen -gelet op het aantal gevalideerde handtekeningen en het hoge aantal niet-aanvaarde handtekeningen- om het verzoek toch als ontvankelijk te beoordelen, ook gelet op de specifieke context waarin een tweede ronde nog moeilijk te organiseren valt?
- 2) Het bestuur krijgt van verschillende raadsleden de vraag om een kopij van de lijst van de niet-gevalideerde handtekeningen af te leveren. Tot dusver werd aan deze raadsleden enkel inzage gegeven zonder een kopij te bezorgen. Kan u mij adviseren of ik met het oog op hun controletaak enkel inzage kan geven?
- 3) Er wordt verwacht dat ook de initiatiefnemers een vorm van inzage en controle willen uitoefenen, kan u mij verduidelijken waar hier de grenzen liggen?
- 4) Er wordt van uitgegaan dat burgers zich niet kunnen beroepen op de openbaarheid van bestuur om inzage te krijgen in de petitielijsten. Kan een burger vragen of zijn/haar handtekening werd gevalideerd?

ADVIES VAN DE VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN

1. Vraag en situering

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 verstreekte ook al een advies aan het gemeentebestuur van Zele in haar zitting van 18 augustus 2023 (advies VAV/2023/8)

Op heden kon reeds door het schepencollege van lokaal bestuur Zele het vereiste handtekeningenonderzoek worden gevoerd. 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 is er zich van bewust dat de Adviescommissie in het verleden reeds adviseerde om een tweede ronde te voorzien waarbij aan de organisatoren de mogelijkheid geboden wordt 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 onontvankelijk 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 aangegeven zijn dat deze handtekeningen niet zomaar aanvaard kunnen worden en dat er voor een “correctie-ronde” onvoldoende tijd was.

In navolging hiervan wenst het bestuur van Zele dat de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen zich uitspreekt 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.

Graag had het bestuur ook willen informeren naar het inzagerecht voor respectievelijk de initiatiefnemers, burgers en de raadsleden. Tot dusver werd enkel inzage gegeven aan de raadsleden zonder een kopij te bezorgen. Het bestuur wenst hieromtrent advies te bekomen. Er wordt verwacht dat ook de initiatiefnemers en burgers een vorm van inzage en controle willen uitoefenen, daarom wenst het bestuur ook hier duidelijkheid rond te bekomen.

2. Beoordeling van de adviesvragen door de VAV

- 1) *Welke discretionaire bevoegdheid heeft het college in het kader van het onderzoek van een verzoek tot volksraadpleging en de beoordeling van het resultaat? Had het college gelet op de resultaten van het onderzoek geen andere keuze dan het verzoek als onontvankelijk te beschouwen, of had ze kunnen beslissen -gelet op het aantal gevalideerde handtekeningen en het hoge aantal niet-aanvaarde handtekeningen- om het verzoek toch als ontvankelijk te beoordelen, ook gelet op de specifieke context waarin een tweede ronde nog moeilijk te organiseren valt?*

Het komt het schepencollege toe om conform artikel 315 van het decreet over het lokaal bestuur te beoordelen of het verzoek is gesteund door een voldoende aantal geldige handtekeningen. Daarbij komt het toe aan het college om volgende handtekeningen te schrappen:

“1° de dubbele handtekeningen;

2° de handtekeningen van de personen die niet voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 312;

3° de handtekeningen van de personen voor wie de verschafte gegevens ontoereikend zijn om de toetsing van hun identiteit mogelijk te maken.”

Het behoort aldus tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het schepencollege om te beoordelen wanneer de verschafte gegevens ontoereikend zijn om de toetsing van de identiteit van de ondertekenaars mogelijk te maken. Deze beoordelingsbevoegdheid moet geval per geval worden uitgeoefend met inachtneming van de toepasselijke rechtsregels en -beginselen, inzonderheid de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De controlebevoegdheid die het schepencollege bezit op grond van artikel 315 van het decreet over het lokaal bestuur mag niet misbruikt worden om de organisatie van een volksraadpleging te verhinderen. In dat verband verwijst de Commissie naar het arrest van de Raad van State nr. 199.716 van 21 januari 2010, waaruit kan worden afgeleid dat het controleren van handtekeningen zorgvuldig en correct dient te gebeuren en dat het schrappen van handtekeningen moet worden gemotiveerd. Een dergelijke beslissing om handtekeningen te schrappen betreft immers een rechtshandeling die onder het toepassingsgebied valt van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

In het verleden werd door de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen reeds volgend standpunt ingenomen met betrekking tot twijfelachtige handtekeningen (advies [VAV/2017/2](#)):

“Het college beschikt over de onderzoeksbevoegdheid op basis van artikel 208 van het gemeentedecreet. Het gemeentebestuur kan gebruik maken van het Belpicsysteem om de authenticiteit van een geplaatste handtekening na te gaan. Een vastgesteld verschil tussen de geplaatste handtekening en de gekende handtekening volstaat voor de commissie niet om een handtekening te schrappen. Wanneer er twijfel is, adviseert de commissie om de twijfelgevallen op te lijsten en deze aan de initiatiefnemer te bezorgen. Twijfelgevallen kunnen zijn:

- a. geplaatste handtekeningen die niet gelijk zijn op de gekende handtekeningen opgenomen in het Belpicsysteem;*
- b. een vermoeden dat handtekeningen werden geplaatst op grond van een vermeende (impliciete) volmacht (bvb. een vader/moeder tekent voor het ganse gezin).*

Bij gemotiveerde twijfel kan er een controletoeets gebeuren. De commissie stelt voor dat het bestuur aan de initiatiefnemer de opdracht geeft opnieuw langs te gaan bij betrokkene en de betrokkene erop wijst dat de handtekening in overeenstemming moet zijn met de handtekening op de identiteitskaart. Concreet zal de initiatiefnemer terug een blanco-formulier moeten gebruiken voor het verzamelen van deze gecorrigeerde handtekeningen (en de overige gegevens: naam enz).

In geen geval mag deze controletoeets resulteren in een aanvulling van de ingediende petitielijst. Er mogen bijgevolg geen extra personen tekenen: zie advies VAV/2009/4 (vraag 11). Het gaat louter om de verbetering van een ontoereikende handtekening.

Wanneer 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.”

De Commissie kan voorgaand standpunt op heden nog steeds ondersteunen en acht het - omwille van de zorgvuldigheidsplicht- nog steeds aangewezen dat, tenzij dat redelijkerwijze materieel onmogelijk is, door het bestuur aan de initiatiefnemers de mogelijkheid wordt geboden om afwijkende handtekeningen in overeenstemming te brengen met de handtekening op de identiteitskaart. Wanneer een dergelijk verzoek vanuit de initiatiefnemers wordt afgewezen zal dat met draagkrachtige redenen moeten worden omkleed.

Immers, de loutere bewering dat een dergelijke ‘correctieronde’ ertoe zou leiden dat het bestuur over onvoldoende tijd zou komen te beschikken om een volksraadpleging te organiseren voor aanvang van de periode waarin geen volksraadpleging mag worden georganiseerd (m.n. twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige

vernieuwing van de gemeenteraden), zal *an sich* niet tot een automatische niet-ontvankelijkheid of ontoelaatbaarheid van het verzoekschrift leiden.

2) *Het bestuur krijgt van verschillende raadsleden de vraag om een kopij van de lijst van de niet-gevalideerde handtekeningen af te leveren. Tot dusver werd aan deze raadsleden enkel inzage gegeven zonder een kopij te bezorgen. Kan u mij adviseren of ik met het oog op hun controletaak enkel inzage kan geven?*

Overeenkomstig artikel 29 van het decreet over het lokaal bestuur beschikken de gemeenteraadsleden over een verregaand recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten, die het bestuur van de gemeente betreffen. De gemeenteraadsleden kunnen een afschrift verkrijgen van die dossiers, stukken en akten.

Artikel 29 DLB kent de gemeenteraadsleden een ruimer inzagerecht toe dan het inzagerecht ontleend door de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur. Als specifiek inzagerecht primeert het bovendien op de algemene regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur. Dit heeft tot gevolg dat er geen beroep gedaan kan worden op de uitzonderingsgronden die vervat liggen in de algemene openbaarheidsregeling om aan een gemeenteraadslid inzage te weigeren in een document dat onder de toepassing valt van artikel 29 DLB.

Aangezien het in kwestie gaat om een initiatief tot een gemeentelijke volksraadpleging, dient de Commissie te besluiten dat de bestuursdocumenten uit dit dossier weldegelijk lijken te ressorteren onder het inzagerecht van de raadsleden. De gemeenteraadsleden kunnen in principe op basis van artikel 29 DLB ook een afschrift verkrijgen hiervan. Of het inzagerecht van de raadsleden toepasselijk is, zal evenwel voor ieder document afzonderlijk bekeken moeten worden door het bestuur zelf.

Een inzage door de raadsleden kan slechts in een beperkt aantal gevallen geweigerd worden. Inzage kan bijvoorbeeld geweigerd worden indien de concrete documenten louter betrekking hebben op het algemeen belang (en dus niet van lokaal of gemengd belang zijn). Ook documenten die nog in opmaak/onafgewerkt/onbestaande zijn, kunnen voor inzage geweigerd worden.

De gemeenteraadsleden zijn steeds persoonlijk verantwoordelijk voor het gebruik van de inlichtingen die zij bij de uitoefening van hun inzagerecht verkregen hebben. Gemeenteraadsleden die het beroepsgeheim schenden kunnen strafrechtelijk vervolgd worden of kunnen burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld worden voor de schade die door de bekendmaking van bepaalde gegevens aan derden veroorzaakt wordt.

De gemeenteraadsleden moeten bovendien de privacywetgeving respecteren en zouden ook op basis daarvan strafbaar gesteld kunnen worden indien zij -met miskennis van bepaalde voorschriften hiervan- informatie zouden verspreiden.

Tegen eventuele besluiten aangaande het inzagerecht van de raadsleden kan een klacht worden ingediend bij de toezichthoudende overheid of een beroep worden ingesteld bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

3) *Er wordt verwacht dat ook de initiatiefnemers een vorm van inzage en controle willen uitoefenen, kan u mij verduidelijken waar hier de grenzen liggen?*

Wat het inzagerecht van de initiatiefnemers betreft, kan de commissie verwijzen naar de eerdere [Beslissing OVB/2017/76](#) van de Beroepsinstantie inzake Openbaarheid van Bestuur. In deze beslissing werd door de Beroepsinstantie als volgt besloten:

“Overwegende dat beroeper, als indiener van het verzoekschrift tot het organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging, reeds beschikt over de ingediende petitieijsten; dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 22 februari 2017 houdende ‘interne zaken – bepalen standpunt naar aanleiding van het verzoekschrift tot het organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging’ diezelfde dag per mail aan beroeper werd bezorgd; dat in dit besluit een opsomming is opgenomen van de 447 inwoners van wie de handtekening voorlopig nog niet in aanmerking komt als geldige handtekening op de petitieijst;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat wanneer de oorspronkelijk ingediende petitieijsten worden samengelegd met de lijst van ongeldig verklaarde handtekeningen, dit samen de door beroeper gevraagde petitieijsten met aanduiding in fluostift van de ongeldige handtekeningen zijn; dat aangezien beroeper eigenlijk reeds over deze informatie beschikt, de beroepsinstantie geen reden ziet waarom het gevraagde bestuursdocument niet aan beroeper openbaar mag worden gemaakt;”

In diezelfde beslissing oordeelde de Beroepsinstantie dat de openbaarmaking van de specimen van de handtekeningen uit het Belpicsysteem niet kan worden toegestaan:

“Overwegende dat de beroepsinstantie daarom van oordeel is dat, in toepassing van artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet, de openbaarmaking van de specimen van de handtekeningen uit het Belpicsysteem niet kan worden toegestaan;”

Het is de commissie niet duidelijk of de Beroepsinstantie deze visie op heden nog ondersteunt. Echter indien er tussen de initiatiefnemers en het lokaal bestuur van Zele geschillen zouden rijzen omtrent openbaarheid van bestuur, dan zal het toekomen aan de Beroepsinstantie om hierover te oordelen. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen kan hier geen beoordeling rond maken.

4) *Er wordt van uitgegaan dat burgers zich niet kunnen beroepen op de openbaarheid van bestuur om inzage te krijgen in de petitielijsten. Kan een burger vragen of zijn/haar handtekening werd gevalideerd?*

Of een burger zich kan beroepen op de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur om inzage te krijgen in de petitielijsten, zal geval per geval moeten worden onderzocht door uw bestuur. Uit het antwoord op de voorgaande vraag leiden wij af dat de Beroepsinstantie inzake Openbaarheid van Bestuur in het verleden reeds oordeelde dat de petitielijsten minstens in bepaalde gevallen (i.c. initiatiefnemers) openbaar gemaakt mogen worden.

De Adviescommissie merkt op dat zij hier geen beoordeling rond kan maken. Zulks komt toe aan het bestuur zelf. Indien er geschillen zouden rijzen omtrent openbaarheid van bestuur, dan zal het toekomen aan de Beroepsinstantie om hierover te oordelen.

DIT ADVIES WERD UITGEBRACHT MET EENPARIGHEID VAN STEMMEN.

Kaat Leus
(Signature)

Digitaal ondertekend
door Kaat Leus
(Signature)
Datum: 2023.09.26
21:30:17 +02'00'

De voorzitter
Kaat LEUS