



Vlaams
Parlement

ingediend op **786** (2015-2016) – Nr. 1
19 mei 2016 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Rik Daems, Gwendolyn Rutten, Bart Somers,
Mathias De Clercq, Willem-Frederik Schiltz en Ann Brusseeel

betreffende het stemrecht voor studenten
in de stad waar ze studeren

Stemrecht voor lokale verkiezingen als evidentie

Het stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen is vandaag voorbehouden aan de Belgen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en in de bevolkingsregisters van de betrokken gemeente ingeschreven zijn, en zich bovendien niet bevinden in één van de gevallen van uitsluiting of schorsing van het kiesrecht. Daarnaast hebben ook de EU-onderdanen stemrecht in de betrokken gemeente voor zover zij daar zijn ingeschreven en minstens 18 jaar oud zijn. Tot slot kunnen ook niet-EU-onderdanen na vijf jaar ononderbroken wettelijk verblijf het stemrecht verwerven, nadat zij een verklaring hebben ondertekend waarin de kiezer zich ertoe verbindt de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden na te leven. Eens ingeschreven als kiezer, zijn alle categorieën onderworpen aan de opkomstplicht.

Uit de kiesvoorwaarden en de uitbreiding van het stemrecht naar niet-Belgische onderdanen kan een duidelijke wens van de wet- en decreetgever worden afgeleid om zo veel mogelijk inwoners van een gemeente te laten deelnemen aan de lokale democratie. Het niveau van een stad of gemeente is immers het meest nabije bestuursniveau en raakt aan de levensomgeving van iedere inwoner. De veiligheid, het ophalen van het afval, de voorzieningen inzake vrije tijd enzovoort: het zijn allemaal zaken waarvoor de plaats waar men gevestigd is bepalend is voor de ervaring met het lokale bestuur. Hoe meer mensen zich actief betrokken voelen bij het lokale politieke leven van de stad waar ze verblijven, hoe beter dat bestuur kan inspelen op de wensen en voorkeuren van de bevolking en hoe meer er een breder draagvlak kan groeien voor het gevoerde beleid.

Discriminatie van de Vlaamse kamerstudent

De regelgeving inzake lokale verkiezingen houdt vandaag evenwel geen rekening met de situatie van Belgische studenten die op kamers wonen in een universiteits- of hogeschoolstad. Hoewel zij duidelijk gedurende de meerderheid van de tijd verblijven in de stad waar ze studeren, hebben ze toch niet op een eenvoudige manier de mogelijkheid om hun democratisch stemrecht uit te oefenen en dus mee richting te geven aan het beleid waarvan ze het meeste effect voelen. Dit is een duidelijke discriminatie met bijvoorbeeld buitenlandse EU-studenten die in Vlaanderen verblijven. Deze tienduizenden studenten – of ze nu kort of lang in Vlaanderen studeren – mogen wel stemmen voor de gemeenteraad in de stad waar ze studeren. Zo ontstaat een paradoxale situatie dat een Nederlandse student uit Breda die in Antwerpen studeert daar wel mag stemmen, maar een Vlaamse kotstudent uit Mechelen niet. Meer zelfs, in de huidige stand van de regelgeving kan deze Nederlandse student zelfs tot gemeenteraadslid of schepen worden verkozen.

Daarom menen de indieners van deze conceptnota dat deze discriminatie moet worden weggewerkt en dat aan studenten het recht gegeven moet worden om hun opkomstplicht te vervullen in de stad waar zij om studieredenen verblijven. De Vlaamse kotstudent is nochtans evenzeer Europeaan, wordt in de meeste gevallen onderworpen aan een soort kamerbelasting – die als een soort verblijfsbelasting kan worden gezien –, dient bij te dragen via retributies, bijvoorbeeld voor huisvuilophaling, lidmaatschap van de lokale bibliotheek, toegangsprijs tot het zwembad enzovoort. Bovendien dragen studenten ook zelf of via de ouders bij tot de algemene belastingspot, waar ook de betrokken stad via het Gemeentefonds een deel van krijgt. Het is dus niet zo dat het hier gaat om een groep die op geen enkele manier financieel bijdraagt. Laat ons ook niet vergeten dat steeds meer studenten economisch actief worden, bijvoorbeeld via een studentenjob of als zelfstandige en op die manier ook vaak economische meerwaarde opleveren in de stad waar ze studeren.

Een kotstudent verblijft tijdens zijn studie – gemiddeld drie tot vijf jaar – normaal meer dan tien maanden per jaar in de studentenstad en bij herexamens zelfs het hele jaar. Door de flexibilisering in het hoger onderwijs dreigt de studieduur voor een aantal studenten bovendien ook te verlengen, wat de discussie enkel maar prangender maakt. Daarnaast verliezen vele studenten hun hart in de betrokken stad, zodat zij er nog vele jaren blijven wonen en daar een job zoeken. Het mag dus wel duidelijk zijn dat hun belangen soms meer in de studentenstad liggen dan in de gemeente waar de ouderlijke woning staat, waar zij (misschien nog) ieder weekend naartoe gaan. Ook voor de stad zelf zijn de studenten een aanzienlijke bron van inkomsten – gaande van de horeca tot de kleinhandel – zodat het niet meer dan billijk is dat de student er vertegenwoordigd wordt. En hoe kan dat beter dan het stemrecht toe te kennen?

Draagvlak en opportuniteit van het voorstel

De fractie van de indieners van de conceptnota pleit reeds geruime tijd voor dit zogenaamde studentenstemrecht, onder meer via een wetsvoorstel in de Senaat.¹ Zij staat daarmee niet alleen. De afgelopen jaren zijn vanuit de verschillende grote studentenstudenten, zoals Gent en Leuven, bij monde van hun burgemeesters² en daarin bijgetreden door onder meer Hasselt³, stemmen opgegaan om studenten stemrecht te geven in de stad waar ze studeren. Ook de representatieve studentenraden en -organisaties zijn vragende partij. Uit een enquête uit 2011, uitgevoerd door de Leuvense Overkoepelende Kringorganisatie (LOKO), bij 700 van de 35.000 Leuvense studenten, blijkt dat een substantieel deel van de studenten, namelijk 35%, ervoor zou opteren om in Leuven in plaats van de thuisstad te stemmen. Dat zijn dus ongeveer 10.000 studenten op een huidige kiezerspopulatie van bijna 68.000. Driekwart van de ondervraagde studenten wil de keuzemogelijkheid.⁴ Dat geeft aan dat er wel degelijk een draagvlak en vraag is.

Zowel de studentensteden als de studenten zelf zien het stemrecht als een belangrijke sleutel om het democratisch en harmonieus samenleven in hun stad te bevorderen. Veel steden krijgen immers af te rekenen met een snel groeiende studentenpopulatie waardoor een tweedeling dreigt te ontstaan. Vaak is er onbegrip tussen de 'autochtone' bevolking die in de stad woont en het stemrecht heeft en de studenten, die worden gezien als tijdelijke inwoners. Dat onbegrip heeft voor een groot stuk te maken met het gebrek aan een gedeelde democratische ruimte waarbinnen deze groepen met elkaar in dialoog kunnen gaan. Alle inwoners van een stad – of ze daar nu geboren of getogen zijn, dan wel daar als student verblijven – hebben gedeelde belangen. Het stemrecht voor studenten kan die kloof helpen overbruggen.

De opportuniteit van het voorstel is ook nooit zo groot geweest in het licht van de aankomende lokale verkiezingen van 2018 waarbij een herziening van de regelgeving wordt verwacht. De mogelijkheid voor het studentenstemrecht moet in dat debat worden betrokken. Verder is het ook zo dat door de zesde staatshervorming Vlaanderen belangrijke bevoegdheden heeft verworven op het vlak van gezinsbijslagen, fiscale autonomie enzovoort. Dit maakt het mogelijk een principiële debat te voeren over het sociaal en fiscaal statuut van de student dat uiteraard met dit voorstel kan worden samengelezen. Tot slot ligt het voorstel ook helemaal in de lijn van het Vlaamse regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1) dat meer vrijheid en vertrouwen wil geven aan de lokale besturen. Gelet op de vraag van de studentensteden om de mogelijkheid te krijgen hun verblijvende studenten bij het lokale politieke leven te betrekken, lijkt het gepast op die wens in te gaan.

¹ *Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr. 2-201/1. Wetsvoorstel van mevrouw Martine Taelman en de heer Vincent Van Quickenborne tot wijziging van de artikelen 1 en 65 van de gemeentekieswet.

² *Het Laatste Nieuws*, 14 januari 2011.

³ *Het Belang van Limburg*, 18 januari 2011.

⁴ *Veto*, 9 mei 2011.

Debat met verschillende aspecten

Uiteraard dient het debat over het studentenstemrecht ruim genoeg te worden gevoerd in het licht van de impact die studenten nu reeds hebben op de steden waar ze verblijven. Enerzijds is er daarom de politieke participatie van studenten in de stad waar ze feitelijk verblijven tijdens hun studies en anderzijds is er de compensatie voor de kosten die ze meebrengen voor diezelfde stad. De beste manier om deze twee vliegen in één klap te slaan, zou daarom de mogelijkheid zijn om het eenvoudiger te maken voor studenten om zich te domiciliëren in de studiestad.

De regelgeving omtrent de verblijfs- en bevolkingsregisters is evenwel een federale aangelegenheid, die een impact heeft op verschillende sociale aspecten, zoals de gezinsbijslagen, studiebeurzen, het fiscaal ten laste zijn van de ouders, het recht op leefloon enzovoort. Een aantal aspecten blijven daarvan ook federaal, maar een aantal aspecten zijn wel degelijk inmiddels Vlaamse bevoegdheid geworden. Het Vlaamse Gewest is ook integraal bevoegd voor de organisatie van de lokale besturen, alsook voor de financiering. Hoewel de bevoegdheid inzake het statuut van studenten dus niet homogeen is, kan Vlaanderen toch in belangrijke mate maatregelen uitwerken die zo maximaal mogelijk de ideale toestand benaderen.

De discussie wordt vaak ook in verband gebracht met de verdeling van het Gemeentefonds. Vandaag worden studenten in de categorie 'leerlingen' opgenomen. Een stad of gemeente wordt dus gecompenseerd voor de aanwezigheid van onderwijsinstellingen, die bijvoorbeeld bijkomende lasten opleveren op het vlak van mobiliteit, (verkeers)veiligheid, flankerend onderwijsbeleid, het zogenaamde studentenbeleid enzovoort. Daarbij wordt echter vergeten dat een deel van de studenten niet zomaar een gebruiker is van de dienstverlening of faciliteiten van een stad, maar eigenlijk een quasi-inwoner is die het overgrote deel van de tijd in de stad aanwezig is. Dit betekent dus ook bijkomende lasten op het vlak van huisvuilophaling, huisvesting enzovoort. Dat studenten hier anders worden benaderd dan bijvoorbeeld de toeristen in tweede verblijven aan de kust, is niet langer houdbaar.

Modaliteiten: maximale keuzevrijheid voor de student

Als onderdeel van het studentenstemrecht zijn er uiteraard een aantal modaliteiten die dienen te worden geregeld. Zo is er het criterium dat een student de mogelijkheid zou geven zich in te schrijven in een bepaalde stad waar hij of zij studeert. Door de flexibilisering van het hoger onderwijs kan een student steeds meer een eigen programma samenstellen, dat niet noodzakelijk hoeft neer te komen op een voltijdse inschrijving aan één bepaalde universiteit of hogeschool. Bovendien zijn er door een aantal fusiegolven ook instellingen van hoger onderwijs met meerdere vestigingsplaatsen. Het lijkt evenwel gepast om toch een minimale verbondenheid met een vestigingsplaats van een bepaalde onderwijsinstelling te vereisen, waarbij ook wordt vermeden dat een student zou kunnen kiezen tussen verschillende studentensteden. Gedacht kan worden aan een minimaal programma van 32 studiepunten bijvoorbeeld.

Verder lijkt het essentieel om de student een keuzevrijheid te gunnen om al dan niet ingeschreven te worden in de lijst van de kiezers in de stad waar hij studeert. Dat ligt ook in de lijn van het recht dat EU-studenten hebben in Vlaanderen. Het gaat daarbij niet om een verplichting, maar om een mogelijkheid. Er zal dus met andere woorden een actieve wens van de student moeten zijn om, ten laatste op de datum waarop de lijst van de kiezers wordt opgemaakt, ingeschreven te worden op de lijst van de gemeenteraadskiezers van de stad waar hij studeert. Merk op dat, aangezien het academiejaar start in september, maar de kiezerslijst enkele maanden eerder wordt opgemaakt, het in principe niet mogelijk zal zijn

voor eerstejaarsstudenten om zich te registreren. Dat lijkt ons billijk te zijn om toch een minimale verbondenheid tussen de stad en de student te vereisen.

Er stelt zich ook nog de problematiek van studenten die in een ander gewest studeren dan waar ze gedomicilieerd zijn. Concreet voorbeeld: een Antwerpenaar die in Brussel gaat studeren of een inwoner van Namen die in Gent studeert. Zonder een afdoende regeling zou dan een nieuwe discriminatie ontstaan tussen de 'Vlaams-Vlaamse' en de EU-studenten enerzijds en de studenten die een intra-Belgische gewestgrens overschrijden om te studeren anderzijds. In het ideale geval wordt deze aangelegenheid door de drie gewesten op een gelijkaardige manier geregeld. De formule van een gemeenschappelijk decreet zou hiervoor kunnen worden onderzocht. Bij gebreke daaraan zal een alternatieve oplossing moeten worden gezocht die de effecten van een mogelijke discriminatie zo maximaal mogelijk beperkt.

Daarbij zijn er twee mogelijkheden. Ofwel wordt het studentenstemrecht enkel voorbehouden aan zij die effectief de juridische keuzevrijheid hebben tussen het stemmen in de thuisstad of de studentenstad. Dit zou dan betekenen dat indien in de toekomst andere gewesten meestappen in een systeem van studentenstemrecht ze ook onder die Vlaamse bepaling zouden vallen. Ofwel wordt ervoor geopteerd om de studenten die in Vlaanderen studeren hoe dan ook de mogelijkheid van stemrecht te geven, ongeacht of men al dan niet elders buiten het Vlaamse Gewest dat stemrecht gebruikt. Dat zou in concreto kunnen betekenen dat iemand bijvoorbeeld voor de Brusselse én de Leuvense gemeenteraad kan stemmen. Aangezien het hier gaat om twee totaal verschillende politieke instellingen, is er geen sprake van een dubbel stemrecht. Door de regionalisering is er overigens geen verplichting dat de gemeenteraadsverkiezingen in heel het land op dezelfde dag worden gehouden. Deze anomalie is op zich dus niet democratisch problematisch, maar zal vooral een aansporing zijn voor de andere gewesten om te oordelen of ze deze situatie tolereren, dan wel of ze deze groep zal uitsluiten van het stemrecht in de eigen gemeenten.

Een finale vraag die zich stelt is in hoeverre het recht om een stem uit te brengen in de studentenstad ook het recht impliceert om daar verkozen te worden. In het geval van de EU-student is het antwoord bevestigend, dus het lijkt logisch om dit ook door te trekken tot de Vlaamse student. Het actief en het passief kiesrecht zijn dus met elkaar verbonden. Het zou wel kunnen worden overwogen of bij de effectieve opname van een mandaat een verblijfsvoorwaarde kan worden opgelegd. Met andere woorden, indien een student wordt verkozen tot gemeenteraadslid of schepen, zou deze zich binnen een bepaald tijdsbestek in de betrokken stad moeten vestigen om het mandaat te kunnen blijven uitoefenen.

Juridische uitwerking

De invoering van het studentenstemrecht vereist een aanpassing van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, door een aanpassing van titel 3 in verband met de kiesvoorwaarden en de kiezerslijsten.

Rik DAEMS
Gwendolyn RUTTEN
Bart SOMERS
Mathias DE CLERCQ
Willem-Frederik SCHILTZ
Ann BRUSSEEL