

Auteur: mr. Y.M. Denissen-Visscher¹

Betreft: praktijkgericht juridisch onderzoek naar GROS

Praktijkgericht juridisch onderzoek naar GROS

Een van de onderzoekslijnen bij het lectoraat Gebiedsontwikkeling en recht is grensoverschrijdende samenwerking (GROS). Vanwege de ligging van Saxion in oost-Nederland ligt de focus bij GROS op grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland. GROS wordt belemmerd door juridische, bestuurlijke en culturele verschillen. Onderzoek naar GROS richt zich op het overbruggen van de verschillen, waardoor de maatschappelijke en economische voordelen van ondernemen en besturen in de grensstreek optimaal kunnen worden benut. Het onderzoek naar GROS is gestart met het promotieonderzoek naar grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling.² Hierbij gaat het om de vraag hoe overheden langs de grens tussen Nederland en Duitsland kunnen samenwerken bij de ruimtelijke inrichting van hun gebieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een grensoverschrijdend natuurgebied of bedrijventerrein, grensoverschrijdende infrastructuur of zelfs een grensoverschrijdend gebouw. Deelonderzoeken richten zich onder andere op het maken van grensoverschrijdende afspraken en op het nemen van ruimtelijke besluiten.

De basis voor grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden is het Verdrag van Anholt.³ Dit verdrag was onderwerp van het afstudeeronderzoek van Ellen Caspers, student Management, Economie en Recht bij de Academie Bestuur en Recht. Onder mijn begeleiding heeft zij de werking van dit verdrag geëvalueerd en haar onderzoeksresultaten beschreven in de scriptie "Twintig jaar Verdrag van Anholt". De uitkomsten van dit onderzoek hebben maatschappelijke waarde voor het lokaal bestuur binnen de euregio, omdat het inzicht biedt in de publiekrechtelijke mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking. Tevens hebben de uitkomsten van het onderzoek waarde voor studenten die zich tijdens hun stage of afstuderen richten op Nederlands-Duitse samenwerking op het gebied van lokaal bestuur, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, veiligheid, welzijn enz. De wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek is zichtbaar in de duidelijk praktijkgerichte vraagstelling, een heldere beschrijving van het onderzoeksontwerp en de uitgevoerde analyses van het juridisch kader en de praktijkervaringen van de betrokken decentrale overheden. De resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd op een internationaal symposium in Isselburg-Anholt en werden door de aanwezigen daar als zeer herkenbaar bestempeld.⁴

Het gaat hier om een typisch praktijkgericht juridisch onderzoek dat relatief nieuw is in het hbo. Bij praktijkgericht juridisch onderzoek wordt de werking van het recht getoetst aan de praktijk en/of wordt een bestaande of nieuw ontwikkelde handelwijze getoetst aan het recht. Dit kan kernachtig

¹ Mr. Y.M. Denissen-Visscher is docent recht bij de Academie Bestuur en Recht en senior onderzoeker bij het lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht.

² *GOGO or no go, Grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling tussen Nederland en Duitsland*. Promotieonderzoek door mr. Y.M. Denissen-Visscher.

³ Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, Isselburg-Anholt, 23 mei 1991.

⁴ Tijdens dit symposium, dat plaats vond op 25 mei 2011, zijn inleidingen gehouden door Mr. Drs. E.L.H. de Wilde, de heer E. Tilkorn, de heer H. Krebs en de heer S. Kamps (zie de referenties voor het onderzoek).

worden gevat in twee vragen Werkt dit? en Mag dat? Anders gezegd: Hoe effectief is de toepassing van bepaalde rechtsregels in de praktijk? En is een bepaalde handelwijze wettelijk toegestaan? Bij het onderzoek naar de werking van het Verdrag van Anholt stond de Werkt dit?-vraag centraal en is de effectiviteit van de toepassing van de verdragsregels onder de loep genomen. Uitgangspunt daarbij was de volgende probleemstelling. In het Nederlands-Duitse grensgebied wordt door decentrale overheden op talloze terreinen grensoverschrijdend samengewerkt. De samenwerking kan betrekking hebben op het bevorderen van grensoverschrijdende toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, culturele uitwisselingen, samenwerking bij veiligheidsvraagstukken, rampenbestrijding, transport, verkeer, arbeidsmigratie, welzijn en recreatie in het grensgebied, maar ook op het informeren van grenspendelaars en ondernemers in de grensstreek en van overheden en burgers over ruimtelijke procedures. Dit gebeurt zowel binnen de vijf euregio's⁵ langs de Nederlands-Duitse grens als tussen de grensgemeenten onderling. Voor een vitale regio is het van belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden. Het Verdrag van Anholt geeft territoriale gemeenschappen en autoriteiten speciale publiekrechtelijke bevoegdheden. Samenwerking op publiekrechtelijke basis biedt een aantal voordelen ten opzichte van het samenwerken op informele of privaatrechtelijke wijze. Ten eerste kunnen de democratische controle op en beïnvloeding van het bestuurlijk handelen in de samenwerking beter worden gewaarborgd. Daarnaast kan er meer structuur en bestendigheid in de grensoverschrijdende samenwerking worden gebracht en ten slotte kan de daadkracht van het grensoverschrijdend bestuurlijk handelen beter worden geborgd. Grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking kan alleen plaatsvinden op vrijwillige basis en met inachtneming van het nationale recht van de staat waarvan de samenwerkende overheden deel uitmaken. Het verdrag maakt deze samenwerking mogelijk voor Nederlandse provincies en gemeenten en in Duitsland voor (Samt)gemeinden, (Land)kreise en Landschaftsverbände. Aanleiding voor het afstudeeronderzoek was het vermoeden dat de overheden voor wie het verdrag is gesloten zich onvoldoende bewust waren van hun publiekrechtelijke mogelijkheden en de voordelen hiervan, waardoor kansen voor grensoverschrijdende samenwerking niet optimaal werden benut. Centrale vraagstelling in het onderzoek was: Op welke wijze hebben territoriale gemeenschappen en autoriteiten invulling gegeven aan de samenwerkingsvormen conform art. 2 van het Verdrag van Anholt en welke ervaringen heeft men opgedaan tijdens de uitvoering van de samenwerking? Onderzocht is in hoeverre de decentrale overheden gebruik maken of hebben gemaakt van de samenwerkingsmogelijkheden die het verdrag hen biedt, welke kansen dit met zich meebrengt, welke belemmeringen zich kunnen voordoen bij de samenwerking en waarom sommige decentrale overheden dit verdrag al dan niet als grondslag voor hun grensoverschrijdende samenwerking gebruiken. Vanzelfsprekend heeft de student door middel van deskresearch de relevante juridische bronnen geraadpleegd. De belangrijkste waren de verdragstekst met de toelichting en de nationale regelingen die model hebben gestaan voor het verdrag.⁶ Het Verdrag van Anholt biedt decentrale overheden in Nederland en Duitsland drie mogelijkheden om op publiekrechtelijke wijze grensoverschrijdend samen te werken. De minst zware vorm is het instellen van een grensoverschrijdend overlegorgaan, waarin informatie kan worden uitgewisseld over plannen voor

⁵ Het betreft van noord naar zuid de Eems-Dollard Regio, de EUREGIO, de Euregio Rijn Waal, de Euregio Rijn Maas Noord en de (Nederlands-Duits-Belgische) Euregio Maas Rijn.

⁶ De Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen, het Zweckverbandgesetz in Niedersachsen en het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen bestonden al veel langer en bieden de decentrale overheden min of meer dezelfde samenwerkingsmogelijkheden op nationaal niveau.

grensoverschrijdende samenwerking op een bepaald gebied of over de uitvoering daarvan. Grensoverschrijdende samenwerking kan zo worden gestimuleerd en waar nodig en mogelijk kan dit leiden tot een gecoördineerde aanpak. Minder vrijblijvend is het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij concrete afspraken worden gemaakt over de taakverdeling tussen de samenwerkende overheden en waarbij aan een van hen de uitvoering van een bepaalde overheidstaak namens de anderen kan worden toebedeeld. Dit kan leiden tot schaalvoordelen en kan efficiencywinst opleveren. De meest vergaande vorm van grensoverschrijdende samenwerking is het instellen van een grensoverschrijdend openbaar lichaam. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel in dienst kan nemen en het kan beslissingen nemen waaraan de deelnemers zijn gebonden. Geen van de samenwerkingsvormen kan overigens beschikken over bevoegdheden van regeling en bestuur, zodat burgers niet direct gebonden kunnen worden door de grensoverschrijdende samenwerking. Elk van de drie mogelijkheden biedt kansen voor een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke, economische en juridische problemen die zich voordoen in de grensstreek. Bij het onderzoek heeft de studente dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van degenen die betrokken waren bij de onderhandelingen voor het verdrag en bij het opstellen van de uiteindelijke verdragstekst. Dit heeft interessante inzichten opgeleverd in de beweegredenen van Nederland en Duitsland om te komen tot een dergelijk verdrag. Van groot belang is ook de enquête die is gehouden onder ruim tweehonderd Nederlandse en Duitse grensgemeenten en de interviews die zijn afgenomen bij vertegenwoordigers van de euregionale samenwerkingsverbanden. Opmerkelijk was de matige respons op de enquête, ondanks de gerichte benadering en diverse reminders. Al snel bleek dat het verdrag redelijk onbekend is en niet erg leeft bij de decentrale overheden waarvoor het juist is bedoeld. Drie van de vijf euregio's langs de Nederlands-Duitse grens hebben de vorm van een openbaar lichaam, maar bij de 184 gemeenten die deze hebben ingesteld is nauwelijks bekend dat zij hieraan deelnemen. Daarnaast hebben alleen een grensoverschrijdend natuurpark en een grensoverschrijdend bedrijfsverzamelgebouw de vorm van een openbaar lichaam. De andere twee euregio's gebruiken het verdrag niet als basis voor hun grensoverschrijdende samenwerking. Het onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat de mogelijkheden die het Verdrag van Anholt biedt niet ten volle worden benut door decentrale overheden in de grensstreek. De meeste geënquêteerde decentrale overheden in Nederland en Duitsland stellen zich tevreden met de bestaande informele en/of privaatrechtelijke mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking. In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de EGTS. Dit is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband naar Europees recht, waaraan behalve Nederlandse en Duitse, ook decentrale overheden uit bijvoorbeeld België kunnen deelnemen en zou geschikt kunnen zijn als samenwerkingsvorm voor de meest zuidelijke euregio langs de Nederlands-Duitse grens.

Referenties voor het onderzoek

De heer S. Kamps, secretaris Euregio Rijn-Waal (kamps@euregio.org)

Herr E. Tilkorn, voormalig directeur regionale ontwikkeling, gemeentetoezicht en economie bij de Bezirksregierung Münster (tilkorn@muenster.de)

Herr H. Krebs, Geschäftsführer EUREGIO, h.krebs@euregio.de

Mr. Drs. E.L.H. de Wilde, voormalig afgevaardigde bij de onderhandelingen voor het Verdrag van

Field Code Char

Field Code Char

Field Code Char

Anholt, thans werkzaam bij het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie

(eduarddewilde@planet.nl)

Field Code Char