

Vergaderjaar 2010–2011

**32 524**

## **Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten; Utrecht, 16 november 2009**

**A/ Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 27 september 2010.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen wordengegeven uiterlijk op 27 oktober 2010.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2010

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 16 november 2009 te Utrecht totstandgekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten (Trb. 2009, 227 en Trb. 2010, 96).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

## **TOELICHTENDE NOTA**

### **1. Inleiding**

In het kader van de Raad van Europa is op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand gekomen het Europees Handvest inzake lokale autonomie (Trb. 1987, 63). Dit Europees Handvest dat op 1 juli 1991 in werking is getreden voor Nederland bevat bepalingen over de rechten van de plaatselijke overheid en strekt ertoe hun autonomie ten opzichte van de centrale overheid te beschermen en te versterken. De werkingssfeer van het Europees Handvest ziet in Nederland op de gemeenten en de provincies. De preambule van het Europees Handvest erkent dat het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is, die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Het Europees Handvest zelf bevat echter geen wezenlijke bepaling hieromtrent en binnen de Raad van Europa bleek behoefte te bestaan aan een verdere uitwerking van dit recht van burgers op participatie in de aangelegenheden van het lokaal bestuur. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft ter zake meerdere aanbevelingen aangenomen, die deze materie betreffen.

### **2. Aanleiding en totstandkoming van het Aanvullend Protocol**

Tijdens de 15<sup>e</sup> bijeenkomst van de conferentie van de Europese ministers verantwoordelijk voor lokaal en regionaal bestuur (Valencia, 15–16 oktober 2007) verklaarden de ministers dat «de Europese cultuur van burgerparticipatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten een essentieel onderdeel vormt van onze algemene opvattingen over de democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw». Om voornoemde reden dient de burgerparticipatie dan ook vastgelegd te worden in een breed Europees instrument met juridische verbindende afspraken. Hiertoe is het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten tot stand gebracht. Dit Aanvullend Protocol is op 16 november 2009, en marge van de 16<sup>e</sup> bijeenkomst van de ministersconferentie, in Utrecht ondertekend voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zoals hieronder is aangegeven zal het Aanvullend Protocol alleen voor Nederland gelden.

### **3. Inhoud van het Aanvullend Protocol**

Bij het Aanvullend Protocol is door de Raad van Europa een zogenoemd «explanatory report», een gemeenschappelijke toelichting, opgesteld. Dit rapport geeft een authentieke toelichting op en verantwoording van de artikelen. Het is gepubliceerd op de website van de Raad van Europa: (<http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm>).

In beginsel geldt het Europees Handvest voor alle categorieën lokale autoriteiten die bestaan binnen het grondgebied van een land dat Partij is bij dit verdrag. Ingevolge artikel 13 van het Europees Handvest kan een land, op het moment van bekrachtiging of naderhand, bepaalde categorieën lokale of regionale overheden aanwijzen of uitsluiten waarop dit Europees Handvest van toepassing wordt verklaard.

In Nederland vallen gemeenten en provincies onder de werking van het Europees Handvest. Deze keuze heeft tevens gevolgen voor het toepassingsbereik van het Aanvullend Protocol. In het voornoemde rapport van de Raad van Europa is het blijkens de toelichting bij artikel 3 van het Aanvullend Protocol vanzelfsprekend dat alle decentrale overheden die in een land onder de werking van het Europees Handvest vallen, ten minste ook zullen vallen onder de werking van het Aanvullend Protocol. Ook

andere territoriale overheden kunnen mogelijk onder de werking van dit Aanvullend Protocol worden gebracht. Met betrekking tot Nederland is ervoor gekozen om van de mogelijkheid tot een ruimer toepassingsbereik af te zien, zodat het Aanvullend Protocol bijvoorbeeld niet ziet op de waterschappen in ons land.

Participatie van burgers in het openbaar bestuur is van fundamenteel belang voor lokale en provinciale autonomie. Het Aanvullend Protocol vult het Europees Handvest aan met regels over het recht op burgerparticipatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. Het recht op burgerparticipatie is het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheid en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen. Het gaat dus om regels die betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht en op het recht in te spreken en te participeren in besluitvorming die de burgers raakt.

*Artikel 2* van het Aanvullend Protocol verplicht de Partijen bij het Protocol tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. Het recht op participatie is breed geformuleerd: het gaat er om dat burgers recht hebben op meedenken en meespreken. Het recht te stemmen en kandidaat te staan is een belangrijk onderdeel daarvan. Daarnaast worden andere vormen van participatie genoemd. Deze onderdelen worden als mogelijkheid genoemd en zijn dus facultatief, zoals lokale referenda, raadpleging, en petitie. Andere aspecten zijn dwingend, zoals het bepaalde in *artikel 1, vierde lid onder 1*, met betrekking tot het kiesrecht. Ook dienen maatregelen te worden genomen indien bepaalde categorieën personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij participatie daaraan behoefte hebben. Hierbij kan gedacht worden aan groepen in de samenleving die in zijn algemeenheid bij participatieactiviteiten sterk ondervertegenwoordigd zijn. Dat kunnen jongeren zijn, bewoners van achterstandswijken of mensen afkomstig uit etnische minderheden. Vroeger werden in dat rijtje ook nog wel de vrouwen vermeld, maar tegenwoordig lijkt het eerder te gaan om zogenoemde allochtone vrouwen.

#### **4. Betekenis van het Aanvullend Protocol voor Nederland**

Nederland heeft de afgelopen periode flink geïnvesteerd in de verdere ontwikkelingen ten aanzien van de burgerparticipatie. Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is uitgebreid geëxperimenteerd en geleerd in de proeftuinen voor lokale burgerparticipatie «In Actie met Burgers!». 100 gemeenten namen daaraan deel in 17 proeftuinen met 12 experimenten. De evaluatie van dit project door de deelnemers was zeer positief. In vervolg op deze ervaring is een actieprogramma Burgerparticipatie geformuleerd waarmee de komende twee jaar intensief wordt gewerkt aan het bundelen van expertise, het aanjagen van vernieuwing bij ministeries en gemeenten, het ontwikkelen van nieuwe kennis en het leggen van internationale contacten. Dit werkprogramma is op 19 december 2009 aan de Tweede Kamer door de eerste ondergetekende aangeboden (Kamerstukken II, 2009/10, 30 184, nr. 29).

De belangrijkste bepalingen die het recht op burgerparticipatie regelen zijn te vinden in de Grondwet, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeente- en Provinciewet<sup>1</sup>. Centraal in dit verband is ook de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht die zegt dat bestuursorganen, dus ook organen van de gemeenten en provincies, bij het nemen van besluiten belanghebbenden dienen te betrekken. In feite geldt de participatieplicht voor alle bestuursorganen. Daarnaast zijn ook algemene regels over zorgvuldige beleidsvoorbereiding, integriteit en onpartij-

---

<sup>1</sup> Artikel 129, eerste lid, en artikel 130 Grondwet, artikelen B 3, B 4, B 5 en B 6 Kieswet en voorts artikel 10 Gemeentewet, artikel 10 Provinciewet, artikel 4 Grondwet.

digheid van bestuur vastgelegd<sup>1</sup>. Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de Staten in artikel 147 van de Provinciewet. De burgemeester en de Commissaris van de Koningin zien toe op de kwaliteit van procedures op het terrein van de burgerparticipatie (artikel 170 Gemeentewet en artikel 175, eerste lid, onder c, Provinciewet). Ook de Wet openbaarheid van bestuur, die regels stelt met betrekking tot openbaarheid van documenten, is van toepassing op gemeenten en provincies. Tot slot zijn in verschillende bijzondere wetten, zoals de Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning voorschriften over burgerparticipatie en inspraak neergelegd.

Wanneer de verplichtingen vloeiend uit het Aanvullend Protocol naast de Nederlandse wetgeving worden gelegd wordt duidelijk dat onze wetgeving reeds conform het Aanvullend Protocol is. Daarnaast wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van de bestuurspraktijk op uitvoeringsniveau, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg een stimulerende rol vervullen.

## **5. Koninkrijkspositie**

Evenals het Europees Handvest inzake lokale autonomie zal, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, het Aanvullend Protocol alleen voor Nederland gelden. Wanneer na de staatkundige hervorming Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel gaan uitmaken van Nederland, zal de uitbreiding van de toepassing van het Aanvullend Protocol tot de BES-eilanden ter goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

---

<sup>1</sup> Met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder artikelen 2:4, 3:2 en 3:9 en het klachtenrecht uit titel 9.2 Algemene wet bestuursrecht zijn in dit kader relevant.