

Het moet niet gekker worden!

In Ulft is geschiedenis geschreven. De meerderheid van de gemeenten heeft tijdens de Algemene Ledenvergadering van de VNG het onderhandelingsakkoord tussen de VNG en de rijksoverheid afgewezen op het onderdeel van de sociale paragraaf, vanwege grote onzekerheid over de financiën. De Minister van BZK is verontwaardigd en geeft aan dat daarmee het hele akkoord van de baan is. Dit laatste is redelijk. Je kunt niet als één onderhandelingspartij één onderdeel uit het akkoord vissen. Tenslotte is er in de onderhandelingen vast ook van de kant van het Rijk water bij de wijn gedaan, en daar kan men ook niet op terugkomen. Conclusie: er is inderdaad geen akkoord.

Wat zou een akkoord waard zijn?

Maar wat zou zo'n akkoord eigenlijk waard zijn als het wél was geratificeerd in de Algemene Ledenvergadering? Juridisch gezien lijkt het allemaal een beetje bizar. We stuiten, zoals vaker, op de grenzen van privaat- en publiekrecht.

Ga maar na. Stel dat het akkoord privaatrechtelijk is. De VNG sluit namens de gemeenten een overeenkomst af met de rijksoverheid. Dat is een document met handtekeningen, maar met handtekeningen van wie? Het akkoord is gesloten "namens de gemeenten". Maar hebben alle colleges een besluit genomen om hun gemeente aan het akkoord te binden (artikel 160 lid 1 onder e. Gemwet)? Hebben alle burgemeesters de directie van de VNG gemandateerd om namens de gemeente te tekenen (artikel 171 lid 1 Gemwet)? Er is volgens mij geen andere wettelijke basis om de gemeenten aan het akkoord te binden. De overeenkomst is dus niet bindend voor de gemeenten.

Of zou het akkoord bedoeld zijn als een soort bestuursrechtelijke overeenkomst, waarbij publiekrechtelijke bevoegdheden in het geding zijn? Zoals wij allen (kunnen) weten, kunnen gemeenten geen bindende publiekrechtelijke afspraken maken, anders dan via een gemeenschappelijke regeling. Dat zou ook te gek voor woorden zijn: een gemeente die een convenant afsluit waarbij zij zich op voorhand vastlegt op publiekrechtelijke besluiten die nog door democratisch gekozen organen genomen moeten worden. Zo'n bevoegdhedenovereenkomst zou de besluitvorming van de gemeenteraad en het college immers opzij zetten. Bovendien blijkt uit vaste jurisprudentie dat een gemeente van een afgesloten bevoegdhedenovereenkomst – een verschijnsel dat op zichzelf veel voorkomt – kan afwijken, als haar publiekrechtelijke besluitvorming, met name vanwege het betrekken van de belangen van derden, dat vereist. Een en ander ter beoordeling van de bestuursrechter, en niet van de burgerlijke rechter (die zichzelf onbevoegd verklaart). Zulke situaties spelen overigens meestal tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Maar er is geen enkele reden waarom dit principe niet zou gelden bij bevoegdhedenafspraken tussen overheden onderling. Met andere woorden: de gemeenten zouden het bestuursakkoord met de rijksoverheid – als dat al rechtsgeldig zou zijn – niet hoeven nakomen indien de belangenafweging bij hun besluitvorming over de bezuinigingen anders is.

Bestuursakkoord: niet veel meer dan een intentie

Omdat een degelijke juridische basis voor een echt akkoord ontbreekt, zou je een bestuursakkoord met de rijksoverheid veel meer moeten zien als een intentie, als het wederzijds uitspreken van een richting die je wilt gaan. Want het is natuurlijk prima als overheden met elkaar spreken over de aanpak van serieuze problemen, zoals de noodzaak van bezuinigingen. Maar noem het dan liever een gezamenlijk koers of beginselafspraken. In die sfeer spelen zich ook veel andere contacten tussen de VNG en het Rijk af.

Een bestuursakkoord lijkt me voor Minister Donner trouwens ook een politieke daad. Immers, als "de gemeenten" instemmen met bezuinigingsmaatregelen, dan komt de betreffende wetgeving veel gemakkelijker door de beide Kamers. Is het niet wat naïef van de VNG om zich daarvoor te lenen? Of is hier soms hogere politiek aan de orde die mij ontgaat?

Overigens: mocht de term "akkoord" de gedachte bij u oproepen dat de partners gelijkwaardig zijn, dan kan ik u uit de droom helpen. De rijksoverheid kan door middel van wetgeving gewoon over de gemeenten heen walsen, akkoord of geen akkoord. En dat is precies wat er in de komende tijd zal gaan gebeuren. Maar nu kunnen gemeenten en belangengroepen per keer tenminste nog hun stem laten horen.

Ik moet denken aan een belangrijk principe uit de Harvard Onderhandelingstheorie: je kunt beter géén akkoord afsluiten dan een akkoord waarmee je slechter uit bent dan in je huidige situatie. De Jaarvergadering van de VNG heeft een wijs besluit genomen!

Het moet niet gekker worden

Geen wonder dus dat de Minister ontstemd is. In zijn boosheid hoorde ik hem opmerken dat niet de VNG de bevolking vertegenwoordigt, maar dat de Eerste en Tweede Kamer dat doen. Deze vermoedelijk weinig doordachte uitspraak geeft onbedoeld een aardig inkijkje in de denkwereld van de Minister: het is toch de rijksoverheid die de baas is.

En dat is ook zo, als het gaat om het maken van medebewindwetgeving. Maar de gemeenteraden stellen voor hún burgers de verordeningen vast en de colleges voeren die voor hún burgers uit. Zo'n uitspraak van de minister ontkent de enorme betrokkenheid bij en de zorg van de gemeenten voor hun inwoners.

Het moet toch niet gekker worden!

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.