



Vlaams
Parlement

stuk **1061** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 27 juni 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

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking
uitgebracht door de heer Karim Van Overmeire

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Frank Creyelman.

Vaste leden:

de heren Ludwig Caluwé, Paul Delva, mevrouw Sabine Poleyn, de heer Johan Verstreken;
de heer Frank Creyelman, mevrouw Katleen Martens, de heer Christian Verougstraete;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jan Roegiers;
de heren Matthias Diependaele, Marc Hendrickx;
de heer Peter Reekmans;
de heer Luckas Van Der Taelen.

Plaatsvervangers:

de heren Lode Ceysens, Carl Decaluwe, Ward Kennes, Veli Yüksel;
de heer Johan Deckmyn, mevrouw Marijke Dillen, de heer Stefaan Sintobin;
de heren Marnic De Meulemeester, Bart Tommelein;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Mia De Vits;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Liesbeth Homans;
de heer Jurgen Verstrepen;
de heer Bart Caron.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken;
de heer Karim Van Overmeire.

Stukken in het dossier:

1061 (2010-2011) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand	4
II. Bespreking	6
III. Stemmingen	7
1. Artikelsgewijze stemming	7
2. Stemming over het geheel	8
Gebruikte afkortingen	9

In de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking werd op dinsdag 21 juni 2011 het ontwerp van instemmingsdecreet met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie over het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten besproken en goedgekeurd.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER GEERT BOURGEOIS, VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, TOERISME EN VLAAMSE RAND

Bij wege van algemene situering, wijst minister *Geert Bourgeois* er bij de aanvang van zijn uiteenzetting op dat het Europees handvest inzake lokale autonomie reeds op 15 oktober 1985 werd aangenomen en vanaf die datum ook werd opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. Het 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. Het handvest verplicht de partijen fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de lokale gemeenschappen waarborgen.

Voor wat Vlaanderen betreft, werd het handvest goedgekeurd bij decreet van 19 maart 2004. Het trad voor België in werking op 1 december 2004. Behoudens Andorra, Monaco en San Marino, zijn alle lidstaten van de Raad van Europa partij bij het handvest.

Het vandaag voorliggende aanvullend protocol is het resultaat van het intergouvernementele werk dat de Raad van Europa gedurende twee decennia leverde op het vlak van democratische participatie op lokaal niveau. Bedoeling is om via dit aanvullend protocol het recht van elke burger om deel te nemen aan aangelegenheden van lokale besturen, in te schrijven in het toepassingsgebied van het Europees handvest inzake lokale autonomie. Democratische instellingen kunnen immers niet functioneren zonder de participatie van de burger. Drie redenen kunnen daarvoor aangehaald worden. Vooreerst is participatie cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen. Tweedens moeten overheden luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen. En derdens heeft participatie ook 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.

Verwijzend naar de toelichting dienaangaande in de memorie van toelichting, benadrukt minister Bourgeois dat Vlaanderen op decretale manier reeds vorm gegeven heeft aan de inhoud van het handvest en dit zowel voor wat het gemeentelijke als het provinciale niveau betreft.

De minister overloopt daarna kort de voornaamste bepalingen van het protocol.

Artikel 1 van het protocol handelt over het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale besturen. De verdragsluitende staten verbinden zich ertoe om voor iedereen het recht om te participeren in aangelegenheden van lokale besturen te waarborgen. Tevens wordt gesteld dat het kiesrecht van niet-onderdanen die op het grondgebied van een lokaal bestuur verblijven, bij wet moet worden geregeld. Het toelichtend rapport van de Raad van Europa bij het aanvullend protocol 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 verankerd wordt. Wat België betreft, levert deze bepaling geen problemen op. De minister refereert hierbij aan artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet (waarin bepaald wordt

dat het stemrecht van burgers van de Europese Unie bij wet kan worden geregeld) en aan de wet van 19 maart 2004 (wet tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen). Volledigheidshalve geeft de minister nog mee dat de kiesvoorwaarden, zoals die bepaald zijn op het federale niveau, omwille van redenen van consistentie – want inhoudelijk voegen ze niets toe aan de interne rechtsorde – mee werden opgenomen in het ontwerp van Kiesdecreet dat op 24 mei laatstleden werd goedgekeurd in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur en dat dra ook in de plenaire vergadering van dit parlement aan de agenda zal komen.

Het tweede artikel van het protocol handelt over uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie. Het omvat een niet-exhaustieve opsomming van maatregelen die de verdragsluitende staten moeten treffen om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken. Zoals hoger reeds gemeld is zulks in Vlaanderen, zowel op gemeentelijk als op provinciaal vlak, reeds geregeld.

Op gemeentelijk vlak kan hiervoor verwezen worden naar diverse artikelen van het Gemeentedecreet. Zo bepaalt artikel 197 van het Gemeentedecreet dat de gemeenteraad bij reglement een systeem van klachtenbehandeling moet organiseren. En zo voorziet artikel 199 van dit decreet dat de gemeenteraad initiatieven neemt 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 hetzelfde decreet bepaalt dat, onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, enkel de gemeenteraad kan overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren. Artikelen 200bis, ter en quater van het Gemeentedecreet bepalen dat de inwoners – onder bepaalde voorwaarden – het recht hebben 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. Overeenkomstig artikel 201 van het Gemeentedecreet heeft ieder 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. En, ten slotte, handelen de artikelen 205 tot en met 220 van het Gemeentedecreet over de gemeentelijke volksraadpleging. Het Provinciedecreet omvat gelijkaardige bepalingen in zijn artikelen 190 tot en met 214. En tot slot dient ook nog verwezen te worden naar het decreet van 26 maart 2004 dat de passieve en de actieve openbaarheid van bestuur regelt.

In artikel 3 van het protocol gaat het over de overheden waarop het protocol van toepassing is. Wat België betreft, is het toepassingsgebied afgestemd op dat van het Europese handverst zelf, dat wil zeggen de gemeenten en de provincies.

De artikelen 4, 5, 6 en 7 betreffen respectievelijk de territoriale toepassing, de ondertekening en inwerkingtreding, de opzegging en de kennisgevingen.

Uit dit alles mag duidelijk zijn dat de goedkeuring van onderhavig protocol voor Vlaanderen geen negatieve implicaties met zich zal brengen. Wel integendeel, door het aanvullend protocol goed te keuren, toont Vlaanderen dat het het belang van het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten ten volle naar waarde schat. De goedkeuring van het protocol past ook in het Vlaamse beleid ten aanzien van de lokale besturen dat sterke lokale besturen beoogt. Wat de door de adviesraden uitgedrukte vrees betreft over oneigenlijk gebruik van dit protocol in communautaire dossiers, meer bepaald in

dat van de benoeming van de burgemeesters in de Rand, verklaart de minister dat deze ongegrond is. Weliswaar valt nooit uit te sluiten dat iemand zich ten onrechte op dit protocol zou beroepen (aangezien zulks zou veronderstellen dat men alle ongegronde klachten zou kunnen tegenhouden), maar de kans dat men hiermee juridisch succes heeft is geheel onbestaand. Communautaire risico's of repercussies vallen hier dus niet te vrezen. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet is dienaangaande ook duidelijk.

Afsluitend verzoekt de minister de commissieleden hun goedkeuring te willen hechten aan het hen voorgelegde ontwerp van instemmingsdecreet.

II. BESPREKING

De heer *Karim Van Overmeire* verklaart ten gronde geen problemen te hebben met de inhoud van het voorliggende protocol, maar wenst wel enkele bedenkingen te formuleren.

Met betrekking tot het kiesrecht voor niet-onderdanen hebben de adviesraden geconstateerd dat er een anomalie, of minstens een incongruentie, bestaat tussen het bestaan van een dergelijk kiesrecht op gemeentelijk niveau en het ontbreken daarvan op provinciaal niveau evenals voor wat betreft de OCMW-raden in Voeren en drie faciliteitengemeenten. Op die bemerking heeft de minister gerepliceerd dat hij de intentie heeft om hierover onderhandelingen te beginnen met de federale overheid. Nog daargelaten dat er op federaal niveau al een tijdje geen regering meer is die over de volheid van bevoegdheden beschikt, is het nog maar de vraag in welke richting de minister die onderhandelingen wil zien gaan. De anomalie kan volgens het lid immers op twee manieren worden opgelost: ofwel door het uitbreiden van het kiesrecht tot het provinciaal niveau en de OCMW-raden, of door het afschaffen van het kiesrecht op gemeentelijk niveau. In het licht van de manier waarop dit gemeentelijk stemrecht voor niet-ingezetenen tot stand is gekomen – met quasi-unanimititeit aan Franstalige kant, maar met slechts één Vlaamse partij die daar achter stond – is de overweging om dit kiesrecht op gemeentelijk vlak terug te schroeven zeker ook legitiem. Van de minister had het lid graag vernomen of er dienaangaande reeds een duidelijke stellingname vanwege de Vlaamse Regering is.

Voor wat de problematiek van de randgemeenten betreft, kan de heer Van Overmeire de minister volgen waar deze stelt dat dit protocol en het handvest waar het bij hoort, geen juridische grond bieden die – met enige kans op succes – tegen de Vlaamse overheid kunnen worden gebruikt. Het probleem ligt echter elders. Het verleden heeft immers aangetoond dat de tegenpartij duidelijk te kwader trouw is en elk instrument zal aangrijpen om Vlaanderen in een kwaad daglicht te stellen. Hoewel de uitkomst van dergelijke procedures in rechte dus voorspelbaar is (en geen risico's inhoudt voor de Vlaamse overheid), volgt uit het loutere feit van dergelijke procedures telkenmale opnieuw internationale imago-schade voor Vlaanderen.

Ten slotte stelden de adviesraden ook vast dat de in oktober 1996 door de gewesten geformuleerde voorbehouden ondertussen grotendeels voorbijgestreefd zijn, hetgeen de raden tot het standpunt brengt dat men best van de gelegenheid gebruik zou maken om deze voorbehouden te evalueren en indien nodig bij te sturen. Hoe staat de minister hiertegenover?

In zijn antwoord verklaart minister *Geert Bourgeois* vooral te zullen ingaan op de eerste en de derde bedenking van de heer Van Overmeire. De tweede bemerking is immers wel gegrond, maar er valt weinig te beginnen tegen manifeste pogingen van misbruik.

Voor wat betreft de geplande dialoog tussen de Vlaamse Regering en de Federale Regering, over het wegwerken van het verschil in kiesrecht op het gemeentelijke en provinciale niveau, laat de minister opmerken dat deze, bij ontstentenis van een volwaardige Federale Regering vooralsnog niet kan worden opgestart. Zonder daarover reeds ten gronde een standpunt te hebben ingenomen, heeft de minister echter wel reeds een oplijsting laten maken van de bestaande anomalieën.

Met betrekking tot de voorbehouden die bij de initiële ratificering geformuleerd werden over het legaliteitstoezicht, is de minister de mening toegedaan dat Vlaanderen daar ondertussen ten volle invulling aan geeft. Het enige toezicht dat vanwege de hogere overheid wordt uitgeoefend betreft de wettigheid en het algemeen belang. In casu wordt met dat laatste (luidens het decreet zelf) elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang bedoeld.

Inpikkend op dat laatste wijst de heer *Karim Van Overmeire* erop dat op pagina 30 van het parlementaire stuk duidelijk gesteld staat dat zowel de SARiV (Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen) als VLABEST (Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken) erop aandringen dat Vlaamse overheid zou zorgen voor een decretale verankering, die ertoe zou leiden dat het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van het handvest volledig gelding krijgt in het Vlaamse Gewest. Hierdoor zou in het kader van het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen enkel nog een legaliteitstoezicht gelden. De beide adviesraden lijken in deze dus nog een bijkomend initiatief te suggereren, waarvan het lid niet meteen weet of zoiets strikt gezien wel noodzakelijk, laat staan zinvol, is.

Minister *Geert Bourgeois* antwoordt daarop dat het niet de bedoeling is om een decretale aanpassing in die zin door te voeren. Het is wel degelijk de bedoeling de norm van het algemeen belang te handhaven. Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen zal niet beperkt worden tot een louter wettigheidstoezicht, omdat behoorlijk bestuur – zoals geïnterpreteerd in de rechtspraak van de Raad van State en zoals verankerd in artikel 162, 6de, van de Grondwet – nu eenmaal veronderstelt dat men desgevallend ruimer moet gaan dan het louter naleven van de wettelijke normen. Naast louter wettelijke normen is het duidelijk dat ook andere beginselen moeten worden toegepast. Een ruimer toezicht is derhalve noodzakelijk. Het moge daarbij overigens duidelijk zijn dat slechts eerder sporadisch wordt opgetreden op grond van enkel een schending van het algemeen belang. In globo is men ter zake echter zeer terughoudend, kwestie van zeker niet in een vorm van opportuniteitstoezicht te vervallen. Bij wege van voorbeeld haalt de minister aan dat op grond van de norm van het algemeen belang reeds een gemeentelijke heffing op windmolens werd vernietigd omdat deze strijdig was met de algemene beleidsoptie van de Vlaamse overheid om alternatieve energievormen te promoten. Ergo, zal de Vlaamse Regering de twee genoemde adviesraden op dit punt dus niet volgen in hun advies.

III. STEMMINGEN

1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Ter stemming gelegd, wordt het eerste artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimiteit van 10 stemmen.

Artikel 2

Ter stemming gelegd, wordt ook het tweede artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimititeit van 10 stemmen.

Artikel 3

Ter stemming gelegd, wordt het derde artikel van het ontwerp van decreet eveneens aangenomen bij unanimititeit van 10 stemmen.

2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het 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, ten slotte eveneens aangenomen bij unanimititeit van 10 stemmen.

Frank CREYELMAN,
voorzitter

Karim VAN OVERMEIRE,
verslaggever