

VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN

ADVIES VAV/2024/1

In haar vergadering van 16 februari 2024 om 10u00 heeft de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, samengesteld uit:

Mevrouw Kaat Leus, voorzitter, de heer Steven Vanhecke, ondervoorzitter, mevrouw Karen Deckers, de heer Stef Keunen (effectieve leden), mevrouw Sofie Hennau, de heer Thomas Van Langenhove (plaatsvervangende leden)

beraadslaagd over de hiernavolgende vragen die door de heer Tijs Posen bij e-mail van 23 januari 2024 werden gesteld:

1) Vraag tot beoordeling van volgende vraagstelling voor een gemeentelijke volksraadpleging:

- *“Moet de stad Tongeren aan de Limburgse vervoersregio voorstellen om het nieuwe vervoersplan van de Lijn te heronderhandelen rekening houdend met de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen?”*
- *“Moet de stad Tongeren aan het Vlaams parlement een verzoek richten om Basismobiliteit en het Derdebetalerssysteem zoals geformuleerd in het Vlaams Decreet 2001 (*) terug in te voeren in de beheersovereenkomst met De Lijn en in de Vlaamse decreten?”*
(*) https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Decreet_Basismobiliteit
- *“Moet de stad Tongeren in de vervoerregioraad pleiten om het mobiliteitsplan zoals gekend bij de burgers van voor 6 januari 2024 terug in te voeren om zo de burgers van een betere basisbereikbaarheid te voorzien?”*

2) Vraag tot beoordeling van volgende vraagstelling voor een provinciale volksraadpleging:

- *“Moet de provincie Limburg aan de Limburgse vervoerregio voorstellen om het nieuwe vervoersplan van de Lijn te heronderhandelen rekening houdend met de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen?”*
- *“Moet de provincie Limburg aan het Vlaams parlement een verzoek richten om Basismobiliteit en de Derdebetalersregeling zoals gedefinieerd in het Vlaams*

decreet van 2001 () terug in te voeren in de beheersovereenkomst met De Lijn en in de Vlaamse decreten.”*

(*) https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Decreet_Basismobiliteit

- 3) Dienen de formulieren waarop men tekent voor een provinciale volksraadpleging ook aan bepaalde vormvereisten te voldoen zoals die gelden voor de gemeentelijke formulieren? Initiatiefnemers, vraagstelling, de gegevens van de ondertekenaars (namen, geboortedag, adres, ...)?
- 4) Mag de neerlegging van de handtekeningen (petitie) gebeuren voor de verkiezingen van 2024 en moet het huidig bestuur de raadpleging dan nog organiseren voor 2025? Of dient de volgende bestuursploeg in 2025 dit te organiseren?
- 5) Moet de neerlegging van de petitie gebeuren na de verkiezingen en welk bestuur zal dan de raadpleging moeten organiseren? Het oude bestuur dat dan nog slechts een tweetal maanden heeft of het nieuwe bestuur?
- 6) Indien we in 2025 zouden verder gaan met een eventuele ophaling van handtekeningen die we in 2024 opstarten en dus pas in 2025 de petitie neerleggen mogen die handtekeningen van 2024 dan aangevuld worden met digitale handtekeningen? Die digitale ondertekening is immers pas mogelijk vanaf 2025 vandaar de vraagstelling.

ADVIES VAN DE VLAAMSE ADVIESCOMMISSIE VOOR VOLKSRAADPLEGINGEN

1. Vraag en situering

Op 23 januari 2024 ontving de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen een e-mail van burgerbeweging “Burgers Eerst” die overweegt een verzoek in te dienen voor een gemeentelijke en een provinciale volksraadpleging rond het nieuwe mobiliteitsplan van De Lijn. De burgerbeweging wil bij de VAV advies inwinnen omtrent de vraagstelling en omtrent de procedure van de organisatie van de volksraadpleging. Er werden nog geen handtekeningen ingezameld.

De Vervoerregio Limburg valt samen met de grenzen van de provincie, en is met 42 steden en gemeenten de grootste vervoerregio van Vlaanderen. Op 11 december 2023 heeft de Vlaams Minister van Mobiliteit en Openbare Werken het Regionale Mobiliteitsplan 2030-2050 voor de Vervoerregio Limburg officieel goedgekeurd, nadat bij unanieme goedkeuring de Vervoerregioraad het plan op 27 november 2023 definitief heeft vastgesteld¹.

De stad Tongeren is een van de 42 deelnemende gemeenten binnen deze vervoerregio, en is een van de 42 gemeenten binnen de provincie Limburg.

2. Beoordeling van de adviesvragen door de VAV

1) *Vraag tot beoordeling van volgende vraagstelling voor een gemeentelijke volksraadpleging:*

- *“Moet de stad Tongeren aan de Limburgse vervoersregio voorstellen om het nieuwe vervoersplan van de Lijn te heronderhandelen rekening houdend met de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen?”*
- *“Moet de stad Tongeren aan het Vlaams parlement een verzoek richten om Basismobiliteit en het Derdebetalerssysteem zoals geformuleerd in het Vlaams Decreet 2001 (*) terug in te voeren in de beheersovereenkomst met De Lijn en in de Vlaamse decreten?”*
(* https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Decreet_Basismobiliteit)
- *“Moet de stad Tongeren in de vervoerregioraad pleiten om het mobiliteitsplan zoals gekend bij de burgers van voor 6 januari 2024 terug in te voeren om zo de burgers van een betere basisbereikbaarheid te voorzien?”*

¹. Decr. VI. 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid, BS 12 juni 2019.

De Vlaamse adviescommissie is om volgende redenen van mening dat mag worden aanvaard dat de vragen een gemeentelijk respectievelijk provinciaal belang tot voorwerp hebben: (i) de gemeente en de provincie maken deel uit van de vervoerregio. De commissie verwijst naar haar [advies 2009/1](#): *“Het lokaal en provinciaal bestuur kan het gemeentelijk respectievelijk provinciaal belang behartigen in de vervoerregio doordat zij deel uitmaken van de vervoerregio”*; (ii) het mobiliteitsplan heeft een impact op lokaal niveau; (iii) de vervoerregio Limburg valt samen met de volledige provincie Limburg. De wijzigingen aan het mobiliteitsplan hebben ook een provinciale impact; (iv) de vraagstellers informeren in de vragen die zij wensen voor te leggen ook specifiek naar de rol die de gemeente en de provincie in dit proces moeten opnemen.

Artikel 307 van het decreet over het lokaal bestuur (hierna: 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. Een vraag mag noch onduidelijk, noch voor interpretatie vatbaar zijn.

Een duidelijke en ondubbelzinnige vraagstelling voldoet o.m. aan de volgende vereisten:

- geen dubbele ontkenningen in de vraag
- eenheid van onderwerp
- keuze voor concrete mogelijkheden (geen principes)
- vermijden van subjectieve termen
- er mag geen interpretatie mogelijk zijn
- geen suggestieve termen en argumenten in de tekst of de vraag.

In de eerste vraag wordt verwezen naar *“de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen”*. Daarbij dient evenwel te worden vastgesteld dat het voor een potentiële deelnemer aan een volksraadpleging niet duidelijk is wat concreet de inhoud is van (al) deze klachten en opmerkingen. Klachten en opmerkingen kunnen elkaar bovendien ook tegenspreken, waardoor geen eenduidige interpretatie mogelijk zal zijn en de draagwijdte en uitgangspositie van de vraag onduidelijk zullen zijn. Hiermee rekening houdende wordt voorgesteld om de vraag te herformuleren.

In de tweede vraag wordt gewerkt met een voetnoot. Dergelijke verwijzingen of voetnoten moeten worden vermeden. Volgens de commissie kan ook niet worden verwacht dat het brede publiek weet wat *“Basismobiliteit en het Derdebetalerssysteem zoals geformuleerd in het Vlaams Decreet 2001”* precies betekent. De burger zou dat echter moeten weten om zich op geïnformeerde wijze een oordeel te kunnen vormen over de vraag of de stad Tongeren een verzoek moet richten aan het Vlaams Parlement in deze. Dit zal minstens moeten worden gekaderd in de infobrochure.

Wat de derde vraag betreft, wordt verwezen naar *“het mobiliteitsplan zoals gekend bij de burgers van voor 6 januari 2024”*. Het dient te worden opgemerkt dat opnieuw enige voorkennis is vereist om op de vraag te kunnen antwoorden. Dit zal minstens moeten worden gekaderd in de infobrochure.

Bovendien is het gebruik van de zinsnede *“om zo de burgers van een betere basisbereikbaarheid te voorzien”* subjectief en suggestief. Dit moet worden vermeden in de

vraagstelling. Ook de invulling van het begrip ‘betere basisbereikbaarheid’ is vatbaar voor interpretatie. De commissie stelt voor om deze zinsnede niet aan te houden.

2) *Vraag tot beoordeling van volgende vraagstelling voor een provinciale volksraadpleging:*

- *“Moet de provincie Limburg aan de Limburgse vervoerregio voorstellen om het nieuwe vervoersplan van de Lijn te heronderhandelen rekening houdend met de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen?”*
- *“Moet de provincie Limburg aan het Vlaams parlement een verzoek richten om Basismobiliteit en de Derdebetalersregeling zoals gedefinieerd in het Vlaams decreet van 2001 (*) terug in te voeren in de beheersovereenkomst met De Lijn en in de Vlaamse decreten.”*
(*) https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Decreet_Basismobiliteit

Vooreerst kan worden verwezen naar de algemene overwegingen zoals weergegeven in het antwoord op de vorige vraag.

In de eerste vraag wordt weerom verwezen naar *“de klachten en opmerkingen die bij De Lijn, de overheden en de reizigersbeweging zijn binnen gekomen”*. Daarbij dient opnieuw te worden vastgesteld dat het voor een potentiële deelnemer van een volksraadpleging niet duidelijk is wat concreet de inhoud is van deze klachten en opmerkingen. Klachten en opmerkingen kunnen elkaar bovendien ook tegenspreken, waardoor geen eenduidige interpretatie mogelijk zal zijn en de inhoud en uitgangspositie van de vraag onduidelijk zullen zijn. Hiermee rekening houdende wordt voorgesteld om de vraag te herformuleren.

In de tweede vraag wordt gewerkt met een voetnoot. Dergelijke verwijzingen of voetnoten moeten worden vermeden. Volgens de commissie kan ook niet worden verwacht dat het brede publiek weet wat *“Basismobiliteit en het Derdebetalerssysteem zoals geformuleerd in het Vlaams Decreet 2001”* precies betekent. De burger zou dat echter moeten weten om zich op geïnformeerde wijze een oordeel te kunnen vormen over de vraag of de stad Tongeren een verzoek moet richten aan het Vlaams Parlement in deze. Dit zal minstens moeten worden gekaderd in de infobrochure.

3) *Dienen de formulieren waarop men tekent voor een provinciale volksraadpleging ook aan bepaalde vormvereisten te voldoen zoals die gelden voor de gemeentelijke formulieren? Initiatiefnemers, vraagstelling, de gegevens van de ondertekenaars (namen, geboortedag, adres, ...)*

Ja. Artikel 204 van het Provinciedecreet bepaalt dat voor een provinciale volksraadpleging een model moet worden gebruikt:

“Het verzoek wordt ingediend met een formulier dat bestaat uit een verzoekschrift en een petitie lijst.

Het verzoekschrift bevat de volgende vermeldingen:

1° de naam van de provincie;

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”.

Deze modellen vindt u als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 betreffende de organisatie van een provinciale volksraadpleging en op de [website van de Vlaamse overheid](#).

[Bijlage 1a](#) betreft het model van het verzoek tot het organiseren van een provinciale volksraadpleging. Bijlage 1b betreft het model van de petitielijst voor een provinciale volksraadpleging. Deze formulieren moeten inderdaad ook aan bepaalde vormvereisten voldoen zoals die gelden voor de gemeentelijke formulieren. Op het verzoekschrift wordt de vraagstelling geformuleerd en de gegevens van de initiatiefnemers vermeld, op de petitielijst worden de initiatiefnemers, de vraagstelling en de gegevens van de ondertekenaars (voornaam, achternaam, geboortedatum, adres, ...) opgenomen.

- 4) Mag de neerlegging van de handtekeningen (petitie) gebeuren voor de verkiezingen van 2024 en moet het huidig bestuur de raadpleging dan nog organiseren voor 2025? Of dient de volgende bestuursploeg in 2025 dit te organiseren?*
- 5) Moet de neerlegging van de petitie gebeuren na de verkiezingen en welk bestuur zal dan de raadpleging moeten organiseren? Het oude bestuur dat dan nog slechts een tweetal maanden heeft of het nieuwe bestuur?*

De vierde en vijfde vraag worden hieronder samen beantwoord.

Het decreet over het lokaal bestuur bepaalt dat een volksraadpleging niet kan worden georganiseerd in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden. Het decreet sluit echter niet uit dat het verzamelen van de handtekeningen, alsook de indiening van het verzoekschrift en de petitielijsten in deze periode gebeurt. Neerlegging kan bijgevolg zowel voor als na de verkiezingen van 13 oktober 2024 gebeuren.

De adviescommissie verwijst naar advies [VAV/2023/4](#). Het decreet voorziet niet in een specifieke termijn om na de overhandiging van de petitielijst de volksraadpleging te laten doorgaan. De norm die de adviescommissie hanteert, is de norm van de redelijke termijn (zie

adviezen [VAV/2011/9](#) en [VAV/2022/3](#)). 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.

Het komt de commissie niet toe zich uit te spreken of de eventuele volksraadpleging nog in 2024 na de verkiezingen kan worden georganiseerd, dan wel in 2025 wordt georganiseerd. Deze beoordeling komt het betrokken bestuur toe en zal afhangen van verschillende factoren waaronder het ogenblik waarop de petitie wordt ingediend en het moment waarop het bestuur de voorbereidende werkzaamheden kan aanvatten.

De adviescommissie verwijst naar advies [VAV/2023/4](#). Na de indiening van een verzoek tot volksraadpleging moet de gemeente eerst de geplaatste handtekeningen op de petitie verifiëren. Het lokaal bestuur moet voldoende tijd krijgen om de controle van de handtekeningen uit te voeren. Deze termijn is afhankelijk van het aantal handtekeningen dat geverifieerd moet worden, de wijze waarop de handtekeningen verzameld zijn, de leesbaarheid van de gegevens,...

Aansluitend dient volgens de commissie in rekening te worden gebracht dat te dezen de gemeentelijke administratie in de praktijk een grote werklast zal ondervinden ten gevolge van de geplande samenvoeging van gemeenten. Dit kan ook een element zijn waardoor het voor de oude gemeente mogelijks niet evident kan blijken om de volksraadpleging te organiseren in de periode tussen de verkiezingen en de effectieve samenvoeging van de gemeenten op 1 januari 2025.

De commissie is van mening dat het decreet voorrang verleent aan de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen. Het decreet verbiedt namelijk de organisatie van een volksraadpleging in de periode van twaalf maanden voorafgaand aan de verkiezingen. De doelstelling van de decreetgever is om te vermijden dat de volksraadpleging wordt ingezet als een politiek middel in de (sper)periode voor de verkiezingen. In de geest van deze doelstelling is het voor de commissie een aandachtspunt dat als het verzoekschrift voor de verkiezingen wordt ingediend, het de verkiezingen niet beïnvloedt. Er zijn andere manieren om binnen een verkiezingsperiode aandacht te vragen voor welbepaalde aangelegenheden.

De commissie merkt verder op dat het doel van een volksraadpleging het beïnvloeden van het bestuur en van het beleid is. Vanuit dit doel lijkt het de commissie zinvol om het verzoekschrift pas in te dienen in 2025 en te richten aan het bestuur van de nieuwe gemeente. Op die manier worden alle burgers betrokken en kan het nieuwe verkozen bestuur het resultaat van de volksraadpleging meteen meenemen. Het thema van de vraagstelling, rond de basismobiliteit en het nieuwe vervoersplan, stopt namelijk niet aan de grens van de oude gemeente maar geldt evenzeer voor het volledige grondgebied van de nieuwe gemeente. Om die reden raadt de commissie aan om pas in 2025 een verzoekschrift in te dienen.

Tot slot wijst de commissie erop dat voor gemeenten die fuseren, vanaf de beslissing van de gemeenteraden over het gezamenlijk voorstel tot samenvoeging, de periode start waarbinnen besturen alleen nog lopende zaken kunnen behandelen.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de commissie adviseert om het verzoekschrift en de petitie lijsten pas in te dienen na de samenvoeging van de gemeenten Tongeren en Borgloon en het verzoek m.a.w. te richten aan de nieuwe bestuursorganen van de nieuwe gemeente.

Als de vraagsteller dit advies van de commissie volgt, dient daarmee rekening te worden gehouden bij het verzamelen en het invullen van het verzoekschrift.

6) Indien we in 2025 zouden verder gaan met een eventuele ophaling van handtekeningen die we in 2024 opstarten en dus pas in 2025 de petitie neerleggen mogen die handtekeningen van 2024 dan aangevuld worden met digitale handtekeningen? Die digitale ondertekening is immers pas mogelijk vanaf 2025 vandaar de vraagstelling.

De commissie merkt op dat de digitale ondertekening mogelijk is sinds 1 oktober 2023 voor een gemeentelijke volksraadpleging. Deze mogelijkheid bestaat (nog) niet voor een provinciale volksraadpleging.

De commissie heeft er in het verleden reeds op gewezen dat een verzoek tot organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging dat ondersteund is door onvoldoende handtekeningen niet ontvankelijk is en dat het teruggeven van de “petitie lijsten” met het oog op aanvulling niet mogelijk is. Enige “aanvulling” dient dus te gebeuren voor de neerlegging van de petitie lijsten.

Daarnaast handhaaft de commissie het standpunt ingenomen in het advies [VAV/2016/4](#). Het minimum percentage van de inwoners dat het verzoek moet steunen, wordt berekend op het aantal inwoners van de dag dat het verzoekschrift wordt ingediend. Dit aantal zal blijken uit het bevolkingsregister op de dag dat het verzoekschrift wordt ingediend. Het is bijgevolg het aantal inwoners van de gemeente op de dag van het indienen van het verzoekschrift, dat in aanmerking genomen wordt voor de berekening van genoemde percentages om na te kunnen gaan of er voldoende handtekeningen werden verzameld.

Op 1 januari 2025 gaat stad Tongeren een fusie aan met Borgloon. Als de petitie lijst na 1 januari 2025 wordt ingediend, zal het gezamenlijk inwonersaantal van de nieuwe fusiegemeente gelden.

Ten gronde bepaalt artikel 1/1 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’, zoals gewijzigd bij besluit van 14 juli 2023, dat het verzoekschrift en de petitie lijst of -lijsten op om het even welke drager opgemaakt en bezorgd kunnen worden, zolang al de volgende voorwaarden zijn vervuld:

*“1° het gemeentebestuur heeft op elk ogenblik toegang tot de gegevens, vermeld in artikel 311, tweede en derde lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, en kan er op elk ogenblik over beschikken;
2° de integriteit, authenticiteit, onweerlegbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens, vermeld in artikel 311, tweede en derde lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, is gegarandeerd;
3° de handtekeningen voldoen aan de definitie, vermeld in artikel 8.1, 2° en 3°, van het Burgerlijk Wetboek.”*

Artikel 1/2 van voormeld besluit bepaalt dat het verzoekschrift het aantal petitielijsten en in voorkomend geval de vindplaats ervan vermeldt.

Het is bijgevolg mogelijk om zowel een digitale versie als een versie op papier bij uw verzoekschrift voor een gemeentelijke volksraadpleging te voegen, op voorwaarde dat dit duidelijk blijkt uit uw verzoekschrift, en op voorwaarde dat alle petitielijsten aan alle cumulatieve voorwaarden zoals beschreven in de regelgeving voldoen. Voor een provinciale volksraadpleging is het digitaal verzamelen van handtekeningen nog niet mogelijk.

DIT ADVIES WERD UITGEBRACHT MET EENPARIGHEID VAN STEMMEN.

Kaat Leus

De voorzitter
Kaat LEUS