



Big brother is watching

Heeft de provincie inspraak in het gemeentelijk groenbeleid?

De Asser Courant meldde mei vorig jaar dat inwoners dreigden met het indienen van een handhavingsverzoek bij de provincie, omdat zij het niet eens waren met het sobere gemeentelijke maaibeleid. De inwoners hoopten daarmee de maaifrequentie weer op peil te krijgen. Als bestuurlijk orgaan heeft de provincie inderdaad enige invloed op het gemeentebeleid. Maar hoe werkt dat precies? En geldt dergelijk toezicht ook voor het openbaar groen? Een vraag die niet zo eenvoudig te beantwoorden is, zo bleek bij rondvraag.

Auteur: Kelly Kuenen

De Assenaren baseerden hun acties op het zogenaamde Interbestuurlijk Toezicht (IBT). In de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) uit 2012 is onder andere vormgegeven aan het zogenaamde 'verticaal toezicht'. Deze vorm van toezicht houdt in dat een bestuurslaag toezicht houdt op een andere bestuurslaag. Concreet wil dit zeggen dat het Rijk toezicht houdt op de provincie en de provincie op haar beurt toezicht houdt op gemeente en waterschappen. Provincies houden financieel toezicht op gemeenten en kijken of een gemeente haar wettelijk vastgelegde taken uitvoert.

In het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht valt te lezen dat het toezicht van provincies gaat om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten. Het toezicht richt zich op de wettelijk uit te voeren taken van de gemeente: 'Het is dus noch een permanente monitor, noch een instrument om de kwaliteit van de taakuitvoering door een gemeente te verbeteren.' In het Besluit systematische toezichtinformatie is opgenomen dat het provinciebestuur zelf een jaarplan kan opstellen waarin de prioriteiten met betrekking tot het toezicht worden opgesteld.

De wet gaat ervan uit dat bestuurslagen zo veel mogelijk zelf functioneren (zogenaamd horizontaal toezicht) en dat er zo min mogelijk interventie van andere bestuurslagen nodig is. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen, wat betekent dat een toezichthouder alleen zal ingrijpen als taken die via de wet zijn vastgelegd niet of onvoldoende worden nageleefd. Wordt een wettelijke taak niet of niet naar behoren uitgevoerd, dan kan de provincie terugvallen op twee instrumenten, namelijk indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging van besluiten. Voor het gebruik van deze instrumenten gelden twee beleidskaders van het Rijk, te weten: Beleidskader



6 min. leestijd

Worden kapitaalgoederen niet voldoende onderhouden door de gemeente, dan kan de provincie dit zien als kapitaalvernietiging

schorsing en vernietiging, en Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Interventieladder

Tot zo ver IBT in de theorie. 'Bemoeienis' zou dus niet veel voor moeten komen. Maar wat zegt de praktijk? Wie in Google wat woorden rond het

thema invult, bijvoorbeeld rond de spreekwoordelijke tik op de vingers ('gemeente, provincie, tik'), ziet dat er toch wel wat gevallen zijn waarbij een partij ingrijpt of een waarschuwing uitdeelt. In februari vorig jaar meldde het Eindhovens Dagblad dat de gemeente Eindhoven op de vingers werd getikt, omdat zij volgens de provincie nodig onderhoud moest uitvoeren aan haar wegen. Een maand later werd ook de gemeente Geertruidenberg aangesproken op achterstallig onderhoud aan de wegen. In het geval van Eindhoven en Geertruidenberg voldeden de gemeenten niet aan hun wettelijke taken. Iedere gemeente in Nederland moet zich namelijk houden aan de Wegenwet, waarin staat dat zij moet zorgen dat de wegen in haar beheer goed onderhouden worden. Gemeenten hebben ook taken wat betreft het groen, die onder andere worden omschreven in de Flora- en faunawet en de Boswet. Maar op andere vlakken, zoals onkruidbestrijding, is er meer ruimte om zelf te beslissen op welk niveau het groen wordt onderhouden. Gemeenten moeten in hun begroting en jaarrekening voor de provincie aangeven hoe zij met hun zogenaamde 'kapitaalgoederen' omgaan. 'Uitgangspunt daarbij is dat de provincie de vinger aan de pols kan houden om te controleren of de gemeenten wel voldoende gelden reserveren voor de instandhouding van zaken als wegen, riolering en groen', vertelt

ACHTERGROND

Roel den Dikken, programmaleider Groen en Recreatievoorziening van de gemeente Eindhoven. 'De gemeenten moeten zelf aangeven welke ambities (niveau van onderhoud) zij hanteren en of de bedragen die zij hiervoor jaarlijks beschikbaar hebben toereikend zijn. Indien blijkt dat de beschikbare middelen niet voldoende zijn, is er reden voor de provincie om met de betreffende gemeente in gesprek te gaan. In het uiterste geval kan de provincie de gemeentelijke begroting zelfs bijstellen en de gemeente zodoende dwingen geld reserveren voor onderhoud gericht op instandhouding.'

Openbaar groen

Terug naar de eerder genoemde zoektocht op Google. De lezer die ter plekke de proef op de som nam, is het wellicht opgevallen dat de resultaten veelal betrekking hebben op financiën en infrastructuur. Volgens Den Dikken kan deze situatie zich ook voordoen in het openbaar groen. 'Op het moment dat de geformuleerde ambitie, het niveau van onderhoud, en de daarbij behorende begroting niet in evenwicht zijn, kán de provincie ingrijpen', aldus Den Dikken. 'Het gaat hier echter puur om een financiële insteek. De provincie toetst bij goedkeuring van de begroting: Heeft de gemeente (blijkens de paragraaf kapitaalgoederen van de jaarrekening) voldoende middelen gereserveerd om het bestaande groen als kapitaalgoed in stand



Bas Visser



Roel Den Dikken

te houden? De vraag is in dit verband niet of de gemeente het groen 'mooi genoeg' onderhoudt. Wel speelt mee dat gebrekkig onderhoud uiteindelijk kan leiden tot kapitaalvernietiging en situaties die in strijd zijn met de wetgeving.' Groenjurist Bas Visser: 'De provincie zou op grond van haar wettelijke bevoegdheden kunnen ingrijpen in het groen- of bomenbeleid van de gemeente. Maar dat kan alleen indien er sprake is van ernstige nalatigheid of bijvoorbeeld een groot gevaar voor de omgeving.'

Volgens Hennie Verschuren, manager Interbestuurlijk Toezicht bij de Provincie Noord-Holland, hebben gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland vijf risicodomeinen aangewezen waarop structureel toezicht wordt uitgeoefend. Onderhoud aan het openbaar groen maakt daar geen deel van uit, behoudens het financieel toezicht. Naar aanleiding van signalen uit de maatschappij kan de provincie aanleiding zien een onderzoek te starten om te bepalen of er sprake is van taakverwaarlozing door een gemeente op wettelijke medebewindstaken. Daarbij geldt wel, dat interbestuurlijk toezicht niet van toepassing is indien een besluit ter toetsing aan de rechter voorligt of aan een rechter voorgelegd kan worden.

Natuurwetten

Torben Mulder, beleidsmedewerker bij de provincie Limburg, benadrukt bovendien dat de rol van de provincie in grote mate afhankelijk is van de

soort groen waar het om gaat. 'In grote lijnen is de provincie verantwoordelijk voor natuur buiten de bebouwde kom, ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en de veiligheid van bouwwerken. De gemeente is verantwoordelijk voor natuur binnen de bebouwde kom, zoals parken, wegbermen en bomen. Op dat gebied is de macht van de provincie uiterst beperkt. Buiten de bebouwde kom heeft interbestuurlijk toezicht vooral betrekking op het beheer van natuurgebieden, binnen de bebouwde kom op de bescherming van flora en fauna.' Volgens Mulder zal een provincie niet ingrijpen als een gemeente bijvoorbeeld gekapt hout te lang laat liggen, of een oude boom kapt. Een situatie waarin zij wél kan ingrijpen, is wanneer handelingen in strijd zijn met bijvoorbeeld de Flora- en faunawet. 'Bijvoorbeeld als de gemeente oude bomen wil kappen waarin beschermde soorten als het vliegend hert leven', aldus Mulder.

Maakten de inwoners van Assen kans op inwilliging van hun verzoek? In wetsteksten werd niets teruggevonden waaraan het antwoord op de vraag eenduidig kon worden afgeleid, en uit een belronde bleek dat niet iedereen antwoord wist te geven op de vraag. De redactie stelde ook de overkoepelende organisaties de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) de vraag of provincies inspraak hebben in het groenbeleid, maar het antwoord bleef uit. Ondanks nuanceverschillen in antwoorden is de gemene deler duidelijk: de macht van de provincie is er,

maar wel beperkt. De kans dat de provincie zou ingrijpen in het groenbeleid van Assen lijkt dus klein. Een provincie zal ingrijpen als een gemeente er écht een potje van maakt, door wetten te overtreden of er een financieel zootje van te maken; niet als de maaifrequentie wordt verlaagd, wat in tijden van bezuinigen bovendien volop gebeurt. Den Dikken zegt geen geval te kennen waarin er daadwerkelijk sprake is geweest van ingrijpen in de gemeentelijke groenonderhoudsbegroting door de provincie. Want is er simpelweg geen geld om een eerder groenniveau te behouden, dan wordt het voor de provincie lastiger iets in te brengen in het gemeentelijk beleid. 'Ook in Eindhoven zouden zich op de lange termijn (over meerdere jaren) op het gebied van groen tekorten kunnen voordoen', aldus Den Dikken. 'Je moet je dan echter afvragen of de huidige situatie ook de situatie is die je op termijn wilt hebben. Als je dat op termijn niet kunt betalen, moet je met voorstellen komen om het anders en misschien zelfs wel beter te doen.'

Wet natuurbescherming

Mulder wijst er nog op dat met de invoering van de nieuwe Wet natuurbescherming de rol van de provincie groter zal worden. De nieuwe wet is een samenvoeging van de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet en de provincies nemen hierbij veel taken en verantwoordelijkheden voor hun rekening. 'In deze wet is vastgelegd dat alle provincies een "natuurvisie" schrijven. In de wet is ook een rol weggelegd voor de maatschappelijke verankering van natuur; denk bijvoorbeeld aan burgerinitiatieven.'

Meer weten? Voor dit artikel is gebruikgemaakt van de informatie 'Huidige wetgeving voor natuurbescherming in Nederland', 'Interbestuurlijk toezicht' en het beleidskader 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' van de Rijksoverheid. In dit laatste document is meer informatie te vinden over de stappen die een orgaan moet doorlopen wanneer een andere partij haar taken verwaarloost. Meer informatie over de nieuwe Wet natuurbescherming is te vinden in 'Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014' van het ministerie van Economische Zaken.



Be social

Scan of ga naar:

www.stad-en-groen.nl/artikel.asp?id=41-5647