

EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE



Congres van Lokale en Regionale Overheden
van de Raad van Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Europees Handvest inzake lokale autonomie

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Council of Europe, November 2020
Printed at the Council of Europe

Inhoudsopgave

Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa	5
Europees Handvest inzake lokale autonomie.....	9
Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale overheden	25
Europees Handvest inzake lokale autonomie met verklarend rapport	35

Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa

Inleiding

Het Congres van Lokale en Regionale Overheden is een unieke Europese instelling verantwoordelijk voor het beoordelen van de staat van de lokale en regionale democratie in de 47 lidstaten van de Raad van Europa. De primaire taak is de versterking van en het toezicht op ontwikkelingen in de lokale en regionale democratie.

Het Congres houdt in dit verband toezicht op de uitvoering van het eerste wettelijk bindende document: het in 1985 goedgekeurde Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het Handvest geldt inmiddels als een mijlpaal als het gaat om de bescherming van de rechten van lokale en regionale overheden, zoals het recht op zelfbestuur, op het kiezen van eigen lokale organen, op het uitoefenen van eigen bevoegdheden, op het hebben van bestuurlijke structuren en financiële middelen, en op het nemen van gerechtelijke stappen tegen inmenging van andere overheden.

Lokale en regionale overheden wenden zich in toenemende mate tot het Congres vanwege situaties die in hun ogen een bedreiging vormen voor hun werkwijze. Het gaat hierbij om de meest uiteenlopende situaties, bijvoorbeeld beschuldigingen van directe schending van een bepaling in het Handvest, zoals

een centrale overheid die nalaat lokale en regionale overheden te raadplegen inzake kwesties die hen direct aangaan (artikel 4.6 en 9.6) en gevallen waarbij de beschikbare financiële middelen van lokale en regionale overheden niet in verhouding staan tot hun verantwoordelijkheden (artikel 9). De beschuldigingen kunnen ook verband houden met indirecte schendingen die tegen de geest van het Handvest ingaan. Zo kunnen vertegenwoordigers van lokale overheden bij het Congres een verzoek indienen om na te gaan of een lidstaat zijn verplichtingen ten aanzien van de ratificatie van het Handvest naleeft. Het Congres kan bijvoorbeeld onderzoek doen naar de manier waarop het aantal gemeenten is teruggebracht, het kan een uitspraak doen over een wet waarmee personeelsleden van een parlement wordt verboden zich voor een ambt verkiesbaar te stellen of over een wetsvoorstel dat een hoofdstad verbiedt deelraden in te stellen, en het kan commentaar leveren op een verbod op het gebruik van een minderheidstaal bij lokale aangelegenheden. Het gaat dus om een heel breed spectrum aan kwesties inzake de toepassing van het Handvest waarover de mening van het Congres wordt gevraagd.

Met dit toezicht zorgt het Congres ervoor dat het Handvest correct wordt toegepast en levert het een bijdrage aan de instandhouding van gezond lokaal en regionaal zelfbestuur in Europa.

Hoe houdt het Congres toezicht op lokale en regionale democratie?

Het Congres:

- brengt geregeld toezichtbezoeken aan de 47 lidstaten;

- doet onderzoek naar specifieke aspecten van het Handvest;
- treedt op als waarnemer tijdens lokale en regionale verkiezingen.

Na elk toezichtbezoek stelt het Congres een rapport op dat wordt goedgekeurd door de Commissie van Toezicht. Deze commissie keurt ook aanbevelingen goed. Zodra deze aanbevelingen ook door het Congres zijn goedgekeurd, gaan ze naar de desbetreffende lidstaat.

Sinds 1995 heeft het Congres bijna 103 toezichtrappen goedgekeurd en hebben lidstaten een groot aantal wetsherzieningen doorgevoerd. Lidstaten kunnen ook overgaan tot ratificatie van bepalingen van het Handvest die bij ondertekening ervan nog niet op hen van toepassing waren. Ze kunnen ook de nodige maatregelen treffen om het Aanvullend Protocol bij het Handvest betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale overheden te ondertekenen en/of te ratificeren.

Verbeterde toezichtprocedures

In 2010 gaf het Congres, als onderdeel van het eigen hervormingsproces, goedkeuring aan regels omtrent de organisatie van zijn toezichtprocedures (Resolutie 307 (2010)), herzien in 2013 (Resolutie 307 (2010) REV2).

Ter verbetering van de kwaliteit van het toezicht heeft het Congres besloten om:

- met grotere regelmaat en op meer systematische wijze toezicht te houden op landen die het Handvest hebben ondertekend en geratificeerd (ongeveer elke

vijf jaar) en ter waarborging van de volledige onpartijdigheid van de voor het toezicht verantwoordelijke delegatie een strengere en meer consistente methode te hanteren voor de benoeming van rapporteurs;

- een vervolgpcedure in gang te zetten op basis van een politieke dialoog met de nationale overheden om zo, samen met het desbetreffende land, de meest adequate oplossingen te vinden voor de door de delegatie vastgestelde problemen en om te zorgen voor een snelle, effectieve uitvoering van de aanbevelingen van het Congres in de vorm van een aan de regering aan te bieden "routekaart".

Op deze manier levert het Congres op lokaal en regionaal niveau een bijdrage aan de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de Raad van Europa, die tot doel hebben de democratie te versterken in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie en het Aanvullend Protocol betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale overheden.

Europees Handvest inzake lokale autonomie

De geautoriseerde versies van de tekst van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie zijn diegene die zijn opgesteld in de officiële talen van de Raad van Europa, namelijk Engels en Frans. Ze zijn beschikbaar op de website van het Verdragsbureau van de Raad van Europa. Vertalingen in de niet-officiële talen van de Raad van Europa zijn door elke lidstaat opgesteld na ratificatie van het verdrag door de respectievelijke nationale parlementen. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa ziet af van elke verantwoordelijkheid wat betreft de kwaliteit van de vertaling van de niet-officiële versies. De Nederlandse versie werd opgesteld door de nationale autoriteiten ter gelegenheid van de ratificatie van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie door Nederland op 20 maart 1991.

Preambule

De Lidstaten van de Raad van Europa die dit Handvest hebben ondertekend,

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

Overwegende dat één van de wijzen waarop dit doel tot stand dient te worden gebracht, is door overeenkomsten op het bestuurlijk vlak te sluiten;

Overwegende dat de lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch regime zijn;

Overwegende dat het recht van burgers deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben;

Ervan overtuigd dat dit recht op lokaal niveau op de meest rechtstreekse wijze kan worden uitgeoefend;

Ervan overtuigd dat het bestaan van lokale autoriteiten met werkelijke verantwoordelijkheden een vorm van bestuur mogelijk maakt die zowel doeltreffend is alsook dicht bij de burgers staat;

Zich ervan bewust dat de bescherming en versterking van lokale autonomie in de verschillende Europese landen een belangrijke bijdrage levert tot het ontstaan van een Europa

gebaseerd op de beginselen van democratie en decentralisatie van de macht;

Verklarend dat dit het bestaan van lokale autoriteiten noodzakelijk maakt die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen, die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun bevoegdheden, de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn,

Zijn als volgt overeengekomen:

Artikel 1

De Partijen verbinden zich ertoe zich gebonden te achten door de volgende artikelen op de wijze en in de mate als is voorgeschreven in artikel 12 van dit Handvest.

Deel I

Artikel 2 – Grondwettelijke en wettelijke grondslag voor lokale autonomie

Het beginsel van lokale autonomie dient te worden erkend in de interne wetgeving en waar mogelijk in de grondwet.

Artikel 3 – Het begrip lokale autonomie

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.

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, aan een referendum, dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers waar dit is toegestaan bij wet.

Artikel 4 – Reikwijdte van de lokale autonomie

1. De fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten worden bij de grondwet of bij wet vastgesteld. Deze bepaling verhindert evenwel niet de attributie aan de lokale autoriteiten van bevoegdheden voor bepaalde doeleinden overeenkomstig de wet.

2. De lokale autoriteiten bezitten, binnen de grenzen van de wet, volledige vrijheid van handelen ten einde hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid is onttrokken of aan enige andere autoriteit is toegewezen.

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.

4. Bevoegdheden die aan lokale autoriteiten zijn toegekend dienen in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Zij mogen

niet worden aangetast of beperkt door een andere, centrale of regionale, autoriteit, behalve voor zover bij of krachtens de wet is bepaald.

5. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.

6. De lokale autoriteiten dienen, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze te worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken.

Artikel 5 – Bescherming van de territoriale grenzen van de lokale autoriteiten

Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.

Artikel 6 – Passende administratieve structuren en middelen ten behoeve van lokale autoriteiten

1. Onverminderd meer algemene wettelijke bepalingen kunnen de lokale autoriteiten hun eigen administratieve structuur vaststellen ten einde deze aan de plaatselijke behoeften aan te passen en een doelmatig bestuur te verzekeren.

2. De rechtspositie van personeel bij lokale autoriteiten dient zodanig te zijn dat zij het mogelijk maakt kwalitatief hoogstaand personeel aan te nemen op basis van verdienste

en bekwaamheid; hiertoe dienen voldoende opleidingsmogelijkheden, bezoldiging en carrièremogelijkheden te worden geboden.

Artikel 7 – Voorwaarden waaronder verantwoordelijkheden op lokaal niveau uitgeoefend worden

1. De rechtspositie van gekozen lokale vertegenwoordigers dient de vrije uitoefening van hun functies te waarborgen.
2. Zij voorziet in een passende financiële vergoeding van de kosten gemaakt in de uitoefening van het mandaat evenals, in voorkomende gevallen, in vergoeding voor het verlies van inkomsten of beloning van de verrichte arbeid en in de daarmee verband houdende sociale voorzieningen.
3. De functies en activiteiten welke onverenigbaar worden geacht met het bekleden van een ambt waarvoor men lokaal gekozen is, worden vastgelegd in de wet of fundamentele rechtsbeginselen.

Artikel 8 – Administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten

1. Elk administratief toezicht op de lokale autoriteiten mag slechts worden uitgeoefend overeenkomstig de procedures en in de gevallen, waarin door de grondwet of de wet is voorzien.
2. Elk 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.

3. Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichhoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

Artikel 9 – Financiële middelen van lokale overheden

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.

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.

3. Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

4. De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende gevarieerd van aard te zijn en groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

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.

6. De lokale autoriteiten worden op gepaste wijze geraadpleegd over de manier waarop de herverdeelde middelen aan hen zullen worden toegewezen.

7. Voor zover mogelijk, dienen subsidies aan lokale autoriteiten niet bestemd te worden ter financiering van specifieke projecten. 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.

8. Ten einde te kunnen lenen voor kapitaalsinvesteringen dienen de lokale autoriteiten, binnen de grenzen bij de wet gesteld, toegang tot de nationale kapitaalmarkt te hebben.

Artikel 10 – Het recht van de lokale autoriteiten zich te organiseren

1. De lokale autoriteiten hebben het recht, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, samen te werken en, binnen het kader van de wet, zich te verenigen met andere lokale autoriteiten ten einde taken van gemeenschappelijk belang uit te voeren.

2. Het recht van de lokale autoriteiten tot een organisatie te behoren ter bescherming en bevordering van hun gemeenschappelijke belangen en lid te zijn van een internationale organisatie van lokale autoriteiten dient door iedere Staat te worden erkend.

3. De lokale autoriteiten hebben onder voorwaarden welke de wet kan stellen, het recht samen te werken met autoriteiten in andere Staten.

Artikel 11 – Wettelijke bescherming van lokale autonomie

De lokale autoriteiten hebben het recht rechtsmiddelen aan te wenden ten einde de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren alsmede de eerbiediging van die beginselen van lokale autonomie die zijn vastgelegd in de grondwet of de interne wetgeving.

DEEL II. Diverse bepalingen

Artikel 12 – Verplichtingen

1. Elke Partij verbindt zich ertoe zich gebonden te achten door ten minste twintig bepalingen van Deel I van dit Handvest, waarvan er ten minste tien gekozen dienen te worden uit de volgende bepalingen:

- Artikel 2,
- Artikel 3, eerste en tweede lid,
- Artikel 4, eerste, tweede en vierde lid,
- Artikel 5,
- Artikel 7, eerste lid,
- Artikel 8, tweede lid,
- Artikel 9, eerste, tweede en derde lid,
- Artikel 10, eerste lid,
- Artikel 11.

2. Elke Verdragsluitende Staat die Partij is stelt bij nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in kennis van de bepalingen die zijn uitgekozen overeenkomstig de bepalingen van het eerste lid van dit artikel.

3. Iedere Partij kan, op ieder later tijdstip, de Secretaris-Generaal ervan in kennis stellen, dat zij zich gebonden acht door enige andere bepaling van dit Handvest die zij nog niet aanvaard heeft krachtens het bepaalde in het eerste lid van dit artikel. Dergelijke verplichtingen die naderhand zijn aangegaan, worden beschouwd als een integrerend deel van de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van de Partij die hiervan kennis geeft, en hebben hetzelfde gevolg vanaf de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 13 – Autoriteiten waarop dit Handvest van toepassing is

De beginselen van lokale autonomie die vervat zijn in dit Handvest zijn van toepassing op alle categorieën lokale autoriteiten die bestaan binnen het grondgebied van een Partij. Iedere Partij kan echter bij nederlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de categorieën lokale of regionale autoriteiten aanwijzen waartoe zij de reikwijdte van dit Handvest beoogt te beperken of die zij van de reikwijdte van dit Handvest beoogt uit te sluiten. Zij kan eveneens meer categorieën lokale of regionale autoriteiten onder de werking van het Handvest brengen door middel

van een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 14 – Verschaffing van informatie

Elke Partij doet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa alle ter zake dienende informatie toekomen betreffende wettelijke bepalingen en andere maatregelen die door haar zijn ingevoerd ten einde het bepaalde in dit Handvest na te komen.

DEEL III

Artikel 15 – Ondertekening, bekrachtiging en inwerkingtreding

1. Dit Handvest staat open voor ondertekening door de Lidstaten van de Raad van Europa. Het dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.
2. Dit Handvest treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop vier Lidstaten van de Raad van Europa ermede hebben ingestemd door dit Handvest gebonden te worden overeenkomstig de bepalingen van het voorgaande lid.
3. Met betrekking tot elke Lidstaat die nadien ermede instemt gebonden te worden door dit Handvest, treedt dit in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 16 – Bepalingen betreffende de territoriale toepassing

1. Elke Staat kan, ten tijde van de ondertekening of van de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding het gebied of de gebieden aanwijzen waarop dit Handvest van toepassing is.
2. Elke Staat kan op ieder tijdstip daarna, door middel van een verklaring gericht aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, de toepassing van dit Handvest tot elk ander gebied genoemd in de verklaring uitbreiden. Met betrekking tot een dergelijk gebied treedt het Handvest in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van de verklaring door de Secretaris-Generaal.
3. Elke verklaring overeenkomstig de twee voorgaande leden kan, met betrekking tot elk gebied dat in die verklaring wordt genoemd, ingetrokken worden middels kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal. Deze intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 17 – Opzegging

1. Elke Partij kan dit Handvest opzeggen op ieder gewenst tijdstip na het verstrijken van een tijdvak van vijf jaar na de datum waarop het Handvest voor haar in werking is getreden. Zes maanden tevoren zal hiervan mededeling worden gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Een zodanige opzegging heeft geen invloed op de geldigheid

van het Handvest met betrekking tot de andere Partijen, mits er nimmer minder dan vier Partijen zijn.

2. Elke Partij kan, overeenkomstig het in het voorgaande lid bepaalde, iedere door haar aanvaarde bepaling van Deel I van dit Handvest opzeggen, mits deze Partij gebonden blijft door het aantal en de soort bepalingen, zoals in het eerste lid van artikel 12 is vastgelegd. Elke Partij die, bij opzegging van een door haar aanvaarde bepaling, niet langer voldoet aan de in het eerste lid van artikel 12 gestelde eisen, wordt geacht ook het Handvest zelf opgezegd te hebben.

Artikel 18 – Kennisgevingen

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

- a. elke ondertekening;
- b. de nederlegging van elke akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;
- c. elke datum van inwerkingtreding van dit Handvest overeenkomstig artikel 15;
- d. elke kennisgeving ontvangen ingevolge het bepaalde in het tweede en derde lid van artikel 12;
- e. elke kennisgeving ontvangen ingevolge het bepaalde in artikel 13;
- f. elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Handvest.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe behoorlijk gemachtigd, dit Handvest hebben ondertekend.

GEDAAN te Straatsburg, op 15 oktober 1985, in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in één enkel exemplaar, dat zal worden nedergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa doet hiervan een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift toekomen aan elke Lidstaat van de Raad van Europa.

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

Utrecht, 16 november 2009

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 op participatie 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 gelegenheden van lokale overheden wordt gewaarborgd;

Indachtig het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten zoals 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 overheden

1. Iedere Staat die partij is bij dit Aanvullend Protocol waarborgt dat eenieder die onder zijn rechtsmacht valt, het recht heeft te participeren in de aangelegenheden van lokale overheden.

2. Onder het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale overheden wordt verstaan het recht om de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale overheid 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 soorten 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 stemgerechtigde of kandidaat deel te nemen aan de verkiezing van leden van de raad of vergadering van de lokale overheid in het gebied waarin 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 overheden 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 overheden niet door de uitoefening van het recht op participatie geschaad kunnen worden, 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 en voor het naleven door de Partij van de eisen van haar internationaalrechtelijke verplichtingen.

Artikel 2 – Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

1. De Partijen nemen alle benodigde maatregelen om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale overheden.

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

- i. het verschaffen van bevoegdheden aan lokale overheden om de in dit Protocol vervatte uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken, te bevorderen en te vergemakkelijken;

- ii. het waarborgen van het instellen van:
 - a. procedures inzake burgerparticipatie, zoals raadplegingen, lokale referenda en petitieën en, bij lokale overheden met veel inwoners en/of een groot geografisch gebied, maatregelen om de betrokkenheid van burgers te vergroten op een niveau dat dichtbij hen staat.
 - b. procedures voor toegang tot bij lokale overheden berustende officiële documenten, in overeenstemming met de grondwettelijke bepalingen of internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij;
 - c. maatregelen waarmee wordt ingespeeld op de behoeften van bepaalde personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij participatie; en
 - d. mechanismen en procedures voor de beantwoording en afhandeling van klachten en suggesties betreffende het functioneren van lokale overheden en lokale overheidsdiensten;
 - iii. het aanmoedigen van het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën ter bevordering en uitoefening van het in dit Protocol vervatte recht op participatie.
3. De procedures, maatregelen en mechanismen kunnen per lokale overheid verschillen en zijn afhankelijk van de omvang en bevoegdheden van die lokale overheid.
 4. Bij plannings- en besluitvormingsprocessen inzake maatregelen die genomen moeten worden om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale

overheden dienen lokale overheden voor zover mogelijk tijdig en op passende wijze te worden geraadpleegd.

Artikel 3 – Overheden waarop het Protocol van toepassing is

Dit Protocol is van toepassing op alle soorten lokale overheden op het grondgebied van de Partij. Iedere Staat kan evenwel bij de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de soorten lokale of regionale overheden 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 op een later tijdstip tevens meer soorten lokale of regionale overheden onder de werking van het Protocol brengen door middel van een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 4 – Territoriale toepassing

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

2. Iedere Partij kan de toepassing van dit Protocol op een later tijdstip en door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring uitbreiden tot ieder ander in de verklaring aangeduid 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, door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte kennisgeving worden ingetrokken. 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 neergelegd 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. 3. Voor iedere Lidstaat die er later mee instemt door dit Protocol gebonden te worden, 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 neerlegging 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 neerlegging 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 neergelegd 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.

Europees Handvest inzake lokale autonomie

Verklarend rapport

I. Het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa is opgesteld door een commissie van regeringsdeskundigen onder auspiciën van de Stuurgroep regionale en gemeentelijke zaken aan de hand van een concepttekst van de Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Op 15 oktober 1985 is het Handvest als een verdrag opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa.

II. Deze uitgave bevat de tekst van het verklarend rapport dat is opgesteld aan de hand van de beraadslagingen van de stuurgroep ter overlegging aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Hoewel dit rapport kan bijdragen aan het begrip van de bepalingen van het Handvest, bevat het geen gezaghebbende interpretatie van die bepalingen.

III. Deze publicatie omvat tevens de tekst van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Verklarend rapport

A. Voorgeschiedenis van het Handvest

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eindresultaat van een reeks initiatieven en jarenlange beraadslagingen binnen de Raad van Europa.

Onder lokale overheden bestond al geruime tijd de ambitie om lokale autonomie te waarborgen en te versterken door middel van een document waarin de door alle democratische staten van Europa onderschreven beginselen zouden worden uiteengezet. Verder werd reeds in een vroeg stadium onderkend dat gestreefd moest worden naar de steun van nationale regeringen, omdat hun handelen de primaire factor is in het verdedigen van lokale autonomie.

Gezien zijn rol als hoeder van de mensenrechten en voorvechter van de beginselen van democratisch bestuur was de Raad van Europa de natuurlijke context waarin een dergelijk stuk kon worden opgesteld en aanvaard, temeer daar de Raad al in 1957 het belang van lokale overheden had onderkend met de oprichting van een representatief orgaan op Europees niveau dat zich zou ontwikkelen tot de latere Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).¹

Het was ook de CLRAE die in haar resolutie nr. 64 (1969) een voorstel deed voor een beginselverklaring inzake lokale autonomie, met een oproep aan het Comité van Ministers

1. De Standing Conference is, als teken van erkenning van haar politieke belang, met ingang van 14 januari 1994 omgevormd tot het Congres van Lokale en Regionale Overheden van Europa (CLROE).

van de Raad van Europa om dit te aanvaarden. Het initiatief kreeg de steun van de Raadgevende Vergadering, die in haar aanbeveling nr. 615 (1970) een door beide organisaties gezamenlijk opgestelde tekst aan het Comité van Ministers voorlegde die nauw aansloot op de tekst van de CLRAE. De voorgestelde beginselverklaring was echter te algemeen en te verstrekkend geformuleerd om tot doortastende daden te kunnen leiden.

In het licht hiervan volgde in 1981 een nieuw initiatief van de CLRAE met een meer flexibele benadering. Wel werd echter het standpunt ingenomen dat een niet-bindende beginselverklaring geen recht zou doen aan het belang van lokale autonomie of aan de aard van de bedreigingen waaraan deze blootstaat. Regeringen zou eerder moeten worden gevraagd om bindende verplichtingen aan te gaan. De vanwege de verschillende constitutionele stelsels en bestuurlijke tradities benodigde flexibiliteit zou hierbij kunnen worden geboden niet door de eisen van de verdragsteksten te verwateren, maar door regeringen een zekere mate van keuzevrijheid toe te staan aangaande de bepalingen waaraan zij zichzelf gebonden zouden achten.

Deze benadering mondde logischerwijze uit in een conceptvoorstel aan het Comité van Ministers voor een Europees Handvest inzake lokale autonomie (CLRAE-resolutie 126 (1981)) en het verzoek om dit te vast te stellen in de vorm en status van een Europees verdrag.

Het Comité van Ministers besloot om de voorstellen van de CLRAE voor te leggen aan de Stuurgroep regionale en gemeentelijke zaken (CDRM) ter bespreking tijdens de vijfde conferentie van Europese ministers belast met binnenlands

bestuur (Lugano, 5-7 oktober 1982). In hun slotverklaring verklaarden de deelnemende ministers dat zij:

“...de ontwerptekst van dit handvest beschouwen als een belangrijke stap in de richting van een definitie van de beginselen van lokale autonomie, waarbij evenwel wordt gewezen op de bedenkingen van enkele ministers over de noodzaak om het handvest de vorm van een bindend verdrag te geven en over enkele aspecten van de inhoud van het handvest;

het Comité van Ministers van de Raad van Europa verzoeken opdracht te geven aan de Stuurgroep regionale en gemeentelijke zaken (CDRM) om, in overleg met de Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen aan de ontwerp-tekst van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, indachtig de tijdens de conferentie gemaakte opmerkingen over de vorm en inhoud, teneinde hun deze tekst tijdens hun volgende conferentie ter goedkeuring voor te leggen...”

Na deze opdracht van het Comité van Ministers werd de concepttekst van het handvest grondig herzien door de CDRM. Conform de slotverklaring van de conferentie van Lugano namen ook vertegenwoordigers van de CLRAE aan de besprekingen deel.

De door de CDRM herziene concepttekst van het handvest werd uiteindelijk aangeboden aan de zesde conferentie van Europese ministers belast met binnenlands bestuur. Die conferentie vond plaats van 6 tot 8 november 1984 in Rome. Na bestudering van de tekst schaarden de ministers zich unaniem achter de daarin uiteengezette beginselen. Wat betreft de juridische status van het handvest sprak een meerderheid van de ministers sprak zich uit voor een verdrag.

Gezien het standpunt van de Raadgevende Vergadering en de Europese ministers tijdens de conferentie in Rome keurde het Comité van Ministers derhalve het Europees Handvest inzake lokale autonomie in juni 1985 goed als verdrag. In erkenning van het feit dat het oorspronkelijke initiatief voor het handvest bij de *Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe* had gelegen, werd besloten om het verdrag op 15 oktober 1985, ter gelegenheid van de 20e plenaire zitting van CLRAE, open te stellen voor ondertekening.

B. Algemene opmerkingen

Het doel van het Europees Handvest inzake lokale autonomie is om te voorzien in het gebrek aan gemeenschappelijke Europese normen voor het meten en waarborgen van de rechten van lokale overheden, de overheden die het dichtst bij de burger staan en die hem in staat stellen om effectief deel te nemen aan besluitvorming die zijn dagelijkse leefomgeving betreft.

Het Handvest verplicht de deelnemende partijen om een aantal basisregels toe te passen die de politieke, bestuurlijke en financiële onafhankelijkheid van lokale overheden waarborgen. Zodoende is het Handvest een uiting, op Europees niveau, van de politieke wil om op alle niveaus van territoriaal bestuur inhoud te geven aan de beginselen die de Raad van Europa sinds zijn oprichting heeft verdedigd, daar de Raad het als zijn taak beschouwt om te functioneren als hoeder van Europa's democratische geweten en voorvechter van de mensenrechten in de breedste zin van het woord. Het Handvest is in die zin een belichaming van de overtuiging dat de mate

van autonomie van lokale overheden kan worden gezien als een toetssteen van authentieke democratie.

Het Handvest bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat materiële bepalingen over lokale autonomie. Het beschrijft de noodzaak van een constitutionele en juridische grondslag voor lokale autonomie, definieert dit concept en bepaalt de beginselen van de aard en reikwijdte van de bevoegdheden van lokale overheden. Andere artikelen betreffen de bescherming van de gebiedsgrenzen van lokale overheden, de waarborging van hun autonome bestuurlijke inrichting en toegang tot competent personeel, en de beschrijving van voorwaarden voor het bekleden van een gekozen functie bij een lokale overheid. Twee belangrijke artikelen hebben tot doel het bestuurlijk toezicht op de activiteiten van lokale overheden te beperken en daarnaast om te waarborgen dat deze over voldoende financiële middelen kunnen beschikken onder voorwaarden die geen afbreuk doen aan hun fundamentele autonomie. De overige bepalingen van dit deel van het Handvest betreffen het recht van lokale overheden op samenwerking en vereniging, evenals het recht op rechtsmiddelen ter bescherming van de lokale autonomie.

In het tweede deel zijn diverse bepalingen opgenomen over de reikwijdte van de door de partijen aangegane verplichtingen. In overeenstemming met het streven naar een realistisch evenwicht tussen waarborging van fundamentele beginselen en de nodige flexibiliteit vanwege de juridische en institutionele bijzonderheden van de verschillende lidstaten biedt het Handvest lidstaten expliciet de mogelijkheid om sommige bepalingen uit te sluiten van hetgeen waaraan deze zich gebonden achten. Het gaat

met andere woorden om een compromis, waarbij aan de ene kant wordt onderkend dat lokale autonomie raakt aan de structuur en inrichting van de staat – primair de taak van een regering – terwijl aan de andere kant wordt gestreefd naar bescherming van een minimaal aantal fundamentele beginselen dat elk democratisch lokaal overheidsstelsel dient te respecteren. Partijen kunnen naderhand verdere verplichtingen aangaan, indien de obstakels hiertoe zijn weggenomen.

De in het Handvest vastgelegde beginselen van lokale autonomie zijn potentieel van toepassing op alle niveaus c.q. alle soorten lokale overheden in alle lidstaten, inclusief, mutatis mutandis, territoriale overheden op regionaal niveau. Met het oog op bijzondere gevallen is het partijen echter toegestaan om het Handvest voor bepaalde soorten overheden niet van toepassing te verklaren.

Anders dan de verplichting voor partijen om alle relevante informatie te overleggen aangaande de wettelijke bepalingen en andere maatregelen die door hen zijn ingevoerd ten einde het Handvest na te komen, voorziet het Handvest niet in een geïnstitutionaliseerd systeem van toezicht op naleving. Er is gekeken naar de mogelijkheid om een internationaal toezichtstelsel in te richten naar analogie met het Europees Sociaal Handvest. Het werd echter mogelijk geacht om af te zien van een dergelijk complex controleapparaat, daar de directe toegang van de CLRAE tot het Comité van ministers binnen de Raad van Europa afdoende politiek toezicht zou bieden op het naleven van de vereisten van het Handvest door de partijen.

Het derde en laatste deel bevat een aantal bepalingen die gebruikelijk zijn in verdragen die onder auspiciën van de Raad van Europa worden afgesloten.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eerste multilaterale rechtsinstrument dat een definitie en bescherming biedt voor de beginselen van lokale autonomie, een van de pijlers van de democratie die de Raad van Europa geroepen is te behoeden en te ontwikkelen. De hoop is gerechtvaardigd dat het Handvest zodoende een substantiële bijdrage zal leveren aan de bescherming en versterking van de gemeenschappelijke waarden van Europa.

C. Artikelsgewijze toelichting

Preambule

De preambule is een toelichting op de fundamentele beginselen die aan het Handvest ten grondslag liggen. In hoofdlijnen gaat het hierbij om:

- de cruciale bijdrage van lokale overheden aan democratie, efficiënt bestuur en decentralisatie van de macht;
- de belangrijke rol van lokale overheden in de opbouw van Europa;
- de noodzaak van democratisch ingerichte en vergaand autonome lokale overheden.

Artikel 1

In artikel 1 geven partijen in algemene zin aan dat zij zich committeren aan de beginselen van lokale autonomie zoals omschreven in Deel I van het Handvest (artikel 2-11), en wel binnen de in artikel 12 genoemde grenzen.

Artikel 2

In dit artikel is bepaald dat het beginsel van lokale autonomie in geschreven wetgeving moet worden verankerd.

Gezien het belang van het beginsel is het bovendien wenselijk dat dit gebeurt door het op te nemen in het fundamentele document voor de staatsinrichting, dat wil zeggen de grondwet. Tegelijkertijd is onderkend dat het voor die landen waar procedures voor grondwetswijzigingen instemming van een bijzondere meerderheid van het parlement of van de gehele bevolking vereisen (door middel van een referendum) onmogelijk zou kunnen blijken om het beginsel van lokale autonomie in de grondwet vast te laten leggen. Ook is onderkend dat het voor landen zonder geschreven grondwet, waar grondrechten in verschillende documenten en bronnen zijn vastgelegd, bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk zou kunnen zijn om zich hieraan te committeren.

Het is belangrijk te beseffen dat lokaal bestuur in landen met een federale structuur een zaak kan zijn van de federale deelstaten en niet van de centrale overheid. Voor federale staten vormt het onderhavige Handvest op geen enkele wijze een aantasting van de bestaande scheiding tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de federale staat en de deelstaten.

Artikel 3

Dit artikel bevat een uiteenzetting van de essentiële kenmerken van lokale autonomie zoals deze voor de doeleinden van dit Handvest dienen te worden verstaan.

Lid 1

Het begrip “vermogen” geeft uitdrukking aan het idee dat het in wetgeving vastgelegde recht om zekere publieke aangelegenheden te reguleren en te besturen, gepaard dient te gaan met de middelen om dit daadwerkelijk uit te voeren. Met “binnen de grenzen van de wet” wordt onderkend dat dit recht en dit vermogen nader in wetgeving kunnen worden gedefinieerd.

Met “krachtens hun eigen verantwoordelijkheid” wordt benadrukt dat lokale overheden in hun rol niet beperkt dienen te blijven tot uitvoerende instanties van hogere overheden.

Het is niet mogelijk om precies te bepalen welke zaken lokale overheden zouden moeten mogen regelen en beheren. Uitdrukkingen zoals “lokale aangelegenheden” en “eigen aangelegenheden” zijn afgewezen als te vaag en te moeilijk te interpreteren. Onder lidstaten bestaan zeer verschillende tradities met betrekking tot de vraag welke aangelegenheden tot de bevoegdheden van lokale overheden worden gerekend. In werkelijkheid hebben de meeste aangelegenheden zowel lokale als nationale gevolgen. De rolverdeling kan per land en per tijdperk verschillen; sommige aangelegenheden kunnen zelfs over verschillende bestuurslagen verdeeld zijn. Het beperken van de rol van lokale overheden tot zaken zonder enige bredere gevolgen zou het risico van marginalisatie met zich meebrengen. Tegelijkertijd is het een algemeen aanvaard beginsel dat landen sommige taken (zoals de landsverdediging) bij de centrale overheid neerleggen. Doel van het Handvest is om aan te geven dat lokale overheden een breed, lokaal uitvoerbaar pakket aan verantwoordelijkheden dienen te

hebben. Deze verantwoordelijkheden worden omschreven in artikel 4.

Lid 2.

Het recht op autonomie dient te worden uitgeoefend door democratisch gekozen bestuursorganen. Dit beginsel stemt overeen met het belang dat de Raad van Europa aan democratisch bestuur hecht.

Dit recht omvat normaliter een volksvertegenwoordiging met of zonder uitvoerende organen die er verantwoording aan verschuldigd zijn. Waar de wet dit toelaat, wordt ook de mogelijkheid voor rechtstreekse democratie opengelaten.

Artikel 4

Zoals toegelicht in de toelichting bij artikel 3 is het mogelijk noch passend om te pogen een uitputtende opsomming te geven van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die voor alle lokale overheden in Europa zouden moeten gelden. In dit artikel worden echter wel de algemene beginselen uiteengezet waarop de verantwoordelijkheden van lokale overheden, alsmede de aard van hun bevoegdheden, dienen te worden gebaseerd.

Lid 1

Aangezien de aard van de verantwoordelijkheden van lokale overheden van essentieel belang is voor de dagelijkse realiteit van lokale autonomie is zowel de helderheid als de rechtszekerheid ermee gediend als fundamentele verantwoordelijkheden niet ad hoc worden toegewezen, maar goed in wetgeving worden verankerd. Normaliter dienen verantwoordelijkheden

op grond van de grondwet of parlementaire wetgeving te worden toegekend. Ondanks de woorden "of bij wet" in dit lid wordt onderkend dat het in sommige landen uit oogpunt van efficiency wenselijk is dat het parlement bepaalde volmachten tot het toekennen van specifieke verantwoordelijkheden delegeert, met name waar dit details of de uitvoering van Europese richtlijnen betreft, mits het parlement voldoende bevoegdheden behoudt tot toezicht op deze gedelegeerde volmachten. Ook is voor de lidstaten van de Europese Gemeenschap een uitzondering van toepassing in die zin dat zij vanwege Gemeenschapsrichtlijnen (die krachtens artikel 189 van het Verdrag van Rome direct toepasbaar zijn) voor een specifieke maatregel een specifieke bestuurslaag kunnen aanwijzen.

Lid 2

Naast de verantwoordelijkheden die bij wet aan specifieke bestuurslagen zijn toegewezen, kunnen zich andere behoeften of mogelijkheden aandienen voor het handelen van openbare bestuursorganen. Daar waar deze taakgebieden raken aan lokale belangen en niet zijn onttrokken aan de bevoegdheden die in de meeste lidstaten gelden, is het van belang voor het begrip van lokale overheden als politieke entiteiten die zelfstandig optreden in het belang van het algemeen welzijn van hun bevolking dat zij het recht hebben om in deze aangelegenheden initiatieven te ontplooiën. Wel kunnen de algemene rechtsregels waaronder zij in dergelijke gevallen kunnen handelen, in wetgeving worden vastgelegd. In sommige lidstaten moeten lokale overheden voor hun handelen echter kunnen verwijzen naar bij wet toegekende bevoegdheid. Ook binnen zulke stelsels kunnen lokale overheden naast

hun specifieke taken brede discretionaire bevoegdheden genieten, zoals omschreven in artikel 4, lid 2.

Lid 3

In dit lid wordt het algemene beginsel benadrukt dat het uitoefenen van overheidsbevoegdheden dient te worden gedecentraliseerd. Dit beginsel is meerdere malen uitgesproken in het kader van de Raad van Europa, in het bijzonder in de slotverklaring van de conferentie van Europese ministers belast met binnenlands bestuur in Lissabon in 1977. Dit betekent dat taken in het algemeen aan het meest lokale bestuursniveau moeten worden toevertrouwd, tenzij de omvang en de aard van taken of dwingende redenen van doelmatigheid en kostenbesparing ertoe leiden dat deze in een breder territoriaal verband dienen te worden uitgevoerd.

Deze bepaling betekent echter niet dat functies stelselmatig dienen te worden gedecentraliseerd aan lokale overheden die uit hoofde van hun aard en omvang slechts beperkte taken kunnen uitvoeren.

Lid 4

Deze bepaling betreft het probleem van overlappende verantwoordelijkheden. Zowel in het belang van de helderheid als ter voorkoming van gaandeweg verwaterende verantwoordelijkheden dienen bevoegdheden in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Tegelijkertijd is op sommige beleidsgebieden aanvullend handelen van andere gezagsniveaus nodig. Het is van belang dat interventies van centrale of regionale overheden in dergelijke gevallen op grond van heldere wetgeving plaatsvinden.

Lid 5

Door hun bestuurlijke inrichting en hun vertrouwdheid met lokale omstandigheden kunnen lokale overheden de aangewezen instanties zijn om bepaalde taken te vervullen waarvoor de eindverantwoordelijkheid bij bovenlokale overheden berust. Het is echter van belang dat dergelijke gedelegeerde taken geen bovenmatige inbreuk maken op de lokale beslissingsbevoegdheid en dat lokale overheden bij de uitoefening van deze taken, waar mogelijk, toestemming krijgen om rekening te houden met lokale omstandigheden. Hierbij wordt echter erkend dat er bij bepaalde taken, zoals bij de uitgifte van identiteitspapieren, vanwege verplichte uniforme regelgeving geen ruimte voor lokale discretionaire vrijheden zal zijn.

Lid 6

Waar lid 1 t/m 5 van toepassing zijn op zaken die binnen het bereik van lokale overheden vallen, betreft lid 6 zowel aangelegenheden die binnen het bereik van lokale overheden vallen, als zaken die daarbuiten vallen maar die hen wel bijzonder raken. In lid 6 is bepaald dat lokale overheden dienen te worden geraadpleegd op een wijze en op het moment dat ze reële mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen, zij het dat de vereiste om te worden geraadpleegd in uitzonderlijke, en met name dringende, gevallen terzijde kan worden geschoven. Raadpleging dient direct met het betreffende overheidsorgaan of de betreffende organen plaats te vinden of, indien meerdere overheden door de problematiek worden geraakt, indirect via hun verenigingen.

Artikel 5

Voorstellen tot gemeentelijke of regionale herindelingen, met fusies met andere overheden als het meest vergaande voorbeeld, zijn overduidelijk van groot belang voor lokale overheden en de burgers die zij dienen. Hoewel het in de meeste landen als niet realistisch wordt beschouwd om lokale gemeenschappen een vetorecht over dergelijke wijzigingen te geven, is een directe of indirecte raadpleging vooraf van essentieel belang. Een passende procedure voor dergelijke raadplegingen is waarschijnlijk het referendum, maar in een aantal landen bestaat daarvoor geen wettelijke grond. Waar de wet niet verplicht tot het houden van een referendum kunnen andere vormen van raadpleging worden toegepast.

Artikel 6

Lid 1

In dit lid gaat het niet om de algemene inrichting van lokale overheden en hun volksvertegenwoordigingen, maar om de wijze waarop hun bestuurlijke dienstverlening is georganiseerd. In centrale en regionale wetgeving kunnen hiertoe weliswaar algemene beginselen worden vastgelegd, maar lokale overheden moeten de mogelijkheid hebben om hun eigen bestuurlijke inrichting te bepalen om rekening te kunnen houden met lokale omstandigheden en om een doelmatig bestuur te waarborgen. Het is aanvaardbaar dat centrale of regionale wetgeving specifieke vereisten bevat voor bijvoorbeeld het creëren van bepaalde commissies of bestuurlijke functies, maar deze mogen niet zo wijdverspreid zijn dat zij een rigide organisatiestructuur van bovenaf opleggen.

Lid 2

Voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van lokale overheden is het essentieel om, naast de juiste managementstructuren, ook de mogelijkheid te hebben om personeel aan te nemen en te behouden met kwaliteiten die aansluiten bij de verantwoordelijkheden van het overheidsorgaan. Dit hangt duidelijk in hoge mate af van de mogelijkheden van het overheidsorgaan om voldoende aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te bieden.

Artikel 7

Het doel van dit artikel is ervoor te zorgen dat gekozen vertegenwoordigers in de uitoefening van hun taken niet door derden kunnen worden belemmerd, noch dat bepaalde soorten personen door zuiver materiële overwegingen belemmerd worden om zich voor een openbaar ambt kandidaat te stellen. Deze materiële overwegingen omvatten passende vergoeding van de onkosten die samenhangen met de uitoefening van het ambt, vergoeding van gederfde inkomsten en, met name waar raadsleden tot voltijdse uitvoerende verantwoordelijkheden zijn gekozen, beloning en bijhorende sociale zekerheid. In de geest van dit artikel kan ook redelijkerwijs worden verwacht dat voorzieningen worden getroffen om personen wier gekozen ambt ten einde loopt, naar een fulltime baan in een reguliere werkomgeving te begeleiden.

Lid 3

In dit lid is bepaald dat iemand alleen op grond van objectieve en bij wet bepaalde criteria ongeschikt kan worden verklaard voor het bekleden van een lokaal gekozen ambt en niet op

basis van een ad-hocbesluit. Dit betekent normaliter dat onverenigbare functies en activiteiten in wetgeving worden vastgelegd. Er zijn echter gevallen bekend van diepgewortelde ongeschreven rechtsbeginselen die afdoende waarborgen lijken te bieden.

Artikel 8

Dit artikel betreft het toezicht van andere bestuurslagen op lokale overheden. Het gaat hierbij niet om de mogelijkheid voor individuele burgers om gerechtelijke procedures tegen lokale overheden aan te spannen en evenmin om de benoeming of activiteiten van een ombudsman of een ander officieel orgaan met een onderzoekende rol. De bepalingen van dit artikel raken hoofdzakelijk aan een visie op bestuurlijk toezicht die in de traditie van een aantal landen van oudsher gepaard ging met voorafgaand c.q. repressief toezicht (*contrôle de tutelle*). Hierbij gaat het om gebruiken zoals verplichte voorafgaande toestemming voor besluiten en bekrachtiging daarvan voordat ze in werking treden, de bevoegdheid om besluiten van lokale overheden te vernietigen, en boekenonderzoek.

Lid 1

In het eerste lid is bepaald dat toezicht in de grondwet of in de wet geregeld moet zijn, zodat ad-hocprocedures voor toezicht worden uitgesloten.

Lid 2

Bestuurlijk toezicht dient normaliter beperkt te blijven tot het toetsen van de wettigheid van handelingen van lokale overheden en niet van hun doelmatigheid. Een bijzondere

(maar niet de enige) uitzondering wordt gemaakt voor taken waarvan de uitvoering aan lokale overheden is gedelegeerd en de delegerende overheidsinstantie enige mate van toezicht op de uitvoering wenst uit te oefenen. Dit mag er echter niet toe leiden dat lokale overheden worden belemmerd in de uitoefening van een zekere mate van discretionaire vrijheid als bepaald in artikel 4, lid 5.

Lid 3

Inspiratiebron voor de inhoud van dit lid is het proportionaliteitsbeginsel, wat inhoudt dat de toezichhoudende overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden gehouden is dit op de voor de lokale overheid minst ingrijpende manier te doen, terwijl tegelijkertijd het beoogde doel wordt behaald.

Aangezien de toegang tot rechtsmiddelen tegen ongeoorloofd toezicht en ongeoorloofde controle in artikel 11 wordt geregeld, is het niet noodzakelijk geacht om gedetailleerde bepalingen op te nemen over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop interventies in specifieke gevallen plaats dienen te vinden.

Artikel 9

De wettelijke bevoegdheid om bepaalde taken uit te oefenen is een dode letter indien lokale overheden hiervoor niet over de nodige financiële middelen beschikken.

Lid 1

Het doel van dit lid is ervoor te zorgen dat lokale overheden niet het recht wordt ontnomen om hun eigen uitgavenprioriteiten te stellen.

Lid 2

Het centrale beginsel van het tweede lid is dat er een passende verhouding dient te bestaan tussen de financiële middelen die lokale overheden tot hun beschikking hebben en de taken die zij uitoefenen. Deze correlatie geldt met name voor taken die specifiek aan lokale overheden zijn toegewezen.

Lid 3

Een van de fundamentele taken van gekozen lokale volksvertegenwoordigers is het maken van politieke keuzes bij de afweging tussen de voordelen van de geboden diensten en de kosten voor de lokale belastingbetaler. Het is een algemeen aanvaard beginsel dat centrale of regionale regelgeving lokale overheden beperkingen voor de heffing van belastingen kan opleggen; dit mag echter niet ten koste gaan van het doelmatig functioneren van lokale politieke verantwoording.

Lid 4

Sommige belastingen of andere inkomstenbronnen van lokale overheden zijn naar hun aard of praktische werking relatief ongevoelig voor de gevolgen van inflatie en andere economische factoren. Bovenmatige afhankelijkheid van zulke belastingen en inkomstenbronnen kan problemen voor lokale overheden opleveren, aangezien de kosten van dienstverlening direct door economische ontwikkelingen worden beïnvloed. Tegelijkertijd wordt echter onderkend dat ook bij relatief flexibele inkomstenbronnen er geen automatisch verband tussen kosten en de toewijzing van financiële middelen kan worden gelegd.

Lid 6

Indien herverdeelde middelen worden toegewezen op basis van bijzondere, in wetgeving neergelegde criteria zal het in dit lid bepaalde zijn nageleefd indien lokale overheden tijdens de voorbereiding van deze wetgeving zijn gehoord.

Lid 7

Met het oog op de beleidsvrijheid van lokale overheden verdienen algemene subsidies of zelfs sectorgebonden subsidies de voorkeur boven voor specifieke projecten geormerkte subsidies. Het is niet realistisch om te verwachten dat alle specifieke projectsubsidies door algemene subsidies kunnen worden vervangen, met name als het gaat om grote kapitaalinvesteringen, maar een excessieve inzet van dergelijke subsidies leidt tot een ernstige beperking van de vrijheid van lokale overheden om zelf hun uitgavenprioriteiten te stellen. Het aandeel subsidies in het totaal aan financiële middelen van lokale overheden verschilt echter sterk tussen landen; een hoger aandeel projectspecifieke subsidies in verhouding tot het aandeel algemene subsidies kan als redelijk worden beschouwd indien het totaal aan subsidies een relatief gering aandeel van de inkomsten uitmaakt.

Het doel van de tweede zin van artikel 9, lid 7, is ervoor te zorgen dat doelspecifieke subsidies geen belemmering vormen voor de vrijheid van lokale overheden om binnen de grenzen van hun bevoegdheden eigen beleid te voeren.

Lid 8

Het is belangrijk dat lokale overheden toegang hebben tot leningen voor investeringen. Om welke bronnen voor financiering het hierbij gaat, verschilt per land en is afhankelijk

van de structuur van de financiële markten; de procedures en voorwaarden voor toegang tot zulke bronnen kunnen bij wet worden vastgesteld.

Artikel 10

Lid 1

Dit lid betreft de functionele samenwerking tussen verschillende lokale overheden, met name met het oog op grotere doelmatigheid door de gezamenlijke aanpak van projecten of door de gezamenlijke uitvoering van taken die de mogelijkheden van één bestuursorgaan te boven gaan. Dit kan de vorm hebben van een samenwerkingsverband of een vereniging van bestuursorganen, waarbij mogelijkerwijs sprake is van een wettelijk kader voor de oprichting van zulke organen.

Lid 2

Lid 2 betreft verenigingen met veel bredere doelstellingen dan de functionele overwegingen in lid 1 en die in de regel als doel hebben om alle lokale overheden van een bepaald type (of bepaalde types) op regionaal of landelijk niveau te vertegenwoordigen. Het recht om tot zulke verenigingen te behoren, houdt echter niet in dat de centrale overheid een dergelijke vereniging als legitieme gesprekspartner dient te erkennen.

In een instrument van de Raad van Europa als dit is het niet meer dan normaal dat het recht om tot landelijke verenigingen te behoren tevens gepaard gaat met het recht om aan internationale verenigingen deel te nemen. Een aantal van dergelijke organisaties is actief op het gebied van Europese eenheid op

grondslagen die overeenstemmen met de doelstellingen van het Statuut van de Raad van Europa.

Artikel 10, lid 2, laat het echter aan de lidstaten zelf om te bepalen welke (wetgevende of overige) middelen ze inzetten om dit beginsel te verwezenlijken.

Lid 3

Ook directe samenwerking met lokale overheden over de landsgrenzen dient te worden toegestaan, waarbij evenwel de in elk land geldende rechtsregels in acht moeten worden genomen. Bovendien dient de samenwerking binnen de bevoegdheden van de desbetreffende overheden te vallen.

In dit opzicht zijn met name de bepalingen van de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van 21 mei 1980 (ETS nr. 106) van belang, hoewel sommige vormen van samenwerking niet noodzakelijkerwijs tot grensgebieden beperkt hoeven te blijven.

Artikel 11

Onder het aanwenden van rechtsmiddelen wordt de mogelijkheid voor lokale overheden verstaan om zich te wenden tot:

- a. een rechtmatig ingestelde gerechtelijke instantie, dan wel
- b. een vergelijkbaar, onafhankelijk en bij wet ingesteld orgaan met de bevoegdheid om te bepalen dan wel advies uit te brengen over bepalingen inzake de rechtmatigheid van handelen, verzuim, beschikkingen of andere bestuurlijke besluiten.

Normaal gesproken is het niet mogelijk om bij een rechtbank in beroep te gaan tegen een bestuursbesluit, maar in één land is een geval bekend waarbij de mogelijkheid bestaat om een bijzonder rechtsmiddel in te roepen, te weten het “verzoek tot heropening van procedures”. Dit middel, dat kan worden ingeroepen bij evident onjuiste toepassing van de wet, is in overeenstemming met de vereisten van dit artikel

Artikel 12

Bij de formulering van de beginselen van lokale autonomie zoals neergelegd in Deel I van dit Handvest is gepoogd om recht te doen aan de grote verscheidenheid aan rechtssystemen en stelsels van lokaal bestuur binnen de lidstaten van de Raad van Europa. Desalniettemin wordt onderkend dat er voor afzonderlijke regeringen constitutionele of praktische bezwaren kunnen bestaan om sommige bepalingen van het Handvest te onderschrijven.

Daarom is in dit artikel gebruikgemaakt van het systeem van de “verplichte kern”, dat voor het eerst is gebruikt in het Europees Sociaal Handvest. Dit houdt in dat de partijen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie gehouden zijn om ten minste twintig bepalingen uit Deel I van het Handvest te onderschrijven, waarvan tien van de veertien basisbeginselen. Aangezien de uiteindelijke doelstelling blijft om naleving van alle bepalingen van het Handvest te verwezenlijken, biedt dit artikel lidstaten de nadrukkelijke mogelijkheid om naderhand, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, aanvullende verplichtingen aan te gaan.

Artikel 13

In beginsel gelden de eisen in Deel I van het Handvest voor alle soorten of niveaus van lokale autonomie in alle lidstaten. In potentie gelden ze ook voor regionale overheden, dat wil zeggen daar waar die bestaan. Tegelijkertijd kan de specifieke rechtsvorm of constitutionele status van bepaalde regio's (dit geldt met name voor lidstaten van federaties) de toepassing van gelijke voorwaarden als voor lokale overheden in de weg staan. Verder bestaan er in een of twee lidstaten soorten lokale overheden die uit hoofde van hun geringe omvang slechts beperkte of adviserende taken hebben. Om rekening te kunnen houden met dergelijke uitzonderingsgevallen biedt artikel 13 partijen de mogelijkheid om bepaalde soorten overheden van de reikwijdte van dit Handvest uit te sluiten.

Artikel 14

Doel van dit artikel is om het toezicht op de naleving van het Handvest door afzonderlijke partijen te vergemakkelijken door deze te verplichten alle relevante informatie aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa te zenden. Aangezien er geen specifiek orgaan belast is met toezicht op de naleving van het Handvest is het extra belangrijk dat het Secretariaat-generaal over informatie over alle wetswijzigingen en andere maatregelen kan beschikken die van relevante invloed kunnen zijn op lokale autonomie zoals gedefinieerd in het Handvest.

Artikelen 15 t/m 18

De slotbepalingen in artikel 15 t/m 18 zijn gebaseerd op de standaard slotbepalingen voor verdragen en overeenkomsten die tot stand komen binnen de Raad van Europa.

Het Europees Handvest voor Lokale Autonomie is het eerste internationaal bindende verdrag voor de waarborging van de rechten van gemeenschappen en hun verkozen overheden. Op 15 oktober 1985 werd het opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa en op 1 september 1988 trad het in werking.

Op 16 november 2009 werd een Aanvullend Protocol voor burgerparticipatie op lokaal niveau aangenomen. Dit geldt als aanvulling op het Handvest en trad in werking op 1 juni 2012.

Het Congres van Lokale en Regionale Overheden ziet toe op de naleving van de beginselen van het Handvest door de lidstaten van de Raad van Europa die het Handvest en het Aanvullend Protocol hebben ondertekend en geratificeerd.

www.coe.int

| De Raad van Europa is de toonaangevende
| mensenrechtenorganisatie van Europa. De Raad telt
| 47 lidstaten, inclusief alle lidstaten van de Europese Unie.
| Het Congres van Lokale en Regionale Overheden is een
| instelling van de Raad van Europa en is verantwoordelijk
| voor de versterking van lokale en regionale democratie in
| de 47 lidstaten. Het Congres bestaat uit twee kamers (de
| Lokale Kamer en de Regionale Kamer) en drie commissies.
| Samen hebben ze 648 gekozen leden die meer dan
| 150.000 lokale en regionale overheden vertegenwoordigen.