

# Bestuursovereenkomst als Haarlemmerolie

**Een bestuursovereenkomst is een veelvoorkomende contractvorm in Nederland. Hierin staan in de regel duidelijke en verbindende verplichtingen tussen twee of meer overheden. Deze verplichtingen maken een gang naar de rechter mogelijk wanneer er een geschil ontstaat. Echter niet alleen deze 'harde' kant, ook de 'zachte' kant van een bestuursovereenkomst is van wezenlijk belang. We hebben het dan over de intentie van de samenwerking, de werking van het gezamenlijk commitment tussen overheden en de politiek-bestuurlijke binding. Juist deze kant van de bestuursovereenkomst is van groot belang voor de langdurige en gedragen samenwerking tussen overheden.**

*Door mr. Marinke van 't Hoff*

*“Er is bewust geen geschillenregeling afgesproken”*

Sinds jaar en dag maken overheden afspraken met elkaar over samenwerking en over toepassing van hun bevoegdheden. Bijvoorbeeld in een gebiedsontwikkelingsopgave, waarin zij gezamenlijke doelstellingen hebben. De overheden zijn dan gelijkwaardig aan elkaar. Daarnaast is er vertrouwen om de opgave gezamenlijk verder te brengen. Dit vertrouwen is een belangrijk uitgangspunt. De overheden leggen de afspraken vast in wat men wel bestuursakkoord, convenant of bestuursovereenkomst noemt.

## What's in a name?

Er is in de wet niets specifiek opgenomen over de vorm, reikwijdte of afdwingbaarheid van deze bestuursakkoorden, -overeenkomsten of convenanten. Het algemene idee leeft dat bestuursakkoorden of convenanten algemene intentie-afspraken tussen overheden vastleggen, terwijl in bestuursovereenkomsten bindende afspraken over bevoegdheden tussen overheden zijn opgenomen. Echter, wat partijen zelf afspreken is bepalend voor de reikwijdte en werking, niet hoe de afspraken precies worden genoemd.

Wel zijn er bepalende randvoorwaarden voor het vastleggen van afspraken tussen overheden. In een gerechtelijke uitspraak is bijvoorbeeld bepaald dat de bestuursovereenkomst 'als middel kan worden gebruikt in concrete gevallen of in geval van doelstellingen die betrekking hebben op een gebied, maar niet kan worden genoemd als geschikt middel voor algemene normstelling.' De provincie moet bijvoorbeeld de provinciale verordening gebruiken om regels te stellen aan het bestemmingsplan van de gemeente, in plaats dat deze overheden hierover een bestuursovereenkomst kunnen sluiten. En voor convenanten met de centrale overheid is 'de Regeling tot vaststelling van de aanwijzingen voor convenanten' uit 2003 van toepassing.

Op dit moment wordt onderzocht of de bestuursovereenkomst als instrument een plaats moet krijgen in de nieuwe Omgevingswet. Hiermee zou de bestuursovereenkomst voor het eerst een wettelijke grondslag krijgen. Daarbij wordt bezien wat de reikwijdte en rechtskracht zal zijn van de bestuursovereenkomst. Frans Tonnaer bepleit dat "via een wettelijk geregelde bestuursovereenkomst afspraken omtrent het gebruik van bevoegdheden worden omgezet in een bepaalde, afdwingbare binding waarmee alle partijen beter de door hen gewenste doelstellingen in onderlinge samenwerkingen kunnen bereiken".

Onze ervaring is echter dat ook bestuurlijke samenwerkingsafspraken zonder geschillenregeling bij de rechter uitstekend kunnen bijdragen aan het gezamenlijk uitvoeren van een integrale ruimtelijke opgave, door betrokken en gelijkwaardige overheden.

## Ruimte voor de rivier

Enige tijd terug gaf de staatssecretaris opdracht tot uitvoering van de Ruimte voor de Rivier- maatregelen. Met deze maatregelen langs de grote rivieren, zoals dijkverleggingen of uiterwaardenvergravingen, moet het hoge water worden bedwongen. Zij wilde daarbij dat ook de regio's actief betrokken werden.

AT Osborne heeft voor de uitvoering van vier van deze Ruimte voor de Rivier- maatregelen een werkwijze voorgesteld die vervolgens landelijk is overgenomen. In deze werkwijze zijn betrokken overheden (gemeenten, provincie en waterschappen) allereerst begeleid in het maken en vastleggen van gezamenlijke afspraken in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst. Hierbij werden onderwerpen ingebracht die zich lenen voor gezamenlijke afspraken, zoals bestuurlijk committent, het toepassen en gezamenlijk optrekken in publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, als ook organi-

satie-afspraken. Er is geen geschillenregeling met gang naar de rechter afgesproken, bewust niet. Wel zijn spelregels afgesproken om bij geschillen in onderling overleg en mogelijk met hulp van een mediator tot oplossingen te komen.

## *“Er is nog steeds draagvlak omdat we samen de afspraken hebben bepaald”*

Over de intentie en werking van deze bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst zegt Marie-Louise van Muijen: “Wellicht is bij bestuursakkoorden de morele of politiek-bestuurlijke binding belangrijker dan de juridische binding. Daar moet niet te licht over gedacht worden. De meeste partners hebben immers een vertrouwensband en een bepaalde reputatie te verliezen. Tijdens het proces van overleg en onderhandeling ontstaat een gezamenlijk commitment. Daarmee zijn de partners naar eer en geweten gebonden aan het convenant. Negatieve publiciteit en politieke afstraffing zijn belangrijke waarborgen voor deze morele binding.”

Nadat de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst als paraplu-regeling door alle betrokken overheden was ondertekend, zijn per maatregel realisatie-overeenkomsten gesloten tussen het Rijk en de uitvoerende partij. Bijvoorbeeld met het Waterschap Groot Salland. In die realisatie-overeenkomst zijn resultaatsafspraken gemaakt over scope, tijd en geld en een geschillenregeling met gang naar de rechter. Zo is het Waterschap partij bij de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst en bij de realisatie-overeenkomsten.

“En deze aanpak werkt”, zo beaamt Chris Griffioen, sectorhoofd Waterbeleid van het Waterschap Groot Salland. “Juist omdat we als overheden gezamenlijk de onderwerpen, de afspraken en de tekst hebben bepaald, is er nog steeds draagvlak voor de in 2008 ondertekende bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst. Daarbij is de bestuurlijke overeenkomst een heel goede basis voor de daadwerkelijke uitvoeringsafspraken. De andere overheden ondersteunen ons optimaal.”

### **Eiland van Schalkwijk**

Ook in het kader van uitnodigingsplanning kunnen bestuurlijke afspraken uitstekend bijdragen om tot samenwerking tussen overheden te komen. Om het Eiland van Schalkwijk, een gebied in de gemeente Houten, tot ontwikkeling te brengen zijn de gemeente Houten, de provincie Utrecht en Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden met elkaar in gesprek gegaan. Gezamenlijk hebben zij een integrale begeleidings- en beoordelingsprocedure voor initiatieven tot gebiedsontwikkeling opgesteld. Op deze manier spelen de overheden een actieve en integrale rol in de ontwikkeling van het gebied. Hier behouden derden de formele rechtsbescherming van nadere besluitvorming en is voor de onderlinge samen-

werking geen gang naar de rechter opgenomen. Wel is voorgesteld dat bij geschillen in onderling overleg en mogelijk met hulp van een mediator naar oplossingen wordt gezocht.

### **Haarlemmerolie**

De bestuursovereenkomst als instrument om afspraken tussen overheden vast te leggen is zeer actueel. Het is tevens een uitstekend instrument voor de Omgevingswet, omdat het een gezamenlijke en integrale aanpak van vraagstukken voorstaat. Daarbij is het goed om in de samenwerking kritisch te kijken naar de inrichting, de reikwijdte en de rechtskracht van de bestuursovereenkomst, zodanig dat het in een rechtsgang kan worden beoordeeld.

Daarnaast spelen het proces van overleg en onderhandeling, alsmede de onderlinge gelijkwaardigheid en het vertrouwen, een wezenlijke rol in het welslagen van de samenwerking tussen overheden. De bestuursovereenkomst werkt dan als Haarlemmerolie die helpt om tot langdurige optimale samenwerking tussen overheden te komen én een gedragen integrale aanpak van de opgaven. Met oog voor de omgeving. Daar kan een gerechtelijke uitspraak lang niet altijd tegenop.

