

Vergaderjaar 1987–1988

20 586

Europees Handvest inzake lokale autonomie; Straatsburg, 15 oktober 1985

Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 10 juni 1988. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 10 juli 1988.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

's-Gravenhage, 7 juni 1988

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet ¹ de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest inzake lokale autonomie (Trb. 1987, 63).²

Een toelichtende nota bij dit Verdrag gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1) (a) G.W. en art. 61, (3), G.W. 1972.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 27 juni 1985 het Europees Handvest inzake lokale autonomie (Trb. 1987, 63) aanvaard in de vorm van een verdrag dat de staten die lid zijn van de Raad van Europa, kunnen bekrachtigen.

Initiatiefnemer is de Standing Conference of local and regional authorities of Europe geweest die een ontwerp voor een zodanig Handvest in 1981 presenteerde. Op de te Lugano in 1982 gehouden Conferentie van Europese Ministers, verantwoordelijk voor de lagere overheden, werd dit ontwerp besproken en verwezen naar nader ambtelijk overleg. Over de tekst werd overeenstemming bereikt op de Conferentie van genoemde Ministers, gehouden in 1984 in Rome. Het Handvest werd op 15 oktober 1985 voor ondertekening opengesteld.

De situatie op 1 mei 1988 is inmiddels aldus, dat 14 staten tot ondertekening zijn overgegaan. Het Handvest zal conform het bepaalde in artikel 15, tweede lid, in werking treden nadat vier staten ermee hebben ingestemd door het Handvest gebonden te zijn. Drie landen (Denemarken, Luxemburg en Oostenrijk) hebben dat intussen gedaan, hetgeen betekent dat een op korte termijn te verkrijgen instemming van Nederlandse zijde direct kan leiden tot het in werking treden van het Handvest.

Ter toelichting op de tekst van het Handvest is van de zijde van de Raad van Europa een verklarend rapport opgesteld, waarvan de tekst als bijlage bij deze toelichtende nota is gevoegd.¹

2. Het Handvest

Het Europees Handvest heeft blijkens de preambule tot doel het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen de lidstaten van de Raad van Europa bij het beschermen en verwezenlijken van hun gemeenschappelijke idealen en beginselen. Gelet op het feit dat de lokale overheden één van de belangrijkste pijlers van elke democratische staat zijn en het recht van de burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur één van de democratische beginselen is van alle lidstaten, wordt het beschermen en versterken van de lokale autonomie door middel van het Handvest gezien als een belangrijke bijdrage aan de principes van democratie en decentralisatie in Europa. Het Handvest richt zich daarom op het bestaan van lokale overheden die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen beleidsvormende organen en die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun verantwoordelijkheden, de wijze waarop deze verantwoordelijkheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn.

De hierboven vermelde doelstellingen worden door de Nederlandse regering onderschreven. Het behoeft nauwelijks betoog dat zij de in het Handvest tot uitdrukking gebrachte principes voor de lokale overheden – waarbij voor Nederland wordt gedacht aan gemeenten en provincies – van groot belang acht en dat zij er derhalve voorstander van is dat Nederland het Handvest bekrachtigt.

De inhoud van het Handvest sluit grotendeels zeer wel aan bij het in Nederland bestaande, in de Grondwet verankerde stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het in ons land bestaande wettelijk systeem zal, voor zover dat thans is te overzien, na bekrachtiging zoals hierna is uiteengezet, geen aanpassing behoeven.

De bekrachtiging van het Handvest kan geschieden in haar geheel of gedeeltelijk. Wat het laatste betreft, geldt als vereiste dat men zich alsdan gebonden acht aan ten minste twintig bepalingen van deel I van het Handvest, waaronder ten minste tien bepalingen die afzonderlijk zijn genoemd (artikel 12).

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Naar het oordeel van de regering kan Nederland het Handvest bekrachtigen met uitzondering van vier bepalingen, te weten de artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, 9, vijfde lid, en 11; in de paragrafen 3 en 4 van deze Toelichtende Nota zal op de uitzonderingen in meer algemene zin respectievelijk artikelsgewijs worden ingegaan.

Wat de categorieën van overheden betreft waarop het Handvest van toepassing zal zijn, ligt het in de bedoeling met toepassing van artikel 13 bij de bekrachtiging te verklaren dat het Handvest voor Nederland uitsluitend betrekking zal hebben op de gemeenten en de provincies.

3. Adviezen

Het voornemen tot ondertekening en bekrachtiging van het Handvest op de vier hiervoor genoemde uitzonderingen na, is op 22 mei 1987 voorgelegd aan de colleges van gedeputeerde staten – door tussenkomst van het Interprovinciaal Overleg (IPO) –, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) en de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf).

Vervolgens zijn van IPO, VNG en Rgf reacties ontvangen¹ die alle als positief zijn te kwalificeren.

In de eerste plaats zegt de VNG verheugd te zijn, dat de afwikkeling van het Handvest inmiddels nabij is gekomen. Zij meent evenwel, dat de ondertekening en bekrachtiging van het Handvest aan waarde zouden winnen als de regering tenminst 3 van de ten tijde van de adviesaanvraag nog 5 gemaakte uitzonderingen daarop, alsnog zou laten vervallen. Het IPO gaat in zijn advies op dit punt verder en pleit ervoor alle uitzonderingen alsnog te laten vallen. Anders dan IPO en VNG stemt de Rgf – zich daarbij overigens beperkend tot het financieel deel van het Handvest – wel zonder meer met de voorstellen van het kabinet voor ondertekening en bekrachtiging van het Handvest in.

Voor een reactie van de regering op de verschillende suggesties en opmerkingen van VNG, IPO en Rgf wordt verwezen naar de hierna onder 4 opgenomen artikelsgewijze toelichting. Hier wordt volstaan met een viertal opmerkingen vooraf:

– De ontvangen adviezen zijn voor de regering aanleiding geweest terug te komen op haar oorspronkelijk voornemen artikel 6, tweede lid, van ondertekening en bekrachtiging uit te zonderen. Als gevolg daarvan wordt niet langer voorgesteld om voor vijf, maar om voor vier bepalingen een uitzondering te maken.

– Ten aanzien van de interpretatie van deze vier bepalingen van het Handvest kiest de regering voor een voorzichtige opstelling en dat juist vanwege de waarde die naar haar mening aan de in het Handvest tot uitdrukking gebrachte principes moet worden toegekend.

– Het uitzonderen van ondertekening en bekrachtiging brengt voor de regering niet noodzakelijkerwijze met zich dat zij de betreffende bepalingen qua doel en strekking integraal zou afwijzen. Voor de verschillende uitzonderingen wordt in dit verband verwezen naar de artikelsgewijze toelichting, hierna onder 4; daaruit blijkt onder meer dat voor tenminste een bepaling, te weten artikel 9, vijfde lid, zelfs het tegendeel het geval is: het Nederlandse stelsel met betrekking tot de verdeling van het Gemeentefonds met dat van artikel 12 Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, nr. 650) kent eerder meer dan minder waarborgen in vergelijking met artikel 9 van het Handvest, maar is naar de letterlijke tekst van artikel 9 genomen, niettemin daarmee niet in overeenstemming.

– Nader overleg met de VNG naar aanleiding van het door haar uitgebrachte advies heeft erin geresulteerd dat met de VNG geen verschil van inzicht meer bestaat over de thans van regeringszijde gedane voorstellen ter zake van de ondertekening en bekrachtiging van het Handvest.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2. In dit artikel is bepaald, dat het beginsel van lokale autonomie in de wetgeving en zo mogelijk in de Grondwet moet worden erkend. In Nederland is dit met name in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet geschied.

Artikel 3. Hier wordt het begrip lokale autonomie omschreven. De lokale overheden hebben niet alleen een recht op het regelen en beheren van een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden, maar moeten daartoe ook de middelen bezitten. Van het aanduiden van de zaken die tot de bevoegdheid van de lokale overheden behoren, is afgezien, omdat dit tot al te vage termen zou leiden. De bepaling houdt verder de erkenning in, dat aan bedoeld recht door de wetgeving bepaalde grenzen kunnen worden gesteld. Het recht moet worden uitgeoefend door via algemene verkiezingen gekozen raden, die kunnen beschikken over uitvoerende organen die aan hen verantwoording afleggen. Referenda kunnen bij de wet worden toegestaan.

Artikel 4. Ingevolge het *eerste lid* dienen de fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale overheden in de Grondwet of de andere wetten te zijn voorgeschreven, onverminderd de mogelijkheid om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor bepaalde doeleinden toe te kennen overeenkomstig de wet.

Het *tweede lid* geeft het recht tot vrijheid van handelen met betrekking tot alle zaken die niet aan de bevoegdheid van de lokale overheden zijn onttrokken, noch aan een andere overheid zijn toegekend.

Het *derde lid* gaat uit van het principe dat bevoegdheden bij voorkeur dienen te worden uitgeoefend op een zo laag mogelijk niveau. Toekenning van bevoegdheid aan een andere overheid dient te geschieden in verband met de omvang en de aard van de taak en eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.

Het *vierde* en het *vijfde lid* bepalen dat aan de lokale overheden als regel zoveel mogelijk vrijheid van beslissingsbevoegdheid dient te worden gelaten. Beperkingen daarin door hogere overheden zijn slechts mogelijk voorzover de wetgeving daarin voorziet.

Het *zesde lid* scheidt een waarborg, dat de lokale overheden zoveel mogelijk en tijdig worden geraadpleegd over planning en besluitvormingsprocedures waar zij rechtstreeks bij betrokken zijn.

Artikel 5. Dit artikel heeft betrekking op herindeling. Wijziging in de indeling dient niet plaats te vinden zonder dat betrokken gemeenschappen zijn geraadpleegd, zo mogelijk via een referendum, indien dit wettelijk is toegestaan. Het horen kan blijkens het verklarend rapport rechtstreeks of indirect geschieden. In Nederland vindt het horen van de plaatselijke gemeenschappen indirect plaats door de inschakeling van de gemeenteraden.

Artikel 6. Ingevolge het *eerste lid* behoren de lokale overheden buiten de meer algemene wettelijke voorzieningen in staat te zijn hun eigen interne administratieve structuur vast te stellen en te laten functioneren.

Het *tweede lid* bepaalt dat de rechtspositie van personeel bij lokale overheden het mogelijk moet maken kwalitatief hoogstaand personeel aan te nemen op basis van verdienste en bekwaamheid. Voorts verplicht dit lid tot het bieden van voldoende mogelijkheden voor opleiding, bezoldiging en carrière.

Waar het om de inhoud van dit tweede lid gaat, wijst de regering er allereerst op dat de daarin gekozen formulering de nodige interpretatieruimte laat. Nog afgezien van de vage norm «voldoende» in de tweede volzin van het tweede lid, komt in dit lid ook niet duidelijk tot uitdrukking voor welke bestuursniveaus hiervan nu precies een binding uitgaat en hoever ieders binding dan reikt.

In verband met de betrekkelijke vaagheid van het tweede lid rijst de vraag welke interpretatie moet worden aangehouden. Van belang is hierbij de constatering dat de lokale overheden op basis van de geldende wetgeving en passend binnen het gecoördineerde overheidsperoneelsbeleid een rechtspositie kunnen bieden als bedoeld in het tweede lid van artikel 6. In dit verband klemt wel de vraag of aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 6 financiële claims ten laste van de rijksoverheid kunnen worden ontleend. Zoals hiervoor reeds gezegd, beantwoordde de regering deze vraag in een eerder stadium bevestigend en meende zij om die reden dat van ondertekening een bekrachtiging van het tweede lid zou moeten worden afgezien. Naar aanleiding hiervan is evenwel in het kader van de adviesronde naar de mening van de regering terecht op de bredere context van het Handvest gewezen en in dat verband met name op artikel 9, dat in het eerste lid bepaalt dat lokale autoriteiten binnen het kader van het nationaal economische beleid, recht hebben op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden. In dat verband is er tevens op gewezen dat artikel 9 als enige artikel van het Handvest betrekking heeft op de financiële middelen van de lagere overheden. Beide opmerkingen worden door de regering onderschreven en vormen voor haar aanleiding, op de oorspronkelijke standpuntbepaling terug te komen. In onderlinge combinatie leiden zij immers tot de conclusie, dat het Rijk zich in het kader van het Handvest alleen op basis van artikel 9 kan verplichten middelen aan gemeenten en provincies ter beschikking te stellen; dat laatste uiteraard binnen de voorwaarden die dit artikel stelt. Bij nader inzien is de regering dan ook met de VNG van mening dat de gemeenten op grond van artikel 6, tweede lid, geen financiële claims ten laste van de rijksbegroting tot gelding kunnen brengen. Aangezien dit artikellid zoals hiervoor reeds is vermeld ruim is geformuleerd, is de regering voornemens bij de bekrachtiging van het Europees Handvest een zogenaamde interpretatieve verklaring af te leggen, waarin de hiervoor genoemde interpretatie van artikel 6 in relatie tot artikel 9 wordt vastgelegd. Deze nadere interpretatie maakt het de regering mogelijk alsnog met bekrachtiging van de eerstgenoemde bepaling akkoord te kunnen gaan.

Artikel 7. Dit artikel houdt waarborgen in voor hen die zijn gekozen.

Ingevolge het *eerste* en het *tweede lid* behoren zij niet door een actie van buitenaf te worden verhinderd hun functie uit te oefenen noch door materiële overwegingen, waartoe voldoende passende voorzieningen geboden dienen te worden. Die passende voorzieningen moeten op grond van het tweede lid in voorkomend geval ook sociale voorzieningen omvatten. Voor raadsleden die géén wethouder zijn, kent onze wetgeving bij voorbeeld geen sociale voorzieningen voor hun werkzaamheden als raadslid.

In haar reactie stelt de VNG aanpassing van wetgeving voor, om deze in overeenstemming te brengen met het bepaalde in artikel 7, tweede lid, terwijl het IPO in zijn advies bekrachtiging van artikel 7 bepleit als taakstellend voor toekomstig beleid.

Deze reacties sterken de regering in haar opvatting dat bedoelde bepaling op dit moment niet kan worden onderschreven vanwege de bestaande discrepantie tussen het Handvest en de actuele Nederlandse situatie.

Maatregelen op het terrein van gekozen lokale bestuurders zullen om financiële redenen vooralsnog beperkt blijven tot het oplossen van de meest klemmende knelpunten, zodat een algehele situatie als beschreven in artikel 7 van het Handvest, voor Nederland niet kan gelden. Een en ander wordt door de Tweede Kamer overigens ook uitvoerig ter sprake gebracht in het voorlopig verslag met betrekking tot het wetsontwerp voor een nieuwe Gemeentewet (kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nrs. 5 en 6). Bij deze stand van zaken meent de regering dat thans moet worden volstaan met de constatering dat te zijner tijd kan worden gezien, hoe de alsdan ontstane situatie in Nederland zich verhoudt met het bepaalde in het tweede lid van artikel 7; dit met het oog op een eventueel alsnog door Nederland ondertekenen en bekrachtigen van dat lid.

Functies en handelingen die onvereenigbaar zijn, behoren volgens het *derde lid* bij de wet of volgens fundamentele rechtsbeginselen te worden vastgesteld. Wat Nederland betreft, kan in dit verband worden gewezen op artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet en de betrokken bepalingen in de gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel 8. Blijkens de toelichting heeft dit artikel betrekking op de uitoefening van toezicht door andere bestuurslagen, niet op toetsing ten gevolge van rechtsvorderingen bij de rechter tegen en lagere overheid of op klachten bij bijvoorbeeld een ombudsman. Met toezicht is zowel voorafgaand als repressief toezicht bedoeld.

Het *eerste lid* vereist voor de procedure en de gevallen van toezicht een regeling in de Grondwet of de wet. Voor Nederland wordt in dit verband gewezen op artikel 132, tweede tot en met het vierde lid, van de Grondwet.

Ingevolge het *tweede lid* dient elk toezicht op de activiteiten van de lokale overheden normaal slechts gericht te zijn op overeenstemming met de wet en met de grondwettelijke beginselen. Daaronder vallen ook regelingen vastgesteld krachtens de wet, verordeningen van provincies en gemeenten en ongeschreven rechtsbeginselen.

Toezicht ten aanzien van doelmatigheid mag echter worden uitgeoefend met betrekking tot taken waarvan de uitvoering is gedelegeerd aan de lokale overheden.

Wat het laatste betreft, zou met gedelegeerde wetgeving in Nederland kunnen worden gelijkgesteld het medebewind. Wat het autonome terrein aangaat – waarop de eerste volzin van het tweede lid dan betrekking heeft –, is in Nederland in een aantal gevallen ook preventief toezicht mogelijk. Meestal wordt de toetsing daarbij beperkt tot een beoordeling van de overeenstemming met het recht en met de grondwettelijke beginselen, maar dat neemt niet weg dat een beleidstoetsing ook tot de mogelijkheden behoort.

Het systeem van het preventieve toezicht zoals dat in Nederland bestaat – waarin de regering geen verandering zou willen brengen – lijkt om die reden dan ook niet (geheel) in overeenstemming met artikel 8, tweede lid.

Hetzelfde geldt voor het repressieve toezicht. Ingevolge artikel 132, vierde lid, van de Grondwet kan vernietiging van besluiten van provincies en gemeentebesturen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Nu de Grondwet het algemeen belang uitdrukkelijk als toetsingsgrond naast het recht vermeldt, moet worden vastgesteld dat ook ons algemene repressieve toezicht – althans voor zover toegepast op autonoom terrein – niet in overeenstemming lijkt met artikel 8, tweede lid.

Blijkens de van haar ontvangen reactie meent de VNG, dat bekrachtiging van deze bepaling een goed moment is om te bezien of ons stelsel in de toekomst daarmee in overeenstemming kan worden gebracht. Het IPO is van oordeel dat de Nederlandse praktijk op dit punt niet op gespannen voet staat met deze bepaling.

Hoewel vaststaat dat de bedoeling van de bepaling in ruime mate strookt met de opvattingen in ons land, is zij naar de letter toch te stringent geformuleerd om te kunnen worden onderschreven. Het standpunt van de regering blijft derhalve dat het tweede lid van artikel 8 van de ondertekening en bekrachtiging dient te worden uitgezonderd.

Het *derde lid* van artikel 8 houdt het ook in ons land bekende beginsel in dat het toezicht zodanig behoort te worden uitgeoefend, dat het in een juiste verhouding staat tot de belangen waarvoor het is ingesteld.

Artikel 9. Dit artikel bevat bepalingen die dienen te verzekeren dat de lokale overheden over voldoende bronnen beschikken voor hun financiële middelen, zonder welke de hun gewaarborgde rechten geen betekenis zouden hebben.

Het *eerste lid* ziet op de eigen financiële middelen, in ons stelsel de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds en de opbrengst van de gemeentelijke belastingen. Het begrip «voldoende» is in de verdragtekst ingeperkt door de clausule «binnen het kader van het nationale economische beleid». Deze formulering beantwoordt aan de wijze waarop volgens de Nederlandse wetgeving de hoogte van de eigen middelen, en met name de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds, wordt bepaald.

Binnen het kader van de nationaal-economische wenselijkheden wordt bij de vaststelling van het niveau van de eigen geldmiddelen voor gemeenten en provincies gestreefd naar een evenwichtige verhouding tot de geldmiddelen van de Rijksoverheid. Verwezen zij in dit verband ook naar de nota «Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen» of wel de zogeheten Evenredigheidsnota (kamerstukken II, 1983/84, 18 328) en de op 19 februari 1987 respectievelijk 27 augustus 1987 tussen het Rijk en de VNG en het Rijk en het IPO gesloten bestuursakkoorden (kamerstukken II, 1987/88, 19 843, nr. 8 respectievelijk 19 967, nr. 9).

In het *tweede lid* gaat het in het bijzonder om specifieke (medebewinds)taken die de wet opdraagt aan de lagere overheden. De daarvoor beschikbare middelen moeten, aldus deze bepaling, toereikend zijn voor de uitoefening van die specifieke taak. Die middelen worden in ons systeem veelal in de vorm van specifieke uitkeringen beschikbaar gesteld. Daarbij zij overigens wel opgemerkt dat deze kostenvergoedingen niet altijd geheel kostendekkend behoeven te zijn.

Zo worden bij voorbeeld de bijstandskosten voor 90% via een specifieke uitkering en voor 10% via de algemene uitkering vergoed. Ook een dergelijke financieringswijze is in overeenstemming met deze bepaling van het Handvest.

Een deel van de financiële bronnen moet krachtens het *derde lid* bestaan uit belastingen en retributies waarvan de lokale overheden binnen het kader van de wet de hoogte kunnen vaststellen.

De financiële stelsels moeten volgens het *vierde lid* voldoende gespreid zijn om tegenslagen door inflatie of andere economische factoren op te vangen, ook al kan er – aldus het verklarend rapport – geen automatische binding zijn tussen veranderingen in kosten en baten.

Het *vijfde lid* maakt melding van het vereiste van een stelsel van vervefening om verkeerde effecten bij de verdeling van de middelen te voorkomen. In Nederland dienen het Gemeentefonds en het Provinciefonds daartoe. Bedoeld systeem mag volgens het vijfde lid niet leiden tot vermindering van de vrijheid van handelen die de lokale overheden hebben binnen het kader van hun verantwoordelijkheid.

In dit verband rijst de vraag of het stelsel van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 zich met dit vijfde lid verdraagt. De aanvullende steun op grond van artikel 12 kan, met name in saneringsgevallen gedurende de periode van het verlenen van aanvullende bijdragen,

immers gepaard gaan met een verscherpt toezicht dat de gemeentelijke vrijheid van handelen beperkt.

De adviezen van VNG, IPO en Rgf hebben alle de strekking dat de beperkingen in het kader van artikel 12 niet zo zwaar zijn dat deze zich niet zouden verdragen met de onderhavige bepaling van het Handvest. De hier weergegeven opvatting van de adviesorganen wordt door de regering onderschreven. De regering ziet het stelsel van artikel 12 in feite ook als het sluitstuk van een verdeelmechanisme dat geheel in lijn met artikel 9, vijfde lid, van het Handvest, erop is gericht tot egalisering te komen van potentiële financieringsbronnen en van financiële lasten. Dat vooropgesteld, meent de regering evenwel, dat de Nederlandse praktijk ook hier naar de letter niet strookt met het Handvest. Bovendien is, gelet op het feit dat de gezamenlijke gemeenten feitelijk de extra bijdragen financieren, enig extra toezicht op zijn plaats. Aangezien het niet de bedoeling is dit systeem bij toekenning van artikel 12-bijdragen te beëindigen, kan derhalve deze bepaling van het Handvest niet worden onderschreven.

De lokale overheden behoren ingevolge het *zesde lid* te worden gehoord over de wijze waarop de herverdeling van financiële middelen plaats vindt. Dit kan ook gebeuren door het horen van de VNG, het IPO en de Rgf. In de toelichting wordt opgemerkt dat waar middelen worden verdeeld volgens bijzondere criteria, neergelegd in de wet, kan worden volstaan met het horen bij de voorbereiding van de betrokken wetgeving.

Het *zevende lid* betreft de specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen dienen zoveel mogelijk vermeden te worden. Worden zij toegepast, dan dienen zij zoveel mogelijk beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies te laten. Indien in bijzondere gevallen op bepaalde beleidsterreinen (bij voorbeeld onderwijs) een specifieke uitkering gepaard gaat met beperking van de vrijheid van de lokale overheden, kan dit alleen indien de wettelijke regeling die ingevolge artikel 237b van de gemeentewet aan de specifieke uitkering ten grondslag ligt, dit bepaalt (zie artikel 4, vierde lid van het Handvest).

In het *achtste lid* wordt de lokale overheden het recht gegeven tot het lenen op de kapitaalmarkt binnen de grenzen bij de wet gesteld.

Artikel 10. Het *eerste lid* heeft betrekking op samenwerking tussen de lokale overheden. Zij kunnen binnen de grenzen van de wettelijke regelingen gemeenschappelijke lichamen oprichten.

In het *tweede lid* wordt het principe vermeld van deelneming aan nationale en internationale verenigingen. Dit betekent volgens het verklarend rapport, pag. 29, echter niet dat het centrale bestuur deze verenigingen zou moeten erkennen als onderhandelingspartner. Aan de staten wordt overgelaten hoe het principe wordt uitgewerkt.

Het *derde lid* regelt de samenwerking tussen lokale overheden over de landsgrenzen. De voorwaarden daarvoor kunnen wettelijk worden vastgelegd.

Artikel 11. Deze bepaling regelt dat de lokale overheden het recht dienen te hebben rechtsmiddelen aan te wenden ter verzekering van de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden en eerbiediging van de beginselen van lokale autonomie als omschreven in de Grondwet of de interne wetgeving. Gesproken wordt in artikel 11 van het Handvest van «recourse to a judicial remedy».

Anders dan het IPO dit blijkens zijn advies doet, vat de regering «judicial remedy» op als in ieder geval een *onafhankelijke* situatie; in dit verband zij ook verwezen naar het verklarend rapport, pag. 30, waarin onder het begrip «judicial remedy» verstaan wordt «properly constituted court of law» dan wel «equivalent, independent, statutory body». Onze wetgeving voldoet niet aan deze eis van een onafhankelijke instantie aangezien voor gemeentebesturen op veel terreinen een beroep op de Kroon is opengesteld. De uitspraak van de Kroon, die toch niet als een

onafhankelijke instantie kan worden aangemerkt, geldt in geschillen tussen overheden in ons stelsel als een einduitspraak waarna geen plaats meer is voor een rechterlijke toetsing.

Het is niet de bedoeling dit Kroonberoep voor gemeenten te schrappen. Richtlijn 3 van de Richtlijnen voor de keuze tussen Aro-beroep en beroep op de kroon (Stcrt. 1981, 56) bepaalt immers dat geschillen tussen overheden bij voorkeur door een hoger bestuursorgaan (in casu de Kroon) dienen te worden beslist. In dit verband zij ook verwezen naar de Tijdelijke wet Kroongeschillen (Wet van 18 juni 1987, Stb. 317), die in dit beginsel geen verandering brengt.

Nu derhalve het Kroonberoep voor gemeenten zeker gedurende de eerstvolgende jaren een veel voorkomend rechtsmiddel in de verhouding tot andere, en met name hogere overheden zal blijven, kan dit artikel van het Handvest niet worden onderschreven.

Deze opstelling laat overigens onverlet, dat mogelijk op termijn artikel 11 alsnog wordt onderschreven, indien deze materie conform de tekst van artikel 11 in Nederland een definitieve regeling zou vinden. Dit laatste wordt juist door de VNG in de van haar ontvangen reactie bepleit.

Artikel 12. Voor bekrachtiging van het Handvest is vereist dat ten minste twintig bepalingen worden onderschreven, waaronder ten minste tien van een veertiental dat expliciet wordt opgesomd. Indien, zoals het voorstel luidt, de bepalingen van Deel I van het Handvest met uitzondering van de artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, 9, vijfde lid, en 11 worden onderschreven, is aan de in artikel 12, eerste lid, gestelde voorwaarde voldaan.

Nederland is dan gebonden door zesentwintig van de dertig bepalingen die het Handvest telt en door twaalf van de veertien bepalingen, uitdrukkelijk genoemd in artikel 12.

Artikel 13. Dit artikel bevat een regeling voor welke lokale overheden het Handvest zal gelden. Zoals hiervoor al is vermeld, is het de bedoeling voor Nederland de gemeenten en de provincies bij uitsluiting te noemen. Vermelding van samenwerkingsverbanden, ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet van 22 december 1984, Stb. 669), is niet mogelijk alleen al vanwege het feit dat hun organen juist niet bij wege van algemene verkiezingen worden samengesteld.

Artikelen 14 t/m 18. In deze artikelen is de rapportage, ondertekening, bekrachtiging en opzegging geregeld.

5. Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven geen belang te zien in medegelding van het Handvest lokale autonomie voor haar gebied. Voor Aruba kan het Handvest alleen al hierom geen betekenis hebben, omdat in dit gebied geen lokale autoriteiten voorkomen.

Het voorgaande brengt met zich dat het Europees Handvest inzake lokale autonomie, wat betreft het Koninkrijk, alleen voor Nederland zal gelden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. Y. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. R. H. M. van der Linden

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning