

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

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

28 januari 2011

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

Adviesvrager: Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Ontvangst adviesvraag: 22 december 2010

Adviestermijn: 30 dagen

SARIV

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 28 januari 2011

Kenmerk: SARIV Advies 2011/3

VLABEST

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 25 januari 2011

Kenmerk: 11.BB.02

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	Achtergrond.....	4
2.1.	Toepassing van het Handvest lokale autonomie in Vlaanderen	4
2.2.	Vorbehouden gemaakt bij het Handvest	6
2.3.	Toetsing van het Handvest	7
2.3.1.	Subsidiariteit.....	8
2.3.2.	Financieel kader.....	9
3.	Het aanvullend protocol.....	10
4.	Conclusie	12

1. INLEIDING

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

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

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

2. ACHTERGROND

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie¹ kwam op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand in het kader van de Raad van Europa. De Preamble van het Handvest erkent dat het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is² die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Het Handvest zelf bevat echter geen wezenlijke bepaling hieromtrent. Daarom besloot de Raad van Europa om burgerparticipatie vast te leggen in een breed Europees instrument met juridisch bindende afspraken. Dit leidde tot het tot stand komen van het Aanvullend Protocol betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

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

2.1. Toepassing van het Handvest lokale autonomie in Vlaanderen

Het opzet van het Handvest werd destijds in de memorie van toelichting als volgt omschreven³:

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

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

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

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

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

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

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eerste multilateraal juridisch instrument ter definitie en bescherming van de principes van de lokale autonomie. Het is één van de grondvesten van de democratie die de Raad van Europa tot taak heeft te verdedigen en te bevorderen. Men mag hopen dat het in belangrijke mate zal bijdragen tot de bescherming en de versteviging van de gemeenschappelijke Europese waarden." (memorie⁴, p. 4)

Het initiatief vindt zijn oorsprong in een resolutie⁵ daterend van 1968 van de toenmalige voorganger van het 'Congress of Local and Regional Authorities of Europe' (hierna: "CLRAE") waarin een 'Beginselverklaring over de lokale autonomie' wordt voorgesteld aan de Raad van Europa. Na vele besprekingen en grondige aanpassingen werd de tekst van het Handvest uiteindelijk in juni 1985 goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Vanaf 15 oktober 1985 stond het Handvest officieel open voor ondertekening. In België trad het Handvest echter pas in werking op 1 december 2004.

Een belangrijke oorzaak van deze vertraging ligt bij het feit dat het gemengd karakter van het Handvest pas op 14 mei 1996 door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid werd vastgelegd⁶. Het Vlaams Parlement was in dit specifieke geval het laatste parlement dat zijn goedkeuring hechtte aan het Handvest (decreet van 19 maart 2004)⁷. Daardoor bengelde België aan de staart van het peloton.

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

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

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

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

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

2.2. Voorbehouden gemaakt bij het Handvest

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Toetsing van het Handvest

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

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

2.3.1. Subsidiariteit

Artikel 3, § 1: Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.

Artikel 4, § 3: Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.

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

Reeds in zijn Memorandum aan de nieuwe Vlaamse Regering in 2009 stelde VLABEST vast dat het subsidiariteitsbeginsel in verschillende beleidsteksten (o.m. in het regeerakkoord, beleidsnota's en – brieven) door de Vlaamse overheid wordt overgenomen als basis voor het binnenlands bestuur. Bij de effectieve uitwerking van het beleid kan ontegensprekelijk worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om deze theorie om te zetten in de praktijk. De bekomen beleidsruimte ten gevolge van de opeenvolgende staatshervormingen wordt door Vlaanderen niet gemakkelijk terug afgestaan aan een onderliggend bestuursniveau. De Raden vragen een consequente houding van de Vlaamse overheid: wat ze zelf eist van het federale en Europese bestuursniveau¹⁰ moet ze ook toepassen voor de eigen bevoegdheden ten opzichte van de lokale en provinciale besturen.

De meest zichtbare component van dit falen is het aandeel budgettaire bevoegdheden van de lokale en intermediaire besturen ten opzichte van de totale overheidsuitgaven. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat de Belgische lokale besturen maar een kleine speler zijn in het overheidsbeslag. Dexia-cijfermateriaal¹¹ toont aan dat de budgettaire bevoegdheden van de Belgische lokale besturen veeleer schaars bemeten zijn, nl. 6,9 % van het bbp. Het Europese gemiddelde ligt op 12,6 %. Slechts 14,2 % van de overheidsuitgaven is in handen van de lokale besturen, terwijl dit in Europa gemiddeld 27 % is.

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

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

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

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

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

In dit verband moet ook verwezen worden naar de bijzondere positie van de provincies in de Vlaamse bestuursorganisatie. In het Groenboek betreffende de Vlaamse interne staatshervorming¹² is er duidelijk niet voor gekozen om dit bestuursniveau af te schaffen, maar de perceptie leeft alvast dat in beleidsintenties van minister Bourgeois de taakstelling van de provincies het scherpst onder druk staat. Indien de provincies gehandhaafd blijven als democratisch verkozen intermediair bestuur, dan moeten ze op een eerlijke en respectvolle manier mee betrokken worden in de afweging van de Vlaams bevoegdheidsverdeling volgens het subsidiariteitsprincipe, waarbij ze specifieke tussenniveautaken kunnen opnemen.

2.3.2. Financieel kader

Artikel 9, § 1: De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Artikel 9, § 2: De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de grondwet of de wet.

Artikel 9, § 5: De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.

De CLRAE zelf twijfelt in haar onderzoek van 2003¹³ of aan de bepalingen van het Handvest is voldaan (zie punt 7 van aanbeveling 131-2003). Volgens de CLRAE lijkt het erop dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds niet adequaat zijn om de lokale en provinciale besturen te voorzien van voldoende eigen middelen om in alle vrijheid hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. De CLRAE wil grotere bescherming en sterkere garanties voor de financiële autonomie van lokale- en provinciebesturen in overeenstemming met dit artikel en in overeenstemming met de Belgische Grondwet.

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

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

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

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

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

3. HET AANVULLEND PROTOCOL

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

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

- *Participatie is cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen;*
- *Overheden moeten luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen;*
- *Participatie heeft een intrinsieke waarde: zij geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken."*¹⁵

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

Toch kunnen ook een aantal bedenkingen worden geformuleerd.

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

¹⁴ Beleidsnota Binnenlands Bestuur, p. 33, VR 2009 2310 MED.0428.26, 23 november 2009.

¹⁵ VLAAMSE REGERING, *Memorie van toelichting*, VR/2010/1012/DOC.1155, 10 december 2010, 2.

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

In de tweede plaats moet, volgens de Raden, het Protocol tevens in het licht gezien worden van de recente discussies en voorstellen in het kader het Vlaamse consultatiebeleid en van de versnelling van investeringsprojecten. Een belangrijke aanbeveling in zowel de Commissie Berx¹⁸ als de Commissie Sauwens¹⁹ was om vroegere en betere inspraakmomenten te organiseren voor grootschalige investeringsprojecten, om op die manier een meer gedragen en kwalitatief resultaat te kunnen voorleggen en ook later in het proces tijdswinst te kunnen boeken. Vele grootschalige projecten hebben een heel lokale impact, maar worden (grotendeels) gefinancierd en beheerd op een centraler niveau (bv. Sigma-plan, Masterplan Antwerpen 2020). Vele dossiers met een rechtstreekse impact op de lokale leefomgeving van de burgers zijn dus geen of slechts gedeeltelijk dossiers van lokale autoriteiten. Dit Protocol regelt echter enkel de participatie in aangelegenheden van de lokale autoriteiten. Indien de Vlaamse Regering, zoals ze zelf aangeeft, ook effectief het doel en belang van het Protocol beaamt (*“Participatie geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken”*), dan zou volgens de Raden in de memorie van toelichting een verband met het Vlaamse beleid moeten worden gelegd. De Raden willen op zijn minst een engagement zien dat de Vlaamse overheid zelf ook toepast wat ze van andere bestuursniveaus verwacht.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. CONCLUSIE

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

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV),

(Getekend)

(Getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST),

(Getekend)

(Getekend)

Prof. dr. Herman Matthijs
Voorzitter

Bram Opsomer
Secretaris

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