De Benelux-Overeenkomst

Toepassing in Baarle-Hertog-Nassau

P 13139

Lieve Vanhelleputte, Benelux Economische Unie en Joannes Vervoort, Gemeentesecretaris Baarle-Hertog

De Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking, ondertekend te Brussel op 12 september 1986 en in werking getreden op 1 april 1991, is het formeel-juridisch instrumentarium voor grensoverschrijdende intra-Benelux-samenwerking tussen decentrale overheden. Deze Overeenkomst biedt gemeenten, provincies, intercommunales, polders en wateringen de juridische mogelijkheid grensoverschrijdend samen te werken met hun counterparts in Nederland en/of Luxemburg en dit op publiekrechtelijke basis. Eigenlijk kan deze Overeenkomst, die in het kader van de Benelux Economische Unie tot stand is gekomen, worden omschreven als een 'Wet betreffende de intercommunales' maar dan voor grensoverschrijdend gebruik, op Benelux-formaat! Baarle-Hertog is de eerste Vlaamse grensgemeente die de grensoverschrijdende samenwerking met Baarle-Nassau juridisch vorm heeft gegeven. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de bijzondere situatie in Baarle-Hertog-Nassau

Europese afspraken over grensoverschrijdende samenwerking

Het was de Raad van Europa die in 1980 het voortouw nam inzake grensoverschrijdende samenwerking. Toen werd te Madrid de Europese Kader-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking ondertekend. Daarin namen de lidstaten het engagement op om door het afsluiten van onderlinge Verdragen de grensoverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken en aan te moedigen. De Benelux-Overeenkomst is een verdere uitwerking van die Europese Overeenkomst. Inmiddels werd in 1991 de Duits-Nederlandse Overeenkomst van Anholt inzake grensoverschrijdende samenwerking ondertekend en in 1995 de Overeenkomst van Karlsruhe, die de grensoverschrijdende samenwerking tussen Frankrijk, de aangrenzende Duitse Länder, het Groothertogdom Luxemburg en enkele Zwitserse kantons moet gestalte geven.

Overeenkomstig artikel 2 van de Benelux-Overeenkomst kunnen de centrale overheden op drie manieren publiekrechtelijk met elkaar samenwerken.

De administratieve afspraak

Dit niveau van samenwerking kan worden vergeleken met de overeenkomsten zoals bedoeld in artikel 28 van de Wet van 22.12.1986. Aan de hand van een werkend voorbeeld inzake grensoverschrijdende dringende hulpverlening kan deze samenwerkingsvorm goed worden toegelicht. In Nederland is de dringende medische hulpverlening- met als Belgische equivalent de 100-diensten – intergemeentelijk georganiseerd via een gewestelijke gezondheidsdienst, de GGD. Die GGD is slechts een onderdeel van het overkoepelend intercommunaal samenwerkingsverband, het streekgewest. Tussen de Belgische grensgemeente Essen en het Streekgewest Westelijk Noord-Brabant is een administratieve afspraak ondertekend inzake grensoverschrijdende dringende geneeskundige hulpverlening. Concreet werd overeengekomen dat Nederlandse ambulances ingeschakeld kunnen worden bij ongevallen op Belgisch grondgebied. Bijkomend is geregeld dat patiënten op Belgisch grondgebied kunnen worden overgebracht naar het Nederlandse ziekenhuis te Rozendaal, wat – gezien de perifere ligging van Essen – als 'dichtstbijzijnde' ziekenhuis geldt. Hierdoor wordt de tijd tussen ongeval en eerste medische verzorging aanzienlijk ingekort. Het behoeft geen uitleg dat zo de levenskansen van de betrokken slachtoffers aanzienlijk worden vergroot.

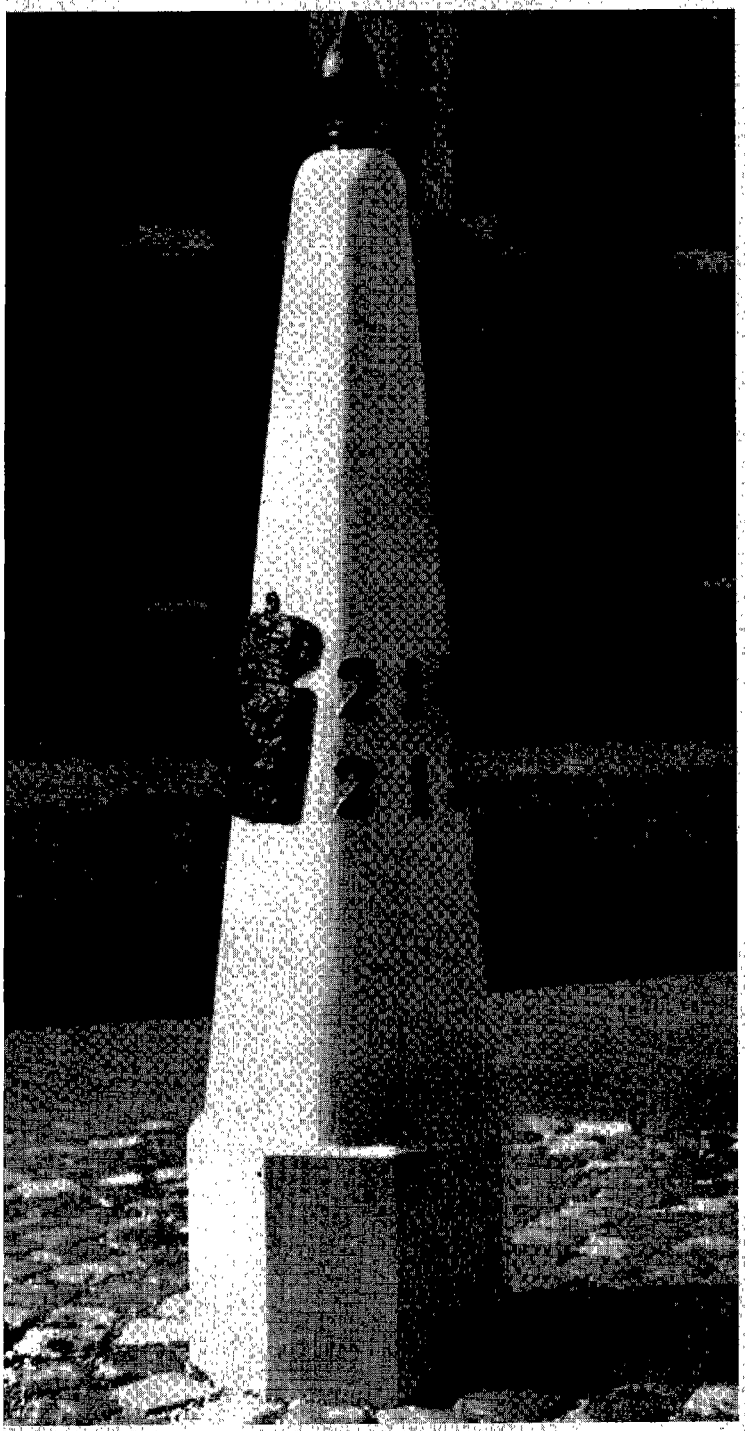
Het gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan, als tweede samenwerkingsvorm, is een rechtsfiguur afkomstig uit het Nederlandse recht. Het staat voor een lichte vorm van samenwerking, veeleer een geofficialiseerd overlegplatform. Het heeft geen rechtspersoonlijkheid, een eenvoudige structuur en de afspraken gemaakt binnen dit orgaan binden slechts de deelnemers. Toch is het, zeker in een beginnende fase, een interessante vorm van formele samenwerking.

Het openbaar lichaam

De derde vorm van samenwerking, het openbaar lichaam, heeft rechtspersoonlijkheid en kan derhalve zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen. Deze rechtspersoonlijkheid is een grote troef. Een openbaar lichaam kan zelfstandig financiële middelen ontvangen en beheren en dus eigen projecten – bijv. in het kader van Interreg – begeleiden. In praktijk wordt nu vaak rechtspersoonlijkheid 'geleend' bij één van de projectpartners. Verder biedt het openbaar lichaam de vereiste garanties van democratische controle en verantwoording, zeker als het gaat om de aanwending van dergelijke aanzienlijke subsidies. Het biedt eveneens voordelen op het vlak van rechtszekere en bindende besluitvorming. Aan een openbaar lichaam kunnen bevoegdheden worden overgedragen. Deze overdracht kan zeer miniem zijn, of zich beperken tot uitvoerende taken.

De tendens bestaat om, zeker in een beginnende fase, eerder de uitoefening van bepaalde taken en bevoegdheden aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam toe te vertrouwen, veeleer dan een echte overdracht van bevoegdheden tot stand te brengen. De statuten van een dergelijk openbaar lichaam kunnen zeer genuanceerd en gedifferentieerd de verschillende taken en bevoegdheden vastleggen. M.a.w. de deelnemers bepalen zelf welke, en in welke mate, taken en bevoegdheden aan het openbaar lichaam worden toevertrouwd en hoe de verdere controle door de partners op het openbaar lichaam zal verlopen. Als voorbeeld kan BENEGO, of het Belgisch-Nederlands GrensOverleg worden aangehaald.



Uitgangspunt van de Overeenkomst is dat het interne recht van de bij de samenwerking betrokken overheden onaangetast blijft. Dit heeft o.m. tot gevolg dat de statuten van een openbaar lichaam niet in strijd mogen zijn met de Belgische en Nederlandse (desgevallend Luxemburgse) wetten inzake bestuurlijke samenwerking. Dit vergt van de gebruikers minstens enige juridische experstise. Om hieraan tegemoet te komen zijn 'modelstatuten' uitgewerkt. Men kan ze kosteloos aanvragen bij het Secretariaat-generaal van de Benelux.

Als gevolg van de onaantastbaarheid van het interne recht zijn ook de binnenlandse regels van administratief toezicht van overeenkomstige toepassing op grensoverschrijdende interbestuurlijke samenwerking.

Zeer recentelijk is door het Comité van Ministers van de Benelux een 'Aanvullend Protocol' bij de Overeenkomst ondertekend met als doel het toepassingsgebied van de Overeenkomst te verruimen tot andere publiekrechtelijke rechtspersonen, ook privaatrechtelijke rechtspersonen. Op die manier zouden de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking nog beter moeten aansluiten op de binnenlandse mogelijkheden van samenwerking. Hierbij wordt verwezen naar de publiek-private samenwerking die steeds vaker voorkomt en in de Wet betreffende de intercommunales zelfs uitdrukkelijk wordt mogelijk gemaakt door de oprichting van gemengde intercommunales.

De geografische en socio-culturele verwevenheid van Baarle

De situatie in Baarle-Hertog is zeer bijzonder. Nergens in België is een gemeente in zo sterke mate verweven met een gemeente van een buurland. Op geografisch gebied is de verstrengeling het meest manifest. In Baarle liggen 22 enclaves van Baarle-Hertog (België) binnen de gemeente Baarle-Nassau (Nederland). Binnen deze enclaves van Baarle-Hertog liggen weer 7 enclaves van Baarle-Nassau, 1 enclave van Baarle-Nassau is gelegen aan de andere kant van de rijksgrens, dus echt in België. In totaal zijn er 30 enclaves.

Ook ten aanzien van de socio-culturele verwevenheid is sprake van een complexe situatie. Enerzijds wordt wel gesproken van twee gemeenschappen die beide een eigen identiteit hebben. Anderzijds is er een vrijwel volledige verwevenheid tussen de gemeenschappen (bijv. families, verenigingen, ...). In de beleving van de bewoners en de bestuurders van Baarle zijn zowel de culturele verstrengeling als de culturele authenticiteit van beide gemeenschappen van betekenis.

Samenwerking: het zoeken naar een delicaat evenwicht

De geografische en socio-culturele verwevenheid in Baarle wordt in een scala aan bestuurlijke samenwerkingsvormen weerspiegeld. Sinds de jaren '70 zijn beide gemeenten steeds frequenter en intensiever – zij het op informele wijze – met elkaar gaan samenwerken. De verwevenheid enerzijds en de steeds toenemende regelgeving anderzijds noopten hen tot goede onderlinge afspraken.

De samenwerking tussen beide Baarles is dan ook in vele opzichten bijzonder te noemen. Er wordt immers samengewerkt, of er bestaat minstens overleg of uitwisseling van informatie over zo ongeveer alle mogelijke onderwerpen van gemeentelijk en intergemeentelijk belang (bijv. openbare orde, ruimtelijke ordening, milieu, openbare werken, cultuur en welzijn, toerisme, ...). Het is een samenwerking tussen slechts twee partners in tegenstelling tot bijv. de ruimere binnenlandse samenwerking op basis van de Wet betreffende de Intercommunales in België of de Wet Gemeenschappelijke Regelingen in Nederland. Polarisering van standpunten is derhalve mogelijk en kan het bekomen van een consensus bezwaren.

Tussen de bestuurders van Baarle-Hertog en Baarle-Nassau bestaan nu reeds diverse vormen van overleg. Zo overleggen de burgemeesters en secretarissen van beide gemeenten wekelijks met elkaar. Dit overleg wordt gebruikt om knelpunten te inventariseren en activiteiten op elkaar af te stemmen. Deze vergaderingen dienen ook als voorbereiding voor de gemeenschappelijke collegevergaderingen die gemiddeld eenmaal per maand plaatsvinden. Tijdens die vergaderingen wordt getracht tot consensus te komen over zaken die betrekking hebben op de intergemeentelijke samenwerking.

De uitkomsten van het overleg tussen de bestuurders van Nassau en Hertog hebben tot op heden geen formele status. Ook het ad hoc overleg tussen de beide gemeenten is nauwelijks geformaliseerd.

Grotere bestuurskracht in Baarle dankzij de Benelux-Overeenkomst

In de aanloop naar de bestuurlijke herindeling in Nederland is de bijzondere samenwerking tussen Baarle-Nassau en haar Belgische zustergemeente 'met succes' als argument aangehaald tot behoud van een zelfstandige gemeente Baarle-Nassau.

Op verzoek van de heer J. Vande Lanotte, Minister van Binnenlandse Zaken en de heer C. Paulus, Gouverneur van de provincie Antwerpen, werd ernaar gestreefd om deze samenwerking te institutionaliseren en te optimaliseren om alzo verdere invulling te geven aan de realisatie van een Europese gemeente. Hiervoor werd onder leiding van de Benelux Economische Unie een werkgroep opgericht. Naast de provincies Antwerpen en Noord-Brabant namen het Belgisch en Nederlands ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vlaamse administraties externe betrekkingen en binnenlandse aangelegenheden, de Benelux Economische Unie en de beide gemeentenbesturen aan dit overleg deel.

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat de vorming van een 'gemeenschappelijk orgaan', zoals voorzien in de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, de meest aangewezen vorm is om de grensoverschrijdende samenwerking in Baarle-Hertog-Nassau een formele structuur te geven. In vergelijking met het bestaande informele overleg heeft de oprichting van het 'Gemeenschappelijk Orgaan Baarle' (GOB) het voordeel dat er een vaste en publiekrechtelijke overlegstructuur wordt gecreëerd.

Beide voltallige gemeentenraden, inclusief beide burgemeesters maken deel uit van het 'GOB in plenaire samenstelling'. Met deze uitgebreide samenstelling van het GOB wordt getracht alle raadsleden bij de grensoverschrijdende samenwerking te betrekken. Het voorzitterschap wisselt verder ieder jaar tussen beide burgemeesters. Is de burgemeester van Baarle-Nassau voorzitter, dan wordt hij bijgestaan door de gemeentesecretaris uit Baarle-Hertog en omgekeerd.

Zo zal het 'GOB in plenaire samenstelling' vanaf 1998 beslissingen nemen over alle zaken die van gemeenschappelijk belang geacht worden zoals bijv. het goedkeuren van begrotingen en rekeningen van gemeenschappelijke instellingen (zoals het cultureel centrum, bibliotheek, VVV, ...); het vaststellen van een gemeenschappelijk rioleringsplan (GRP.); het vaststellen van eenzelfde beleid voor afvalinzameling, omleidingsroutes, wegenreconstructie, brandweer, politie, ... Indien een beslissing van het gemeenschappelijk orgaan invloed heeft op de rechtsverhoudingen tussen bestuur en burger dient de beslissing van het GOB bekrachtigd te worden door de beide gemeentenraden afzonderlijk.

De GOB zal derhalve een belangrijk middel zijn voor het voorbereiden en het opstellen van gezamenlijke beleidsvoorstellen teneinde te komen tot een identieke besluitvorming in beide gemeenten.

De wijze van besluitvorming weerspiegelt, naast de samenstelling van het GOB, de bijzondere verhouding tussen beide gemeenten. Ter bevestiging van de gelijkwaardigheid van beide Baarles enerzijds en van ieders gemeentelijke autonomie anderzijds, is in de statuten opgenomen dat beslissingen worden genomen bij bijzondere meerderheid. Het quorum wordt berekend, niet op het aantal aanwezige leden van het GOB, doch op het aantal aanwezige raadsleden uit elke gemeente. Ook om wisselmeerderheden te voorkomen was het noodzakelijk te voorzien dat voor een akkoord binnen het GOB een volstrekte meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen per gemeentelijke afvaardiging noodzakelijk is.

Er is ook getracht om het huidige informele college-overleg zijn plaats te geven in het nieuwe GOB, onder de vorm van het 'GOB in beperkte samenstelling'. In dit college-overleg kunnen alle onderwerpen van samenwerking aan de orde worden gesteld. Voorzitter en secretaris bepalen de agenda van deze collegevergaderingen. De agenda van de plenaire vergaderingen wordt bepaald door het college-overleg en door de gemeentenraden.

Het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle dient gezien te worden als eerste stap om de onderlinge grensoverschrijdende samenwerking formeel gestalte te geven. Op termijn zal het wenselijk zijn om uitgekristalliseerde materies, d.w.z. afsplitsbare gemeentelijke bevoegdheden waarvan de juridische, politieke, financiële en sociale gevolgen van grensoverschrijdende samenwerking duidelijk kunnen ingeschat worden door beide partijen, over te dragen aan een openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan fungeert hierbij als overgangsregeling naar een openbaar lichaam. ☆