Vlaams
Parlement

stuk **1061 (**2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 30 maart 2011 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009

verzendcode: BUI

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet 13
Advies van de Raad van State 17
Advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen 23
Ontwerp van decreet 37
Bijlage: – Nederlandse vertaling van het aanvullend protocol 43
– Engelse tekst van het aanvullend protocol 49

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Het Europees handvest inzake lokale autonomie

Het Europees handvest inzake lokale autonomie werd op 15 oktober 1985 aangenomen en opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. Het was het resultaat van een reeks initiatieven en gesprekken binnen de Raad van Europa. De lokale overheden koesterden sinds lang de ambitie de lokale autonomie in Europa te beschermen en te verstevigen door middel van een document waarin de door alle democratische staten erkende beginselen vervat zijn. De Raad van Europa was als verdediger van de rechten van de mens en van de democratische beginselen, het aangewezen kader voor het opstellen van dat document. Bovendien erkende de organisatie het belang van de lokale besturen door de oprichting in 1957 van een representatief orgaan op Europees vlak, dat later de Bestendige conferentie van de lokale en regionale besturen van Europa (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, CPLRE) en in 1994 het Congres van Lokale en Regionale Overheden (Congress of Local and Regional Authorities) geworden is.

Het Europees handvest inzake lokale autonomie moest zorgen voor het opvullen van de leemte aan gemeenschappelijke Europese normen inzake de omschrijving en de bescherming van de rechten van de lokale besturen. Die besturen staan immers het dichtst bij de burger en bieden hem de mogelijkheid daadwerkelijk deel te nemen aan de besluitvorming die betrekking heeft op zijn dagelijkse omgeving.

Het handvest verplicht de partijen fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de lokale gemeenschappen waarborgen. Het geeft gestalte aan de idee dat de graad van autonomie van de lokale besturen recht evenredig is met de graad van ontwikkeling van de democratie in een land.

België ondertekende het handvest op 15 oktober 1985, maar kon het aanvankelijk niet bekrachtigen, onder meer omdat de wetgeving niet volledig in overeenstemming was met alle verdragsbepalingen en de gewesten onderling en de federale overheid het in eerste instantie oneens waren voor welke artikelen een voorbehoud zou gemaakt worden.

Het handvest werd goedgekeurd bij het decreet van 19 maart 2004 en trad voor België uiteindelijk in werking op 1 december 2004. De Belgische ratificatieakte was vergezeld van twee verklaringen. Enerzijds werden overeenkomstig artikel 12.2 van het handvest de artikelen aangeduid waarvoor België zich gebonden acht. Anderzijds werd overeenkomstig artikel 13 verklaard dat de verdragsbepalingen van toepassing zullen zijn op de provincies en de gemeenten, en niet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Op uitzondering van Andorra, Monaco en San Marino zijn alle lidstaten van de Raad van Europa partij bij het handvest.

2. Ontstaan van het aanvullend protocol

Het aanvullend protocol werd opgesteld door het Europees Comité voor Lokale en Regionale Democratie (European Committee for Local and Regional Democracy, CDLR), waaraan ook Vlaamse ambtenaren deelnemen. Het is het resultaat van het intergouvernementele werk dat de Raad van Europa gedurende twee decennia leverde op het vlak van een democratische participatie op lokaal niveau.

In 1978 namen de Europese ministers bevoegd voor lokale besturen een resolutie aan over de participatie van de burgers op gemeentelijk niveau. Hetzelfde thema kwam aan bod in de besluiten die zij in 1980 namen tijdens een volgende vergadering.

Tijdens de daaropvolgende jaren nam het Comité van ministers in aansluiting op verschillende rapporten van het CDLR, een aantal resoluties aan, onder meer inzake de participatie op gemeentelijk vlak, de organisatie van volksraadplegingen en de deelname van burgers aan het lokale openbare leven.

In de verklaring van Boedapest die in februari 2005 aangenomen werd, noemden de Europese ministers bevoegd voor lokale en regionale besturen, goed lokaal en regionaal bestuur een essentiële doelstelling waarnaar de lidstaten dienden te streven om een antwoord te bieden op de uitdagingen waarmee de maatschappij te maken heeft, en om tegemoet te komen aan de rechtmatige verwachtingen van de burgers. In de Boedapest-agenda, die tezelfdertijd aangenomen werd en in mei 2005 bevestigd werd op de top van staatshoofden en regeringsleiders, schreven de ministers de uitdagingen en acties in die tijdens de periode 2005-2010 aan bod dienden te komen. De ministers kwamen overeen om de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van verdragsrechtelijke bepalingen inzake de participatie van de burgers op lokaal en regionaal niveau, te onderzoeken.

Het CDLR en zijn subcomité van experts inzake democratische participatie en ethiek (LR – DP) onderzochten de verschillende opties. Daarna deden zij concrete voorstellen. In oktober 2007 gaven de bevoegde ministers hun politiek akkoord. Zij vroegen de opmaak van een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie dat vóór 31 december 2008 voor goedkeuring diende voorgelegd te worden aan het Comité van ministers. In dat protocol dienden volgende thema's aan bod te komen:
– het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak;
– het recht op informatie door lokale besturen;
– de verplichtingen van de lokale besturen om de uitoefening van die rechten mogelijk te maken.

Het CDLR en het comité van experts inzake goed democratisch bestuur op lokaal en regionaal niveau (LR-GG) dat in 2009 in de plaats kwam van het LR-DP, beëindigden hun opdracht in april 2009. Het aanvullende protocol werd aangenomen door de permanente vertegenwoordigers bij de Raad van Europa op 9 september 2009.

3. Doel en belang van het aanvullend protocol

Het aanvullend protocol wil het recht van elke burger om deel te nemen aan aangelegenheden van lokale besturen, inschrijven in het toepassingsgebied van het Europees handvest inzake lokale autonomie. De vestiging van een dergelijk individueel recht is het resultaat van een lange evolutie in de verschillende Europese landen. Die landen erkennen het fundamentele belang van de betrokkenheid van de burger in het openbare leven. Democratische instellingen kunnen niet functioneren zonder de participatie van de burger.

Drie redenen moeten dat benadrukken:
– participatie is cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen;
– overheden moeten luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen;
– participatie heeft een intrinsieke waarde: zij geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken.

Bijkomende rechten voor individuele personen op lokaal vlak verzwakken geenszins het fundamentele belang en de geldigheid van de bepalingen van het handvest zelf. Het handvest belichaamt de overtuiging dat de graad van autonomie die lokale besturen genieten, kan beschouwd worden als een blijk van ware democratie. Door rechten voor individuele personen toe te voegen, kan het handvest zijn rol als baken voor de democratie alleen maar vergroten.

Aanvankelijk was het de bedoeling om ook het recht op toegang tot officiële documenten op te nemen. Daarvan werd uiteindelijk afgezien na de goedkeuring van een apart verdrag. Het verdrag inzake de toegang tot officiële documenten werd op 18 juni 2009 aangenomen, en door België mede namens de Vlaamse overheid ondertekend. In de preambule wordt verwezen naar dit verdrag om de band tussen beide verdragen te onderlijnen.

4. Vlaams beleid

De Vlaamse Regering wil een partnerschap met sterke lokale besturen. Zij zet zich tijdens deze beleidsperiode sterk in voor de verbetering van de eigen binnenlandse organisatie. Uitgangspunten daarbij zijn: het beginsel van de subsidiariteit, de versterking van de bestuurskracht van alle lokale besturen, een drastische vereenvoudiging van de vele intermediaire structuren en organen, herfinanciering van de steden en gemeenten, een sterk partnerschap tussen Vlaanderen en de provincies en de lokale besturen op basis van gelijkwaardigheid (regeerakkoord 2009-2014).

II. SPECIFIEKE TOELICHTING VAN HET AANVULLEND PROTOCOL

In de preambule wijzen de verdragsluitende staten erop dat het recht te participeren in het openbare bestuur één van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Dit beginsel is van fundamenteel belang voor de lokale autonomie. Het is wenselijk het handvest aan te vullen met bepalingen waarin het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale besturen gewaarborgd wordt.

De verwijzing naar het verdrag inzake de toegang tot officiële documenten werd, zoals gezegd, ingeschreven om het verband tussen beide verdragen te beklemtonen.

Artikel 1. Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale besturen

De verdragsluitende staten waarborgen dat iedereen het recht heeft te participeren in aangelegenheden van lokale besturen. Dit recht moet het mogelijk maken om de uitoefening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lokale besturen te bepalen of te beïnvloeden. Wettelijke bepalingen moeten de uitoefening van dat recht mogelijk maken. Eveneens bij wet moeten de eigen onderdanen van de staat het recht krijgen om als kiezer of kandidaat deel te nemen aan de verkiezing voor lokale raden. De verdragsluitende staten mogen bij wet wel voorwaarden, formaliteiten of beperkingen opleggen, maar die moeten verenigbaar zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de staat in kwestie.

Het aanvullend protocol stelt ook dat het kiesrecht van niet-onderdanen die op het grondgebied van een lokaal bestuur verblijven bij wet moet geregeld worden, in overeenstemming met de grondwet en internationale verplichtingen van een staat. Wat België betreft, kan verwezen worden naar artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet, waarin staat dat de wet het stemrecht kan regelen van de burgers van de Europese Unie (EU) die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België (meer bepaald richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij

gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten) en tot andere niet-onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald (meer bepaald de wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen).

Het toelichtende rapport van de Raad van Europa stelt duidelijk dat uit deze bepaling geen individueel stemrecht voor niet-onderdanen voortvloeit. De bepaling heeft enkel tot bedoeling om te vereisen dat zo'n individueel stemrecht, wanneer het wordt toegekend, wettelijk wordt verankerd. Het individuele stemrecht van niet-onderdanen zelf kan internationaal verankerd worden door deel C van de Conventie van de Raad van Europa inzake de participatie van vreemdelingen aan het openbare leven op lokaal niveau van 5 februari 1992 te aanvaarden, waar België tot nader order geen partij bij is.

In België blijft dit wettelijk verankerde stemrecht voor niet-onderdanen in de huidige stand van zaken beperkt tot de verkiezingen voor de gemeenteraad (en verkiezingen voor de districtsraden, waar die bestaan). In de beleidsnota Binnenlands Bestuur (*Parl. St.* Vl. Parl. 2009-10, nr. 185/1) werd aangekondigd dat met de federale overheid in overleg zal getreden worden om anomalieën in de kieswetgeving weg te werken, waaronder de onmogelijkheid van EU-burgers om deel te nemen aan de verkiezing van de OCMW-raad in de zes Vlaamse randgemeenten en Voeren of aan de provincieraadsverkiezingen. Aangezien het protocol niet rechtstreeks beoogt om individueel stemrecht aan niet-onderdanen toe te kennen, is het echter niet nodig om de toepassing van deze bepaling te beperken tot de gemeenten.

Artikel 2. Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

Dit artikel bevat een niet-exhaustieve opsomming van maatregelen die de verdragsluitende staten moeten treffen om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken.

De verdragsluitende staten moeten lokale overheden de bevoegdheid geven om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken, te bevorderen en te vergemakkelijken. Zij moeten de instelling waarborgen van procedures inzake burgerparticipatie (volksraadplegingen, referenda, petities), van procedures voor toegang tot officiële documenten, van maatregelen om tegemoet te komen aan de noden van diverse categorieën van personen die belemmeringen ondervinden om te participeren, en van mechanismen en procedures voor het behandelen van klachten en van suggesties betreffende het functioneren van lokale besturen en overheidsdiensten. Tot slot moeten de partijen het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën aanmoedigen. Voor Vlaanderen kan verwezen worden naar de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging en naar de passieve en actieve openbaarheid van bestuur.

Vlaanderen heeft hieromtrent het volgende verwezenlijkt:
1° gemeente:
- artikel 197 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad organiseert bij reglement een systeem van klachtenbehandeling;
- artikel 199 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan;
- artikel 200, §1, van het Gemeentedecreet. Onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, kan alleen de gemeenteraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren;

– artikel 200bis, ter en quater van het Gemeentedecreet. De inwoners hebben het recht – onder bepaalde voorwaarden – te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad;
– artikel 201 van het Gemeentedecreet. Ieder heeft het recht verzoekschriften betreffende onderwerpen die tot de bevoegdheid van de gemeente behoren, door een of meer personen ondertekend, schriftelijk bij de organen van de gemeente in te dienen;
– artikelen 205 tot en met 220 van het Gemeentedecreet over de gemeentelijke volksraadpleging;

2° provincie: het Provinciedecreet bevat gelijkaardige bepalingen in de artikelen 190 tot en met 214:
– artikel 190 van het Provinciedecreet. De provincieraad organiseert bij reglement een systeem van klachtenbehandeling;
– artikel 192 van het Provinciedecreet. De provincieraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de provinciale dienstverlening en bij de evaluatie ervan;
– artikel 193, §1, van het Provinciedecreet. Onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, kan alleen de provincieraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het provinciebestuur te adviseren;
– artikel 193bis van het Provinciedecreet. De inwoners hebben het recht – onder bepaalde voorwaarden – te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de provinciale beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de provincieraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de provincieraad;
– artikel 194 van het Provinciedecreet. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, schriftelijk bij de organen van de provincie in te dienen;
– artikelen 198 tot en met 214 van het Provinciedecreet over de provinciale volksraadpleging;

3° passieve en actieve openbaarheid van bestuur: het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Bij de plannings- en besluitvormingsprocessen voor regelgeving die uitvoering geeft aan het recht op participatie moeten de lokale overheden geraadpleegd worden. Dit gebeurt in Vlaanderen zowel door informeel overleg met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) als via hun lidmaatschap van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) en van andere strategische adviesraden, waar zij via verplichte adviezen formeel bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

Artikel 3. Overheden waarop het protocol van toepassing is

De verdragsluitende staten hebben de mogelijkheid om te bepalen welke lokale of regionale overheden vallen onder de toepassing van het protocol en welke zij uitsluiten van zijn toepassingsgebied. Wat België betreft, zal het toepassingsgebied worden afgestemd op dat van het Europese handvest zelf, wat wil zeggen dat het beperkt blijft tot de gemeenten en de provincies. Dit zit ook vervat in artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet.

Artikel 4. Territoriale toepassing

De verdragsluitende staten kunnen de gebieden aanwijzen waarop het protocol van toepassing is.

Artikel 5. Ondertekening en inwerkingtreding

Het aanvullend protocol staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa die het handvest ondertekend hebben. Een lidstaat kan het protocol enkel bekrachtigen, aanvaarden of goedkeuren na of tegelijkertijd met de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het handvest.

Het protocol treedt in werking de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neergelegd hebben.

Voor lidstaten die daarna hun akte neerleggen, treedt het protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop zij hun akte neergelegd hebben.

Artikel 6. Opzegging

De opzegging die te allen tijde kan gedaan worden, wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van zes maanden na de ontvangst van de kennisgeving door de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Artikel 7. Kennisgevingen

De secretaris-generaal van de Raad van Europa stelt de lidstaten in kennis van de ondertekeningen, het neerleggen van elke akte, de datum van inwerkingtreding, de kennisgevingen en alle andere handelingen, kennisgevingen of mededelingen.

III. PROCEDUREVERLOOP

1. Het gemengde karakter

Het gemengde karakter van het aanvullend protocol werd vastgelegd via een schriftelijke procedure binnen de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). Zowel de federale staat als de gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd. De WGV heeft op 29 oktober 2009 de schriftelijke procedure bevestigd. In zijn brief van 1 maart 2010 aan de minister-president van de Vlaamse Regering deelt de voorzitter van de ICBB mee dat de ICBB-leden geen enkel bezwaar formuleerden met betrekking tot het verslag van de WGV. Het verslag is dus definitief goedgekeurd.

2. De ondertekening

De WGV besliste dat het aanvullend protocol zou ondertekend worden volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening. Tijdens een interkabinettenwerkgroep werd de minister-president van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap als ondertekenaar aangeduid.

De ondertekening vond plaats in Utrecht op 16 november 2009 tijdens de Conferentie van de ministers bevoegd voor lokale en regionale besturen.

3. Het gezamenlijke advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

De SARiV bracht op 28 januari 2011 een gezamenlijk advies uit met de VLABEST. Beide raden gaan akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet, maar formuleren wel enkele bedenkingen, waarvan een aantal het bestek van dit instemmingsdecreet te buiten gaan en, indien zij worden gevolgd, het voorwerp moeten uitmaken van toekomstige regelgevende en beleidsmatige initiatieven.

De raden merken op dat de meeste in het handvest opgenomen verplichtingen thans bij de deelstaten berusten en dat na de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen de context niet meer dezelfde is als vóór de regionalisering van de provincie- en gemeentewetten. De raden zijn van oordeel dat van de gelegenheid gebruik zou worden gemaakt om de in 1996 gemaakte voorbehouden te evalueren, en zo nodig bij te sturen.

Vooral de voorbehouden bij de artikelen 8 en 9 lijken volgens de raden in te gaan tegen de beginselen van behoorlijk en open bestuur. Zij dringen er dan ook op aan dat de Vlaamse overheid decretaal verankert dat artikel 8, tweede lid, van het handvest in het Vlaamse Gewest volledig van toepassing zal zijn, waardoor in het kader van het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen enkel nog een legaliteitstoezicht geldt.

De raden betreuren dat het handvest slechts zelden opduikt in beleidsteksten over de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen. Het handvest bevat volgens de raden nochtans een aantal fundamentele beginselen die vragen kunnen oproepen. Zij illustreren dit met twee belangrijke kernelementen uit het handvest, namelijk het subsidiariteitsbeginsel en het financiële kader.

De raden steunen het uitgangspunt van het protocol dat past binnen het algemene streven naar een meer participatieve en open overheid, waarvoor VLABEST reeds verschillende keren heeft gepleit. Toch formuleren zij een aantal bedenkingen:

1° zij vragen zich af of het bieden van het recht op participatie past in het kader van het handvest dat betrekking heeft op rechten van de lokale overheden ten aanzien van de centrale overheid, daar waar het protocol rechten bevat voor individuele burgers of groepen van burgers. De raden hadden graag een betere argumentatie gevonden in de memorie van toelichting voor de specifieke keuze voor het handvest.

   De bevoegde ministers kozen in Utrecht duidelijk om het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak in een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie te regelen en niet in het kader van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De reden bij uitstek om dit niet in het EVRM te regelen is de afdwingbaarheid voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens: een meerderheid van de lidstaten van de Raad van Europa wou geen mogelijkheid van afdwingbaarheid van het recht van deelname aan het lokale openbare leven voor dit Hof. Een betere argumentatie, zoals de raden vragen, is bijgevolg niet mogelijk;

2° het protocol moet volgens de raden ook worden gezien in het licht van de recente discussies en voorstellen in het kader van het Vlaamse consultatiebeleid en van de versnelling van investeringsprojecten. Veel grootschalige projecten hebben een heel lokale impact, maar worden gefinancierd en beheerd op een hoger niveau. Het zijn dus geen of slechts gedeeltelijk dossiers van lokale overheden. Indien de Vlaamse Regering het doel en het belang van het protocol beaamt, zou volgens de raden in de memorie een

verband met het Vlaamse beleid moeten worden gelegd. Zij willen op zijn minst een engagement zien dat de Vlaamse overheid zelf ook toepast wat zij van andere bestuursniveaus verwacht.

Hoewel het recht op participatie op lokaal vlak uiteraard verbonden is met het een Vlaams consultatiebeleid, is het nog voorbarig in deze memorie hier al dieper op in te gaan;

3° de raden stellen dat erop moet worden toegezien dat in dossiers zoals dat over de benoeming van burgemeesters in de Rand, het protocol niet oneigenlijk kan worden gebruikt. Zij vinden dat in de memorie op zijn minst een inschatting moet worden gemaakt van de gevolgen van de goedkeuring van het protocol op communautaire dossiers. Bijkomende imagoschade moet zoveel mogelijk worden vermeden.

De Vlaamse Regering deelt de bekommernis van de raden dat er moet op worden toegezien dat het protocol niet oneigenlijk kan gebruikt worden in dit of soortgelijke debatten.

De goedkeuring van het aanvullend protocol is logisch aangezien het aansluit bij de huidige praktijk in Vlaanderen: Vlaanderen heeft de nodige uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie, zoals het is gewaarborgd in het aanvullend protocol, al genomen (zie hiervoor bij punt II. Specifieke toelichting van het aanvullend protocol, artikel 2). Deze uitvoeringsmaatregelen zijn uiteraard van toepassing voor al de gemeenten van het Vlaamse Gewest.

Het recht op participatie van de burger in de aangelegenheden van lokale besturen zoals bedoeld in het handvest heeft inhoudelijk geen betrekking op communautaire dossiers zoals de niet-benoeming van de burgemeesters.

Je kan uiteraard nooit uitsluiten dat iemand zich toch zou beroepen op het handvest voor communautaire dossiers, zoals bijvoorbeeld in het kader van de niet-benoeming van de burgemeesters in de rand. Echter, zoals eerder vermeld, kozen de bevoegde ministers in Utrecht duidelijk om het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak in een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie te regelen en niet in het kader van het EVRM. Er is dus geen mogelijkheid van afdwingbaarheid voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens;

4° de raden vinden het onaanvaardbaar dat niet-onderdanen wel stemrecht hebben voor gemeenteraadsverkiezingen, maar niet voor provincieraadsverkiezingen. Zij stellen dat er steeds is gepleit om de regelgeving inzake lokale en provinciale besturen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, wat de Vlaamse overheid steeds heeft erkend. De raden steunen de beleidsintentie van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur om onderhandelingen aan te knopen met de federale overheid, en hopen dat dit tijdens de huidige legislatuur kan worden uitgeklaard.

Zoals de raden in hun advies al schrijven, blijkt uit de beleidsnota Binnenlands Bestuur dat de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur de beleidsintentie heeft hierover de onderhandelingen te starten met de federale overheid;

5° tot slot wijst VLABEST erop dat in deze memorie de verwijzing naar het Provinciedecreet, voor wat de uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie betreft, niet even behoorlijk werd uitgewerkt als die naar het Gemeentedecreet.

De verwijzing naar het provinciedecreet betreffende de uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie werd uitgebreider uitgewerkt in punt II. Specifieke toelichting van het aanvullend protocol, artikel 2.

4. Het advies van de Raad van State

De Raad van State bracht op 20 januari 2011 een advies (referte 49.132/1) uit met de volgende opmerkingen:

1° de memorie van toelichting bepaalt dat: "Wat België betreft, zal het toepassingsgebied worden afgestemd op dat van het Europese handvest zelf, wat wil zeggen dat het beperkt blijft tot de gemeenten en de provincies.". De Raad van State vindt dat de beoogde beperking neerkomt op een reserve, en dat dit beter in de tekst van het ontwerp van instemmingsdecreet tot uitdrukking wordt gebracht.

Bijgevolg werd in het ontwerp van instemmingsdecreet een bijkomend artikel 3 toegevoegd, dat bepaalt dat het aanvullend protocol van toepassing is op de gemeenten en de provincies;

2° benevens de Nederlandse vertaling van het aanvullend protocol, moet ook minstens één authentieke tekst ervan als bijlage bij het ontworpen decreet worden gevoegd;

Bijgevolg wordt, zoals gebruikelijk, één van de authentieke teksten, in dit geval de Engelse verdragstekst, voorgelegd aan het Vlaams Parlement;

3° vermits er geen authentieke versie van het aanvullend protocol bestaat, moet de Nederlandse tekst voorafgegaan worden door de vermelding 'vertaling'.

Dit werd zo aangepast.

5. De inwerkingtreding van het aanvullend protocol

Overeenkomstig artikel 5 treedt het aanvullend protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neergelegd hebben.

Voor lidstaten die daarna hun akte neerleggen, treedt het protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop zij hun akte neergelegd hebben.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Ontwerp van decreet houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.132/1
VAN 20 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 24 december 2010 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009", heeft het volgende advies gegeven:

49.132/1

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

1. Wat de overheden betreft waarop het aanvullend protocol, waarmee het om advies voorgelegde ontwerp van decreet beoogt in te stemmen, van toepassing is, wordt in de memorie van toelichting het volgende verduidelijkt:

> "Wat België betreft, zal het toepassingsgebied worden afgestemd op dat van het Europese Handvest zelf, wat wil zeggen dat het beperkt blijft tot de gemeenten en de provincies".

De beoogde beperking komt neer op een "reserve" die beter in de tekst van het ontwerp van instemmingsdecreet tot uitdrukking wordt gebracht. In onder meer advies 28.658/1, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 11 maart 1999 uitbracht over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985", werd in dat verband het volgende opgemerkt [1]:

> "De werkwijze die de Vlaamse regering voornemens is ter zake te volgen bestaat erin dat de «reserves» niet aan de formele instemming van het Vlaams Parlement worden voorgelegd - zij zijn op het ogenblik van die instemming nog slechts een intentie, doch worden wel uiteengezet in de memorie van toelichting.
>
> Het betreft een gebruikelijke werkwijze die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd [2] . Teneinde echter geen enkele onzekerheid te laten ontstaan over de mate waarin het Vlaams Parlement zich gebonden acht door het Handvest kan worden aangeraden de voorgenomen «reserves» uitdrukkelijk in de normatieve tekst zelf te verwoorden, ofwel de regering ertoe te machtigen ze te uiten. Hoewel minder gebruikelijk, wordt deze techniek ook als geldig aanvaard [3]. Het aanwenden ervan geeft overigens het bijkomende voordeel dat de federale regering foutloos zal worden voorgelicht voor de omzetting van de verschillende verklaringen of voorbehouden van de deelgebieden naar de ene enkele verklaring zoals bedoeld in artikel 12 van het Handvest. Het is immers niet uitgesloten dat de deelgebieden zich niet alle door dezelfde bepalingen gebonden wensen te achten of reserves formuleren. Zelfs indien hierover voorafgaandelijk ambtelijk overleg is gepleegd tussen vertegenwoordigers van

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1705/1, 25-26.
[2] *Voetnoot 1 van het advies, op cit., 26:* Zie Masquelin J., Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Brussel 1980, Bruylant, nr. 179, pp. 199-202.
[3] *Voetnoot 2 van het advies, op cit., 26:* J. Masquelin, op. cit., nr. 179, pp.202-203.

49.132/1

de verschillende regeringen, komt die uiteindelijke beslissing immers toe aan de gestelde machten die het parlement en de regering zijn".

2. Blijkens de slotformule van het aanvullend protocol zijn de Engelse en de Franse tekst ervan gelijkelijk authentiek.

Omdat de leden van het Vlaams Parlement hun goedkeuring moeten kunnen hechten aan een oorspronkelijke tekst, dient men erop toe te zien dat, benevens de Nederlandse vertaling van het aanvullend protocol, ook minstens één authentieke tekst ervan als bijlage bij het ontworpen decreet wordt gevoegd.

3. Aangezien er geen authentieke Nederlandse versie van het aanvullend protocol bestaat, dient de Nederlandse tekst ervan te worden voorafgegaan door de vermelding "Vertaling".

49.132/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ADVIES
VAN DE VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN
EN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
INTERNATIONAAL VLAANDEREN

vlabest
vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

STRATEGISCHE ADVIESRAAD
INTERNATIONAAL VLAANDEREN
Flemish Foreign Affairs Council

AANVULLEND PROTOCOL BIJ HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE BETREFFENDE HET RECHT OP PARTICIPATIE IN DE AANGELEGENHEDEN VAN LOKALE AUTORITEITEN

SARiV Advies 2011/3
VLABEST Advies 11.BB.02

28 januari 2011

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen
Boudewijnlaan 30 bus 81 • 1000 Brussel •T. + 32 2 553 01 81 • sariv@iv.vlaanderen.be • www.sariv.be
Vlaamse Adviesraad voor bestuurszaken
Boudewijnlaan 30 bus 41• 1000 Brussel •T. + 32 2 553 40 15•adviesraad@bz.vlaanderen.be • www.vlaanderen.be/vlabest

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009
Adviesvrager: Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand
Ontvangst adviesvraag: 22 december 2010
Adviestermijn: 30 dagen

SARIV
Goedkeuring/bekrachtiging raad: 28 januari 2011
Kenmerk: SARiV Advies 2011/3

VLABEST
Goedkeuring/bekrachtiging raad: 25 januari 2011
Kenmerk: 11.BB.02

1. INLEIDING

Op vrijdag 10 december 2010 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet houdende instemming met het aanvullend Protocol (hierna: "het Protocol") bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna: "het Handvest") betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten principieel goed.

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "SARiV") werd formeel om advies gevraagd, maar nodigde, in navolging van de suggestie uit de nota aan de Vlaamse Regering, de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (hierna: "VLABEST") uit om een gezamenlijk advies uit te brengen. De SARiV en VLABEST (hierna: "de Raden") keurden onderhavig advies goed respectievelijk op hun plenaire vergaderingen van 28 januari 2011 en 25 januari 2011.

In onderhavig advies schetsen de Raden eerst de achtergrond van het Protocol. Ze bespreken hierbij de toepassing van het Handvest in Vlaanderen, de voorbehouden die erbij gemaakt werden en ze toetsen het Handvest aan enkele belangrijke principes. Vervolgens bespreken ze het Protocol en plaatsen er enkele bedenkingen bij. Ten slotte formuleren ze hun conclusies.

2. ACHTERGROND

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie[1] kwam op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand in het kader van de Raad van Europa. De Preambule van het Handvest erkent dat het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is[2] die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Het Handvest zelf bevat echter geen wezenlijke bepaling hieromtrent. Daarom besloot de Raad van Europa om burgerparticipatie vast te leggen in een breed Europees instrument met juridisch bindende afspraken. Dit leidde tot het tot stand komen van het Aanvullend Protocol betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

De Raden gaan hieronder eerst kort in op het Handvest alvorens in hoofdstuk 3 het Protocol te bespreken.

2.1. Toepassing van het Handvest lokale autonomie in Vlaanderen

Het opzet van het Handvest werd destijds in de memorie van toelichting als volgt omschreven[3]:

> *"Het doel van het Europees Handvest inzake lokale autonomie bestaat erin de leemte aan gemeenschappelijke Europese normen inzake omschrijving en bescherming van de rechten van de plaatselijke besturen op te vullen. Deze besturen staan immers het dichtst bij de*

[1] In het kader van de Raad van Europa wordt sinds het begin van de jaren '90 tevens gepoogd een Europees Handvest inzake regionale autonomie op te stellen. Hierover werd echter nog geen overeenstemming bereikt tussen de lidstaten. Tot dusver werd enkel een akkoord gevonden over een niet-bindend referentiekader voor de regionale democratie. RAAD VAN EUROPA, *Referentiekader voor de Regionale Democratie,* Raad van Europa Conferentie van ministers verantwoordelijk voor Lokale en Regionale Besturen, Utrecht, 16-17 november 2009.

[2] Dit recht is met de ontplooiing van het Europees burgerinitiatief binnen de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon ook binnen de EU aan een opgang bezig. Zie voor meer info: EUROPESE COMMISSIE, *Het Europees burgerinitiatief*, 16.12.2010. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_nl.htm]

[3] Een dergelijke motivering is ook terug te vinden in het de oorspronkelijke begeleidende tekst bij het Handvest.

burger en bieden hem de mogelijkheid daadwerkelijk deel te nemen aan de besluitvorming die betrekking heeft op zijn dagelijkse omgeving.

Het Handvest verplicht de partijen fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de plaatselijke gemeenschappen waarborgen. Het Handvest geeft gestalte aan de idee dat de graad van autonomie van de plaatselijke besturen recht evenredig is met de graad van ontwikkeling van de democratie in een land.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eerste multilateraal juridisch instrument ter definitie en bescherming van de principes van de lokale autonomie. Het is één van de grondvesten van de democratie die de Raad van Europa tot taak heeft te verdedigen en te bevorderen. Men mag hopen dat het in belangrijke mate zal bijdragen tot de bescherming en de versteviging van de gemeenschappelijke Europese waarden." (memorie[4], p. 4)

Het initiatief vindt zijn oorsprong in een resolutie[5] daterend van 1968 van de toenmalige voorganger van het 'Congress of Local and Regional Authorities of Europe' (hierna: "CLRAE") waarin een 'Beginselverklaring over de lokale autonomie' wordt voorgesteld aan de Raad van Europa. Na vele besprekingen en grondige aanpassingen werd de tekst van het Handvest uiteindelijk in juni 1985 goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Vanaf 15 oktober 1985 stond het Handvest officieel open voor ondertekening. In België trad het Handvest echter pas in werking op 1 december 2004.

Een belangrijke oorzaak van deze vertraging ligt bij het feit dat het gemengd karakter van het Handvest pas op 14 mei 1996 door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid werd vastgelegd[6]. Het Vlaams Parlement was in dit specifieke geval het laatste parlement dat zijn goedkeuring hechtte aan het Handvest (decreet van 19 maart 2004)[7]. Daardoor bengelde België aan de staart van het peloton.

Door de vertraging werden bij de oorspronkelijke ratificatie vragen opgeroepen over het belang dat de Vlaamse Regering hecht aan het Handvest. De Vlaamse Regering heeft destijds daarenboven het Handvest niet aangegrepen om als regering (gesteund op de consensus van alle ministers) haar standpunt te vertolken over de principes en de gedragslijnen (inclusief de financiering van de lokale besturen) die in het Handvest voorkomen.

[4]Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, Parl. St., Vlaams Parlement 2002-2003, Stuk 1705 – Nr. 1, 6.

[5] Resolution of the Conference of local authorities of Europe on a Declaration of Principles on local autonomy, Europese Conferentie van Lokale Besturen, 64, 31 oktober 1968.

[6] Dit wil zeggen dat het Europees Handvest ook moet worden goedgekeurd door het federaal parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Vlaams Parlement.

[7]MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Decreet houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, *B.S.* 3 mei 2004, 36417.

2.2. Voorbehouden gemaakt bij het Handvest

Artikel 12 van het Handvest stelt dat de verdragspartijen ten minste twintig paragrafen van de dertig van deel I van het Handvest moeten onderschrijven, waarvan ten minste tien deel uitmaken van een kern van veertien fundamentele beginselen.

Op 25 oktober 1996 zijn de gewesten het eens geworden om samen voorbehoud aan te tekenen bij volgende bepalingen:

Artikel	Tekst
Art. 3, lid 2	Dit recht wordt uitgeoefend door raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen, en die over uitvoerende organen kunnen beschikken die aan hen verantwoording zijn verschuldigd. Deze bepaling staat op geen enkele wijze in de weg aan het houden van vergaderingen van burgers, van een referendum, dan wel enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers, waar dit is toegestaan bij wet.
Art. 8, lid 2	Enig administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd.
Art. 9, lid 2	De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de grondwet of de wet.
Art. 9, lid 6	De lokale autoriteiten worden op gepaste wijze geraadpleegd over de manier waarop de herverdeelde middelen aan hen zullen worden toegewezen.
Art. 9, lid 7	De toewijzing van subsidies dient de fundamentele vrijheid van de lokale autoriteiten een eigen beleid te voeren binnen de grenzen van hun eigen competentie niet te belemmeren.

Daarmee voldoet België aan de vereisten van artikel 12, namelijk vijfentwintig paragrafen van de dertig worden aanvaard, waarvan elf van de veertien fundamentele beginselen.

De Raden willen in dit verband opmerken dat de meeste in het Handvest opgenomen verplichtingen thans bij de deelstaten berusten en dat na de bijzondere wet van 13 juli 2001 (vijfde staatshervorming) de context van dit gemengd verdrag zeker niet meer dezelfde is als voor de regionalisering van de provincie- en de gemeentewetten. Het Vlaamse binnenlandse bestuurlijke beleid heeft sindsdien trouwens op zich een hele evolutie doorgemaakt. De vraag kan derhalve worden gesteld of de voorbehouden, zoals afgesproken in 1996, nog relevant zijn. De Raden zijn van oordeel dat van de gelegenheid gebruik zou moeten worden gemaakt om de voorbehouden te evalueren en indien nodig bij te sturen.

Vooral de voorbehouden bij artikel 8, lid 2, en bij artikel 9, lid 6 en lid 7 lijken in te gaan tegen de beginselen van behoorlijk en open bestuur, die ook binnen de Vlaamse overheid zijn vastgelegd in verschillende codes, protocollen en afsprakenkaders. De Raden willen hier specifiek wijzen op het voorontwerp van decreet betreffende de lokale planlasten (zoals principieel goedgekeurd op de Vlaamse Regering van 17 december 2010)[8], waarin invulling wordt gegeven aan principes als 'lokale

[8]VLAAMSE MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, TOERISME EN VLAAMSE RAND, *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering betreft het voorontwerp van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap periodieke plan- en*

operationele autonomie' en 'strategische sturing op hoofdlijnen'. Daaruit blijkt heel duidelijk dat de Vlaamse bestuurscultuur is geëvolueerd en de voorbehouden moeten heroverwogen worden.

Specifiek wat het voorbehoud bij artikel 8 betreft, stellen VLABEST en SARiV vast dat het Protocol versterkt inzet op de afstemming van het beleid van de lokale besturen op het algemeen belang middels efficiënte participatiemechanismen. Het algemeen belang wordt in deze visie gewaarborgd via "a priori"-mechanismen, met andere woorden door middel van een verhoogde participatie van de burger.

Indien men de efficiëntie en de effectiviteit van de besluitvormingsprocessen wenst te vrijwaren (en te verhogen) – en VLABEST en SARiV verwijzen ter zake naar de diverse verklaringen van de Vlaamse overheden omtrent de versnelling van ondermeer infrastructuurprojecten in die zin – dan dringt een sanering van "a posteriori"-controles zich op.

Gelet op de participatieve vrijwaring van het algemeen belang in de zin van het Protocol is het meer bepaald onbegrijpelijk dat het voorbehoud bij art. 8, tweede lid van het Handvest niet weggewerkt wordt: is er effectief nog nood aan een opportuniteitscontrole op de handelingen van de lokale besturen door de "hogere overheid"?

Bijvoorbeeld in het domein van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening kan men zich – na de vele professionaliseringsinspanningen van de gemeenten in het voorbije decennium - daadwerkelijk afvragen of het nog zinvol is dat de gemeentelijke vergunningsbeslissingen nog steeds door de gewestelijke overheid kunnen worden aangevochten om loutere opportuniteitsredenen.

VLABEST en SARiV dringen er dan ook op aan dat minstens de Vlaamse overheid decretaal verankert dat art. 8, tweede lid van het Handvest in het Vlaamse Gewest volledig gelding zal hebben, waardoor in het kader van het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen enkel nog een legaliteitstoezicht geldt.

Er kan worden opgemerkt dat art. 162, tweede lid, 6° G.W. bepaalt dat de naleving van het recht en het algemeen belang door de lokale besturen gevrijwaard wordt door het bestuurlijk toezicht of de wetgeving. Welnu, de zeer sterk decretaal uitgebouwde participatiemechanismen in bvb. het ruimtelijkeordenings- en het milieurecht kunnen als voorbeeld van dergelijke garantie worden aangehaald, waardoor een extra waarborg via een opportuniteitstoezicht overbodig wordt.

2.3. Toetsing van het Handvest

Bij de instemming met het Handvest in 2004 werden vragen gesteld of dit alleen beschouwd wordt als een obligate internationaal te vervullen formaliteit, of dat het ook aangegrepen zal worden om de eigen bestuurlijke huishouding te evalueren. Nu, zeven jaar later, moeten de Raden vaststellen dat het Handvest heel zelden opduikt in beleidsteksten over de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen. De Raden betreuren dit. Indien een internationaal belangrijk engagement wordt aangegaan, dan moet daar ook op een correcte manier invulling aan gegeven worden. Dit is nu niet gebeurd. Nochtans bevat het Handvest een aantal fundamentele beginselen die in de huidige stand van zaken vragen kunnen oproepen.

De Raden staan stil bij de twee belangrijke kernelementen uit het Handvest om dit te illustreren: het subsidiariteitsbeginsel en het financiële kader.

---

rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, VR/2010/1712/DOC.1277, 17 december 2010.

2.3.1. Subsidiariteit

> *Artikel 3, § 1: Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.*
>
> *Artikel 4, § 3: Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.*

Volgens de Raden zijn beide paragrafen een uiting van het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel werd in het kader van het Handvest als volgt omschreven: *"Dit principe heeft tot gevolg dat de taken normaal gezien moeten toevertrouwd worden aan het meest lokale niveau van de territoriale besturen, uitgezonderd wanneer de omvang of de aard van de taak van die aard is dat ze binnen een ruimere territoriale entiteit moet vervuld worden en wanneer overwegingen van doelmatigheid en kostenbesparing zich opdringen."* (zie memorie van toelichting bij het voorontwerp van instemmingsdecreet)[9]

Reeds in zijn Memorandum aan de nieuwe Vlaamse Regering in 2009 stelde VLABEST vast dat het subsidiariteitsbeginsel in verschillende beleidsteksten (o.m. in het regeerakkoord, beleidsnota's en –brieven) door de Vlaamse overheid wordt overgenomen als basis voor het binnenlands bestuur. Bij de effectieve uitwerking van het beleid kan ontegensprekelijk worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om deze theorie om te zetten in de praktijk. De bekomen beleidsruimte ten gevolge van de opeenvolgende staatshervormingen wordt door Vlaanderen niet gemakkelijk terug afgestaan aan een onderliggend bestuursniveau. De Raden vragen een consequente houding van de Vlaamse overheid: wat ze zelf eist van het federale en Europese bestuursniveau[10] moet ze ook toepassen voor de eigen bevoegdheden ten opzichte van de lokale en provinciale besturen.

De meest zichtbare component van dit falen is het aandeel budgettaire bevoegdheden van de lokale en intermediaire besturen ten opzichte van de totale overheidsuitgaven. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat de Belgische lokale besturen maar een kleine speler zijn in het overheidsbeslag. Dexia-cijfermateriaal[11] toont aan dat de budgettaire bevoegdheden van de Belgische lokale besturen veeleer schaars bemeten zijn, nl. 6,9 % van het bbp. Het Europese gemiddelde ligt op 12,6 %. Slechts 14,2 % van de overheidsuitgaven is in handen van de lokale besturen, terwijl dit in Europa gemiddeld 27 % is.

Volgens VLABEST is dit één van de belangrijkste criteria om het succes van binnenlandse hervormingen te meten. Dit zou dus ook een maatstaf moeten worden in het huidige debat over de Vlaamse interne staatshervorming, waarbij het Europese gemiddelde een mooi streefdoel kan zijn (27% van de publieke middelen in handen van de lokale besturen). Pas dan kan volgens VLABEST

---

[9]Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, Stuk 1705 –Nr. 1, 6.

[10]Protocol Nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, Verdrag van Lissabon, *Publicatieblad EU* C 83, 30 maart 2010, 206.

[11]DEXIA, *Financiën van de infranationale overheid in de Europese Unie*, Collection Europe, 2007. http://www.dexia.be/NR/rdonlyres/29BC174A-7C5E-4186-8595-B74040AC2045/0/FINANCESGB_FIN.pdf

gesproken worden van een binnenlandse bestuurlijke organisatie die echt volgens het subsidiariteitsprincipe is vorm gegeven.

In dit verband moet ook verwezen worden naar de bijzondere positie van de provincies in de Vlaamse bestuursorganisatie. In het Groenboek betreffende de Vlaamse interne staatshervorming[12] is er duidelijk niet voor gekozen om dit bestuursniveau af te schaffen, maar de perceptie leeft alvast dat in beleidsintenties van minister Bourgeois de taakstelling van de provincies het scherpst onder druk staat. Indien de provincies gehandhaafd blijven als democratisch verkozen intermediair bestuur, dan moeten ze op een eerlijke en respectvolle manier mee betrokken worden in de afweging van de Vlaams bevoegdheidsverdeling volgens het subsidiariteitsprincipe, waarbij ze specifieke tussenniveautaken kunnen opnemen.

2.3.2. Financieel kader

> *Artikel 9, § 1: De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.*
>
> *Artikel 9, § 2: De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de grondwet of de wet.*
>
> *Artikel 9,§ 5: De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.*

De CLRAE zelf twijfelt in haar onderzoek van 2003[13] of aan de bepalingen van het Handvest is voldaan (zie punt 7 van aanbeveling 131-2003). Volgens de CLRAE lijkt het erop dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds niet adequaat zijn om de lokale en provinciale besturen te voorzien van voldoende eigen middelen om in alle vrijheid hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. De CLRAE wil grotere bescherming en sterkere garanties voor de financiële autonomie van lokale- en provinciebesturen in overeenstemming met dit artikel en in overeenstemming met de Belgische Grondwet.

VLABEST beaamt dit aanvoelen van de CLRAE, maar is van oordeel dat zonder een geconsolideerd overzicht van bevoegdheden, taken en kosten het zeer moeilijk is hieromtrent een discussie te voeren. Wanneer is er sprake van een eigen bevoegdheid? Welke taken worden van bovenaf opgelegd? En wat is de netto-impact op de provincie- en gemeentefinanciën? 'Cijfers op tafel' hoort volgens VLABEST bij de verbetering van de omgangsvormen tussen de bestuursniveaus. VLABEST hoopt dat het nieuwe beleids- en beheerssysteem voor de lokale en provinciale besturen hier ten dele aan tegemoet kan komen.

---

[12] VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BINNELANDS BESTUUR, INBURGERING, TOERISME EN VLAAMSE RAND, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft Groenboek interne staatshervorming, VR/2010/2307/DOC.0651*, 23 juli 2010.

[13] Op basis van het 'Report on local democracy in Belgium' (door rapporteur Birgitta Halvarsson - 29 april 2003) werden in november 2003 door het 'Congress of Local and Regional Authorities of Europe' een aantal aanbevelingen geformuleerd (Recommendation 131 - 2003).

De Vlaamse Regering kondigt in de beleidsnota Binnenlands Bestuur een herziening aan van de algemene financiering van de lokale en provinciale besturen (gemeente- en provinciefonds).[14] Momenteel zijn daaromtrent enkele vooronderzoeken bezig. In dit verband wil VLABEST nog wijzen op een aandachtspunt dat destijds door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur naar voor werd geschoven in zijn advisering over het Gemeentefonds, en dat volgens VLABEST nog steeds zeer relevant is:

"In het voorontwerp wordt er voor gekozen om te werken met categorieën van gemeenten en voorafnames waarbij eigenlijk geen objectieve maatstaven worden gehanteerd: het is een mix van inwonersaantallen, centrumfunctie en andere - praktische en historische - argumenten. In één categorie is maar één gemeente terug te vinden. De Raad vindt dat het werken met bijzondere categorieën van gemeenten steeds wrevels oproept bij andere gemeenten: elke gemeente heeft immers argumenten om op de eigen bijzondere situatie te wijzen. Het meest objectieve systeem is in principe de toepassing van dezelfde set criteria op alle gemeenten. De Raad beseft dat het ontwikkelen van zo'n systeem, rekening houdende met de voorgeschiedenis, bijzonder moeilijk is. Toch vraagt de Raad zich af of er niet meer objectieve mogelijkheden bestaan om de middelen te herverdelen die zoveel mogelijk op alle gemeenten gebaseerd zijn" (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, advies 1-2001, p. 13).

3. HET AANVULLEND PROTOCOL

Het doel en belang van het Protocol wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven:

> *"Het aanvullend Protocol wil het recht van elke burger om deel te nemen aan aangelegenheden van lokale besturen, inschrijven in het toepassingsgebied van het Europees handvest inzake lokale autonomie. De vestiging van een dergelijk individueel recht is het resultaat van een lange evolutie in de verschillende Europese landen. Die landen erkennen het fundamentele belang van de betrokkenheid van de burger in het openbare leven. Democratische instellingen kunnen niet functioneren zonder de participatie van de burger. Drie redenen moeten dat benadrukken:*
>
> - *Participatie is cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen;*
> - *Overheden moeten luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen;*
> - *Participatie heeft een intrinsieke waarde: zij geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken."*[15]

De Raden steunen het uitgangspunt van het Protocol. Dit past binnen het algemeen streven naar een meer participatieve en open overheid, waar VLABEST in verschillende adviezen een pleidooi voor gehouden heeft.

Toch kunnen ook een aantal bedenkingen worden geformuleerd.

In de eerste plaats kan men zich afvragen of het bieden van het recht op participatie past in het kader van het Handvest. Dit laatste betreft de rechten van de lokale overheden ten aanzien van de centrale overheid, terwijl het Protocol rechten bevat voor individuele burgers of groepen van burgers. In die zin kan de vraag worden gesteld of dit niet eerder past in het kader van het Europees

[14] Beleidsnota Binnenlands Bestuur, p. 33, VR 2009 2310 MED.0428.26, 23 november 2009.
[15] VLAAMSE REGERING, *Memorie van toelichting, VR/2010/1012/DOC.1155*, 10 december 2010, 2.

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.[16] De Raden begrijpen dat er argumenten zijn die daartegen pleiten (zoals de afdwingbaarheid voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens), maar hadden graag een betere argumentatie gevonden in de memorie voor de specifieke keuze voor het Handvest inzake Lokale Autonomie.[17]

In de tweede plaats moet, volgens de Raden, het Protocol tevens in het licht gezien worden van de recente discussies en voorstellen in het kader het Vlaamse consultatiebeleid en van de versnelling van investeringsprojecten. Een belangrijke aanbeveling in zowel de Commissie Berx[18] als de Commissie Sauwens[19] was om vroegere en betere inspraakmomenten te organiseren voor grootschalige investeringsprojecten, om op die manier een meer gedragen en kwalitatief resultaat te kunnen voorleggen en ook later in het proces tijdswinst te kunnen boeken. Vele grootschalige projecten hebben een heel lokale impact, maar worden (grotendeels) gefinancierd en beheerd op een centraler niveau (bv. Sigma-plan, Masterplan Antwerpen 2020). Vele dossiers met een rechtstreekse impact op de lokale leefomgeving van de burgers zijn dus geen of slechts gedeeltelijk dossiers van lokale autoriteiten. Dit Protocol regelt echter enkel de participatie in aangelegenheden van de lokale autoriteiten. Indien de Vlaamse Regering, zoals ze zelf aangeeft, ook effectief het doel en belang van het Protocol beaamt ("*Participatie geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken"*), dan zou volgens de Raden in de memorie van toelichting een verband met het Vlaamse beleid moeten worden gelegd. De Raden willen op zijn minst een engagement zien dat de Vlaamse overheid zelf ook toepast wat ze van andere bestuursniveaus verwacht.

In de derde plaats wijzen de Raden erop dat het Handvest ook als argument is gebruikt in de problematiek van de benoeming van de burgemeesters in enkele randgemeenten rond Brussel. Er moet op worden toegezien dat het Protocol niet oneigenlijk kan gebruikt worden in dit of soortgelijke debatten. Op zijn minst is een inschatting van de gevolgen van de goedkeuring van het Protocol op communautaire dossiers in de memorie van toelichting noodzakelijk. Volgens de Raden moet bijkomende imagoschade door een eventuele internationale blaam (naar aanleiding van een rapport door de Raad van Europa) zoveel mogelijk vermeden worden.

Ten vierde besteedt het Protocol ook aandacht aan het kiesrecht voor niet-onderdanen. Het stemrecht van EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen blijft in België een federale materie. De wet van 19 maart 2004 (B.S. 23 april 2004) verleent stemrecht aan niet-onderdanen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit stemrecht geldt niet voor de provincieraadsverkiezingen. Aangezien het Protocol niet rechtstreeks beoogt om individueel stemrecht aan niet-onderdanen toe te kennen, zijn er naar aanleiding van de instemming met het Protocol geen aanpassingen nodig aan de regelgeving. Toch wijzen de Raden erop dat in het kader van de transparantie deze incongruentie onaanvaardbaar is. Er is steeds gepleit om de regelgeving aangaande de lokale en provinciale

[16] Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, opgemaakt te Rome op 4 november 1950, *B.S*. 19 augustus 1955.

[17] In de voorliggende memorie beperkt de Vlaamse Regering er zich toe te stellen dat bijkomende rechten voor individuele personen op lokaal vlak geenszins het fundamentele belang en de geldigheid van de bepalingen van het Handvest zelf verzwakken. Het Handvest belichaamt de overtuiging dat de graad van autonomie die lokale besturen genieten, kan beschouwd worden als een blijk van ware democratie. Door rechten voor individuele personen toe te voegen, kan het Handvest volgens de Vlaamse Regering zijn rol als baken voor de democratie alleen maar vergroten.

[18] X, *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten, Verslag van de Commissie investeringsprojecten* onder voorzitterschap van Cathy Berx, 2010.

[19] Voorstel van resolutie van de heren Johan Sauwens, Sas van Rouveroij, Bart Martens, Jan Peumans en Lode Vereeck, mevrouw Mieke Vogels en de heer Dirk de Kort betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter, *Parl. St*. Vlaams Parlement 2009-2010, Stuk 395– Nr. 1.

besturen zoveel mogelijk op elkaar af stemmen, tenzij er gegronde argumenten voor een afwijking te vinden zijn. Dit is hier duidelijk niet het geval. Ook de Vlaamse overheid heeft deze problematiek steeds erkend. Uit de beleidsnota Binnenlands Bestuur blijkt dat minister Bourgeois de beleidsintentie heeft hierover de onderhandelingen te starten met de federale overheid.[20] De Raden steunen deze intentie en hopen dat dit tijdens deze legislatuur kan uitgeklaard worden.

Ten slotte wil VLABEST er op wijzen dat op p. 5 van de memorie wel verwezen wordt naar het provinciedecreet voor wat betreft de uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie, maar dat de verwijzing niet even behoorlijk wordt uitgewerkt als voor het gemeentedecreet.

4. CONCLUSIE

De Raden gaan akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet houdende het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. De Raden formuleren hierbij wel enkele bedenkingen inzake de voorbehouden die zijn aangetekend bij het oorspronkelijke Handvest (in het bijzonder het voorbehoud bij artikel 8 over het opportuniteitstoezicht), de rechten van individuele burgers of groepen die uit het Protocol volgen, de lacune in de Memorie van toelichting wat betreft de band met grote dossiers met een directe impact op de lokale bevolking, alsook inzake het mogelijke gebruik van het Protocol in communautaire dossiers en het stemrecht voor niet-onderdanen.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV),

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST),

Prof. dr. Herman Matthijs
Voorzitter

Bram Opsomer
Secretaris

[20]Beleidsnota Binnenlands Bestuur, p. 33, VR 2009 2310 MED.0428.26, 23 november 2009.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. Dit aanvullend protocol is van toepassing op de gemeenten en de provincies.

Brussel, 18 maart 2011.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

BIJLAGE:

– Nederlandse vertaling van het aanvullend protocol

– Engelse tekst van het aanvullend protocol

VERTALING

Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

Preambule

De lidstaten van de Raad van Europa die dit Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna te noemen "het Handvest", ETS nr. 122) hebben ondertekend,

Overwegend dat het doel van de Raad van Europa is het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen zijn leden, teneinde de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfgoed zijn te beschermen en te verwezenlijken;

Overwegend dat het recht te participeren in het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa met elkaar gemeen hebben;

Overwegend dat uit ontwikkelingen in de lidstaten is gebleken dat dit beginsel van fundamenteel belang is voor lokale autonomie;

Overwegend dat het wenselijk is het Handvest aan te vullen met bepalingen waarin het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten wordt gewaarborgd;

Indachtig het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten, op 27 november 2008 aangenomen door het Comité van Ministers;

Tevens indachtig de Verklaring en het Actieplan aangenomen tijdens de derde top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa (Warschau, 16 en 17 mei 2005),

Zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1
Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

1 Iedere Staat die Partij is waarborgt dat eenieder die onder zijn rechtsmacht valt het recht heeft te participeren in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

2 Onder het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten wordt verstaan het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen.

3 De wet voorziet in middelen om de uitoefening van dit recht te bevorderen. De wet kan voorzien in bijzondere maatregelen voor verschillende omstandigheden of categorieën van personen zonder dat deze tot ongerechtvaardigd onderscheid ten aanzien van enige persoon of groep leiden. In overeenstemming met de grondwettelijke en/of internationale verplichtingen van de Partij kan de wet met

name voorzien in maatregelen die specifiek zijn voorbehouden aan stemgerechtigden.

4.1 Iedere Partij voorziet in de wettelijke erkenning van het recht van onderdanen van die Partij om als stemgerechtigden of als kandidaten deel te nemen aan de verkiezing van leden van de raad of vergadering van de lokale autoriteit in het gebied waarvan zij wonen.

4.2 De wet erkent tevens het recht van andere personen om op deze wijze te participeren wanneer de Partij hiertoe besluit, in overeenstemming met haar grondwettelijke bepalingen of internationaalrechtelijke verplichtingen.

5.1 Eventuele formaliteiten, voorwaarden of beperkingen die verbonden worden aan de uitoefening van het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten worden bij wet bepaald en dienen verenigbaar te zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij.

5.2 De formaliteiten, voorwaarden en beperkingen die nodig zijn om te waarborgen dat de ethische integriteit en transparantie van het uitoefenen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten niet geschaad kunnen worden door de uitoefening van het recht op participatie, worden bij wet vastgelegd.

5.3 Eventuele andere formaliteiten, voorwaarden of beperkingen dienen noodzakelijk te zijn voor het functioneren van een effectieve politieke democratie, voor het handhaven van de openbare veiligheid in een democratische samenleving of voor de naleving door de Partij van de eisen van haar internationaalrechtelijke verplichtingen.

Artikel 2
Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

1 De Partijen nemen alle maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

2 Deze maatregelen voor het uitoefenen van het recht op participatie omvatten:

i. lokale autoriteiten de bevoegdheden verschaffen om de uitoefening van het recht op participatie zoals vervat in dit Protocol mogelijk te maken, te bevorderen en te vergemakkelijken;

ii. de instelling waarborgen van:

a procedures inzake burgerparticipatie, waaronder bijvoorbeeld raadpleging, lokale referenda en petities en, wanneer de lokale autoriteit veel inwoners omvat en/of een groot geografisch gebied bestrijkt, maatregelen om de betrokkenheid van burgers te vergroten op een niveau dat dichtbij hen staat.

b procedures voor toegang tot officiële documenten die berusten bij lokale autoriteiten, in overeenstemming met de grondwettelijke bepalingen of internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij;

c. maatregelen om te voldoen aan de behoeften van categorieën personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij de participatie; en

d. mechanismen en procedures voor het behandelen en beantwoorden van klachten en suggesties betreffende het functioneren van lokale autoriteiten en lokale overheidsdiensten;

iii. het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën aanmoedigen voor het bevorderen en uitoefenen van het recht op participatie zoals vervat in dit Protocol.

3 De procedures, maatregelen en mechanismen kunnen voor elk van de categorieën lokale autoriteiten verschillen, rekening houdend met hun omvang en bevoegdheden.

4 Bij de plannings- en besluitvormingsprocessen inzake maatregelen die genomen moeten worden om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, dienen de lokale autoriteiten voor zover mogelijk tijdig en op passende wijze te worden geraadpleegd.

Artikel 3
Autoriteiten waarop het Protocol van toepassing is

Dit Protocol is van toepassing op alle categorieën lokale autoriteiten op het grondgebied van de Partij. Iedere Staat kan evenwel bij de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de categorieën lokale of regionale autoriteiten aanwijzen waartoe hij de werking van dit Protocol beoogt te beperken of die hij van de werking van het Protocol beoogt uit te sluiten. De Staat kan tevens meer categorieën lokale of regionale autoriteiten onder de werking van het Protocol brengen door middel van een latere kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 4
Territoriale toepassing

1 Iedere Staat kan op het tijdstip van ondertekening of nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, het gebied of de gebieden aanwijzen waarop dit Protocol van toepassing is.

2 Iedere Partij kan, op een later tijdstip, door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring, de toepassing van dit Protocol uitbreiden tot ieder ander in de verklaring aangewezen gebied. Ten aanzien van een dergelijk gebied treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van die verklaring door de Secretaris-Generaal.

3 Iedere krachtens de twee voorgaande leden gedane verklaring kan, met betrekking tot elk in die verklaring nader aangeduid gebied, worden ingetrokken door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte kennisgeving. De intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van die kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 5
Ondertekening en inwerkingtreding

1 Dit Protocol staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa die het Handvest hebben ondertekend. Het Protocol dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. Een lidstaat van de Raad van Europa kan dit Protocol uitsluitend bekrachtigen, aanvaarden of goedkeuren na of tegelijkertijd met de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het Handvest. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

2 Dit Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten van de Raad van Europa in overeenstemming met de bepalingen van het eerste lid hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht.

3 Met betrekking tot iedere lidstaat die later zijn instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking brengt, treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van de nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 6
Opzegging

1 Iedere Partij kan dit Protocol te allen tijde opzeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

2 Deze opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 7
Kennisgevingen

De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa stelt de lidstaten van de Raad van Europa in kennis van:

a iedere ondertekening;

b de nederlegging van iedere akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;

c. iedere datum van inwerkingtreding van dit Protocol overeenkomstig artikel 5;

d. iedere kennisgeving ontvangen ter uitvoering van de bepalingen van artikel 3;

e. iedere andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Protocol.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit Protocol hebben ondertekend.

GEDAAN te Utrecht op 16 november 2009, in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in een enkel exemplaar, dat zal worden nedergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa zal voor eensluidend gewaarmerkte afschriften doen toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa.

Council of Europe Treaty Series - No. 207

Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority

Utrecht, 16.XI.2009

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatories to this Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (hereinafter referred to as "the Charter", ETS No.122),

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that the right to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Considering that the evolution in member States has shown the pre-eminent importance of this principle for local self-government;

Considering that it would be appropriate to supplement the Charter with provisions guaranteeing the right to participate in the affairs of a local authority;

Bearing in mind the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008;

Bearing in mind also the Declaration and the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16 to 17 May 2005),

Have agreed as follows:

Article 1 – Right to participate in the affairs of a local authority

1 The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.

2 The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.

3 The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.

4.1 Each Party shall recognise by law the right of nationals of the Party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.

4.2 The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the Party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the Party's international legal obligations.

5.1 Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the Party's international legal obligations.

5.2 The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.

5.3 Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the Party to comply with the requirements of its international legal obligations.

Article 2 – Implementing measures for the right to participate

1 The Parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.

2 These measures for the exercise of the right to participate shall include:

i empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;

ii securing the establishment of:

a procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;

b procedures for access, in accordance with the Party's constitutional order and international legal obligations, to official documents held by local authorities;

c measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and

d mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;

iii encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.

3 The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.

4 In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way.

Article 3 – Authorities to which the Protocol applies

This Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each State may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Protocol or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Protocol by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 4 – Territorial application

1 Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.

2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 5 – Signature and entry into force

1 This Protocol shall be open for signature by the member States of the Council of Europe signatories to the Charter. It is subject to ratification, acceptance or approval. A member State of the Council of Europe may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has, simultaneously or previously, ratified, accepted or approved the Charter. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which eight member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of paragraph 1.

3 In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 6 – Denunciation

1 Any Party may at any time denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 7 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

a any signature;

b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;

c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 5;

d any notification received in application of the provisions of Article 3;

e any other act, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Utrecht, this 16th day of November 2009, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.