
De plaats van de Provinciale Omgevingscommissie in het duale stelsel

1. Positie als adviescommissie

De dualiseringsoperatie heeft een grotere scheiding tussen de taken en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten aangebracht. De positie van Provinciale Staten is toegespitst op de functies van vertegenwoordiging, kaderstelling en controle; die van Gedeputeerde Staten op de bestuurlijke rol. Aan die scheiding van functies zou afbreuk worden gedaan wanneer Provinciale Staten zouden bepalen door wie en op welke wijze aan Gedeputeerde Staten wordt geadviseerd. Ook past het niet in het duale stelsel wanneer leden van het ene bestuursorgaan het beleid van het andere bestuursorgaan zouden kunnen beïnvloeden door als lid van een adviescommissie inhoudelijk aan de advisering bij te dragen. Daarom is artikel 82 Provinciewet zo ingericht dat adviescommissies worden ingesteld door het bestuursorgaan aan wie wordt geadviseerd, en dat daaraan geen leden van het andere bestuursorgaan mogen deelnemen.

De wettelijke commissies, waaruit de POCF is samengesteld, kunnen zowel aan Provinciale Staten als aan Gedeputeerde Staten adviseren. De wetgever heeft daarom geprobeerd aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten een gelijke invloed op de samenstelling van die commissies te geven, door in de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden voor te schrijven dat de milieu- en waterhuishoudingscommissies door Provinciale en Gedeputeerde Staten gezamenlijk worden ingesteld en dat PS en GS elk een gelijk aantal leden benoemen. Daarmee verkrijgt die commissie een positie die onafhankelijk is van zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten. Dat ligt ook wel in de rede: het gaat immers met name om het oordeel van deskundige en/of bij het omgevingsbeleid betrokken buitenstaanders.

De wettelijke regeling voor de Provinciale Planologische Commissie (PPC), die ook onderdeel uitmaakt van de POCF, is echter met de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden niet aangepast omdat de wetgever ervan uit is gegaan dat dualisering in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal worden geregeld. In die wet zal naar verwachting geen sprake meer zijn van een wettelijke adviestaak (zoals in de huidige Wet op de ruimtelijke ordening) maar wordt de omschrijving van de taak van de PPC aan een Provinciale verordening overgelaten, dit met in achtneming van de regels die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gegeven. Hoe die regels eruit gaan zien is op dit moment nog niet bekend. De nieuwe Wro is nog in parlementaire behandeling; inwerkingtreding ervan wordt niet vóór 2007 verwacht. Tot die tijd blijven de huidige wettelijke bepalingen voor de PPC van kracht: de voorzitter, de leden en de secretaris der commissie worden door Gedeputeerde Staten benoemd. In het Besluit op de ruimtelijke ordening is een aantal ambtshalve leden van de commissie (met name rijksvertegenwoordigers) aangewezen.

Het door de wetgever voor de provinciale milieu- en waterhuishoudingscommissies uitgewerkte systeem wordt voor de POCF nu dus nog doorkruist door de handhaving van de nog-niet-gedualiseerde regeling van de PPC. De samenstelling, taak en werkwijze van de PPC blijven immers formeel door Gedeputeerde Staten geregeld, terwijl de PPC toch ook over een aantal door Provinciale Staten vast te stellen strategische plannen (waaronder het Omgevingsplan) moet adviseren. Dit wordt in het voor het onderhavige nieuwe reglement opgelost met een gezamenlijke vaststellingsbesluit, "ieder voorzover het hun eigen bevoegdheden betreft".

Het spreekt vanzelf dat zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten het advies van de POCF kunnen vragen. In de meeste gevallen zullen echter Gedeputeerde Staten het voortouw hierbij hebben omdat zij de strategische plannen voorbereiden waarover richting Provinciale Staten zal worden geadviseerd. De POCF kan ook ongevraagd advies uitbrengen, aan Provinciale én Gedeputeerde Staten.

2. De benoeming van de leden van de POCF

Door de Wet milieubeheer en het Besluit op de ruimtelijke ordening wordt een aantal “verplichte” leden voorgeschreven, de vertegenwoordigers van ministeries en rijksdiensten die bij ruimtelijke ordening en milieu in algemene zin betrokken zijn. Omdat het daarbij steeds gaat om één persoon, die in de betreffende functie is aangesteld, valt er noch voor GS noch voor PS iets te kiezen. Ook ligt het in de rede dat deze personen zelf hun plaatsvervanger voordragen. Hun plaatsvervanging is veelal in hun eigen organisatie al geregeld.

Daarnaast ligt het in de rede om, zoals ook in de huidige POCF, de dijkgraaf van het waterschap en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, die actief en/of deskundig zijn op de terreinen waarover de POCF adviseert, in de commissie te benoemen, zoals bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties, de Kamer van Koophandel, de Landbouworganisatie en de VNG-afdeling. Er is echter geen zinvol onderscheid te maken of zo'n lid nu door Provinciale of door Gedeputeerde Staten zou moeten worden benoemd. Om toch te voldoen aan het vereiste dat Provinciale en Gedeputeerde Staten evenveel invloed op de commissie kunnen uitoefenen is ervoor gekozen de organisaties, die vertegenwoordigers in de commissie mogen afvaardigen, in het Reglement aan te wijzen, dus door Gedeputeerde en Provinciale Staten gezamenlijk. De concrete invulling met personen kan dan aan Gedeputeerde Staten worden overgelaten, die leden en plaatsvervangers benoemen op voordracht van de aangewezen organisaties. Zo kunnen eventuele mutaties snel worden geëffectueerd. Voor alle duidelijkheid worden Gedeputeerde Staten in dit Reglement door Provinciale Staten daartoe gemachtigd. Benoeming door Gedeputeerde Staten past ook goed in het gedualiseerde systeem, waarin Provinciale Staten zich immers niet met uitvoerende werkzaamheden bezig houden.

In de praktijk zal die benoeming een formaliteit zijn. Toch is benoeming van concrete personen zinvol, omdat de POCF in de praktijk ook een belangrijke overleg- en netwerkfunctie heeft, die minder tot zijn recht zou komen wanneer steeds wisselende leden aan de vergaderingen deelnemen. Formele benoeming waarborgt dan enige continuïteit.

3. De benoeming van de voorzitter

Bij de instelling van de POCF in 1997 is bepaald dat de commissie wordt voorgezeten door de Commissaris van de Koningin of zijn plaatsvervanger. Consequentie van de dualiseringswetgeving is nu dat Gedeputeerden en de Commissaris geen lid meer mogen zijn van de commissie.

In principe staan daardoor voor het nieuwe reglement drie mogelijkheden voor het voorzitterschap open:

- de voorzitter wordt door de commissie zelf uit haar midden benoemd;
- er wordt een onafhankelijke voorzitter benoemd, die wel lid is van de commissie;
- er wordt een technisch voorzitter benoemd, die geen lid is van de commissie, zelf niet aan de beraadslaging deelneemt maar wel de vergadering in goede banen leidt.

Bij de consultatie van de POCF in september jl. is gebleken dat de commissie niet unaniem was in een voorkeur voor een van deze varianten. Een onafhankelijke voorzitter, die boven de vertegenwoordigde partijen kan staan, maar vanuit zijn deskundigheid wel inbreng in de vergadering kan hebben, doet het meest recht aan het karakter van de commissie en aan haar plaats in het duale stelsel. Bij de benoeming van deze voorzitter is invloed van Provinciale Staten wel gewenst, hetgeen wordt bereikt door Gedeputeerde Staten te verplichten daarvoor het Seniorenconvent te consulteren.

Hoewel vergaderdata vanzelfsprekend met de voorzitter zullen worden afgestemd kan het voorkomen dat de voorzitter toch niet in de gelegenheid is zijn functie uit te oefenen. Daarom is voor de voorzitter ook een plaatsvervanger wenselijk, die echter goed in de werkwijze van de commissie en bij de leden moet zijn ingevoerd. Het ligt daarom in de rede de commissie zelf uit haar midden een plaatsvervanger te laten kiezen en dit te formaliseren door een benoeming door GS na consultatie van het Seniorenconvent.

Door de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter te benoemen voor een termijn van vier jaar, met de mogelijkheid – maar niet de vanzelfsprekendheid – van herbenoeming wordt bereikt dat de gemaakte keuze periodiek kan worden heroverwogen.

4. De subcommissies

Aan de POCF is een aantal adviestaken op strategisch niveau toebedeeld. Zo zal de voltallige POCF adviseren als het gaat om bijvoorbeeld het Omgevingsplan en uitwerkingen ervan, andere strategische plannen van de provincie, structuurvisies en planologische kernbeslissingen van het rijk, provinciale verordeningen op het werkkerrein van de commissie en dergelijke. Er zijn echter ook plannen die in beginsel het provinciale beleid niet veranderen, zoals de gemeentelijke ruimtelijke plannen, die aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring worden voorgelegd, en gebiedsplannen waarvan de vaststelling aan Gedeputeerde Staten is voorbehouden. Daarvoor kan de samenstelling van het adviserende gezelschap “lichter” zijn: niet alle commissieleden hoeven aan deze advisering deel te nemen en bovendien kan met een ambtelijke vertegenwoordiging worden volstaan.

Het huidige POCF-reglement voorziet in drie subcommissies: de subcommissie gemeentelijke plannen, de subcommissie landelijk gebied en de subcommissie wonen. Door wijzigingen in de Provinciale bevoegdheden waren er voor deze laatste subcommissie de laatste jaren geen adviesvragen meer, zodat deze subcommissie kan vervallen. Door de voltallige commissie ook op artikel 5 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing te baseren kan deze, indien zich dit in de toekomst zou voordoen, de functie van de provinciale stadsvernieuwingcommissie, uitoefenen. In Flevoland komen plannen op grond van deze wet tot nu toe echter niet voor.

De overige subcommissies functioneren goed in de praktijk zodat de regeling daarvan kan worden gehandhaafd. Omdat deze subcommissies uitsluitend aan Gedeputeerde Staten adviseren, heeft de dualiseringswetgeving op hun functioneren geen invloed. De bestaande regeling, dat de agenda's voor de vergaderingen van de subcommissies ook aan alle POCF-leden worden toegezonden, wordt ook gehandhaafd. Zij kunnen er dan aan de hand van de agenda toe besluiten de subcommissievergaderingen zelf bij te wonen (of zich door een medewerker te laten vervangen).