

Onderzoeksplan Interbestuurlijke Samenwerking

Een onderzoek naar interbestuurlijke samenwerking in
verticale verhoudingen

Opstellers	Edwin de Jong & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	7 december 2021

Inhoud

Aanleiding en vraagstelling	3
Aanleiding.....	3
Vraagstelling	5
Interbestuurlijke samenwerking.....	5
Verticale verhoudingen tussen provincies en gemeenten	8
Provinciale regelgeving	8
Interbestuurlijk toezicht.....	9
Financieel toezicht.....	10
Beschikbaar stellen van middelen	10
Onderzoeksaanpak en planning	11
Onderzoeksaanpak	11
Onderzoeksmethoden en -afbakening.....	11
Planning onder voorbehoud.....	12
Bronnen onderzoeksplan.....	13

Aanleiding en vraagstelling

Aanleiding

Provincies en gemeenten werken op verschillende terreinen met elkaar samen, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening, energietransitie, milieuvraagstukken, krimp, leefbaarheid en cultuur. Die samenwerking kan schuren omdat de provincie regisseur over een groter territorium is en provinciaal beleid vaak voor gemeentelijk beleid gaat. Ook is de provincie toezichthouder op de gemeenten. De vraag is in hoeverre een provincie een gelijkwaardige samenwerkingspartner van een gemeente kan zijn wanneer zij in bepaalde domeinen tegelijk een verticale rol vervult.

Provincies en gemeenten zijn, evenals het Rijk, zelfstandige elementen in het Nederlandse staatsbestel; zo heeft Thorbecke het in de negentiende eeuw bedoeld. Weliswaar gaat 'hogere' regelgeving voor 'lagere', maar dat impliceert geen strikte hiërarchie: hogere overheden kunnen de lagere in principe geen bevelen geven. In beginsel zijn de drie bestuurslagen gelijkwaardig, maar het belang van de eenheidsstaat brengt een zekere onderlinge sturing en controle met zich mee. Ter voorkoming van al te eigenzinnig gedrag van bestuurders zijn sturingsbevoegdheden en toezichtverhoudingen in het bestel ingebouwd. Zo moesten – en moeten – provincies bewaken dat gemeenten niet meer uitgeven dan ze ontvangen. Deze aloude principes zijn nog steeds actueel in het hedendaagse binnenlands bestuur. Dat geldt ook voor een ander uitgangspunt van Thorbecke, namelijk dat de verhoudingen tussen de bestuurslagen 'organisch' van karakter zijn: geen strikte scheiding van taken, maar een taakverdeling waar de maatschappelijke vraagstukken in kwestie om vragen.

De praktijk in het binnenlands bestuur is er één van samenwerking: horizontaal (bijvoorbeeld tussen gemeenten onderling), verticaal (bijvoorbeeld tussen provincie en gemeenten) en ook publiek-privaat. Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen publiekrechtelijk, privaatrechtelijk en overige (informele) samenwerkingsverbanden. Soms heeft de samenwerking een verplicht karakter, zoals de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten en de RES'en.¹ Soms zijn er constructies voor samenwerking bedacht om op vrijwillige basis samen te werken aan maatschappelijke vraagstukken.

¹ Gebaseerd op F. Theissen, M. Noordink en J. Westerbeek, Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof adviseurs en Kwink Groep, 9 juni 2017.

Samenwerking vergt ‘bestuurskracht’ van alle partners. Bestuurskracht omschrijven we daarbij – naar analogie van diverse bestuurskundige onderzoeken – als het vermogen eigen en opgelegde taken democratisch gelegitimeerd en effectief uit te voeren en daartoe zinvolle samenwerking te zoeken. Provincies hebben in dezen een bijzondere taak: één van hun zeven kerntaken is het bewaken van de kwaliteit van ‘het gemeentebestuur’ (financieel toezicht, goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen en beleid met betrekking tot de schaal van gemeenten). Dat is een hiërarchisch gegeven, ongeacht of provincies gemeenten zien als gelijkwaardige samenwerkingspartners.

Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het gemeentebestuur allereerst bij de gemeenten zelf. Provincies hebben een deels andere positie. Zij gaan over een groter territorium dan gemeenten en vertegenwoordigen de bovengemeentelijke belangen. Sturingsacties vanuit de provincie kunnen vanuit hun regierol noodzakelijk zijn. Die sturing kan vooraf plaatsvinden, bijvoorbeeld door ambities of beleid op te stellen en daarmee sturing uitoefenen op het gemeentelijke beleid. Het kan ook achteraf, bijvoorbeeld wanneer een provincie ingrijpt bij structurele kostenoverschrijdingen door gemeenten. Sturing door de provincie is vaak nodig, maar zij kan ook onnodig belastend zijn.

In veel gevallen zijn provincies in staat meer capaciteit en middelen aan een samenwerkingsverband ter beschikking te stellen. Wellicht stelt dat hen in staat om ook meer invloed op de samenwerking uit te oefenen. Bovendien heeft de provincie diverse ‘verticale’ bevoegdheden waarin zij bijvoorbeeld via visies en plannen sturend kan optreden naar gemeenten. Misschien wel het meest uitgewerkt is dat in de ruimtelijke ordening, waarin provincies grote invloed hebben via bijvoorbeeld structuurvisies en de provinciale omgevingsverordening. Daarnaast hebben zij soms bevoegdheden om in te grijpen als de gemeente zich niet aan het provinciale beleid houdt, zoals bij het geven van een aanwijzing voor bestemmingsplannen. Dergelijke bevoegdheden zorgen ervoor dat de provincie ondanks horizontale samenwerking, juridisch gezien hiërarchisch boven de lagere overheden staat.

De provincie kan in de interbestuurlijke samenwerking verschillende petten dragen: niet alleen partner zijn, maar ook bovengemeentelijk regisseur, kwaliteitsbewaker van de gemeente en/of subsidieverstrekker. Verticale provinciale taken kunnen de samenwerking tussen de bestuurslagen compliceren. Maar het kan ook zijn dat provincies hun verticale taak inzetten om gemeenten juist in staat te stellen gelijkwaardige partners van de provincie te zijn. Daar is weinig van bekend; ook provincies zelf lijken te worstelen met het in staat stellen van gemeenten als gelijkwaardige samenwerkingspartners.

Andere rekenkamers doen met enige regelmaat onderzoek naar de sturingsmogelijkheden op verbonden partijen. Vaak gaat het niet om verbonden partijen waarin zowel een provincie als gemeenten deelnemen. Ook staat doorgaans niet de bevorderende of de schurende relatie tussen provincie en gemeenten centraal, maar de (beperkte) sturingsmogelijkheden voor de afzonderlijke volksvertegenwoordigingen. Er is bovendien een areaal aan onderzoeken over

provinciaal interbestuurlijk toezicht, met name op het financiële domein.² Een vergelijkend onderzoek kan inspiratie opleveren voor de bestuurspraktijk in de drie provincies.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze draagt de provincie er aan bij dat gemeentebesturen ingeval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren?

Deze vraag valt uiteen in zes deelvragen:

1. Welke vormen van samenwerking bestaan tussen provincie en gemeenten in de drie Noordelijke provincies?
2. Welke mogelijkheden hebben provincies om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners van de provincie te zijn? Welke van die mogelijkheden gebruiken zij?
3. In welke samenwerkingsverbanden is het de bedoeling dat de provincie fungeert als gelijkwaardige partner van de gemeenten? En in welke niet?
4. Welke problemen doen zich voor bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met een meervoudige pet van de provincies? En in welke gevallen kan die meervoudige pet juist interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid bevorderen?
5. Welke gevolgen heeft interbestuurlijke samenwerking voor de uitoefening van de formele regie- en toezichtstaken van de provincie op de deelnemende gemeenten?³
6. In hoeverre maken provincies gebruik van bestaande kennis omtrent effecten van provinciale maatregelen om de kwaliteit van het gemeentebestuur op peil te houden/brengen? Hoe effectief en rechtmatig is het provinciale optreden in dezen?

Interbestuurlijke samenwerking

Er is een bonte lappendeken van samenwerkingsverbanden ontstaan doordat provincies op veel terreinen samen met gemeenten en andere lokale overheden samenwerken. Sommige samenwerkingen zijn verplicht, andere vrijwillig. Aan sommige samenwerkingen ligt een publiekrechtelijke regeling ten grondslag (zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen), aan

² Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer Zeeland, Financieel toezicht, 31 augustus 2017; Zuidelijke Rekenkamer, Interbestuurlijk toezicht door de provincie Limburg, 9 februari 2017; Randstedelijke Rekenkamer, Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen, 21 september 2015 (voor vier provincies); Rekenkamer Oost, Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden, 13 november 2013; Rekenkamer Oost, Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden, 13 november 2013.

Er is een aantal onderzoeken dat ingaat op interbestuurlijke samenwerking: de Rekenkamer Oost publiceerde in 2016 een onderzoek waarin zij handvatten bood voor netwerksturing. Rekenkamer Oost, Handvatten PS voor netwerksturing, 15 juni 2016. De Rekenkamer Zeeland publiceerde in oktober 2020 een onderzoek naar de risico's bij grote(re) samenwerkingsverbanden, waarin zij onder de loep nam in hoeverre de provincie Zeeland zicht en grip had op de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden: Rekenkamer Zeeland, Risico's bij Samenwerking?, 22 oktober 2020.

³ Zoals provinciale regelgeving, interbestuurlijk en financieel toezicht op gemeenten.

andere samenwerkingen een bestuursovereenkomst en weer andere samenwerkingen zijn informeel van aard.

Om enig zicht te krijgen op het samenwerkingslandschap maakten Proof Adviseurs en Kwink Groep in 2020 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een inventarisatie. Voor Noord-Nederland zijn deze opgenomen in tabel 1. De samenwerkingsverbanden waarbij geen gemeenten zijn betrokken staan niet in de tabel.⁴ Aan de tabel zijn samenwerkingsverbanden toegevoegd voor zover die bij ons bekend waren. Ook hebben we een verdeling gemaakt over diverse thema's. Enkele grote, landelijk opererende samenwerkingsverbanden zijn uit de tabel weggelaten, te weten de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), de Nederlandse Waterschapsbank en Stichting RIONED. Hoewel de inventarisatie in tabel 1 wellicht niet volledig is, geeft zij een goede indruk van de hoeveelheid en de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden tussen provincie(s) en gemeenten in Noord-Nederland. In het onderzoek zal deze tabel verder worden aangevuld en mogelijk nog herordend.

Tabel 1: samenwerking tussen provincie en lagere overheden; samenwerkingsverbanden waaraan twee of drie van de noordelijke provincies deelnemen zijn gearceerd.⁵

Groningen	Drenthe	Fryslân
<u>Verplicht/algemeen</u>		
Omgevingsdienst Groningen (ODG)	RUD Drenthe	Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)
RES Groningen	RES Drenthe	RES Friesland
Biblionet Groningen	Biblionet Drenthe	FERS
<u>Vrijwillig</u>		
<i>Beleidsuitvoerend</i>		
SNN	SNN	SNN
Eems Dollard Regio (EDR)	Eems Dollard Regio (EDR)	Eems Dollard Regio (EDR)
Regio Groningen-Assen (Regiovisie Groningen-Assen 2030)	Regio Groningen-Assen (Regiovisie Groningen-Assen 2030)	
<i>Energie en elektriciteit</i>		
Enexis Holding NV	Enexis Holding NV	Alliander N.V.
Vordering op Enexis B.V.	Vordering op Enexis B.V.	Samenwerkingsovereenkomst Waddenglas
Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.	Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.	Coöperatie Openbare Verlichting & Energie Fryslân U.A.
CBL Vennootschap BV (CBL)	CBL Vennootschap BV (CBL)	
Green Deal HarvestaGG in Noord-Nederland		

⁴ Het databestand bleek vervuld (dubbelingen) en niet geheel volledig te zijn. We hebben het bestand opgeschoond.

⁵ Bron: F. Theissen, J. Westerbeek, T. Pham, S. Stikvoort, A. Duursma, D. van Groen, Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020, Proof adviseurs en Kwinkgroep, 22 mei 2020. Aangevuld door Noordelijke Rekenkamer op basis van de jaarstukken van de drie noordelijke provincies.

<i>Duurzaamheid en milieu</i>		
Duurzaam GWW 2.0	Duurzaam GWW 2.0	Duurzaam GWW 2.0
		Omgevingsberaad Waddengebied
<i>Ruimtelijke ordening en recreatie</i>		
Aanpak Ring Zuid	Stichting Bodembeheer Schoonebeek	Regio Deal Noordoost Fryslân en Holwerd aan Zee
Blauwe Stad B.V.	Taskforce Vitale vakantieparken	Streekorgaan Noard West Fryslân 2014-2018 (Streekwurk)
Gemeente C.V. en Meerstad	Drentse Zuidas	Recreatieschap De Marrekrite
		Lokale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (Hûs en Hiem)
<i>Verkeer en vervoer</i>		
Groningen Airport Eelde (GAE)	Groningen Airport Eelde (GAE)	Gemeenschappelijke regeling regionaal openbaar vervoer
OV-bureau	OV-bureau	
Publiek Vervoer Groningen Drenthe	Publiek Vervoer Groningen Drenthe	
Verkeer- en vervoerberaad Groningen	Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe	
Havenschap Delfzijl / Eemshaven (Groningen Seaports)		
Routebureau Groningen		
<i>Cultuur en monumentenzorg</i>		
Agenda voor de Veenkoloniën	Agenda voor de Veenkoloniën	Stichting Markant Friesland
Erfgoedtafel Atlantikwall		Erfgoedtafel Atlantikwall
Groninger Monumentenfonds NV		Leeuwarden Culturele Hoofdstad
<i>Water</i>		
N.V. Waterbedrijf Groningen	N.V. Waterbedrijf Drenthe	Vitens N.V.
		Fries Bestuursakkoord Waterketen
<i>Overig</i>		
CSV Amsterdam	CSV Amsterdam	Thialf OG BV
Werkvoorzieningsschap Afeer	BAN personeelsdiensten	BAN personeelsdiensten
Verkoop Vennootschap B.V.	Verkoop Vennootschap B.V.	
Stichting Ondernemerstrefpunt	Green Deal Autodelen II	
	Regio Zwolle	
	Vierkant voor Werk	
	Rijn-Oost	
	Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	

Verticale verhoudingen tussen provincies en gemeenten

Er is een aantal manieren waarop de verticale verhoudingen tussen provincies en gemeenten in een samenwerkingsverband naar voren kan komen.

Provinciale regelgeving

Provincies kunnen met beleid en regelgeving sturend optreden ten opzichte van gemeenten. Op diverse terreinen hebben provincies wettelijke taken en bevoegdheden. Te denken valt aan het gebied van ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeheer. Via programma's en visies kunnen provincies richting geven aan het gemeentelijk beleid. Zo kan de provincie in het planstelsel van de ruimtelijke ordening kaders stellen aan gemeentelijke plannen. Via verordeningen kan een provincie dwingende regels stellen voor gemeenten en waterschappen. In eerder onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is gebleken dat Provinciale Staten via provinciale wetgeving sterk heeft gestuurd op de uitkomsten van de Regionale Energiestrategie (RES). In Fryslân is bijvoorbeeld in de Provinciale Omgevingsverordening een verbod op het plaatsen van grote windturbines opgenomen. Voor enkele gemeenten was het plaatsen van windmolens wellicht bespreekbaar, maar de Provinciale Staten zetten hier hun verticale bevoegdheden in met als doel het Friese landschap te beschermen. Een vergelijkbaar geval deed zich voor bij de RES Drenthe, waarin Provinciale Staten via de Provinciale Omgevingsverordening richting de RES 2.0 het aantal hectaren zonnepanelen op land hebben gemaximeerd.⁶ Op de gebieden waar de provincie wetgevende bevoegdheden heeft, kan zij via provinciale wetgeving een stempel drukken op de interbestuurlijke samenwerking.

Op sommige gebieden heeft de provincie ook bevoegdheden om haar beleid in de plaats te stellen van het beleid van lagere overheden. Bekende voorbeelden zijn te vinden in de ruimtelijke ordening. De gemeente moet in het kader van de bestemmingsplanprocedure overleg voeren met provinciale diensten en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan aan de provincie toesturen. Dit geeft de provincie de mogelijkheid om de gemeente een aanwijzing te geven een bestemmingsplan vast te stellen waarin zij voorschriften geeft over de inhoud van het bestemmingsplan (artikel 4.2 Wro). Verder kan de provincie bijvoorbeeld gebruik maken van het provinciaal inpassingsplan. Ook zonder dat deze instrumenten worden ingezet, kan de provincie deze als stok achter de deur gebruiken voor het halen van de eigen doelstellingen. In dit onderzoek zullen we op zoek gaan naar voorbeelden van provinciaal beleid en provinciale regelgeving die

⁶ In andere gevallen zagen we bij de RES'en juist dat voorzichtig werd geopereerd, teneinde de gemeentelijke autonomie niet aan te tasten. Documenten met aanwijzingen voor participatie werden uitdrukkelijk gepresenteerd als vrijwillig.

door deelnemers aan samenwerkingsverbanden als knellend wordt ervaren voor de samenwerking.

Interbestuurlijk toezicht

Een bijzondere bevoegdheid van provincies is het interbestuurlijk toezicht. Provincies zijn op bepaalde terreinen toezichthouder op de kwaliteit van het bestuur van gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, financiën en monumentenzorg. Ook daarin kunnen provincies twee petten op hebben: die van samenwerkingspartner én die van toezichthouder.

Het Rijk definieert interbestuurlijk toezicht als “het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden”. In 2012 werd de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) ingevoerd omdat het oude systeem als te bureaucratisch en stroperig werd ervaren. Daar waar het oude toezichtinstrumentarium de nadruk legde op controle en áchteraf plaatsvond, was het uitgangspunt van de Wrgt vertrouwen en moest toezicht vóóraf plaatsvinden: de beleidsvrijheid van medeoverheden moest worden gerespecteerd en bevoegdheden en taken moesten worden belegd bij het gremium dat daarvoor het beste toe was uitgerust.⁷ In de nieuwe situatie worden toezichtinstrumenten gebruikt:

- als er strijd is met het algemeen belang of met het recht (schorsing en vernietiging);
- als een decentrale overheid de sectorwet niet of niet naar behoren uitvoert (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).⁸

Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt. Specifiek toezicht omvat specifieke instrumenten die enkel van toepassing zijn in de desbetreffende sectorwet (aanwijzing, goedkeuring, verklaring van geen bezwaar, et cetera). De provincie is nog wel specifiek toezichthouder als zij een wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft, waarbij deze voor de uitvoering volledig afhankelijk is decentrale overheden, zoals bij de Veiligheidsregio's.⁹ Verder moet de provincie de taakvervulling van waterschappen (functioneel bestuur) inpassen in haar algemeen beleid.

De provinciebesturen hebben hun wettelijke toezichttaak vormgegeven als systeemtoezicht. In alle gevallen is sprake van een IBT-coördinator die het toezicht samen met een netwerk van collega's, veelal uit vakafdelingen, vormgeeft. De meeste provincies beperken zich niet tot systeemtoezicht maar verzamelen en beoordelen ook in individuele gevallen informatie, onder meer naar aanleiding van informatie uit het systeemtoezicht en op basis van incidenten, meldingen en klachten.¹⁰ De evaluatie van de Wrgt maakt duidelijk dat de 'gerevitaliseerde

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p.p. 5

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, pp. 6

⁹ Website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>, benaderd op 11 november 2021.

¹⁰ H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksmá, C. Veen, Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto, Groningen 2017.

generieke instrumenten' van schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling wellicht nog meer dan voorheen 'ultimum remedium' zijn geworden. Dat een derde meekijkt bij de gemeente zorgt er wel voor dat bestuurders en raadsleden, maar ook ambtenaren scherp blijven. De toezichtoordelen helpen gemeentebesturen 'minder populaire' besluiten te nemen of aan minder geliefde thema's toch aandacht te besteden.¹¹

Financieel toezicht

Gedeputeerde Staten houden verticaal toezicht op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Als gemeenten een begroting hebben die structureel niet in evenwicht is, dan kunnen zij onder zogenaamd preventief financieel toezicht worden geplaatst. Gemeenten met een artikel 12-status staan ook onder financieel toezicht van de provincie. Het bijzondere van het financieel toezicht is dat dit betrekking heeft op de hele gemeentelijke begroting en dus ook betrekking heeft op onderwerpen waarover de provincie normaliter geen taak heeft.

Beschikbaar stellen van middelen

In beginsel beschikken provincies over meer capaciteit, kennis of financiële middelen dan gemeenten. Hierdoor kan ook een verticale verhouding ontstaan, op zowel een gunstige als ongunstige manier. De provincie kan er bijvoorbeeld voor kiezen om in een interbestuurlijke samenwerking het voorzitterschap of het secretariaat op zich te nemen. Medewerkers kunnen vanuit de provinciale organisatie in samenwerkingsverband worden gedetacheerd. Daarmee kunnen zij de druk belaste gemeentemedewerkers veel werk uit handen nemen teneinde zo een goede samenwerking te stimuleren. Maar het beschikbaar stellen van capaciteit kan ook worden gebruikt om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van de samenwerking. De provincie kan er ook voor kiezen om andere middelen beschikbaar te stellen in een samenwerkingsverband, maar zij kan dit ook niet te doen wanneer samenwerking minder goed verloopt. In het onderzoek zal worden geanalyseerd in hoeverre de door de provincie beschikbaar gestelde middelen door de samenwerkingspartners worden gewaardeerd of in hoeverre zij deze middelen inzet als 'verticale sturing' ervaren.¹²

¹¹ H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksma, C. Veen, Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto, Groningen 2017.

¹² Waar we in ons onderzoek rekening mee zullen houden, is dat bij het verstrekken van financiële middelen het geen onlogisch gegeven is dat provincies eisen stellen de manier waarop gemeenten die middelen uitgeven, ondanks dat gemeenten hierdoor de samenwerking als schurend kunnen ervaren.

Onderzoeksaanpak en planning

Onderzoeksaanpak

In dit deel beschrijven wij de globale aanpak van het onderzoek. We gaan eerst in op de onderzoeksmethoden en -afbakening. Daarna komt de planning van het onderzoek aan bod.

Onderzoeksmethoden en -afbakening

We benaderen het onderzoek in grote lijnen in drie stappen:

1. Tabel met samenwerkingsverbanden voorleggen en laten aanvullen en een inventarisatie van de toezichtsbevoegdheden van de provincie;
2. Oriënterende gesprekken met woordvoerders van enkele grotere bestuurlijke samenwerkingsprojecten waarin de provincie en de gemeente samenwerken op basis van de tabel;
3. Verdiepende casestudies ter illustratie van de interviews.

Allereerst zullen wij in dit onderzoek de tabel met samenwerkingsverbanden voorleggen aan medewerkers van de provincie om deze te laten aanvullen, opdat deze zo compleet mogelijk is. Hiermee beantwoorden we deelvraag 1. Daarnaast inventariseren we de bevoegdheden van de provincie waarvan zij gebruik kunnen maken om toe te zien op de kwaliteit van het werk van gemeenten. Dit zal gebeuren door middel van een (juridische) literatuurstudie en een gesprek met een materiedeskundige. Dit zal bijdragen aan het antwoord van deelvraag 2.

Wij zullen op basis van de tabel gesprekken voeren, individueel dan wel in groepsverband, met een aantal prominente personen binnen de samenwerkingsverbanden en met medewerkers van de provincies en een aantal gemeenten. Op die manier kunnen wij inzichtelijk maken waar samenwerking goed loopt en op welke punten zich problemen voordoen. Wij kunnen deelvragen 2, 3 en 4 beantwoorden op basis van deze interviews, eventueel aangevuld met dossieronderzoek.

Het object van onderzoek is de inzet van verticale instrumenten door de provincie binnen een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Door deze keuze focussen we niet op de samenwerkingsverbanden zelf, maar op de acties die de provincie onderneemt om invloed op de samenwerking uit te oefenen. Daarin analyseren we de reden van de provincie voor deze actie en hoe de deelnemers aan het samenwerkingsverband deze acties ervaren (verruimend of belemmerend). Om de werking van deze (verruimende of belemmerende) verticale provinciale acties te illustreren, werken we een aantal treffende voorbeelden van acties van de provincie als

casus uit. Daarbij streven we naar een evenwichtige verdeling van verruimende en belemmerende verticale acties.

Gezien het feit dat de vorm en inhoud van de samenwerkingsverbanden zo breed is, houden wat flexibiliteit met betrekking tot wie we interviewen en welke cases we selecteren. Dit kunnen wij pas doen na de eerste interviews en niet reeds in het onderzoeksplan. We zullen op basis van aanvullende interviews, dossieronderzoek en een (juridische) analyse in kaart brengen welke mogelijkheden provincies hebben om gemeenten in staat te stellen als gelijkwaardige samenwerkingspartners en welke manieren provincies deze mogelijkheden gebruiken. Hiermee beantwoorden we deelvragen 4, 5 en 6.

In dit onderzoek kijken wij alleen naar samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen (en niet waterschappen) omdat daar de spanning van de dubbele pet van de provincie zich potentieel voordoet. Het onderzoek richt zich op samenwerkingsverbanden die nu nog bestaan.

Wij zullen het onderzoeksplan naar de gemeentelijke rekenkamers sturen met de vraag of zij voorbeelden kennen van gevallen waarin de provincie een verruimende dan wel een belemmerende rol heeft gespeeld in de interbestuurlijke samenwerking.

Planning onder voorbehoud

De onderzoeksperiode loopt grofweg van november 2021 tot en met juli 2022.

Oriëntatie, vooronderzoek, eerste gesprekken	oktober-november 2021
Vaststellen onderzoeksplan	eind november 2021
Onderzoek, feitenverzameling, interviews en gesprekken	december 2021 – april 2022
Nota van bevindingen	april 2022
Ambtelijk hoor en wederhoor	mei 2022
Schrijven eindrapport	mei – juni 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor	juni 2022
Aanbieding eindrapportage	juli 2022

Bronnen onderzoeksplan

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012.
- Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksprogramma 2021-2022.
- Randstedelijke Rekenkamer, Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen, 21 september 2015.
- Rekenkamer Oost, Handvatten PS voor netwerksturing, 15 juni 2016.
- Rekenkamer Oost, Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden, 13 november 2013.
- Rekenkamer Oost, Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden, 13 november 2013.
- Rekenkamer Zeeland, Financieel toezicht, 31 augustus 2017; Zuidelijke Rekenkamer, Interbestuurlijk toezicht door de provincie Limburg, 9 februari 2017.
- Rekenkamer Zeeland, Risico's bij Samenwerking?, 22 oktober 2020.
- F. Theissen, J. Westerbeek, T. Pham, S. Stikvoort, A. Duursma, D. van Groen, Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020, Proof adviseurs en Kwinkgroep, 22 mei 2020.
- H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksma, C. Veen, Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto, Groningen 2017.