

Baarle bijzonder, vroeger nu en straks
prof.dr. Ben Hoetjes

BAARLE BIJZONDER – vroeger, nu en straks

prof.dr. Ben Hoetjes

Bijzonder hoogleraar (REGR-Nederland) Regiobestuur in internationaal perspectief, Universiteit Maastricht

Baarle. Zoals in een vorig artikel werd aangegeven (jrg. 40, nr.2) is het besturen van Baarle vanwege de enclave-situatie nogal gecompliceerd en kostbaar. Om de bestuurlijke problemen en oplossingen van Baarle in kaart te brengen, is in opdracht van de provincie Noord-Brabant/Interreg/de Benelux een onderzoek verricht, waarvan kortgeleden rapport is uitgebracht. Hieronder volgen de voornaamste bevindingen.

Waarom een onderzoek?

Vanwege de enclave-situatie heeft de gemeente Baarle binnen België en Nederland een speciale positie. Hoewel het een zeer kleine gemeente is (Baarle-Nassau ruim 6000 inwoners, Baarle-Hertog ruim 2000), is Baarle bij de gemeentelijke herindelingen steeds ontzien. Tegelijkertijd is het vanwege zijn kleine omvang voor veel taken aangewezen op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zowel aan Vlaamse als aan Nederlandse kant. Er is in 1998 een formele samenwerking tussen de beide gemeenten ingesteld, die inmiddels positief is geëvalueerd. De vraag in Baarle, maar ook in de provincies Antwerpen en Noord-Brabant en bij de Vlaamse resp. de Nederlandse overheid, is nu: kan en moet deze samenwerking worden versterkt?

Baarle: bijzonder en toch gewoon

Baarle is bijzonder, en merkwaardig, vanwege de enclave-situatie. Het had en heeft een flinke toeristische aantrekkingskracht – vroeger een smokkelaarsnest, nu een plaats met een unieke Belgisch-Nederlandse ambiance -, en in vergelijking met omliggende gemeenten heeft het een grote winkelstand en een hoog voorzieningenniveau. Naarmate Baarle minder bijzonder wordt vanwege de Euro, de verdwijning van grenscontroles en het naar elkaar toegroeien van de Nederlandse en de Vlaamse samenleving en wetgeving in EU-verband, zal het steeds moeilijker worden voor de gemeentebesturen om dit hoge voorzieningenniveau te handhaven. Wat betreft bedrijvigheid en winkelstand: voor de bestaande bedrijven zal er misschien geen reden zijn om uit Baarle weg te trekken – tenzij de toeristenstroom afneemt -, maar waarom zou een nieuw bedrijf zich uitgereken in Baarle vestigen? Men heeft er met twee rechtssystemen te maken, het Belgische en het Nederlandse, met een ingewikkelde overheid, terwijl de voordelen van de verschillen steeds geringer worden. De twee Baarlese gemeentebesturen kunnen alleen door een nauwe, sterkere onderlinge samenwerking de aantrekkelijkheid van hun gemeente in stand houden, terwijl die samenwerking tegelijkertijd ook een bron van complicaties en extra bestuurslast met zich brengt.

Voorop staat tegelijkertijd, dat de beide Baarles aan hun burgers datgene moeten bieden, waarop zij recht hebben binnen het Nederlandse en het Belgische recht - niets meer en niets minder. Baarle mag niet een 'lek' in de beide rechtsordes worden. Hoe kan een klein gemeentelijk apparaat – Baarle-Hertog zo'n 20 personen, Baarle-Nassau zo'n 50 personen – ervoor zorgen, dat de burger in alle opzichten goed bediend wordt? En dat in een situatie waarbij de reparatie van een kilometer rioolbuis betekent, dat de Nederlandse en de Belgische grens vele malen wordt overgestoken.

Achterliggende problemen

Het besturen van de beide Baarles gaat gepaard met een aantal handicaps. Allereerst is duidelijk, dat het kostbaarder is – in termen van tijd en personele inzet -, omdat bij vele onderwerpen een vorm van afstemming tussen de Belgische en de Nederlandse regels nodig is. Op zijn minst is het nodig, dat men elkaar over en weer informeert over zaken als vergunningsaanvragen, openbare werken of nieuwe voorzieningen op grond van de Vlaamse of de Nederlandse regelgeving. Vaak heeft men elkaars feitelijke toestemming nodig om aan de 'eigen' burgers datgene te bieden waarop die recht heeft: hoewel de andere gemeente geen formele bevoegdheden heeft, is het toch nodig om te overleggen en te 'gedogen'. Soms ook is samenwerking en gezamenlijke planning onmisbaar om tot iets te komen – bijvoorbeeld iets eenvoudigs als gezamenlijke winkelstraatverlichting rond de Kerst, een wielervedstrijd of een cultureel evenement. In ieder geval betekent dit, dat er meer ambtelijke inzet nodig is dan elders in Nederland of Vlaanderen, en dat deze ambtenaren ook nog goed moeten zijn ingevoerd in de wetgeving van het 'andere' land.

Bij het verloop van deze 'inter-Baarlese samenwerking' valt vervolgens op, dat er sprake is van een grote hinder- en blokkeermacht aan beide kanten. In feite is het zo, dat er niets tot stand komt, wanneer één van beide partners niet wil meewerken. Vaak betekent dit, dat men er gewoon niet aan begint om een onderwerp gezamenlijk aan te pakken, omdat men de kans op weerstand aan de 'andere kant' zeer groot acht en men geen tijd en energie wil steken in een proces dat grote kans loopt om vast te lopen. Deze 'blokkade-bij-voorbaat' wordt nog versterkt, doordat men niet goed op de hoogte is van de ontwikkelingen bij de ander. In een kleine gemeente heeft men al

grote moeite om de eigen regelgeving bij te houden, laat staan dat men veel tijd en moeite neemt om zich te verdiepen in 'de andere kant'.

Resultaat is, dat de beide gemeentebesturen, en vooral de ambtelijke apparaten, vaak met de rug naar elkaar staan. De gewoonte in de praktijk is, dat men een onderwerp of probleem eerst in eigen kring, binnen de eigen gemeente, afhandelt, en pas daarna 'langsgaat bij de andere kant'. Gevolg: 'de andere kant' voelt zich voor het blok gezet, omdat er toch niets meer aan te veranderen valt, en de neiging om 'de hakken in het zand te zetten' wordt alleen maar sterker. Vaak is het ook geen kwestie van bewuste onwil, maar ook van bijvoorbeeld de politieke kalender (raadsverkiezingen), de begrotingskalender of de verantwoordings- en planningsregels, die in Nederland niet gelijk lopen met die in Vlaanderen. In ieder geval leiden deze situaties tot wantrouwen, een gevoel van 'dubbele agenda's', en niet tot een wederzijds vertrouwen en openheid waarop de samenwerking kan worden uitgebouwd.

Daarbij komt, dat tussen de beide Baarles een grote onevenwichtigheid bestaat. Baarle-Hertog is veel kleiner dan Baarle-Nassau, en men voelt zich in –Hertog snel door –Nassau overrompeld, terwijl dat in –Nassau nauwelijks wordt beseft. Er bestaan grote verschillen in bestuurscultuur: in –Hertog veel meer politisering en veel meer persoonlijk dienstbetoon tussen bestuurders en burgers, in –Nassau veel meer uitbesteding en marktwerking en veel meer nadruk op rechtshandhaving c.q. angst voor aansprakelijkheid voor bestuurlijke risico's. Het – kleine- ambtelijk apparaat in –Hertog is zeer goed ingespeeld op de lokale situatie en kent de gemeente 'als de eigen broekzak'. In Baarle-Nassau daarentegen is het ambtelijk apparaat eerder een 'duiventil', waar ambtenaren komen en gaan, omdat voor de ambtelijke loopbaan in Nederland het werken in een zeer kleine gemeente onaantrekkelijk is. De deskundigheid en vertrouwdheid met de lokale situatie is in het –Nassause ambtelijk apparaat veel geringer.

Een laatste achterliggend probleem is de vrijblijvendheid van de samenwerking. Persoonlijke verhoudingen, tussen bestuurders en/of ambtenaren van de beide gemeenten zijn van groot gewicht voor het oppakken en welslagen van de samenwerking, maar wanneer de samenwerking stilvalt of in een crisis geraakt, is het buitengewoon moeilijk om eruit te komen.

Oplossingen

Om aan deze problemen iets te doen, moet allereerst gekeken worden naar de juridische structuur voor de samenwerking Baarle-Hertog/Nassau. Eind jaren '90 hebben de beide Baarles besloten om een belangrijke stap vooruit te zetten door de instelling van de geformaliseerde samenwerking, op grond van het Benelux-verdrag, in de vorm van een Gemeenschappelijk Orgaan Baarle (GOB). Deze vorm is voor de algemeen-bestuurlijke samenwerking de meest lichte en vrijblijvende. Het GOB bezit geen rechtspersoonlijkheid, geen bevoegdheden van welke aard dan ook, en behelst in feite niet meer dan een vergader- en overlegreglement dat door de beide partijen kan worden benut, zolang en voorzover zij dat wensen. In de praktijk bestaat er in Baarle een GOB-plenaire, dat wil zeggen een gemeenschappelijke vergadering van de beide gemeenteraden, en een GOB-beperkt, de gemeenschappelijke vergadering van de beide colleges (van Burgemeester en Schepenen, en van Burgemeester en Wethouders). Wanneer de GOB's hebben vergaderd, worden zij formeel opgesplitst in een Belgische en een Nederlandse gemeenteraads- of collegevergadering, en worden de genomen besluiten genomen en bekrachtigd conform de Belgische en de Nederlandse regels. Wanneer de GOB's om welke reden dan ook niet bijeenkomen, bestaat er geen mechanisme om daar iets aan te doen.

Het zou dan ook zijn aan te bevelen om over te gaan op een zwaardere rechtsvorm, namelijk het Openbaar Lichaam, die ook in het Beneluxverdrag is geregeld. Deze heeft rechtspersoonlijkheid, kan eventueel bevoegdheden overgedragen krijgen van de beide gemeenten (wanneer die dat willen), kan het beheer voeren over bijvoorbeeld personeel, gebouwen of financiën, en kan in ieder geval ervoor zorgen dat de samenwerking niet stilvalt of verwatert. Openbare Lichamen bestaan al aan de Belgisch-Nederlandse grens voor specifieke doeleinden – een muziekschool, een natuurpark -, maar ook voor de samenwerking tussen de twee Baarles zou het goede diensten kunnen bewijzen.

De keuze voor een Openbaar Lichaam Baarle-Hertog/Nassau zou dus een belangrijke stap kunnen zijn ter versterking van de samenwerking. Toch is dat niet het enige. Andere maatregelen: regel bij Belgisch-Nederlands verdrag, dat in Baarle de regelgeving van de 'andere staat' wordt erkend als geldig volgens het 'eigen' recht: het waterleidingnet in geheel Baarle is Nederlands, en de kabel (radio, t.v.) is Belgisch, en dat moet juridisch door beide landen worden erkend. In Baarle moet de mogelijkheid bestaan, om beleidsoplossingen te kiezen, die afwijken van die in de buurgemeenten, en de geldigheid van het 'andere' rechtsstelsel moet er worden erkend – het Belgische stelsel op Nederlands grondgebied, het Nederlandse stelsel op Belgisch grondgebied. Daarover moeten de nationale overheden afspraken maken.

Nog een maatregel: zorg ervoor, dat de beide Baarles financieel worden gecompenseerd voor hun extra bestuurslast. In Nederland is dat sinds kort het geval – een extra toelage uit het gemeentefonds is toegekend -, maar aan Vlaamse zijde nog niet.

In het verlengde hiervan: zorg ervoor, via beloning en personeelsbeleid, dat het gaan werken in Baarle, en het blijven werken in Baarle voor gemeenteambtenaren aantrekkelijker wordt, vooral aan Nederlandse kant. Zorg bij de recrutering van ambtenaren en bestuurders voor Baarle, dat belangstelling en deskundigheid voor het werken met de beide rechtsstelsels wordt versterkt, en zorg ervoor dat de Baarlese gemeenteambtenaren de gelegenheid en de taak krijgen om zich vertrouwd te maken met 'de andere kant'. Voor dit soort maatregelen is de medewerking van niet alleen de beide gemeentebesturen, maar vooral van de provincies, de rijksoverheid in Nederland en de Vlaamse overheid in België nodig.

Daarnaast kunnen er op lokaal niveau afspraken worden gemaakt: bijvoorbeeld om verplicht en frequent overleg

tussen wethouders en ambtenaren in te stellen, om tussen de beide gemeenteraden een verplichte waarnemer-over-en-weer in te stellen, en om regelmatig tussen de beide gemeentebesturen en –raden gesprekken te houden over de (middel-)lange termijn-ontwikkelingen, zodat men elkaar niet voortdurend moet confronteren met voldongen feiten op de korte termijn.

Stilstand betekent achteruitgang.

Zonder duidelijke stappen ter versterking van de samenwerking is de kans zeer groot, dat het wederzijds onbegrip toeneemt, de beide gemeentes zich steeds meer van elkaar afwenden en in Nederlands of Vlaams verband hun problemen proberen op te lossen, en steeds meer van elkaar afdrijven. Baarle wordt dan een historisch fossiel, dat is ingehaald en terzijde gesteld door de ontwikkelingen in België en Nederland. Terwijl het een voorbeeld zou kunnen en moeten zijn van effectieve bestuurlijke samenwerking over de landsgrenzen in een zich integrerend Europa.