

De plaats van de provincie in het openbaar bestuur

Mr. dr. C.P.J. Goorden (3 april 2015)

In de aanloop naar die verkiezingen bleek weer dat “de provincie” voor de burgers soms een onduidelijke bestuurslaag is (voorbeeld ophokplicht voor duiven), terwijl er toch belangrijke taken worden uitgeoefend die voor het welzijn en de welvaart van groot belang zijn. In het Beleidsdocument Kompas 2020 worden voor de provincie zeven kerntaken benoemd, die ook in verkiezingsprogramma’s een rol hebben gespeeld en ook bij coalitie-onderhandelingen weer aan de orde zullen komen:

- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling,
- Milieu- en energiebeleid,
- Natuurbeheer,
- Regionale bereikbaarheid/openbaar vervoer,
- Regionale economie
- Culturele infrastructuur en monumentenzorg,
- Kwaliteit van openbaar bestuur.

Die onderwerpen ga ik niet met u bespreken, maar ik zal daar wel regelmatig naar verwijzen als ik voorbeelden nodig heb om mijn verhaal te illustreren en voor u herkenbaarheid te vergroten.

Twee dagen na de Statenverkiezingen (op 20/3) stond in een redactioneel commentaar in de NRC: “Het binnenlands bestuur begint steeds meer te lijken op een staatsrechtelijk openluchtmuseum uit de 19^e eeuw.” Hoe is dat zo gekomen?

Ik ga in dat verband met u drie thema’s bespreken:

1. de provincie in de verhouding tot rijk en gemeente
2. discussies over de bestuurlijke schaal
3. de verscheidenheid in verschijningsvormen van “de overheid”

1. Rijk, provincie en gemeente

Onder het motto “kennis van het verleden draagt bij tot inzicht in het heden” ga ik even terug in de tijd en wel tot het midden van de 19^e eeuw. Toen kwam, wat wel wordt genoemd het huis van Thorbecke tot stand met in 1848 een (gewijzigde) Grondwet waarin onder andere voor het eerst de rechtstreekse verkiezing van ps werd geregeld. Daarin werd tevens bepaald dat inrichting en bestuur van provincies en gemeente bij wet moesten worden geregeld (de eerste Provinciewet van 1850). De huidige Provinciewet dateert overigens van 1992, in werking in 1994 en is sindsdien weer vele malen gewijzigd (belangrijk: dualisme).

Dat huis van Thorbecke ging uit van de zgn driekringenleer (rijk, provincie en gemeente). Die verhouding duid ik liever niet aan als hogere en lagere overheid, maar zuiverder met het begrip decentralisatie of als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Kenmerken daarvan vinden we nog steeds terug en spelen ook vandaag bij de uitoefening van provinciale bestuurstaken een rol.

Op website Provincie: De provincie vormt de schakel tussen de gemeenten en het Rijk en wordt daarom ook wel het middenbestuur genoemd. Ze voert kort samengevat de taken uit die voor gemeenten te groot en voor het Rijk te klein zijn.

Op de website onder het kopje “verantwoordelijkheden”: het provinciebestuur moet zelfbewust haar plaats kiezen, altijd in relatie tot taken en verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten. De provinciale overheid is daarbij leidend in het ruimtelijk domein. Terwijl in het economische domein de leiding juist meer bij bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties ligt en de provincie meer faciliteert en regisseert. Ik vertaal dat juridisch naar :

Het begrippenpaar medebewind en autonomie (verankerd in de Grondwet).

Medebewind: provincies zijn verplicht om medewerking te verlenen aan de uitvoering van hogere regelingen. Voorbeeld art 2.2 Wro : PS stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast, waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. De wet zegt dus alleen dat er een structuurvisie moet worden vastgesteld, niet wat daarin moet staan (in ieder geval niet in strijd met rijksbeleid). Ik wil een belangrijke ontwikkeling voor de toekomst noemen, waar voor u in deze zittingsperiode een schone taak is weggelegd, namelijk uitvoering geven aan de Omgevingswet. Die wet beoogt tot procedurele en materiële integratie van belangrijke wetten als Wro, Wabo en Tracewet te komen (6 ministeries betrokken). Ter uitvoering hiervan moeten ps een omgevingsvisie vaststellen, waarin plannen en toetsingskaders samenkomen. Wetsvoorstel ligt bij Tweede Kamer, behandeling voor zomerreces. T.z.t. reden om u daarover goed te (laten) informeren

Autonomie: de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun huishouding wordt aan provincies overgelaten. Het is een open begrip Het gaat voornamelijk om coördinerende, sturende en plannende taken. Voorbeeld: bevorderen duurzaamheid (in kader veehouderij: Brabantse Zorgvuldigheidsscore veehouderij) of energievoorziening, infrastructuur (nimby), sociaal bosbeheer, stimulering vestigingsklimaat innovatieve bedrijven.

Verhouding tot het Rijk

De Provinciewet bevat daarover een aantal bepalingen. Het belangrijkste is misschien wel het decentralisatiebeginsel (art. 115): onze minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de provincies; voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd. Verder zijn er bepalingen opgenomen over coördinatie van het rijksbeleid en wederzijdse informatieverstrekking (art 110 t/m 117). In MvT bij wetgeving niet altijd duidelijk hoe daar uitvoering aan wordt gegeven. Wat is argument om te decentraliseren: dichter bij de burger (dat vergroot legitimiteit), goedkoper of bezuinigen? Voorbeeld jeugdzorg per 1-1-2015 naar gemeenten. In dit verband weleens genoemd: van verzorgingsmaatschappij naar participatiemaatschappij.

Toezicht

De eenheidsgedachte komt ook naar voren in het zgn bestuurlijk toezicht. Te onderscheiden in preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht: goedkeuring (art. 158) een besluit van gs tot deelnemen in of oprichten van vennootschappen en stichtingen behoeft de goedkeuring van de minister; (art 207 Pw: de begroting behoeft goedkeuring van de minister als de begroting voor het komende jaar niet in evenwicht is en dat evenwicht blijkens de meerjarenraming niet tot stand worden gebracht)

Repressief: schorsing en vernietiging: besluiten van provinciebesturen kunnen bij kb worden geschorst of vernietigd wegens strijd met de wet of het algemeen belang (art 261Pw). Ook art 156 Waterschapswet: gs kunnen besluiten van waterschapsbesturen vernietigen. Ander voorbeeld van repressief toezicht: gs hebben bevoegdheid om aanwijzingen te geven over

inhoud van bp indien gemeenteraad zienswijze van gs niet heeft gevolgd.(prov inpassingsplannen art 3.2.6)

Naast het bestuurlijk toezicht zou misschien ook nog rechterlijk toezicht genoemd kunnen worden (maar dat is afhankelijk van beroep door een van de partijen: AbRS op terreinen van ruimtelijke ordening, milieu en subsidies)

Tot nu toe gesproken over extern toezicht. Ook intern kan er natuurlijk bestuurlijke controle plaatsvinden. Dan doel ik op de politieke verantwoordingsplicht (art 167 en 179) van gs en cdk aan ps. Meest vergaand opzeggen van vertrouwen, ook juridische rariteiten als moties van afkeuring en moties van treurnis.

Financiën

Financiële verhouding werd in Thorbeckiaanse termen aangeduid als “gouden koorden” De belangrijkste inkomsten van de Provincie zijn afkomstig uit het Provinciefonds (aantal inwoners, oppervlakte, kilometers wegennet, omvang watergebied). Ook daar zien we dus een relatie met het Rijk. Er zijn ook specifieke uitkeringen. Uiteraard ook eigen middelen: rendement op eigen vermogen (Brabant is een van de rijkere provincies door verkoop Essent) en klein deel uit belasting: heffingsverordening opcenten uit motorrijtuigenbelasting.. Uitgaven: provincies geven per inwoner het minste geld uit (442,35 euro per persoon, Brabant 499,15 gemeente 2967 en rijk 12.270 (Bron Volkskrant 13-3-2015) Meeste geld naar openbaar vervoer en infrastructuur (per persoon 145,13). Dit jaar 184,5 miljoen aan wegen (bijdrage aan Ruit 450 miljoen van totaal 870 miljoen) en investering voor bereikbaarheid van steden. Ook bijzondere projecten: innovatieve bedrijven, grote erfgoedcomplexen, topsportlocaties.

Conclusie: vanuit Grondwet en andere wetgeving zijn er vele relaties tussen de drie klassieke bestuurslagen. Dat doet er niet aan af dat provincies een eigen zelfstandige positie innemen.

2. discussies over bestuurlijke schaal.

De drie bestuurslagen kennen we uiteraard nog steeds, maar ze vormen geen rustig bezit en geven geen volledig en juist beeld van de vele vormen waarin het openbaar bestuur zich manifesteert.. Alle vele tientallen jaren vinden discussies plaats over de schaal van het openbaar bestuur. In de jaren 80 werd er gesproken over het instellen (26) gewesten of mini-provincies. Discussies geëindigd met conclusie dat er geen vierde bestuurslaag mag bijkomen (geen democratische legitimatie). Dat leidde wel tot aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen: bundeling en integratie.

Misschien is die vierde bestuurslaag er wel, maar dan denk ik aan Europa. Die invloed doet zich steeds meer gevoelen. Kenmerkend is de grote hoeveelheid regelgeving vanuit Brussel (uitgeprint op A-4 en uitgelegd 10 km). Veel overbodig (aantal treden van een ladder van de glazenwasser, het aantal watt van een stofzuiger). Eurocommissaris Timmermans heeft het onderwerp in zijn portefeuille en kan er wat aan doen. Wat hebben wij ermee te maken: voorbeelden in kader vergunningverlening Nbw de vogel- en habitatrictlijn; bij infrastructurele werken rekening houden met fijnstof; provincie als doorgeefluik van Europese subsidies (bij economische innovaties) aanbestedingsrichtlijnen (o.a. bij openbaar vervoerconcessies, binnenkort weer aanbesteding busvervoer Oost Brabant)

Met betrekking tot de schaal hebben toch wel experimenten plaatsgevonden o.a. door de Kaderwet bestuur in verandering: voorbeeld Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (ook Kan, Regio Rijnmond). In de grote steden ging dat weer gepaard met de instelling van stadsdeelraden. Ging de discussie toen over schaalverkleining; recent waren er discussies over schaalvergroting: verdeling in landsdelen door samenvoeging van provincies (cyclische beweging).

De schaalvergroting heeft wel plaatsgevonden bij gemeentes in het kader van de gemeentelijke herindeling. In de jaren 90 telde Brabant nog 131 gemeenten, nu nog 66 (en discussie is nog gaande). In Ned. 393 gemeenten.

Niet onvermeld mag blijven de mogelijkheid van samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, niet alleen tussen gemeenten, maar ook samenwerking tussen rijk, provincie en gemeenten is mogelijk (Schadeschap Schiphol). Een actueel voorbeeld dicht bij huis, waarbij provincie en gemeenten samenwerken zijn de Regionale omgevingsdiensten (uitwerken).

Conclusie: de huidige bestuurlijke grenzen, of het nu om water, vervoer, natuur of economie gaat, zijn vaak irrelevant voor de schaal waarop oplossingen nodig zijn. De begrippen bestuurskracht en bestuurlijk draagvlak krijgen daarbij een wisselende invulling. Schaaldiscussies zijn zo oud als het openbaar bestuur zelf en zullen ook gevoerd blijven worden..

3. verscheidenheid in verschijningsvormen van de overheid

Functioneel bestuur: waterschappen (afgebakende taak binnen een bepaald gebied waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer). Nu nog 23, ook hier schaalvergroting en discussies over voortbestaan.

Privatiseringen: afstoten van een overheidstaak en uitbesteden (nog wel een contractuele relatie: afvalverwerking). Voorbeeld BOM: stimulerende rol voor de Brabantse economie, maar ook uitbesteden van acquisitie van internationale bedrijven en herstructurering van bedrijventerreinen

Agentschappen: ontwikkeling beleid op departement, uitvoering op afstand (bijvoorbeeld de Immigratie en Naturalisatiedienst, CJIB (ook wel interne verzelfstandiging)

Zbo's (externe verzelfstandiging) eigen juridische positie, los van departement.. Grote diversiteit

- wanneer onafhankelijk oordeel wenselijk is: kiesraad, filmkeuringsorganisatie, RDW
- participatie maatschappelijke geledingen: ziekenfondsraad, kamers van koophandel
- regelgebonden massale uitvoering: DUO (studiefinanciering) Uww 2 miljard per mnd).

Hoewel deze vorm van verzelfstandiging zich meestal op rijksniveau voordoet, kan het ook op decentraal niveau voorkomen: voorbeeld in het kader van de Tweede tranche Investeringsagenda Essent-gelden zijn in 2013 vier fondsen opgericht: het Innovatiefonds, Energiefonds, Breedbandfonds en het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant B.V. (uitwerken)

Dames en heren, ik kom tot een afronding. Dit jaar is niet alleen het jaar van de Statenverkiezingen, maar ook het jaar van Van Gogh. Wie naar zijn schilderijen kijkt, zal zich niet vaak realiseren dat die zijn opgezet vanuit de drie basiskleuren: blauw, groen en rood

(geen politieke betekenis aan toegekend en zeker niet aan volgorde). Het biedt een rijk palet aan kleurschakeringen. Uit mijn verhaal blijkt dat dat voor de overheid niet anders is. De basis wordt gevormd door de trias rijk, provincie en gemeente, maar er is een rijke schakering aan bestuursvormen en interbestuurlijke relaties. Ik hoop daarvan een beeld te hebben geschetst.