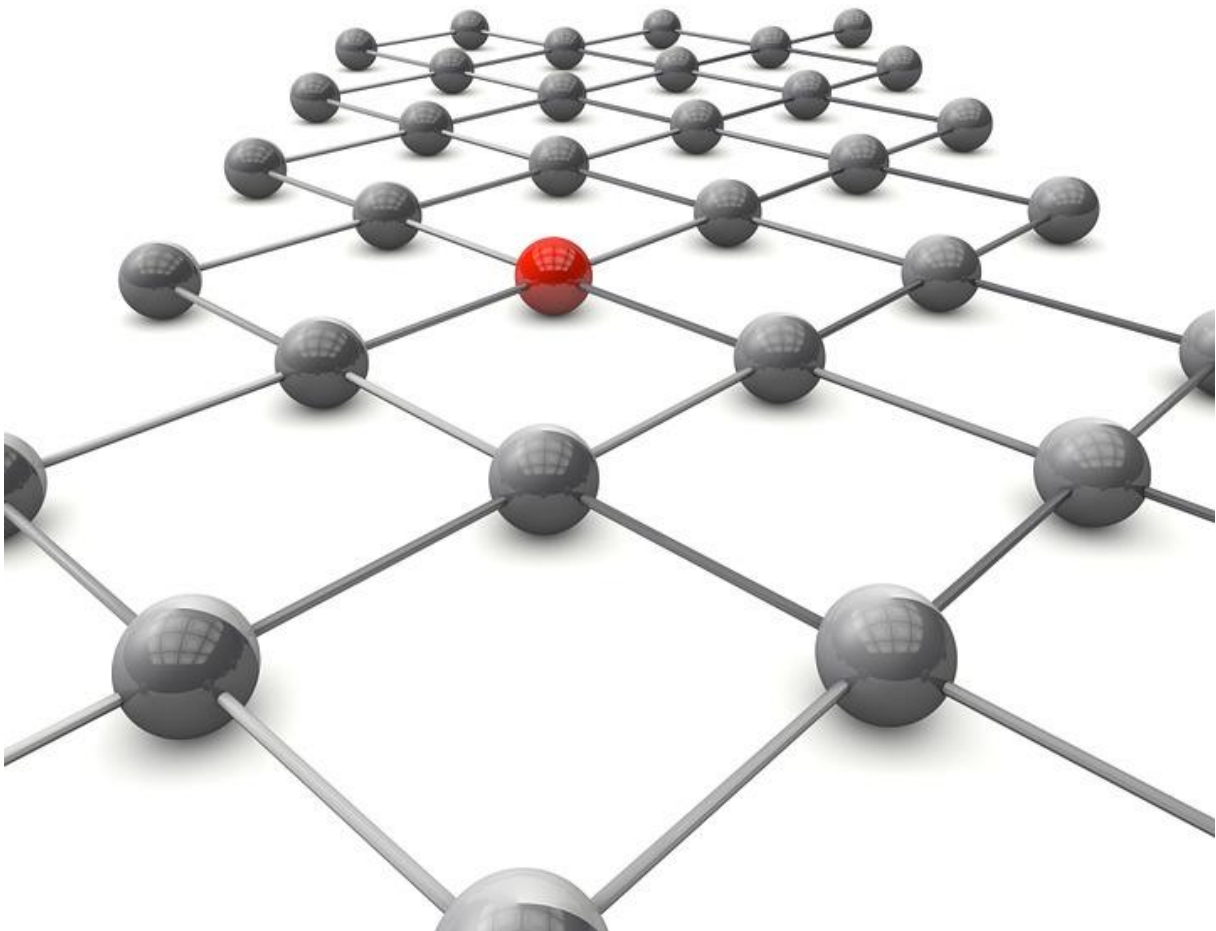


ESSAY

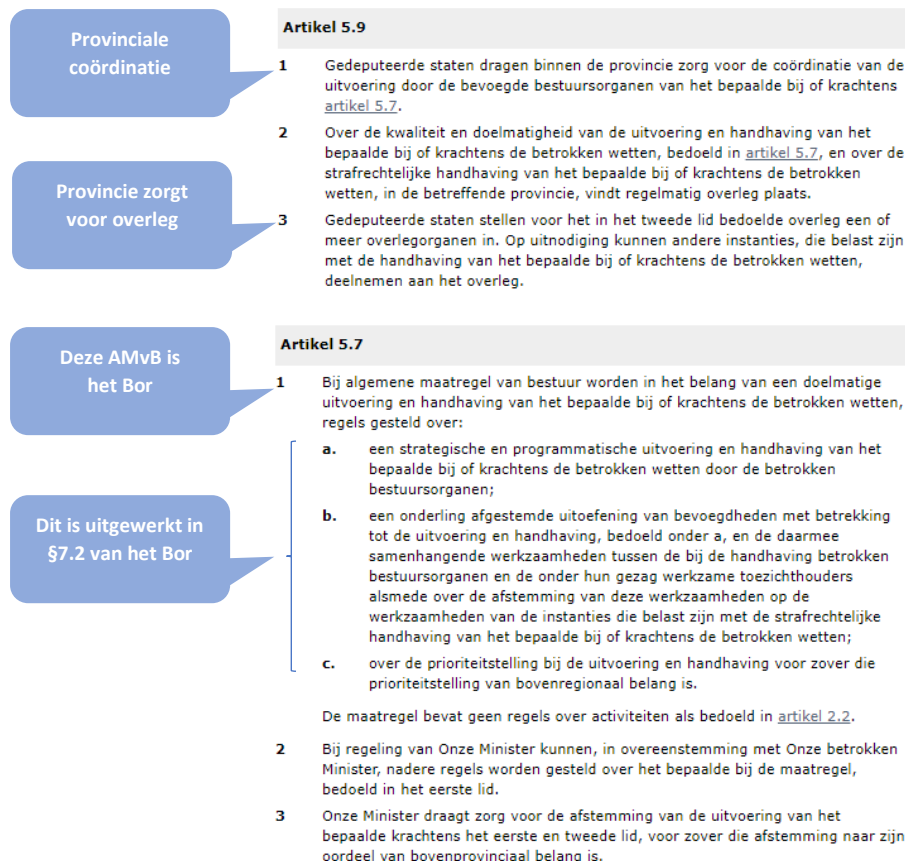
***Provinciale coördinatie en regie:
het wat en waarom en gedachten over het hoe***

Jean-Paul de Poorter
18 januari 2018



1. Provinciale coördinatie en regie – het wat en waarom

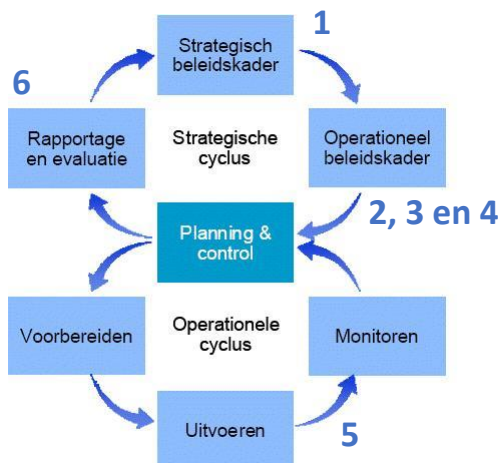
De provincies hebben een **wettelijke coördinatietaak** voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De provinciale coördinatietaak en wat die inhoudt ligt vast in artikel 5.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in combinatie met artikel 5.7 van de Wabo. In de Wabo ligt ook vast over de uitvoering van welke wetten de provinciale coördinatietaak gaat. Dit zijn diverse milieuwetten en ook de groene wetten (Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet 1998 die – samen met de Boswet – zijn opgegaan in de nieuwe Wet natuurbescherming).



Kort en goed ligt wettelijk vast dat Gedeputeerde staten binnen de provincie zorgen voor de coördinatie van de uitvoering door de bevoegde bestuursorganen (met name gemeenten) volgens de in het Besluit omgevingsrecht (Bor) opgenomen procescriteria (Bor, paragraaf 7.2). En dat de provincies zorgen voor regelmatig overleg en hiertoe één of meer overlegorganen instellen. De procescriteria in paragraaf 7.2 van het Bor komen neer op het uitvoeren van VTH volgens het zogenoemde BIG-8 model:

1. Uitvoerings- en handavingsbeleid vaststellen, inclusief doelen (volgens de eisen in artikel 7.2);
2. Een jaarlijks uitvoeringsprogramma vaststellen (volgens de eisen in artikel 7.3);
3. Een bij beleid en programma passende uitvoeringsorganisatie inrichten qua formatie, structuur en werkprocessen (volgens de eisen in artikel 7.4);
4. De vereiste middelen regelen qua budget en menskracht (volgens de eisen in artikel 7.5);
5. De VTH-taken uitvoeren en de uitvoering monitoren op de realisatie van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de gestelde doelen (volgens de eisen in artikel 7.6);
6. Rapporteren over realisatie uitvoeringsprogramma en doelen (volgens de eisen in artikel 7.7).

Schematisch ziet het BIG-8 model er als volgt uit (cijfers verwijzen naar de opsomming hierboven):



Het doel van de wettelijke coördinatietaak van de provincies is derhalve dat alle bevoegde bestuursorganen binnen de provincie werken volgens het BIG-8 model (op de manier zoals vastgelegd in § 7.2 van het Bor) en daarover regelmatig met elkaar overleggen in één of meer door de provincie ingestelde overlegorganen.

Werken volgens het BIG-8 model vergt een nauwe samenwerking tussen de bestuursorganen (provincie en gemeenten) en de omgevingsdiensten. Immers, provincie en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bovenste strategische lus van het BIG-8 model, terwijl de omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor de onderste operationele lus van het BIG-8 model. Beide lussen moeten uiteindelijk naadloos op elkaar aansluiten. Van beleid naar uitvoering, zodat de uitvoering gericht is op het realiseren van het vastgestelde beleid en de daarin opgenomen doelen en outcome. En van uitvoering naar beleid, zodat monitoringsinformatie en leerervaringen kunnen worden meegenomen bij het op termijn evalueren en zo nodig bijstellen van het beleid. Een goede invoering van het BIG-8 model vereist een goed opgezet samenwerkingsproces tussen het bevoegd gezag (provincie, gemeenten) en de omgevingsdienst(en). Om samen een vanzelfsprekende naadloze uitvoering van het BIG-8 model te bereiken, moet al gauw rekening worden gehouden met een doorlooptijd van minstens vijf jaar.

Wettelijke coördinatietaak VTH en de groene wet- en regelgeving

De wettelijke coördinatietaak van de provincies heeft ook betrekking op de groene wet- en regelgeving: de Wet natuurbescherming haakt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving aan bij de Wabo. Specifiek betreft dit dan de groene VTH-taken die door de in de Wabo bedoelde bestuursorganen (met name gemeenten) worden uitgevoerd. Deze groene VTH-taken betreffen vooral inrichtingen en ruimtelijke ingrepen, in casu het door de gemeente meewegen van het natuurbelang bij het afgeven van omgevingsvergunningen aan inrichtingen en initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen en het daarbij zo nodig stellen van voorwaarden en/of het bij de provincie (bevoegd gezag Wet natuurbescherming) aanvragen van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB). Op dit moment lijken gemeenten in het algemeen nog weinig prioriteit te geven aan de Wet natuurbescherming, het bij de provincie aanvragen van VVGB's en het vervolgens handhaven van VVGB's. Dit is een extra aandachtspunt voor de wettelijke coördinatietaak van de provincies.

Bovenwettelijke groene regietaak

Naast de groene VTH-taken voor inrichtingen en ruimtelijke ingrepen, zijn groen toezicht en groene handhaving aan de orde in specifiek aangewezen (natuur)gebieden (met name Natura 2000 gebieden) en in het buitengebied in het algemeen. Bij groen toezicht en groene handhaving zijn binnen een provincie over het algemeen zeer veel en zeer verschillende partijen betrokken: de provincie, de gemeenten, het waterschap, terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschapstichtingen), recreatieschappen, particuliere landgoedeigenaren, politie, et cetera. De uitvoering van toezicht en handhaving vindt in belangrijke mate plaats door buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van deze organisaties. Al enkele jaren vervullen de provincies een ***bovenwettelijke groene regietaak*** voor afstemming en samenwerking tussen alle voornoemde partijen binnen de provincie. In iedere provincie is een groene regisseur actief (van de provincie of een omgevingsdienst namens de provincie) en de provinciale regisseurs komen geregeld bij elkaar om kennis en ervaringen uit te wisselen. In de huidige praktijk ligt het accent van de groene regietaak op het bevorderen van afstemming en samenwerking op uitvoeringsniveau. Dit is zo gegroeid, want in de oorspronkelijke opzet van de groene regietaak werd ook voor groen toezicht en groene handhaving in specifieke gebieden en het buitengebied uitgegaan van het BIG-8 model. Dit ligt vast in het Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving van februari 2012.

Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving

Bert Kaspers (LOM) en Jean-Paul de Poorter (MMG Advies)

EINDVERSIË
21-2-2012



Het doel van de groene regietaak van de provincies is derhalve dat alle bij groen toezicht en groene handhaving in specifieke gebieden en het buitengebied betrokken organisaties binnen de provincie samenwerken op basis van c.q. naar analogie van het BIG-8 model.

Voor Natura 2000 gebieden is, ter ondersteuning van de provinciale groene regisseurs, sinds april 2013 een Handreiking Handhavingsplan Natura 2000 beschikbaar.



2. Provinciale coördinatie en regie – *gedachten over het hoe*

Is er een verschil tussen coördinatie en regie?

Een vraag die wellicht speelt is of er een wezenlijk verschil is tussen coördinatie en regie. Kunnen we ongeveer hetzelfde denken over hoe coördinatie en regie kunnen worden gevoerd? Om deze vraag te beantwoorden is het aardig om Van Dale te raadplegen:

Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal	
Coördinatie – Het in samenwerkend verband of onderlinge afstemming brengen.	Regie – Het geven van aanwijzingen.
Coördineren – Bij elkaar doen aansluiten.	Regisseren – De regie voeren, aanwijzingen geven.
Coördinator – Iemand die coördineert, bijvoorbeeld iemand die bij de uitvoering van een groot project zorg draagt voor het goed op elkaar aansluiten van de verschillende handelingen en fasen.	Regisseur – Speler die zijn medespelers aanwijzingen, leiding geeft.

Gelet op Van Dale zie ik weinig aanleiding om te denken dat het voeren van coördinatie en het voeren van regie voor wat betreft het overheidsdomein wezenlijk verschillende activiteiten zijn. In beide gevallen gaat het in de kern om provinciale activiteiten die leiden tot afstemming en samenwerking, zodat er gelijkgerichtheid ontstaat (samenhang / functioneren als één geheel).

Vier verschillende coördinatie- en regiestijlen

Coördinatie en regie voeren kan op verschillende manieren; er zijn verschillende coördinatie- en regiestijlen. In het overheidsdomein worden wel vier stijlen onderscheiden, door te kijken naar:

1. De verbondenheid tussen de organisaties die je wil coördineren/regisseren. De verbondenheid tussen organisaties in het netwerk kan hoog of laag zijn.
2. De mogelijkheden tot sturing van de coördinator/regisseur. Afhankelijk van de macht en/of het gezag van de coördinator/regisseur zijn diens sturingsmogelijkheden sterk of zwak.

Het combineren van deze twee factoren leidt tot het volgende denkraam met vier wezenlijk verschillende coördinatie- en regiestijlen.



Dirigistisch coördineren/regisseren

Deze stijl kan passend zijn als er sterke relaties zijn en een hoge mate van verbondenheid tussen organisaties in het netwerk, in combinatie met sterke/veel mogelijkheden om andere organisaties te sturen op basis van (formele wettelijke) macht en/of gezag. De coördinator/regisseur expliciteert verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, ziet erop toe dat iedereen zijn rol pakt en intervenueert als dat niet het geval is. Deze stijl heeft autoritaire trekken.

Plus

- Slagvaardigheid
- Voorspelbaarheid

Min

- Beperkte toepasbaarheid
- Verhoudingen op scherp

Inhoudgericht coördineren/regisseren

Deze stijl kan passend zijn als er sterke relaties zijn en een hoge mate van verbondenheid tussen organisaties in het netwerk, in combinatie met zwakke/weinig mogelijkheden om andere organisaties te sturen. De coördinator/regisseur benut de sterke relaties en de hoge mate van verbondenheid om te onderhandelen en afspraken te maken over wie wat doet (en niet zozeer het hoe) en die te verankeren in convenanten.

Plus

- Resultaatgerichtheid
- Betrokkenheid / draagvlak

Min

- Zelfstandig handelen blijft uitgangspunt
- Nakoming van afspraken

Procesgericht coördineren/regisseren

Deze stijl kan passend zijn als er zwakke relaties zijn en een lage mate van verbondenheid tussen organisaties in het netwerk, in combinatie met zwakke/weinig mogelijkheden om andere organisaties te sturen. De coördinator/regisseur heeft aanvankelijk weinig aangrijpingspunten voor afstemming en samenwerking gericht op gelijkgerichtheid (samenhang, functioneren als één geheel). De coördinator/regisseur zal die aangrijpingspunten moeten creëren. Door een proces op te zetten en te faciliteren, waarin betrokken organisaties elkaar ontmoeten, onderling vertrouwen krijgen en stap voor stap naar elkaar toe groeien. De procesgerichte coördinator/regisseur kan het uiteindelijke resultaat inhoudelijk nauwelijks beïnvloeden.

Plus

- Pragmatisch
- Sturen zonder stuur

Min

- Veel praten weinig doen
- Iedereen blijft zijn eigen gang gaan

Marktgericht coördineren/regisseren

Deze stijl kan passend zijn als er zwakke relaties zijn en een lage mate van verbondenheid tussen organisaties in het netwerk, in combinatie met sterke sturingsmogelijkheden. De coördinator/regisseur wil grip hebben op betrokken organisaties, weet wat hij wil en maakt gebruik van marktwerking en economische prikkels om dat te bereiken. Zijn rol krijgt trekken van een klant.

Plus

- Pragmatisch
- Directheid: prioriteren en inkopen

Min

- Strategisch gedrag (kwantiteit voorop)
- Weet de coördinator/regisseur wat goed is?

3. Discussie

Wettelijke coördinatietaak

Hoe moeten we de **wettelijke coördinatietaak** voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) plaatsen in het denkraam van regiestijlen?

- a) Hoe kenmerken we de provinciale sturingsmogelijkheden? Als overwegend sterk of overwegend zwak?
- b) Hoe kenmerken we het netwerk van bestuursorganen? Is het netwerk van bestuursorganen in hoge mate verbonden met sterke relaties? Of is het netwerk van bestuursorganen overwegend los zand met zwak ontwikkelde relaties?
- c) Welke coördinatie- en regiestijl volgt in principe uit de vragen a) en b)? En in hoeverre kunnen we dat waarmaken c.q. willen we daar aan? In hoeverre past die stijl bij ons en ons optreden in het (recente) verleden?
- d) Indien de stijl die volgt uit de vragen a) en b) niet mogelijk/wenselijk/passend is, welke stijl van het denkraam is dan de meest natuurlijke terugvaloptie?
- e) Wat is er nodig om de voorkeursstijl succesvol te maken? Waar moeten we aan werken?

Bovenwettelijke groene regietaak

Hoe plaatsen we de bovenwettelijke **groene regietaak** in het denkraam van regiestijlen?

- a) Hoe kenmerken we de provinciale sturingsmogelijkheden? Als overwegend sterk of overwegend zwak?
- b) Hoe kenmerken we het netwerk van groene handhavingspartners in onze provincie? Is het netwerk van groene handhavingspartners in hoge mate verbonden met sterke relaties? Of is het netwerk van bestuursorganen overwegend los zand met zwak ontwikkelde relaties?
- c) Welke coördinatie- en regiestijl volgt in principe uit de vragen a) en b)? En in hoeverre kunnen we dat waarmaken c.q. willen we daar aan? In hoeverre past die stijl bij ons en ons optreden in het (recente) verleden?
- d) Indien de stijl die volgt uit de vragen a) en b) niet mogelijk/wenselijk/passend is, welke stijl van het denkraam is dan de meest natuurlijke terugvaloptie?
- e) Wat is er nodig om de voorkeursstijl succesvol te maken? Waar moeten we aan werken?