

# EUROPEES HANDVEST VOOR 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](mailto:publishing@coe.int).

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Council of Europe, April 2013  
Reprinted September 2018  
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 autoriteiten.....	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 versterking van en 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 verkiesbaar te stellen voor een ambt of op 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 toezichtrapporten 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 autoriteiten te ondertekenen en/of te ratificeren.

## **Verbeterde toezichtprocedures**

In 2010 gaf het Congres, als onderdeel van het 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 systematischere 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 consistentere methode te hanteren voor de benoeming van rapporteurs;

- een vervolgpcedure in gang te zetten op basis van een politieke dialoog met de nationale autoriteiten om zo, samen met het desbetreffende land, de meest adequate oplossingen te vinden voor de door de delegatie aangemerkte 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 autoriteiten.

## **Europees Handvest inzake lokale autonomie**



## **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 overeenkomst 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 autoriteiten;**

**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 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 die 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 petitieën 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 eens- luidend gewaarmerkte afschriften doen toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa.

**Europees Handvest  
inzake lokale autonomie  
met verklarend rapport**

**Verdragen en toelichtingen**



I. Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is tot stand gekomen in het kader van de Raad van Europa. De tekst 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 het Handvest, bevat het geen gezaghebbende interpretatie van zijn 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. Het werd verder reeds op een vroeg stadium onderkend, dat gestreefd moest worden naar de steun van nationale regeringen, wiens 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 omdat de Raad reeds in het verre 1957 het belang van lokale overheden had onderkend door het oprichten van een representatief orgaan op Europees niveau, dat zich zou ontwikkelen tot de latere *Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe* (CLRAE).<sup>1</sup>

Het was ook de CLRAE die in haar resolutie nr. 64 (1969) een voorstel deed voor een beginselverklaring inzake lokale

---

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

autonomie, met een oproep aan het Comité van ministers 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 tekst aan het Comité van ministers voorlegde die nauw op de tekst van de CLRAE was gebaseerd en die door beide organisaties gezamenlijk was opgesteld. De voorgestelde beginselverklaring was echter te algemeen en te verstrekkend geformuleerd om tot doortastende daden te kunnen leiden.

In het licht hiervan volgde een nieuw initiatief van de CLRAE (in 1981) 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, noch aan de aard van de bedreigingen waaraan deze blootstaat. Regeringen zouden eerder moeten worden gevraagd om bindende verplichtingen aan te gaan. De flexibiliteit die nodig was vanwege de verschillende constitutionele stelsels en bestuurlijke tradities, 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 voorstel aan het Comité van ministers – CLRAE-resolutie 126 (1981), een concept voor een Europees Handvest inzake lokale autonomie, met het verzoek om dit te vast te stellen met de 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) teneinde deze te bespreken op 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 bijeenkwam in Rome van 6 tot 8 november 1984. Na bestudering van de tekst schaarden de ministers zich unaniem achter de daarin uiteengezette beginselen. Een meerderheid van de ministers sprak zich uit voor een juridische vormgeving van het handvest als een verdrag.

Gezien het standpunt van de Raadgevende Vergadering en de ministeriële vergadering in Rome, stelde het Comité van ministers derhalve het Europees Handvest inzake lokale autonomie vast als een verdrag in juni 1985. 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 open te stellen voor ondertekening op 15 oktober 1985, ter gelegenheid van de 20<sup>e</sup> plenaire zitting van CLRAE.

## **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 het 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 een daadwerkelijke belichaming van de overtuiging dat de

mate van autonomie van lokale autoriteiten 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 stelt de vereiste van een constitutionele en juridische grondslag voor lokale autonomie, definieert dit concept en stelt de beginselen vast die de aard en de reikwijdte van de bevoegdheden van lokale overheden bepalen. Andere artikelen zien op de bescherming van de gebiedsgrenzen van lokale overheden, het waarborgen van hun autonome bestuurlijke inrichting, toegang tot competent personeel en voorwaarden voor het bekleden van een lokaal gekozen ambt. Twee belangrijke artikelen beogen om bestuurlijk toezicht op de activiteiten van lokale overheden te beperken, en daarnaast om te waarborgen dat deze kunnen beschikken over voldoende financiële middelen onder voorwaarden, die geen afbreuk doen aan hun fundamentele autonomie. De overige bepalingen van dit deel betreffen het recht van lokale overheden op samenwerking en vereniging, evenals het recht om rechtsmiddelen aan te wenden ter bescherming van lokale autonomie.

In het tweede gedeelte zijn diverse bepalingen opgenomen over de reikwijdte van de verplichtingen die door de partijen worden aangegaan. In overeenstemming met het streven naar een realistische balans tussen het waarborgen van fundamentele beginselen en de nodige flexibiliteit om de juridische en institutionele bijzonderheden van de verschillende lidstaten te kunnen weerspiegelen, biedt het Handvest lidstaten de expliciete 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 de inrichting van de staat – primair de taak van de regering – terwijl aan de andere kant wordt gestreefd naar het beschermen van een minimaal aantal fundamentele beginselen, die elk democratisch stelsel van lokale overheden dient te respecteren. Ook kunnen partijen naderhand verdere verplichtingen op zich nemen, indien de obstakels hiertoe zijn weggenomen.

De beginselen van lokale autonomie in het Handvest zijn potentieel van toepassing op alle niveaus c.q. 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 worden afgesloten onder auspiciën van de Raad van Europa.

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 biedt een mogelijkheid om de fundamentele principes die aan het Handvest ten grondslag liggen uit te spreken. Dit zijn, in hoofdlijnen:

- de vitale bijdrage van lokale overheden aan democratie, efficiënt bestuur en decentralisatie van de macht;
- de belangrijke rol van lokale overheden in het opbouwen van Europa;
- de noodzaak om lokale overheden op democratische wijze in te richten en hun verregaande autonomie te verlenen.

### **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 (art. 2-11), 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 vastgelegd.

Gezien het belang van het beginsel is het daarenboven wenselijk dat dit gebeurt door opneming ervan in de fundamentele bron voor de staatsinrichting – met andere woorden, 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 eisen (door middel van een referendum) onmogelijk zou kunnen blijken om het beginsel van lokale autonomie in de grondwet vast te laten leggen. Ook werd 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 tast het onderhavige Handvest op geen enkele wijze de scheiding aan, die bestaat tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de federale staat en de deelstaten.

## **Artikel 3**

In dit artikel worden de essentiële kenmerken van lokale autonomie uiteengezet, 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 te doen. De ingevoegde zin “binnen de grenzen van de wet” onderkent dat dit recht en dit vermogen nader in wetgeving kunnen worden gedefinieerd.

De woorden “krachtens hun eigen verantwoordelijkheid” benadrukken 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 moet worden toegestaan te reguleren en te besturen. 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 rollenverdeling kan verschillen van land tot land en van tijdperk tot tijdperk; 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 pakket aan verantwoordelijkheden

dienen te hebben, dat lokaal kan worden uitgevoerd. Deze verantwoordelijkheden worden omschreven in artikel 4.

*Lid 2.*

Het recht op autonomie dient te worden uitgeoefend door bestuurslichamen die langs democratische weg tot stand zijn gekomen. Dit beginsel stemt overeen met het belang dat de Raad van Europa hecht aan democratisch bestuur.

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 opengelaten voor rechtstreekse democratie.

**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 overal in Europa voor lokale overheden dienen te gelden. Dit artikel zet echter wel de algemene beginselen uiteen, waar de verantwoordelijkheden van lokale overheden, alsmede de aard van hun bevoegdheden, op 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, zijn zowel de helderheid als de rechtszekerheid ermee gediend als fundamentele verantwoordelijkheden niet *ad hoc* worden toegewezen, maar voldoende in wetgeving worden vastgelegd. 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 Gemeenschapsrichtlijnen (die krachtens art. 189 van het Verdrag van Rome direct toepasbaar zijn) voor een specifieke maatregel een specifieke bestuurslaag kunnen aanwijzen.

### *Lid 2*

Naast die verantwoordelijkheden, die bij wet aan specifieke bestuurslagen zijn toegewezen, kunnen zich andere behoeften of mogelijkheden aandienen voor het handelen van openbare bestuurslichamen. 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 ontplooien. Wel kunnen de algemene rechtsregels waaronder zij in dergelijke gevallen kunnen handelen, in wetgeving worden vastgelegd. In sommige lidstaten moeten plaatselijke overheden voor hun handelen echter kunnen verwijzen naar bij wet toegekende bevoegdheid. Ook binnen zulke stelsels kunnen lokale

autoriteiten naast hun specifieke taken brede discretionaire bevoegdheden genieten, die worden omschreven in art. 4 lid 2.

### *Lid 3*

Dit lid benadrukt het algemene beginsel dat het uitoefenen van overheidsbevoegdheden dient te worden gedecentraliseerd. Dit principe 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 veronderstelt dat taken in het algemeen aan het meest lokale bestuursniveau moeten worden toevertrouwd, tenzij de omvang en de aard van taken, dan wel overwegende afwegingen van doelmatigheid en kostenbesparing maken dat deze op een breder territoriaal niveau dienen te worden uitgevoerd.

Deze bepaling houdt echter niet de stelselmatige eis in dat functies gedecentraliseerd dienen te worden aan lokale overheden, die uit hoofde van hun aard en omvang slechts beperkte taken kunnen uitvoeren.

### *Lid 4*

Deze bepaling ziet op het probleem van overlappende verantwoordelijkheden. Zowel in het belang van helderheid als ter voorkoming van het gaandeweg verwateren van verantwoordelijkheid, 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 plaats vinden op grond van heldere wetgeving.

### *Lid 5*

Lokale overheden kunnen, door hun bestuurlijke inrichting en hun vertrouwdheid met omstandigheden ter plaatse, 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, waar mogelijk, toestemming krijgen om rekening te houden met plaatselijke omstandigheden bij het uitoefenen van deze taken. Hierbij wordt echter erkend dat bij zekere taken – zoals het verstrekken van identiteitspapieren – de noodzaak van uniforme regelgeving geen ruimte zal laten voor lokale discretionaire vrijheden.

### *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. De tekst bepaalt dat plaatselijke overheden op een zodanige wijze en tijdstip dienen te worden geraadpleegd, dat ze reële mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen. Hierbij wordt tegelijkertijd onderkend dat de vereiste om te worden geraadpleegd in uitzonderlijke – met name dringende – gevallen terzijde kan worden geschoven. Raadpleging dient direct met het betreffende overheidsorgaan of -organen plaats te vinden of, indien meerdere overheden door de problematiek worden geraakt, indirect via hun verenigingen.

## **Artikel 5**

Voorstellen tot herindeling van gebiedsgrenzen, met fusies met andere overheden als het meest verregaande 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, waarvoor in een aantal landen echter geen wettelijke grond bestaat. Waar de wet niet verplicht tot het houden van een referendum kunnen andere vormen van raadpleging worden toegepast.

## **Artikel 6**

### *Lid 1*

De tekst van dit lid ziet niet op de meer algemene inrichting van lokale overheden en hun volksvertegenwoordigingen, maar juist op de wijze waarop de bestuurlijke dienstverlening is georganiseerd. Hoewel centrale en regionale wetgeving bepaalde algemene principes voor deze organisatie kunnen vaststellen, moeten lokale autoriteiten de mogelijkheid hebben om hun eigen bestuurlijke inrichting vast te stellen teneinde rekening te kunnen houden met plaatselijke omstandigheden en een doelmatig bestuur te waarborgen. Het is acceptabel dat centrale of regionale wetgeving specifieke vereisten bevat voor bijvoorbeeld het creëren van bepaalde commissies of bestuurlijke functies, maar deze moeten niet zo wijdverspreid zijn dat zij een rigide organisatiestructuur van boven opleggen.

### *Lid 2*

Voor de efficiëntie en de doelmatigheid 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 overduidelijk in hoge mate af van de mogelijkheden van het overheidsorgaan om voldoende aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te kunnen bieden.

### **Artikel 7**

Dit artikel beoogt te bewerkstellingen dat gekozen vertegenwoordigers niet door derden in de uitoefening van hun taken kunnen worden belemmerd, noch dat bepaalde categorieën 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 het uitoefenen van het ambt, vergoeding van gederfde inkomsten en, met name waar raadsleden tot voltijdse uitvoerende verantwoordelijkheden zijn gekozen, beloning en de hierbij horende sociale zekerheid. In de geest van dit artikel kan ook redelijkerwijs verwacht worden dat voorzieningen worden getroffen om personen wiens gekozen ambt ten einde loopt, te begeleiden naar een fulltime baan in een reguliere werkomgeving.

### *Lid 3*

Dit lid regelt dat iemand alleen ongeschikt kan worden verklaard voor het bekleden van een lokaal gekozen ambt op grond van objectieve en bij wet bepaalde criteria, en niet

op basis van gelegenheidsbesluiten. Dit betekent normaliter dat onverenigbare functies en activiteiten in wetgeving worden vastgelegd. Er zijn echter gevallen genoemd van diepgewortelde ongeschreven rechtsbeginselen die afdoende waarborgen lijken te bieden.

## **Artikel 8**

Onderwerp van dit artikel is het toezicht dat andere bestuurslagen op lokale overheden kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij niet om de mogelijkheid voor individuele burgers om gerechtelijke procedures tegen plaatselijke autoriteiten aan te spannen, en evenmin over de benoeming en activiteiten van een ombudsman of een ander officieel orgaan met een onderzoekende rol. De bepalingen van 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 als het eisen van voorafgaande toestemming voor besluiten dan wel het bekrachtigen ervan alvorens in werking te treden, de bevoegdheid om besluiten van lokale overheden te vernietigen, boekenonderzoek etc.

### *Lid 1*

Het eerste lid vereist een regeling voor toezicht in de Grondwet of de wet, waarmee alle *ad hoc* toezichtprocedures worden uitgesloten.

### *Lid 2*

Bestuurlijk toezicht dient normaliter beperkt te blijven tot de toets van de wetmatigheid van handelingen van lokale

autoriteiten en niet te zien op de doelmatigheid ervan. Een specifieke – maar niet de enige – uitzondering wordt gemaakt voor die taken, waarvoor de uitvoering aan lokale overheden is gedelegeerd. In deze gevallen is het mogelijk dat delegerende overheidslichamen enige mate van toezicht uit wensen te oefenen op de uitvoering. Dit mag echter niet leiden tot het belemmeren van lokale overheden in het uitoefenen van een zekere mate van discretionaire vrijheid als bepaald in artikel 4 lid 5.

### *Lid 3*

Inspiratiebron voor dit lid is het proportionaliteitsbeginsel, wat inhoudt dat de toezichthoudende autoriteit 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 controle word geregeld in artikel 11, 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*

Dit lid beoogt te waarborgen dat lokale autoriteiten niet het recht zal worden ontnomen om hun eigen uitgavenprioriteiten te stellen.

### *Lid 2*

Centraal principe 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 die taken, die specifiek aan lokale overheden zijn toegewezen.

### *Lid 3*

Een van de fundamentele taken van plaatselijke gekozen volksvertegenwoordigers is het maken van politieke keuzes tussen de voordelen van de geboden diensten en de kosten ervan voor de plaatselijke belastingbetaler. Het is een algemeen aanvaard beginsel dat centrale of regionale regelgeving beperkingen kan stellen aan de bevoegdheid van lokale overheden om belasting te heffen; dit mag echter het doelmatig functioneren van lokale politieke verantwoording niet in de weg staan.

### *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 creëren voor plaatselijke overheden, 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 kan worden gelegd tussen kosten en de toewijzing van financiële middelen.



### *Lid 6*

Indien herverdeelde middelen worden verdeeld volgens bijzondere criteria die in wetgeving zijn neergelegd, zal het bepaalde in dit lid zijn nageleefd indien plaatselijke overheden tijdens het voorbereiden van deze wetgeving zijn gehoord.

### *Lid 7*

Vanuit het oogpunt van de beleidsvrijheid van lokale overheden verdienen algemene uitkeringen of zelfs sectorgebonden uitkeringen de voorkeur boven doeluitkeringen. Het kan niet realistisch worden verwacht dat alle specifieke projectuitkeringen door algemene uitkeringen kunnen worden vervangen – met name waar het gaat om grootschalige kapitaalinvesteringen. Tegelijkertijd leidt een excessieve inzet van dergelijke doeluitkeringen tot een ernstige beperking van de vrijheid van lokale overheden om zelf hun uitgavenprioriteiten vast te stellen. Het aandeel van uitkeringen in het totaal van de financiële middelen van lokale overheden verschilt echter sterk tussen landen; een hoger aandeel doeluitkeringen in verhouding tot de algemene uitkeringen kan als redelijk worden beoordeeld indien uitkeringen in hun geheel een relatief gering deel van de inkomsten uitmaken.

De tweede zin van art. 9 lid 7 beoogt te waarborgen dat doeluitkeringen de vrijheid van lokale overheden om binnen de grenzen van hun bevoegdheden eigen beleid te voeren, niet belemmeren.

### *Lid 8*

Het is belangrijk dat lokale overheden toegang hebben tot geleend kapitaal voor kapitaalinvesteringen. De mogelijke bronnen voor dergelijke financiering zullen echter steeds

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

## **Artikel 10**

### *Lid 1*

Onderwerp van dit lid is de functionele samenwerking tussen verschillende lokale overheden, met name met het oog op grotere doelmatigheid door gezamenlijke projecten of het gezamenlijk uitvoeren van taken die de mogelijkheden van één bestuursorgaan te boven gaan. Dit kan de vorm aannemen van samenwerkingsverbanden of verenigingen van bestuurslichamen, hoewel een juridisch kader voor de oprichting van zulke lichamen bij wet kan worden vastgelegd.

### *Lid 2*

Lid 2 ziet op verenigingen met bredere doelstellingen dan de functionele overwegingen uit lid 1, die in de regel als doel hebben om alle lokale overheden van een bepaalde categorie (of categorieën) op regionaal of landelijk niveau te vertegenwoordigen. Het recht om tot zulke verenigingen te behoren houdt echter niet de erkenning door het centrale bestuur in van specifieke verenigingen als relevant gesprekspartner.

In een dergelijk verdrag van de Raad van Europa is het niet meer dan normaal dat het recht om tot landelijke verenigingen te behoren, gepaard gaat met een parallel 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.

Art. 10.2 laat het echter aan de lidstaten om de middelen (wetgeving of andere) te kiezen waarmee dit beginsel wordt verwezenlijkt.

### *Lid 3*

Directe samenwerking met lokale overheden over de landsgrenzen dient ook te worden toegestaan. Hierbij moeten evenwel de in elk land geldende rechtregels in acht worden genomen; ook dient dit binnen de kaders van de bevoegdheden van de betreffende overheden plaats te vinden.

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

In één land is een geval gemeld waarbij, hoewel tegen bestuursbesluiten geen gewoon beroep bij de rechtbank openstaat,

de mogelijkheid bestaat om een bijzonder rechtsmiddel in te roepen: het “verzoek tot heropening van procedures”. Dit middel, dat kan worden ingeroepen bij evident onjuiste wetstoepassing, 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 wijde 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.

In dit licht hanteert dit artikel 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, waaronder tien van de veertien basisbeginselen. Aangezien de uiteindelijke doelstelling blijft om overeenstemming te bereiken met alle bepalingen van het Handvest, 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 categorieën of niveaus van lokale autonomie in alle lidstaten. Waar deze bestaan, kunnen ze in potentie ook gelden

voor regionale overheden. Tegelijkertijd kan de specifieke rechtsvorm of constitutionele status van bepaalde regio's (met name geldt dit voor lidstaten van federaties) de toepassing van gelijke voorwaarden als voor lokale overheden in de weg staan. Verder bestaan er in een à twee lidstaten categorieën 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 om alle relevante informatie aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa te zenden. Nu er geen specifiek orgaan belast is met het toezicht op de naleving van het Handvest, is het extra belangrijk dat het Secretariaat-generaal kan beschikken over informatie over wetwijzigingen en andere maatregelen die van relevante invloed kunnen zijn op lokale autonomie zoals gedefinieerd in het Handvest.

#### **Artikelen 15 t/m 18**

De slotbepalingen in art. 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 gekozen autoriteiten. Op 15 oktober 1985 werd het opgesteld 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 additioneel 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 additionele protocol hebben ondertekend en geratificeerd.

Het Congres van Lokale en Regionale Overheden is een instelling van de Raad van Europa. Het vertegenwoordigt lokale en regionale autoriteiten en versterkt hiermee de lokale democratie in de 47 lidstaten van diezelfde Raad van Europa. Het Congres bestaat uit twee kamers: de Kamer van Lokale Overheden en de Kamer van Regionale Overheden. Samen geven zij een stem aan ruim 200.000 Europese gemeenten en regio's.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

| De Raad van Europa is de toonaangevende  
| mensenrechtenorganisatie van Europa. De Raad telt 47  
| lidstaten, waarvan er 28 ook lid zijn 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 200.000  
| lokale en regionale overheden vertegenwoordigen.