

# Samen voor de publieke zaak


Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking  
in Verticale Verhoudingen in Fryslân

**Noordelijke**  
Rekenkamer

Groningen  
Fryslân  
Drenthe

# Samen voor de publieke zaak

Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking  
in Verticale Verhoudingen in Fryslân



Opstellers	Edwin de Jong & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	10 oktober 2022



# Voorwoord

Overheden staan gezamenlijk voor de publieke zaak en op vrijwel alle beleidsterreinen zijn inspanningen van meer dan één bestuurslaag nodig. Samenwerking is dan geboden, in formele of meer informele vorm. Maar overheden hebben verschillende taken, verantwoordelijkheden en belangen; en ook hun opvattingen zijn niet altijd gelijk. Meer specifiek: hoe ingewikkeld is samenwerking tussen provincie en gemeente, als de provincie niet alleen samenwerkingspartner wil zijn (een horizontale rolopvatting), maar ook toezichthouder op diezelfde gemeente is (een verticale verantwoordelijkheid)? Gaat er dan iets schuren? Is dat erg en, zo ja: wat is daaraan te doen?

In dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer een inventarisatie gemaakt van de samenwerkingsverbanden. Het levert per provincie een divers beeld op. Het laat ook zien dat de drie Noordelijke provincies er over het algemeen in slagen de samenwerking met gemeenten goed te laten verlopen zonder de respectieve verantwoordelijkheden geweld aan te doen. De samenwerking wordt veelal positief beoordeeld, ook omdat de provincie regelmatig de rol van facilitator op zich neemt.

Er is dus geen ‘probleem’. Maar de Noordelijke Rekenkamer ziet nog wel ruimte voor optimalisatie. Tevens kan de samenwerking in de toekomst onder druk komen te staan. Alleen al daarom is het van belang de samenwerking op gezette tijden tegen het licht te houden en stil te staan bij de verschillende verantwoordelijkheden en de vraag hoe die in de praktijk te combineren. We danken de gesprekspartners voor de bereidwilligheid mee te werken aan dit onderzoek.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers  
Voorzitter

Linze Schaap  
Directeur-secretaris

# Inhoud

<b>Voorwoord .....</b>	<b>3</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>6</b>
Aanleiding en vraagstelling.....	6
Conclusies.....	6
Aanbevelingen .....	10
<b>1. Aanleiding en vraagstelling .....</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling .....	11
1.2 Onderzoeksaanpak.....	12
1.3 Leeswijzer.....	13
<b>2. Interbestuurlijke Samenwerking tussen provincie en gemeente.....</b>	<b>14</b>
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Overzicht samenwerkingsverbanden tussen gemeente en provincie .....	14
2.3 Juridische vorm samenwerking .....	17
2.4 Een verplicht of vrijwillig karakter .....	18
<b>3. De samenwerkende provincie .....</b>	<b>20</b>
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Beleid over kwaliteit openbaar bestuur en samenwerking .....	20
3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden .....	22
<b>4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking .....</b>	<b>27</b>
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur .....	27
4.3 Interbestuurlijk toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur .....	28
4.4 Financieel toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur .....	32
4.5 Ruimtelijke regie en kwaliteit van het gemeentebestuur .....	34
4.6 Gemeentelijke herindelingen .....	35
<b>5. Problemen met dubbele pet provincie bij interbestuurlijke samenwerking .....</b>	<b>38</b>
5.1 Inleiding.....	38
5.2 Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing: (niet direct kunnen) toepassen van interbestuurlijk toezicht .....	39
5.3 RES Fryslân: geen nieuwe windmolens op land .....	39
5.4 Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân: concessieverlening Opstapper .....	40
5.5 Samenwerkingsagenda Smallerland: meerdere dingen .....	41
5.6 Vergelijking tussen de drie provincies.....	41
<b>Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân .....</b>	<b>44</b>

<b>Nawoord Noordelijke Rekenkamer.....</b>	<b>48</b>
<b>Bijlage 1: Literatuur en bronnen .....</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden.....</b>	<b>52</b>

# Conclusies en aanbevelingen

## Aanleiding en vraagstelling

Gemeenten en provincies werken op verschillende beleidsterreinen horizontaal samen. Soms heeft de provincie ook een verticale verhouding ten opzichte van gemeenten: zij is op bepaalde beleidsterreinen toezichthouder op de gemeente, vertegenwoordigt bovengemeentelijke belangen en is doorgaans beter in staat om middelen en mensen beschikbaar te stellen dan gemeenten. De vraag is in hoeverre de combinatie van horizontale samenwerking en verticale verhouding spanning oplevert en zo ja, op welke manier die spanning zich dan manifesteert.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Op welke wijze draagt de provincie eraan bij dat gemeentebesturen in geval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren?*

## Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

*De provincie Fryslân neemt een faciliterende en ondersteunende rol aan in veel samenwerkingsverbanden waaraan zij met gemeenten deelneemt. Door mensen en middelen beschikbaar te stellen maakt zij interbestuurlijk samenwerken mogelijk: gemeenten kunnen daarop meeliften.*

*Gemeenten kampen met financiële krapte, mede als gevolg van de decentralisatieslagen van de laatste jaren. Hierdoor kunnen gemeenten minder geld beschikbaar stellen voor interbestuurlijke samenwerkingen. De provincie fungeert als lobby naar Den Haag om zowel deze financiële problematiek als regionale sociale problemen aan te kaarten.*

*Een spanning tussen horizontale samenwerking enerzijds en de verticale bevoegdheden van de provincie anderzijds komt weinig voor. Het schuurt alleen als er strijd is tussen het provinciale beleid en de plannen van de deelnemende gemeenten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Regionale Energie Strategie (RES) waar Provinciale Staten de aanleg van windmolens op land tegenhielden. Op het gebied van interbestuurlijk toezicht op de omgevingsdienst heeft de provincie een dubbele pet: zij neemt zelf deel aan de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) en houdt toezicht op de taakuitvoering van de Wabo bij gemeenten. De provincie kan geen direct toezicht houden op de omgevingsdienst (maar alleen op de bevoegde gezagen binnen de deelnemende gemeenten).*

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder een toelichting.

## **1. Welke vormen van samenwerking bestaan tussen provincie en gemeenten in de provincie Fryslân?**

*Er bestaan vele vormen van samenwerking tussen provincie en gemeenten. Er zijn zwaar geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden, maar ook lichte netwerksamenwerkingen. Daarnaast kunnen we een onderscheid maken tussen vrijwillige samenwerking en samenwerking met een verplicht karakter.*

In hoofdstuk 2 van het rapport staat een tabel met verschillende samenwerkingsverbanden waaraan de provincie Fryslân samen met gemeenten deelneemt.

## **2. Welke mogelijkheden hebben provincies om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners van de provincie te zijn? Welke van die mogelijkheden gebruiken zij?**

*Provincies kunnen gemeenten op verscheidene manieren ondersteunen. Zij kunnen capaciteit, middelen en netwerk beschikbaar stellen om de samenwerking te vergroten. Van deze mogelijkheid maken gemeenten veelvuldig gebruik. De samenwerkingspartners van de provincie onderkennen de meerwaarde van de provincie in het ondersteunen van het samenwerkingsverband door faciliteren en te stimuleren.*

De provincie vervult vaak een belangrijke lobbyfunctie voor de samenwerkingsverbanden. Als middenbestuur heeft de provincie enerzijds een netwerk richting het Rijk en anderzijds staat zij in contact met allerlei partijen binnen de regio. Contacten met het Rijk zijn nuttig als het gaat om het op de kaart zetten van de regionale samenwerking, het aankaarten van de problemen die het samenwerkingsverband beoogt op te lossen en voor het verkrijgen van financiële middelen. Binnen de regio heeft de provincie overzicht over allerlei partijen.

Het IBT is erop gericht te zorgen dat het uitvoeringsniveau van gemeenten niet onder een zekere ondergrens zakt. De provincie kan via het IBT zelf structureel informatie opvragen, met gemeenten in gesprek gaan om te peilen waar verbeteringen mogelijk zijn en reageren op signalen dat er sprake is van taakverwaarlozing of niet-rechtmatig handelen. Het IBT is een instrument dat de provinciale toezichthouder in staat stelt om continu in gesprek te blijven met de gemeente over uitvoering van hun taken om op die manier – door maatwerktoezicht – de uitvoering van de taken te verbeteren. De provincie Fryslân is nu bezig door middel van invoering van het maatwerktoezicht toezicht haar IBT te intensiveren.



De mogelijkheden om met IBT gemeenten in staat te stellen als gelijkwaardig partner binnen samenwerkingsverbanden op te treden, zijn beperkt. Die beperkte toepassingsmogelijkheid heeft de volgende oorzaken:

- De inhoudelijke onderwerpen waarmee samenwerkingsverbanden zich bezighouden hebben een beperkte overlap met de door de provincie geselecteerde domeinen waarop de provincie IBT uitvoert. Die overlap is er in de praktijk vooral op het gebied van ruimtelijke ordening en omgevingsrecht.
- IBT wordt alleen op gemeenschappelijke regelingen uitgevoerd en niet op andere samenwerkingsverbanden.
- Als de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden in mandaat uitvoert (en er dus geen bevoegdheden geattribueerd of gedelegeerd zijn), of wanneer de provincie zelf aan de gemeenschappelijke regeling deelneemt, vindt IBT op de uitvoering indirect plaats, namelijk via toezicht op het gemeentebestuur.
- Het formele IBT-instrumentarium – vooral de indeplaatsstelling – is nogal bot. De provincie zou bij taakverwaarlozing de gemeentelijke taken moeten overnemen binnen de (budgettaire) kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Door inzet van financieel toezicht tracht de provincie de gemeentelijke begrotingen gezond te houden. Daarover blijft zij met gemeenten in gesprek. We constateren dat de provincie zich in toenemende mate zorgen maakt over de financiële positie van gemeenten. Enkele gemeenten hebben de afgelopen jaren onder preventief toezicht gestaan ofwel als gevolg van herindelingen danwel om financiële redenen. Alvorens de provincie overgaat tot het inzetten van formele toezichtsinstrumenten, zijn er op ambtelijk en eventueel bestuurlijk niveau overleggen geweest om tot een oplossing te komen: het formele instrument is een sluitstuk hiervan.

Provincies kunnen gemeentelijke herindeling faciliteren en initiëren. Het idee is dat grotere gemeenten hun taken beter kunnen uitvoeren, meer gespecialiseerd zijn en dat zij gelijkwaardiger kunnen optreden met de provincie. In de provincie Fryslân heeft een aantal gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. De gedachte vanuit de provincie is steeds dat het initiatief voor herindeling bij de gemeenten zelf wordt gelaten. Grotere gemeenten in samenwerkingsverbanden leidt volgens sommige samenwerkingsverbanden tot meer evenwicht tussen provincie en gemeenten omdat grotere gemeenten vaak meer kennis en capaciteit hebben dan kleinere gemeenten en minder partners vereenvoudigt de besluitvorming.

### **3. In welke samenwerkingsverbanden is het de bedoeling dat de provincie fungeert als gelijkwaardige partner van de gemeenten? En in welke niet?**

*In alle samenwerkingsverbanden wordt ervan uitgegaan dat de deelnemers gelijkwaardig aan elkaar zijn. Het kan wel zijn dat de provincie met een bredere blik in de samenwerking zit.*

De provincie heeft een meer overkoepelend belang dan gemeenten. Verder heeft de provincie doordat zij beschikt over meer middelen en mensen vaak een blik gericht op de toekomst en

stimuleert zij gemeenten om ook over de eigen grenzen heen te kijken. Dit komt met name naar voren in de strategische samenwerkingsverbanden zoals Regiodeals.

In veel samenwerkingsverbanden streven de deelnemers naar besluitvorming op basis van consensus of een evenwichtige stemverhouding.

**4. Welke problemen doen zich voor bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met de meervoudige pet van de provincies? En in welke gevallen kan die meervoudige pet juist interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid bevorderen?**

*In de praktijk hebben we weinig problemen gevonden die veroorzaakt worden door de dubbele pet van de provincie. Over het algemeen waarderen de deelnemers aan een samenwerkingsverband de stimulerende inbreng van de provincie.*

De uitvoering van het financieel en interbestuurlijk toezicht geschiedt onafhankelijk van een eventuele samenwerking met gemeenten. Enerzijds is dit gunstig omdat de provincie zo tot een onafhankelijk oordeel komt over de kwaliteit van de uitvoering of het financieel evenwicht van de gemeentebegroting. Anderzijds levert deze onafhankelijke oordeelsvorming in een specifiek geval tot het hebben van een dubbele pet. Doordat de provincie zowel deelnemer als eigenaar in de FUMO is én het IBT op gemeenten op de Wabo-taken vervult, is er sprake van rolonzuiverheid. Hierdoor wordt de professionele afstand tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezicht-gestelde (gemeente) op de VTH-taken belemmerd.

Provinciale Staten van Fryslân hebben tijdens de totstandkoming van de RES steeds vastgehouden aan het verbod op het plaatsen van windmolens in de ruimtelijke verordening, tot ongenoegen van sommige gemeenten. Omdat het verbod op extra windmolens een belangrijk item was in het coalitieakkoord en doorwerkt in beleid hierover, werd hier niet aan getornd.

**5. Welke gevolgen heeft interbestuurlijke samenwerking voor de uitoefening van de formele regie- en toezichtstaken van de provincie op de deelnemende gemeenten?**

*Interbestuurlijke samenwerking enerzijds en financieel/interbestuurlijk toezicht anderzijds vinden gescheiden van elkaar plaats. Het toezicht is onafhankelijk van de interbestuurlijke samenwerking. Gevolgen voor de regie- en toezichtstaken zijn er amper.*

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat sommige samenwerkingsverbanden meeschrijven aan beleid, zoals de waterbedrijven en de RES.

Inzet van mensen en financiële middelen van de provincie in een samenwerkingsverband versterkt eerder de rol van de gemeente om daarin als gelijkwaardig samenwerkingspartners te kunnen samenwerken dan dat die de kwaliteit van het gemeentebestuur verbetert.

**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?**

*Bij de nieuwe invulling van het IBT in Fryslân is advies ingewonnen. Het toezicht wordt hier volgens wetenschappelijke inzichten versterkt. De provincie beoogt het IBT horizontaler in te steken. Zij gebruikt haar kennis over de regio en de regionale problematiek om samenwerkingsverbanden te faciliteren, gemeenten te ondersteunen en om deze problematiek bij het Rijk aan te kaarten. Dit leidt tot een lobbyfunctie van de provincie. Verder hebben in de provincie Fryslân gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden om op die manier de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Inzichten waaruit de negatieve gevolgen van herindelingen blijken, zijn niet meegenomen in het herindelingsbeleid. Maar een grondige evaluatie van de herindelingen ontbreekt (op een uitzondering na).*

## Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, consulteer samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken (in mandaat) uitvoeren bij de totstandkoming van het IBT-oordeel over die taken.

In het onderzoek is gebleken dat het IBT-oordeel over de uitvoering van taken in het omgevingsbeleid tot stand komt zonder dat informatie wordt opgevraagd bij de FUMO. Het verdient aanbeveling in het kader van het IBT de FUMO te consulteren over de uitvoering van de omgevingstaken die de gemeenten bij de FUMO hebben belegd. In het kader van de rolzuiverheid: de FUMO wordt dan als extra informatiebron gebruikt, terwijl het IBT blijft plaatsvinden op de afzonderlijke gemeenten.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, evalueer periodiek of de samenwerking verloopt zoals beoogd bij de oprichting van het samenwerkingsverband en in hoeverre de provinciale deelname nog van toegevoegde waarde is.

De opstelling van de provincie in samenwerkingsverbanden wordt overwegend als positief ervaren. Om dit te borgen, is het raadzaam om dit van tijd tot tijd te evalueren.

# 1. Aanleiding en vraagstelling

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

In de loop van de tijd zijn decentrale overheden steeds meer en steeds intensiever in regionale verbanden met elkaar gaan samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Samenwerking is er niet alleen tussen gemeenten onderling, maar ook tussen tussen provincies en gemeenten. Terreinen waarop provincies en gemeenten zich met elkaar over buigen zijn bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, energietransitie, milieuvraagstukken, krimp, leefbaarheid en cultuur.<sup>1</sup>

Provincies en gemeenten hebben elk een eigen rol, verantwoordelijkheid en takenpakket. Samenwerking tussen beide bestuurslagen kan zinvol zijn, maar kan ook schuren doordat de provincie op bepaalde terreinen een hogere hiërarchische positie heeft dan de gemeente: ze is toezichhouder op de gemeenten en zij vertegenwoordigt bovengemeentelijke belangen. Daarnaast hebben provincies meer capaciteit en middelen beschikbaar dan de meeste gemeenten. Er kan een spanning ontstaan tussen de horizontale samenwerking enerzijds en de verticale verhouding anderzijds.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Op welke wijze draagt de provincie eraan 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?

---

<sup>1</sup> In 2020 bracht de commissie Ter Haar een advies uit waarin zij constateerde dat Nederland voor een aantal grote opgaven staat die om samenwerking vragen. Zij constateert tevens dat de bestaande instrumenten voor samenwerking niet goed werken. De commissie deed 14 aanbevelingen die moeten bijdragen aan het vermogen van overheden om gezamenlijke opgaven op te pakken. De commissie pleitte voor meer opgavegericht werken, een versterking van de regie op maatschappelijke opgaven, een vergroting van de gelijkwaardigheid van overheden en het updaten van de "instrumentenkoffer". Zie Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Als één overheid, Slagvaardig de toekomst tegemoet!, 10 september 2020.

4. Welke problemen doen zich voor bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met de 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?<sup>2</sup>
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?

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Er bestaan veel vormen van samenwerking. Wij hebben ons gericht op de samenwerkingsverbanden waaraan zowel de provincie als ten minste een gemeente deelnemen. Dit zijn de samenwerkingsverbanden waar zowel een horizontale als een verticale verhouding aanwezig kan zijn.

We hebben het onderzoek in een aantal stappen uitgevoerd:

- Bij de aanvang hebben wij een lijst met samenwerkingsverbanden opgesteld. Voor samenstelling van deze lijst is de inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden uit 2020 als uitgangspunt genomen.<sup>3</sup> Uit dit databestand zijn de samenwerkingsverbanden geselecteerd waaraan de provincie Fryslân en ten minste één Friese gemeente deelnemen.
- Deze lijst is ter verificatie en actualisatie bij de provincie aangeboden. De aanvullingen zijn door ons beoordeeld en de gecorrigeerde lijst is in de nota opgenomen.
- Wij hebben op hoofdlijnen het interbestuurlijk toezicht, financieel toezicht en de instrumenten van ruimtelijk domein van de provincie in kaart gebracht. Dit deden wij op basis van gesprekken met provinciale medewerkers en experts op dit gebied.
- Er is literatuuronderzoek gedaan naar de mogelijkheden die interbestuurlijk toezicht, financieel toezicht en ruimtelijke instrumenten kunnen bieden om gemeenten te stimuleren om een gelijkwaardig partner te zijn.
- Op basis van de lijst met samenwerkingsverbanden hebben wij gesprekken gevoerd met een aantal vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden. Deze gesprekken vormden voor een groot deel de input voor ons onderzoek. Daarbij hebben wij gekeken naar de plus- en minpunten in de samenwerking. Ook hebben we gevraagd in hoeverre de provincie haar instrumentarium heeft ingezet om gemeenten gelijkwaardig te laten deelnemen aan de samenwerking. In bijlage 2 staat een lijst van geïnterviewde personen.

---

<sup>2</sup> Zoals provinciale regelgeving, interbestuurlijk en financieel toezicht op gemeenten.

<sup>3</sup> Dit databestand maakt onderdeel uit van het rapport Theissen, F., Westerbeek, J., Pham, T., Stikvoort, S., Duursma A., en Groen, D. van, Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof adviseurs en Kwink Groep, 2020. Het databestand is te vinden op: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/inventarisatie-regionale-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden-2020/>

- Op basis van de informatie uit deze interviews hebben we een aantal punten uitgediept. Deze ‘cases’ behelzen niet het samenwerkingsverband zelf maar een kenmerk van de samenwerking tussen gemeente en provincie in dezen.

## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de vormgeving van de samenwerking tussen provincie en gemeente, de bestaande samenwerkingsverbanden en de eigenschappen daarvan. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de opstelling van de provincie binnen samenwerkingsverbanden en hoe zij zich verhoudt tot de gemeenten. Hoofdstuk 4 stipt de verticale verhoudingen die de provincie heeft ten opzichte van gemeenten aan. Ook gaan wij in dit hoofdstuk in op interbestuurlijke samenwerking op de formele regie- en toezichtstaken van de provincie en de manier waarop samenwerken invloed heeft op de kwaliteit van het gemeentebestuur. In hoofdstuk 5 staan wij stil bij de gevolgen van de dubbele pet van de provincie op enkele beleidsterreinen. Tot slot maken we een interprovinciale vergelijking.

## 2. Interbestuurlijke Samenwerking tussen provincie en gemeente

### 2.1 Inleiding

Samenwerking tussen provincie en gemeente komt voor in allerlei vormen, variërend van informele netwerksamenwerking tot geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden met een wettelijke grondslag. We onderscheiden in dit hoofdstuk samenwerking tussen overheden met een verplicht karakter en met een niet-verplicht karakter.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 1: Welke vormen van samenwerking bestaan tussen provincie en gemeenten in de drie Noordelijke provincies?

### 2.2 Overzicht samenwerkingsverbanden tussen gemeente en provincie

De provincie Fryslân heeft samenwerkingsverbanden die op uiteenlopende wijze georganiseerd zijn. Aan de ene kant van het spectrum kan de samenwerking 'licht' zijn en louter bestaan uit overleg tussen de deelnemende partijen (netwerksamenwerking). De andere kant van het spectrum bestaat uit een formele samenwerkingsorganisatie die zelf rechtspersoonlijkheid heeft.

Aan de samenwerking kunnen publiekrechtelijke regelingen – zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen – ten grondslag liggen en er kan ook privaatrechtelijk worden samengewerkt zoals op basis van een convenant of samenwerkingsovereenkomst, en in de vorm van een vereniging, stichting of vennootschap. Er kan ook worden samengewerkt zonder dat dit formeel is vastgelegd. Niet alleen qua organisatie, maar ook qua deelnemers is er een grote diversiteit in de samenwerking. Er zijn allerlei combinaties mogelijk waarin provincies, gemeenten, het Rijk, waterschappen en private partijen al dan niet een rol spelen. Samenwerkingsverbanden kunnen onder meer gericht zijn op behoud van werkgelegenheid in de regio (zoals Waddenglas), sociaaleconomische ontwikkeling van een regio (zoals de regiodeals) en de praktische uitvoering van werkzaamheden (zoals Vitens) of projecten (zoals de Samenwerkingsagenda Smallerland en ANNO III). Omdat samenwerkingsverbanden op al deze (en nog meer) dimensies kunnen verschillen, ontstaat een variatie aan typen samenwerkingsverbanden.

In dit onderzoek is gekeken naar interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan zowel de provincie Fryslân als Friese gemeenten deelnemen.<sup>4</sup> Volledig informele samenwerkingen zijn buiten de selectie gehouden. De samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn alle ten minste geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst. Sommige samenwerkingsverbanden opereren op nationale schaal, zoals de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De BNG is een samenwerking waaraan alle Nederlandse provincies en gemeenten deelnemen. Dergelijke landelijk opererende samenwerkingen zijn buiten de selectie gehouden. Als we deze criteria toepassen, dan komen we voor de provincie Fryslân tot de volgende samenwerkingsverbanden (zie tabel 1).

Tabel 1: samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân

Organisatie	Deelnemende gemeente(n) en waterschappen
<b>Met de provincie Fryslân als deelnemer</b>	
1. <b>Alliander N.V.</b>	Alle Friese gemeenten
2. <b>ANNO III</b>	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel Wetterskip Fryslân
3. <b>Coöperatie Openbare Verlichting &amp; Energie Fryslân U.A.</b>	Samenwerking van 5 provincies en 141 gemeenten, waaronder de gemeenten Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Heerenveen, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Terschelling, Vlieland, Weststellingwerf.
4. <b>Fers (provinciale ondersteuningsinstelling bibliotheken)</b>	Alle Friese gemeenten
5. <b>Fries Bestuursakkoord Waterketen (green deal)</b>	Alle Friese gemeenten Wetterskip Fryslân
6. <b>Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)</b>	Alle Friese gemeenten
7. <b>Gebiedsagenda Súdwesthoeke</b>	Gemeenten: De Fryske Marren, Súdwest Fryslân Wetterskip Fryslân
8. <b>Mobiliteitsbureau Noordoost Fryslân</b>	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel
9. <b>Leeuwarden Culturele Hoofdstad (Arcadia)</b>	Gemeente Leeuwarden
10. <b>Omgevingsberaad Waddengebied</b>	Gemeenten: Ameland, Harlingen, Noardeast-Fryslân, Schiermonnikoog, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Vlieland, Waadhoeke <sup>5</sup>
11. <b>Recreatieschap De Marrekrite</b>	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Noardeast-Fryslân, Opsterland, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Tytsjerksteradiel, Waadhoeke, Weststellingwerf
12. <b>Regio Deal Noordoost Fryslân</b>	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel
13. <b>Regio Deal Zuidoost Friesland</b>	Gemeenten: Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Weststellingwerf

<sup>4</sup> Als aan een samenwerkingsverband zowel gemeenten binnen de provincie als daarbuiten deelnemen, staan ze wel in de lijst.

<sup>5</sup> In het Omgevingsberaad Waddengebied nemen formeel geen overheden deel maar voegen bestuurders zich wel bij vergaderingen. Voorzitter is de Commissaris van de Koning. Gemeenten zijn vertegenwoordigd door middel van de deelname van een bestuurder namens de Waddeneilanden en een namens de waddengemeenten.



	Wetterskip Fryslân
14. RES Fryslân	Alle Friese gemeenten
15. Samenwerkingsovereenkomst Waddenglas (tuinbouw Waadhoeke)	Gemeente Waadhoeke
16. Stichting Markant Friesland	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel
17. Strategische Samenwerkingsagenda 2013-2022 Gemeente Smallingerland en Provincie Fryslân	Gemeente Smallingerland
18. Streekwurk Noordoost Fryslân	Gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel
19. Streekwurk Noordwest Fryslân	Gemeenten: Harlingen, Leeuwarden, Waadhoeke
20. Streekwerk Waddeneilanden	Gemeenten: Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Vlieland
21. Streekwurk Zuidoost Fryslân	Gemeenten: Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Weststellingwerf
22. Streekwurk Zuidwest Fryslân	Gemeenten: De Fryske Marren, Súdwest-Fryslân
23. Thialf OG BV	Gemeente Heerenveen
24. Tsjukemarplannen.nl	Gemeente De Fryske Marren Wetterskip Fryslân en de Marrekrite
<b>Met de drie Noordelijke provincies als deelnemer</b>	
25. Economic Board Noord Nederland	Gemeenten: Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden
<b>Met andere provinciale deelnemers dan de Noordelijke provincies</b>	
26. Vitens N.V.	Alle Friese gemeenten

De Noordelijke Rekenkamer heeft gesprekken gevoerd met personen die ervaring hebben met interbestuurlijke samenwerking tussen de provincie en gemeenten. Er is voor gekozen om te spreken met sleutelpersonen, zoals de directeur of secretaris van een aantal samenwerkingsverbanden. Met een aantal van de samenwerkingsverbanden uit tabel 1 zijn oriënterende gesprekken gevoerd.<sup>6</sup>

Er is gekozen te spreken met enkele samenwerkingsverbanden die een wettelijke taak uitvoeren waarop de provincie IBT-toezicht heeft. Verder zijn enkele samenwerkingsverbanden geselecteerd waarvan te verwachten is dat deze ruimtelijke consequenties hebben (en waarop de provincie het ruimtelijke instrumentarium zou kunnen toepassen). Voor een goed en volledig beeld zijn nog enkele samenwerkingsverbanden toegevoegd die in alle drie Noordelijke provincies in een of andere vorm voorkomen (zoals een regiodeal). Ten slotte zijn nog enkele willekeurige samenwerkingsverbanden toegevoegd aan de lijst.<sup>7</sup> De samenwerkingsverbanden waarmee wij gesprekken hebben gevoerd staan in tabel 2.

<sup>6</sup> In de provincie Groningen en Drenthe hebben wij een gesprek gevoerd met iemand van de provincie om te achterhalen bij welke samenwerkingsverbanden knelpunten tussen horizontale samenwerking en verticale inzet van provinciale bevoegdheden optreden. Uit beide gesprekken kwam naar voren dat de provincie een dergelijke spanning niet ervoer. Vanwege dit feit en omdat tijdens het onderzoek in de provincie Fryslân een ander contactpersoon werd aangesteld, hebben wij dit gesprek in Fryslân niet gevoerd.

<sup>7</sup> Een deel van de samenwerkingsverbanden is op basis van theoretische argumenten geselecteerd omdat daar knelpunten te verwachten waren tussen horizontaal samenwerken en de verticale relatie tussen de provincie en de gemeenten. Omdat vooraf niet uit te sluiten was dat vanuit niet ieder potentieel knelpunt naar voren is gekomen, zijn in het onderzoek enkele samenwerkingsverbanden meegenomen waarvan niet vooraf vermoed werd dat er knelpunten konden zijn. De gedachte was dat hierdoor ook onvoorziene knelpunten konden worden gedetecteerd.

Tabel 2: samenwerkingsverbanden waarmee gesprekken zijn gevoerd

Organisatie	In vogelvlucht	Reden selectie
<b>Wettelijke bevoegdheden</b>		
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)	De FUMO zorgt voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken op het gebied van milieu, bouwen en wonen.	Wettelijke taken, potentieel probleem toezicht Wabo-taken
Vitens N.V.	Het waterbedrijf zorgt voor de levering van drinkwater aan de inwoners van de provincie Fryslân.	Wettelijke taken, ruimtelijke aspecten
<b>Geen wettelijke bevoegdheden</b>		
Agenda Netwerk NoordOost (ANNO) III	Projectagenda waarin partijen proberen de bereikbaarheid en sociaaleconomische structuur van Noordoost-Fryslân te verbeteren.	Willekeurig
Jobinder/Mobiliteitsbureau Noardeast-Fryslân	Verzorgt de Opstapper en het doelgroepenvervoer in de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân, Tytsjerksteradiel.	Ruimtelijke aspecten
Regiodeal Noordoost-Fryslân	De Regiodeal Noordoost-Fryslân richt zich op het vergroten van de brede welvaart op een drietal vlakken: Onderwijs & Arbeidsmarkt, Innovatie & Ondernemerschap en Regionale samenwerking & Marketing.	In drie provincies regiodeal onderzocht
RES Fryslân	Energieregio, bestaande uit overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, met als doel de energietransitie te bewerkstelligen.	Ruimtelijke aspecten
Strategische Samenwerkingsagenda 2013-2022 Gemeente Smallingerland - Provincie Fryslân	Projectagenda waarin partijen proberen de bereikbaarheid en sociaaleconomische structuur van Drachten en Heerenveen te verbeteren.	Willekeurig
Waddenglas	Glastuinbouwproject bij Sexbierum om werkgelegenheid te creëren en te behouden.	Ruimtelijke aspecten

## 2.3 Juridische vorm samenwerking

De samenwerking tussen overheden kan vormkrijgen via het privaatrecht en het publiekrecht. Zoals eerder gesteld, is er met de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een wettelijke regeling in het leven geroepen voor interbestuurlijke samenwerking. Deze Wgr is verankerd in artikel 135 van de Grondwet.

Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking hebben ieder hun voor- en nadelen. In de praktijk hebben provincies en gemeenten vaak een voorkeur voor het privaatrechtelijk regelen van hun samenwerking. Die voorkeur is zichtbaar in de samenwerkingen waaraan de provincie

Fryslân samen met gemeenten deelneemt. Met name voor de wat ‘lichere’ samenwerkingsverbanden worden vaak instrumenten als convenanten of samenwerkingsovereenkomsten ingezet. Maar de provincie neemt ook regelmatig deel aan ‘zware’ privaatrechtelijke regelingen (met rechtspersoonlijkheid), zoals een stichting, een N.V. of een B.V. In zes gevallen berust de samenwerking tussen provincie en gemeenten op een publiekrechtelijke basis op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 3: (juridische) vormen van samenwerkingen. Wij kijken in dit onderzoek naar de onderstreepte samenwerkingsverbanden.

(Juridische) vorm	Samenwerkingsverband
Gemeenschappelijke regeling	1. Fers 2. <u>FUMO</u> 3. Leeuwarden Culturele hoofdstad 4. <u>Mobiliteitsbureau Noardeast-Fryslân</u> 5. Recreatieschap De Marrekrite 6. <u>Samenwerkingsovereenkomst Waddenglas</u>
Stichting	7. Stichting Markant Friesland 8. Tsjukemarplannen.nl
Naamloze Vennootschap	9. Alliander N.V. 10. <u>Vitens N.V.</u>
Besloten Vennootschap	11. Thialf OG B.V.
Coöperatie	12. Coöperatie Openbare Verlichting & Energie Fryslân U.A.
Netwerksamenwerking	13. <u>ANNO III</u> 14. Economic Board Noord Nederland 15. Fries Bestuursakkoord Waterketen (green deal) 16. Gebiedsagenda Súdwesthoeke 17. Omgevingsberaad Waddengebied 18. <u>Regio Deal Noordoost Fryslân</u> 19. Regio Deal Zuidoost Friesland 20. <u>RES Fryslân</u> 21. <u>Strategische Samenwerkingsagenda 2013-2022 Gemeente Smallerland en Provincie Fryslân</u> 22. Streekwerk Waddeneilanden 23. Streekwurk Noordoost Fryslân (waaronder ANNO III) 24. Streekwurk Noordwest Fryslân 25. Streekwurk Zuidoost Fryslân 26. Streekwurk Zuidwest Fryslân

## 2.4 Een verplicht of vrijwillig karakter

Een belangrijke vraag is in hoeverre samenwerking kan worden verplicht.<sup>8</sup> De Grondwet regelt in artikel 135 dat er wettelijke regels moeten worden gesteld “ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken”. De hoofdreden voor het in 1922 introduceren van deze regel was het creëren van de mogelijkheid voor verplichte samenwerking in de

<sup>8</sup> In de literatuur hanteren sommigen als normatief uitgangspunt dat dat niet kan, omdat de provinciale en gemeentelijke autonomie moet worden gerespecteerd, zie Herweijer, M., ‘Grondwet en intergemeentelijke samenwerking’, in: Bovend’Eert, P.P.T. e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Deventer: Kluwer 2011 en Herweijer, M., ‘Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?’, Bestuurswetenschappen 2011, nr. 3, pp. 50-63.

autonome taakuitoefening.<sup>9</sup> Ten aanzien van medebewindstaken werd dit ook vóór de Grondwetherziening van 1922 al mogelijk geacht.<sup>10</sup>

In de meeste gevallen gaat de provincie de samenwerking met gemeenten vrijwillig aan, maar in enkele bijzondere gevallen zien we dat de samenwerking een (al of niet wettelijk) verplicht karakter heeft.<sup>11</sup> Van de samenwerkingsverbanden in tabel 1 is de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) een invulling van een wettelijk plicht samenwerking aan te gaan. Het verplichte karakter van een samenwerkingsverband kan ook voortvloeien uit afspraken, convenanten of akkoorden. Er is dan weliswaar geen sprake van een formele, wettelijke verplichting, maar een dergelijk samenwerkingsverband heeft wel een verplicht karakter. De Regionale Energiestrategie (RES) is hiervan wellicht het beste voorbeeld. Zij vloeit voort uit het Klimaatakkoord.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-135-gemeenschappelijke-regelingen/>, zie ook Kranenburg, R., Het Nederlandsche Staatsrecht. Tweede deel, Haarlem: Tjeenk Willink, H.D. & Zoon, N.V., zesde druk, 1947, pp. 290 e.v. en Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag 2003, pp. 32 e.v.

<sup>10</sup> Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag 2003, pp. 32 e.v.

<sup>11</sup> Wij kiezen hier bewust voor de term ‘verplicht karakter’ omdat sommige samenwerkingen geen wettelijke verplichting kennen, maar van bovenaf min of meer dwingend tot stand zijn gekomen.

<sup>12</sup> Voor meer informatie over de RES verwijzen wij naar het recente rapport van de Noordelijke Rekenkamer getiteld Regionale democratie vergt energie. Zie Noordelijke Rekenkamer, Regionale democratie vergt energie, Assen, 30 november 2021.

# 3. De samenwerkende provincie

## 3.1 Inleiding

De opstelling van de samenwerkingspartners is een van de factoren die van invloed is op het succes van een samenwerking. De vraag is dan ook, op welke manier de provincie haar rol als samenwerkingspartner wil vervullen en hoe deze uit de verf komt.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvragen 2 en 3:

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?

## 3.2 Beleid over kwaliteit openbaar bestuur en samenwerking

De provincie Fryslân geeft in haar coalitieakkoorden aan op welke manier zij de samenwerking met andere overheden ambieert. Provinciale Staten van Fryslân hebben in de Nota Samenwerkingsrelaties en het Protocol Verbonden Partijen hun sturingsmogelijkheden in kaart gebracht.<sup>13</sup> Deze stukken geven geen inhoudelijke richting aan de wijze waarop Provinciale Staten met de verbonden partijen willen omgaan.

### 3.2.1 Coalitieakkoorden

In het coalitieakkoord over 2011-2015 gaat de provincie in op een visievormingstraject om de lokale bestuurskracht te vergroten. Samenwerking tussen gemeenten als middel om bestuurskracht te versterken ziet zij als een mogelijkheid.<sup>14</sup> In 2011 had een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden waaruit de gemeente Súdwest-Fryslân ontstond. Bij het wetgevingstraject tot de herindeling is bij Kamermotie aan de minister opgedragen een visie te ontwikkelen op de bestuurlijke inrichting van de provincie. Hiervoor werd een commissie van wijzen opgericht, de Commissie Koopmans.<sup>15</sup> Dit leverde het rapport “Meer burger, minder

---

<sup>13</sup> Provincie Fryslân, Nota samenwerkingsrelaties, december 2013; Provincie Fryslân, Protocol Verbonden Partijen, 27 februari 2019.

<sup>14</sup> Provincie Fryslân, Coalitieakkoord: Nije enerzjy foar Fryslân - 2011-2015

<sup>15</sup> Bestaande uit prof. em. dr. L. Koopmans, mr. M.J.H. Marijnen en D.W. de Cloe. De commissie is in het leven geroepen nadat de gemeente Súdwest-Fryslân was ontstaan per 1 januari 2011. De behandeling van deze herindeling leidde in de Tweede Kamer tot de

bestuur” op. Dat rapport adviseerde verschillende clusters van gemeenten om samen te werken en op termijn over te gaan tot herindeling.<sup>16</sup> Zie paragraaf 5.3.1 voor meer informatie over de gemeentelijke herindelingen in Fryslân. Verder stelt het akkoord dat de provincie primair een ondersteunende rol heeft en dat zij alleen als bemiddelaar optreedt wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen.

Het volgende akkoord heeft een vergelijkbare boodschap: de Friese gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun bestuurskracht. De provincie ondersteunt en faciliteert initiatieven die bijdragen aan een toekomstbestendig lokaal bestuur. Het akkoord stelt als beoogd resultaat dat herindeling van gemeenten alleen op initiatief van gemeenten gebeurt.<sup>17</sup> In het meest recente bestuursakkoord stipt de provincie opnieuw de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking aan om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Het instrument dat het akkoord noemt is het Interbestuurlijk Programma (IBP), waarin Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen samen hebben afgesproken om een aantal maatschappelijke opgaven aan te pakken.<sup>18</sup>

### 3.2.2 Provinciale begroting

De provincie Fryslân stelt in de begroting over 2022 dat zij als doel heeft om duurzaam financieel gezonde en bestuurskrachtige Friese gemeenten te bevorderen. Net als in de coalitieakkoorden stelt de begroting dat Friese gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun bestuurskwaliteit.<sup>19</sup> Gezamenlijk met gemeenten wil de provincie het Friese bestuur moderniseren; hiervoor stelt zij ook doelen.<sup>20</sup>

Tabel 4: prestatie-indicatoren kwaliteit van het openbaar bestuur

Onderwerp	Indicator	Doelwaarde 2022
Versterken kwaliteit en weerbaarheid openbaar bestuur	Op verzoek van gemeenten overdragen van informatie en kennis over wet- en regelgeving omtrent herindelings- en samenwerkingstrajecten, alsmede ten aanzien van het bevorderen van de weerbaarheid van het Friese openbaar bestuur.	5
IBT toezicht op maat risicogericht	Alle gemeenten en wetterskip zijn in 2022 bezocht en op de hoogte van de bedoeling van het vernieuwde IBT toezicht, waarbij de risico's in hun medebewindstaken in beeld zijn.	19
Financieel toezicht	Onderhouden van contacten met gemeenten over de brede financiële ontwikkeling van gemeenten. Hiertoe worden jaarlijks gesprekken gevoerd met alle gemeenten.	18

Motie Heijnen, waarin stond dat “het wenselijk is dat hieraan een visie op de bestuurlijke inrichting van de provincie ten grondslag ligt”. Bijlage 1 bij het rapport Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011, p. 21.

<sup>16</sup> Provincie Fryslân, Coalitieakkoord: Nije enerzjy foar Fryslân - 2011-2015, p. 26; Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011.

<sup>17</sup> Coalitieakkoord 2015-2019 Mei elkenien foar elkenien.

<sup>18</sup> Provincie Fryslân, Bestuursakkoord: Geluk op 1 - 2019-2023; Het IBP is inmiddels opgevolgd door “Krachtig Groen Herstel van Nederland”, een min of meer vergelijkbaar aanbod aan het kabinet Rutte IV om samen grote opgaven aan te pakken.

<sup>19</sup> Provincie Fryslân, Begroting 2022.

<sup>20</sup> De tabel is afkomstig uit Provincie Fryslân, Begroting 2022, paragraaf 1.4. Kwaliteit bestuur.

De provincie bedoelt met doelwaarden het aantal bezoeken aan de gemeente(n) en/of het Wetterskip Fryslân. Voor de bestuurlijke vernieuwing is in 2022 € 101.000 begroot.<sup>21</sup>

### 3.2.3 Discussienotitie democratische vernieuwing

De zaken die in de coalitieakkoorden en de begrotingen aan bod komen, staan ook in een discussienotitie over democratische vernieuwing die betrekking heeft op *bestuurlijke* vernieuwing. De notitie beschrijft bestuurlijke vernieuwing als “Veranderingen in de werkwijzen, processen en cultuur van het openbaar bestuur om daarmee beter aan te sluiten op maatschappelijke vragen en ontwikkelingen.”<sup>22</sup>

Doelen van de bestuurlijke vernieuwing zijn de volgende:

1. Krachtig Fries bestuur dat het verschil blijft maken: politici en bestuurders moeten een andere houding hebben om de huidige maatschappelijke opgaven in goede banen te leiden.
2. Omgevingsgericht en integraal werken: samenwerken aan gebiedsgerichte opgaven. Hierover is een startnotitie Regionale Samenwerking opgesteld.<sup>23</sup>
3. Werken als één overheid: effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen om op die manier de inwoners en maatschappelijke partijen tegemoet te komen als één overheid. Om dit te bereiken kunnen overheden informatie, data, diensten en faciliteiten bundelen.<sup>24</sup>

Provinciale Staten stelden de notitie in februari 2021 vast.

## 3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden

### 3.3.1 De Friese samenwerkingscultuur

De bestuurscultuur van de provincie in een samenwerkingsverband hangt mede af van de bestuurscultuur in een bepaalde regio. Dreef e.a. deden onderzoek naar het bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE) van de provincie Fryslân.<sup>25</sup> Volgens dit onderzoek kenmerkt de bestuurscultuur van de provincie Fryslân zich door de aanwezigheid van een sterke en gedeelde regionale identiteit. Er is een sterke behoefte aan autonomie en dingen gebeuren “voor Fryslân” en “wél op z’n Fries”.<sup>26</sup> Gezamenlijke besluitvorming heeft de voorkeur maar die gaat doorgaans traag (“op z’n elfendertigst”) behalve wanneer de nood hoog is.<sup>27</sup> De provincie wordt soms gezien als

---

<sup>21</sup> Provincie Fryslân, Begroting 2022; Voor de jaren 2022 tot en met 2024 is een incidenteel bedrag van € 50.000 begroot voor de bestuurlijke vernieuwing.

<sup>22</sup> Provincie Fryslân, Discussienotitie Democratische Vernieuwing, 3 mei 2020.

<sup>23</sup> Provincie Fryslân, Startnotitie Regionale Samenwerking, vastgesteld door Provinciale Staten op 16 september 2020. Nadien hebben de Staten een brief gehad die inging over ontwikkelingen in de samenwerking in ‘regio’s’. Provinciale Staten, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Regionale Gearwurking, 29 maart 2022.

<sup>24</sup> Provincie Fryslân, Discussienotitie Democratische Vernieuwing, 3 mei 2020, pp. 5-6

<sup>25</sup> Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021.

<sup>26</sup> Beide citaten komen van p. 15 uit Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021.

<sup>27</sup> Gebaseerd op Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021, p. 15.

bemoederend<sup>28</sup> en niet iedereen accepteert die houding. Het rapport stelt dat er paradoxaal gezien enerzijds behoefte is aan leiderschap en regie maar dat anderzijds opgelegd of (te) nadrukkelijk leiderschap tot ergernis leidt. De ‘Noordelijke bestuurscultuur’ in de samenwerking tussen Drenthe, Fryslân en Groningen, wordt ervaren als eerlijk en gelijkwaardig.<sup>29</sup>

Uit een gesprek komt naar voren dat de Friese besturen elkaar vaak goed weten te vinden doordat dezelfde mensen elkaar op verschillende niveaus en in verschillende functies vaak weer tegenkomen.<sup>30</sup>

### 3.3.2 Gelijkwaardigheid of dominantie van de provincie

Wettelijke regelingen (zoals Wgr en privaatrechtelijke regelingen) maken geen hiërarchisch onderscheid tussen de verschillende deelnemers (zie kader I). Uit de coalitieakkoorden komt het streven van de provincie naar voren om op een gelijkwaardige manier met gemeenten samen te werken. In de interviews geven de meeste samenwerkingsverbanden aan de gelijkwaardige opstelling van de provincie te herkennen.<sup>31</sup> Bij meer geformaliseerde samenwerking heeft de provincie ook niet een zodanig grote stem dat alleen zij bepalend is voor de uitkomsten van een eventuele stemming over een onderwerp, zoals in het geval bij Vitens N.V. of bij het Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân.<sup>32</sup>

#### Kader I: Wettelijke regelingen stemverhoudingen van enkele typen samenwerkingsverbanden

Bij Besloten en Naamloze Vennootschappen (B.V. en N.V.) is de wettelijke hoofdregel<sup>33</sup> kort gezegd dat iedere aandeelhouder als ondergrens ten minste één stem heeft en dat er verder in beginsel sprake is van een evenredig stemrecht. Dat wil zeggen dat als een aandeelhouder meer aandelen bezit, hij navenant meer stemmen heeft.<sup>34</sup>

Bij een stichting is er vrijheid om de stemverhouding naar eigen inzicht te regelen. In de statuten kan worden geregeld hoeveel leden een stichting heeft. Uitgangspunt is dat alle leden één stem hebben, maar in de statuten kan ook worden vastgelegd dat aan een bestuurder meer stemmen worden toegekend. Sinds de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr) op 1 juli 2021, is onder meer wettelijk vastgelegd dat bij stichtingen, verenigingen en coöperaties een bestuurder of commissaris niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders of commissarissen tezamen.<sup>35</sup> Eenvoudiger geformuleerd betekent dit dat een enkele bestuurder of commissaris maximaal 50% van de stemmen mag hebben.

De publiekrechtelijke Wet gemeenschappelijke regelingen geeft aan de deelnemers veel vrijheid voor het regelen van het stemrecht in het algemeen bestuur. In de gemeenschappelijke regeling kan worden

<sup>28</sup> Er staat “Een deel van de respondenten geeft aan dat de provincie de gemeenten benadert als “haar kinderen”. Dit uit zich in een hiërarchische benadering en het eerlijk verdelen van aandacht en geld.”

<sup>29</sup> Gebaseerd op Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021, p. 15.

<sup>30</sup> Gesprek met de CvdK van Fryslân op 30 maart 2022; dit komt ook naar voren in het rapport van Dreef e.a.

<sup>31</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>32</sup> Bij Vitens heeft de provincie Fryslân 13,069% van de aandelen in handen en bij het Mobiliteitsbureau heeft zij een even grote stem als elke deelnemende gemeente. In veel andere verbanden geldt consensus of meerderheid van stemmen, waarbij de provincie evenveel stemrecht heeft als andere deelnemers.

<sup>33</sup> Op deze hoofdregel zijn uitzonderingen mogelijk.

<sup>34</sup> Zie voor Naamloze Vennootschappen artikel 2:118 BW. Voor Besloten Vennootschappen geldt een overeenkomstige regeling, art. 2:218 BW. Zie ook: <https://zuidbroek.com/wp-content/uploads/2020/08/Stemrechten-meerderheden-en-quorums-in-de-algemene-vergadering-l-2017.pdf>

<sup>35</sup> <https://www.rijksverheid.nl/binaries/rijksverheid/documenten/brochures/2021/06/15/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen/Informatieblad+Wet+bestuur+en+toezicht+rechtspersonen.pdf>



bepaald hoeveel leden iedere deelnemer naar het algemeen bestuur afvaardigt. Ook kunnen in de regeling bepaalde leden worden aangewezen die meervoudig stemrecht hebben. De wet stelt geen maximum aan het aantal stemmen dat één deelnemer heeft.<sup>36</sup>

Uit enkele gesprekken komt naar voren dat de projecten vertraagd worden doordat de besluitvorming bij de provincie soms op zich laat wachten. De vertraging kan komen doordat de provincie geen besluit kan of wil nemen. De houding van met name Provinciale Staten wordt in die gevallen beschreven als voorzichtig en daardoor vertragend. Ook wordt bij sommige samenwerkingsverbanden genoemd dat de provincie de doorslaggevende stem heeft bij projecten of ontwikkelingen. Als de provincie iets (niet) wil, gebeurt het (niet).<sup>37</sup> Volgens de provincie heeft dit ook onder meer te maken met dat de provincie vaak een behoorlijk deel van de kosten voor haar rekening neemt en dat gemeenten daar ook wel enigszins op rekenen.

### 3.3.3 Een ondersteunende provincie

Als dit binnen de eigen (beleids)agenda past, ondersteunt de provincie Fryslân de interbestuurlijke samenwerking. Zij kan op verschillende manieren kennis en capaciteit ter beschikking stellen en financiële middelen, zoals subsidies en leningen verstrekken. Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden erkennen de meerwaarde van de provincie in het ondersteunen van samenwerkingsverbanden door faciliteren, stimuleren en lobbyen.<sup>38</sup> Zij brengen regelmatig naar voren dat gemeenten in een interbestuurlijke samenwerking vaak te maken hebben met een gebrek aan middelen, capaciteit of deskundigheid.<sup>39</sup> Deze bevinding werd ook al gedaan in het BRE-onderzoek van Dreef e.a. Zij constateren dat een gebrek aan capaciteit en middelen vooral speelt bij de kleinere gemeenten en dat die vaak zijn aangewezen op grotere gemeenten en de provincie.<sup>40</sup>

Het beeld dat veel gemeenten hebben, is dat de provincie beschikt over meer vrij besteedbare financiële middelen dan gemeenten, dat zij meer capaciteit kan vrijmaken en over specifiekere deskundigheid beschikt (zoals het geval bij de RES). De werkwijze waarin de provincie samenwerkingsverbanden met (financiële) middelen, capaciteit en deskundigheid ondersteunt, bestaat al lang. Het beeld is echter dat de provincie door de verslechterde financiële positie van gemeenten in de afgelopen jaren de samenwerking vaker en intensiever moet ondersteunen.<sup>41</sup>

### 3.3.4 Inbreng van kennis, capaciteit en middelen

Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden noemen vaak dat de provincie specifieke kennis inbrengt.<sup>42</sup> Met name de kleinere gemeenten vinden het lastig om voldoende capaciteit voor de werkzaamheden in de samenwerkingsverbanden vrij te maken. Medewerkers van kleinere

<sup>36</sup> Zie voor samenwerking tussen gemeenten artikel 13 Wgr. In de artikelen 41, 50a, 52, 62, 74, 84 en 98 Wgr wordt artikel 13 van overeenkomstige toepassing verklaard op de samenwerkingen tussen de andere overheidslagen.

<sup>37</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>38</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>39</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>40</sup> Gebaseerd op Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021, p. 32.

<sup>41</sup> Zie ook een brief van het Interprovinciaal Overleg aan het Ministerie van BZK die ingaat op de slechte financiële positie van gemeenten: IPO, Brief van IPO aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Klimaat, Onderwerp: Financiële positie gemeenten, kenmerk KOB 10591/2020, 12 oktober 2020.

<sup>42</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

gemeenten zijn doorgaans minder gespecialiseerd dan die van grotere gemeenten, zo is het beeld. Ook zijn de provincie en grotere gemeenten beter in staat om gespecialiseerde medewerkers vrij te maken voor werkzaamheden voor het samenwerkingsverband.<sup>43</sup> Bij het opzetten van het Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân konden de gemeenten meeliften op de kennis en middelen van de provincie.<sup>44</sup> In het geval van Waddenglas zette de provincie haar kennis op het gebied van duurzaamheid en duurzame energieopwekking in.<sup>45</sup>

Bij veel publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden richten de deelnemers een werkorganisatie op die de werkzaamheden voor de samenwerking uitvoert. Het kan bij samenwerking op basis van de Wgr gaan om een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid, een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur) of een gemeenschappelijk orgaan (zonder rechtspersoonlijkheid, met een enkelvoudig bestuur). Daarnaast kent de Wgr de constructie van een centrumgemeente. Sinds 1 januari 2015 geeft de Wgr ook de mogelijkheid tot oprichting van een bedrijfsvoeringsorganisatie (rechtspersoonlijkheid, met een enkelvoudig bestuur), waar het Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân een voorbeeld van is. Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid zoals de FUMO kunnen zelf personeel in dienst nemen om de benodigde werkzaamheden uit te voeren. Bekostiging van deze medewerkers geschiedt dan via de financiële bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling.

Meestal worden de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid ondersteund door een secretariaat of een ondersteunend bureau, zoals het geval is bij de Regiodeal Noordoost-Fryslân.<sup>46</sup> De provincie kan gemeenten werk uit handen nemen door capaciteit beschikbaar te stellen voor de ondersteuning van het samenwerkingsverband.

De provincie kan capaciteit en middelen aanreiken voor het vormgeven van het samenwerkingsverband zelf of voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en/of nieuw beleid. Wanneer er extra activiteiten moeten worden uitgevoerd, kijken gemeenten snel naar de provincie. Het aanbieden van kennis en/of capaciteit gebeurt meestal doordat de provincie capaciteit inzet binnen het samenwerkingsverband of de financiële middelen beschikbaar stelt om hiervoor een externe kracht in te huren.

Als voorbeeld kan de FUMO worden genoemd. Bij de start van de FUMO brachten gemeenten een wisselende kwaliteit van uitvoering in en verscheidene zaten in meer of mindere mate aan de ondergrens. Gemeenten beseften dat weinig middelen voor de omgevingsdienst beschikbaar stellen zou leiden tot kwaliteitsvermindering, maar zij zaten krap bij kas door de overdracht van de taken op het sociaal domein. De provincie kan meer nadruk op de kwaliteit leggen, onder andere doordat zij meer financiële ruimte heeft.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Dit wordt ook zo benoemd in het BRE-onderzoek: Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021, p. 32.

<sup>44</sup> Gebaseerd op een interview met Jobinder/Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân op 11 mei 2022.

<sup>45</sup> Gebaseerd op een interview met Waddenglas op 12 mei 2022.

<sup>46</sup> De Regiodeal Noardeast-Fryslân wordt uitgevoerd door QOP.

<sup>47</sup> Gebaseerd op een gesprek met de FUMO op 7 februari 2022 en een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 4 mei 2022.

### 3.3.5 Een netwerkende provincie

Als middenbestuur heeft de provincie enerzijds relaties met het Rijk en staat zij anderzijds in contact met allerlei partijen binnen de regio. Er is een brede consensus onder de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden dat de provincie een nuttige lobbyfunctie vervult. Zij vinden de provinciale contacten met het Rijk vooral nuttig als het gaat om het op de kaart zetten van het regionale samenwerkingsverband en het aankaarten van de problemen die het samenwerkingsverband beoogt op te lossen. Daarmee samenhangend achten de respondenten de lobby in Den Haag of de EU van belang voor het verkrijgen van financiële middelen voor de samenwerking. Met name de (kleinere) gemeenten hebben deze contacten met bovenliggende bestuurslagen minder.<sup>48</sup>

Door haar schaal heeft de provincie overzicht over allerlei partijen binnen de regio en staat zij hiermee in contact, met name wanneer sprake is van een netwerksamenwerking zoals de Regiodeal Noordoost-Fryslân. Ook in de RES Fryslân speelde de provincie een belangrijke rol bij het met elkaar in contact brengen van bestuurders en medewerkers van buurgemeenten. Hierdoor vindt uitwisseling plaats van ontwikkelingen binnen de gemeente of de provincie waar alle deelnemers baat bij hebben.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>49</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

# 4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking

## 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gebleken, dat de provincie in veel samenwerkingsverbanden een ondersteunende rol vervult, kennis, capaciteit en middelen beschikbaar stelt en zorgt voor verbinding met andere gremia. Deze insteek van de provincie is niet verwonderlijk, gezien haar rol als middenbestuur en de financiële positie van gemeenten. De vraag is dan ook in hoeverre samenwerking tussen gemeente en provincie gevolgen heeft voor de regie- en toezichtstaken die de provincie heeft ten opzichte van gemeenten. Daarnaast is de vraag in hoeverre provincies hun verticale instrumentarium gebruiken om de kwaliteit van het gemeentebestuur op peil te houden.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvragen 5 en 6:

5. Welke gevolgen heeft interbestuurlijke samenwerking voor de uitoefening van de formele regie- en toezichtstaken van de provincie op de deelnemende gemeenten?
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?

Gedurende het onderzoek is gebleken dat deelvraag 6 (met name de vragen over de effectiviteit en rechtmatigheid van de het provinciale optreden) met de gebruikte methoden niet goed te beantwoorden was.

## 4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur

Uit gesprekken komt naar voren dat provincies vaak met een andere, bredere blik dan gemeenten in een samenwerkingsverband zitten.<sup>50</sup> De provincie heeft een meer overkoepelende functie. Dit is ook niet bijzonder: de provincie omvat een diversiteit aan gemeenten. Daarnaast heeft zij, zoals reeds benoemd, een grotere capaciteit in mensen en financiële middelen. Naast mensen en middelen kan de provincie fungeren als een spil tussen het Rijk en de gemeente. Zij heeft nauwere banden met Den Haag en vervult bijvoorbeeld bij Regiodeals een lobbyfunctie.

---

<sup>50</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

Het vaak genoemde gebrek aan gemeentelijke middelen heeft invloed op de autonomie van de gemeente.<sup>51</sup> Veel gemeenten kunnen maar spaarzaam middelen of mensen vrijmaken voor wettelijke taken. Hierdoor hebben zij minder middelen over om beleid op andere terreinen te bekostigen. Een manier waarop de provincie hierin in zekere zin dempend werkt, is dat de provincie middelen en capaciteit beschikbaar kan stellen in samenwerkingsverbanden om de financiële en capaciteitsdruk bij gemeenten te verlichten. Zoals in eerdere paragrafen beschreven is, doet de provincie dit ook.

Daarnaast oefent de provincie invloed uit op de kwaliteit van het bestuur van gemeenten via interbestuurlijk toezicht (zie paragraaf 4.3) en via financieel toezicht (zie paragraaf 4.4). Verder beschikt de provincie over specifieke ruimtelijke sturings- en toezichtinstrumenten (zie paragraaf 4.5) en kan zij gemeentelijke herindelingen initiëren en faciliteren (zie paragraaf 4.6).

### 4.3 Interbestuurlijk toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur

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”.<sup>52</sup> Nederland kent als gedecentraliseerde eenheidsstaat drie territoriale bestuurslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen deze bestuurslagen. In beginsel functioneren zij gelijkwaardig aan elkaar. Provincies en gemeenten zijn zelfstandige territoriale bestuurslagen met vrijheid van handelen binnen de kaders van ‘hogere’ regelgeving. Zij voeren een groot deel van hun taken in medebewind uit. Om de eenheid van handelen en de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen, is in het verleden een veelheid aan specifieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht ontstaan.

Op 1 oktober 2012 maakte de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) een eind aan de meeste van deze specifieke toezichtbepalingen. Het uitgangspunt van de Wrgt is dat het Rijk invloed uitoefent op de uitvoering van medebewindstaken via algemeen verbindende voorschriften en beleidskaders vóóraf, en niet via het toezicht achteraf: de beleidsvrijheid van medeoverheden moest worden gerespecteerd en bevoegdheden en taken moesten worden belegd bij het gremium dat daartoe het beste was uitgerust.<sup>53</sup> Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt. Het generiek interbestuurlijk toezicht gebeurt alleen

---

<sup>51</sup> Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, 28 december 2021.

<sup>52</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 5.

<sup>53</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 6

op taken die zijn aan te merken als ‘medebewindstaken’ (zie kader II).<sup>54</sup> Voor een aantal (belangrijke) gemeentelijke medebewindstaken zoals de taken binnen het sociaal domein is het Rijk aangewezen toezichthouder.<sup>55</sup> De domeinen waarop het interbestuurlijk toezicht van de provincie Fryslân zich richt, beperken zich tot ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, ruimtelijk erfgoed, de Friese taal, huisvesting statushouders, water en de uitvoering van de Archiefwet.<sup>56</sup>

#### **Kader II: autonomie en medebewind**

In Nederland bestaat het begrippenpaar ‘autonomie’ en ‘medebewind’.<sup>57</sup> Autonomie verwijst dan naar de vrijheid van gemeenten en provincies om hun eigen huishouding te regelen, terwijl medebewind doelt op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de decentrale overheden). De autonome taken en bevoegdheden ontlenen gemeenten en provincies aan de Grondwet en aan de Gemeentewet respectievelijk Provinciewet. Medebewindstaken zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen.

Uitgangspunt van de Wrgt is het vertrouwen dat een bestuurslaag haar taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording – van college van B&W aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten – op orde is.<sup>58</sup> Uit ervaringen met 20 jaar dualisering<sup>59</sup> blijkt dat het horizontale verantwoording niet altijd goed uit de verf komt: met name wanneer sprake is van uitvoering door samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld op basis van de Wgr) is er vaak nauwelijks sprake van horizontale controle. Voor gemeenten geldt dat wanneer de kwantiteit van de samenwerking hen boven het hoofd groeit, controle en verantwoordelijkheid sterk worden bemoeilijkt.<sup>60</sup>

Doordat de nadruk ligt op de autonomie (in de zin van beleidsruimte, ook waar het gaat om medebewindstaken) van gemeenten, grijpen Gedeputeerde Staten in beginsel alleen in bij een gemeente als deze haar wettelijke taken niet goed uitvoert of besluiten neemt die strijdig zijn met het algemeen belang of het recht. Door deze terughoudendheid heeft het interbestuurlijk toezicht beperkte invloed op de beleidsuitvoering binnen de domeinen waarop de provincie toezicht houdt.<sup>61</sup> Wanneer de provincie tot de slotsom komt dat de uitvoering van een taak onvoldoende of in strijd met het recht of het algemeen belang is, hebben Gedeputeerde Staten volgens de Wrgt twee instrumenten om in te grijpen:

---

<sup>54</sup> 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. Verder moet de provincie de taakvervulling van waterschappen (functioneel bestuur) inpassen in haar algemeen beleid. Website van Rijksoverheid:

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

<sup>55</sup> Het Rijk blijft toezichthouder voor de gemeenten op de terreinen waar provincies geen taak en expertise hebben.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht>

<sup>56</sup> De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken.

<sup>57</sup> Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2019, pp. 15 e.v.

<sup>58</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht>

<sup>59</sup> De Wet dualisering gemeentebestuur is op 7 maart 2002 in werking getreden. De Wet dualisering provinciebestuur trad op 12 maart 2003 in werking.

<sup>60</sup> Zie voor een probleemanalyse onder andere D.J. Elzinga, naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, Winsum, 28 december 2021.

<sup>61</sup> Interview H.B. Winter en J. de Ridder, 25-01-2022.

1. Als een gemeente een medebewindstaak verwaarloost, moet de provincie<sup>62</sup> die taak overnemen. Dit heet indeplaatsstelling (artikel 124 Gemeentewet).
2. Als een gemeente besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de provincie dit besluit ter schorsing of vernietiging voorleggen aan de Kroon. Schorsing of vernietiging gebeurt bij Koninklijk Besluit (artikel 268 e.v. Gemeentewet).

### **Kader III: juridische regeling indeplaatsstelling gemeenschappelijke regelingen**

Gedeputeerde Staten houden interbestuurlijk toezicht op sommige gemeenschappelijke regelingen.<sup>63</sup> De toezichtbevoegdheden op een gemeenschappelijke regeling gelden voor besluiten die deze regelingen onder eigen verantwoordelijkheid nemen. Het gaat dan uitsluitend om gemeenschappelijke regelingen met eigen wettelijke (geattribueerde) of overgedragen (gedelegeerde) bevoegdheden.<sup>64</sup> Als de bevoegdheden alleen in mandaat zijn opgedragen, richt het interbestuurlijk toezicht zich niet op de gemeenschappelijke regeling, maar op de deelnemers aan de regeling (zoals de gemeenten en waterschappen). Gemeenschappelijke regelingen waar de provincie zelf deel van uit maakt, vallen niet onder het interbestuurlijk toezicht van de provincie. Indeplaatsstelling door de provincie gebeurt binnen de (budgettaire) kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

In 2021 is de provincie begonnen met het opzetten van een maatwerk- en risicogericht toezichtstelsel. De provincie Fryslân liet in 2019 haar beleid op het gebied van IBT evalueren. Hieruit kwam naar voren dat het niet functioneerde zoals beoogd: er kwam geen informatie bij de gemeenteraden terecht die ze niet al via een andere weg hadden gekregen en het toezicht was te globaal waardoor eventuele gebreken niet werden gesignaleerd.<sup>65</sup> Op basis van de in de evaluatie benoemde scenario's werd een nieuw IBT-systeem opgezet. De provincie zit meer op het voortraject om het toezicht toe te spitsen op de onderwerpen waaraan het toezicht een functionele bijdrage kan leveren. Aan de hand van gesprekken over de medebewindstaken en de vereiste wettelijke informatie probeert de provincie een risicoprofiel op te stellen dat als basis dient voor het toezichtplan. Daarmee brengen gemeente en provincie vooraf in kaart waar de risicovolle plekken zitten waarop de provincie toezicht houdt.<sup>66</sup> Een meerjarig IBT-beleid moet vanaf 2023 werken.<sup>67</sup>

Interbestuurlijk toezicht van de provincie vindt plaats op gemeenten en waterschappen. Daarnaast is de provincie toezichthouder op gemeenschappelijke regelingen. De minister van BZK is toezichthouder op alle gemeenschappelijke regelingen waaraan (ook) de provincie deelneemt. Dit is het geval bij alle samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek zijn betrokken; het was immers een selectiecriteria (zie paragraaf 2.2). Dat betekent dat de provincie geen IBT uitvoert op de gemeenschappelijke regelingen die in dit onderzoek zijn betrokken. Op andere typen samenwerkingsverbanden vindt sowieso geen IBT plaats. Wanneer een samenwerkingsverband waaraan provincie en gemeenten deelnemen medebewindstaken voor gemeenten uitvoert, vindt

---

<sup>62</sup> Meestal Gedeputeerde Staten, in sommige gevallen de CvdK.

<sup>63</sup> Uitsluitend op openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. Dus niet op gemeenschappelijke regelingen 'zonder meer' en centrumgemeenten.

<sup>64</sup> Zie de formulering in artikel 32b Wet gemeenschappelijke regelingen.

<sup>65</sup> ProFacto i.o.v. Provincie Fryslân, Evaluatie en doorontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht, Groningen, april 2019.

<sup>66</sup> Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 4 mei 2022.

<sup>67</sup> Provincie Fryslân, Uitvoeringsagenda Interbestuurlijk Toezicht 2022.

het provinciale IBT plaats op de gemeente.<sup>68</sup> De provincie houdt geen toezicht op de FUMO. Dat heeft te maken met het feit dat de provincie ook deelnemer is in de FUMO. BZK heeft dan een toezichtstaak. De provincie voert wel IBT uit op de uitvoering van de Wabo-taken<sup>69</sup> door de gemeenten. In feite wordt via de gemeente geverifieerd of hun taken naar behoren door de FUMO worden uitgevoerd.

IBT heeft, zoals gezegd, betrekking op een beperkt aantal beleidsterreinen. Als we de samenwerkingsverbanden in dit onderzoek overzien, dan zien we maar weinig overlap met deze onderwerpen. Interbestuurlijke samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met ruimtelijk erfgoed en huisvesting van statushouders en waaraan zowel provincie als gemeente deelnemen zijn er maar weinig. Gevolgen van horizontale samenwerking op de uitvoering van IBT op gemeenten zijn op die gebieden dan ook niet aangetroffen. Een beperkt aantal samenwerkingsverbanden heeft raakvlakken met onderwerpen waarop het IBT op gemeenten plaatsvindt. Enkele samenwerkingsverbanden – waaronder de RES, Vitens en de FUMO – houden zich bezig met onderwerpen die een ruimtelijke impact hebben. Daarnaast voert de eerder genoemde FUMO een deel van de gemeentelijke Wabo-taken uit.

#### **Kader IV: twee wetten van toezicht<sup>70</sup>**

In zijn oratie beschrijft De Ridder twee wetten van toezicht. De eerste wet luidt dat toezichthouders zelden gebruik maken van de toegekende formele bevoegdheden. Het mechanisme dat deze wetmatigheid verklaart, is de wederzijdse afhankelijkheid van toezichthouder en ondertoezichtgestelde: beiden hebben belang bij een goede relatie, ook al omdat conflicten (te) kostbaar zijn. Met overleg en advisering hoopt de toezichthouder de ondertoezichtgestelde tot het juiste gedrag te bewegen.

Als tweede wet noemt De Ridder de tendens tot het verminderen van de afstand tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde. De toezichthouder wordt vraagbaak en adviseur maar in ieder geval alles behalve de controleur die ingrijpt wanneer het fout gaat of fout dreigt te gaan.

Uit gesprekken komt naar voren dat samenwerking het IBT niet in de weg zit. Het beleidsterrein waar IBT betrekking op heeft is beperkt en de provincie probeert het IBT met maatwerktoezicht op een horizontale manier in te steken.<sup>71</sup> Zij hanteert een escalatieladder. Via ambtelijk overleg en eventueel bestuurlijk overleg probeert zij tot oplossingen te komen. Er vinden wel intensieve overleggen plaats, maar die vinden onafhankelijk plaats van de samenwerking. Formele IBT-instrumenten als indeplaatsstelling worden alleen toegepast bij taakverwaarlozing. Ditzelfde komt ook naar voren in de evaluatie van de Wrgt, waarin Winter e.a. stellen dat de 'gerevitaliseerde generieke instrumenten' van schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling wellicht nog meer dan voorheen 'ultimum remedium' zijn geworden.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Bij mandaat houdt de provincie in beginsel toezicht op de gemeenten. Zijn de taken gedelegeerd of geattribueerd? Dan vindt toezicht op de gemeenschappelijke regeling plaats. Tenzij de provincie zelf in die gemeenschappelijke zit: dan houdt het rijk toezicht op de gemeenschappelijke regeling.

<sup>69</sup> Wabo staat voor Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De provincie is hier toezichthouder op bij gemeenten. Voor meer informatie, verwijzen wij naar bijlage 3 van dit rapport.

<sup>70</sup> Gebaseerd op Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, pp. 42-43.

<sup>71</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>72</sup> Winter, H.B., Munneke, S.A.J., Geertsema, J.B., Krol, E. Ridder, J., de, Struiksma, N., Veen, C., Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto, Groningen 2017.



## 4.4 Financiële toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur

Gedeputeerde Staten houden toezicht op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Het uitgangspunt is dat elke gemeente verantwoordelijk is voor haar eigen financieel beleid en beheer. In eerste instantie is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het (horizontaal) toezicht op financieel beleid en beheer van zijn gemeente. Het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten is hieraan complementair. Gedeputeerde Staten, zo is de gedachte, hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenten en een breder inzicht in problematiek en ontwikkelingen waar meerdere gemeenten mee worden geconfronteerd. Het toezicht werkt vanuit een constructieve dialoog waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.<sup>73</sup> Het financieel toezicht heeft betrekking op de gehele gemeentelijke begroting en dus ook op onderwerpen waarin de provincie normaliter geen taak heeft.

Om het financieel toezicht mogelijk te maken, moeten Gedeputeerde Staten zich een oordeel kunnen vormen over het structurele en reële begrotingsevenwicht en daarvoor over voldoende informatie beschikken. Gemeenten zijn daarom verplicht een aantal documenten aan te leveren, te weten:

1. financiële verordening(en);
2. begroting en meerjarenraming;
3. jaarstukken;
4. alle begrotingswijzigingen.

Het standaardtoezicht op gemeenten is het zogeheten repressief toezicht: gemeenten kunnen de begroting en begrotingswijzigingen direct uitvoeren zonder voorafgaande goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen de gemeente echter onder preventief financieel toezicht plaatsen, als die gemeente een begroting indient die structureel niet in evenwicht is en het naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk tot stand kan worden gebracht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Zij hebben ook de bevoegdheid om een gemeente onder preventief financieel toezicht te plaatsen als deze de inzendtermijn van de stukken overschrijdt. Preventief toezicht houdt in dat Gedeputeerde Staten de begroting en de daarop volgende wijzigingen vooraf moeten goedkeuren. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de betreffende gemeente in beginsel geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen zonder toestemming van Gedeputeerde Staten.

---

<sup>73</sup> Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten, 2020.

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)<sup>74</sup> is bovendien een bijzondere vorm van preventief toezicht opgenomen: het arhi-toezicht. Dit toezicht gaat van rechtswege in op de dag waarop de gemeente volgens een herindelingsontwerp, herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven.<sup>75</sup> Om het toezicht uit te oefenen kunnen Gedeputeerde Staten categorieën van besluiten aanwijzen die onder dit toezicht vallen.<sup>76</sup> Deze aangewezen besluiten mogen niet zonder goedkeuring van Gedeputeerde Staten worden uitgevoerd. Het betreft besluiten die invloed kunnen hebben op de financiële positie van de huidige of de nieuw te vormen gemeente. Arhi-toezicht wordt ingesteld om 'potverteren' door de te herindelen gemeente(n) te voorkomen. Wij noemen het hier voor de volledigheid, maar we gaan er niet verder op in.

Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft, dan kan zij om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds vragen. Het Rijk beoordeelt dit. De gemeente levert dan een deel van haar financiële vrijheid in en krijgt een zogeheten Artikel 12-status.<sup>77</sup> Van de gemeente wordt een uiterste inspanning vereist om de financiële positie weer op orde te krijgen. Het Rijk stelt een inspecteur aan die met de gemeente meekijkt. Een artikel-12-gemeente staat ook onder preventief toezicht van de provincie. Voor dit onderzoek is het instellen van een Artikel 12-status minder relevant doordat geen Friese gemeente een Artikel-12-status heeft gehad sinds lange tijd.

Tabel 5 toont informatie over het financieel toezicht van de provincie op gemeenten tussen 2011-2015.

Tabel 5: overzicht financieel toezicht begrotingsjaren 2015 – 2021<sup>78</sup>

Begrotingsjaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal gemeenten	24	24	24	20	18	18	18
Repressief toezicht	23	18	16	16	17	18	18
Arhi-toezicht	0	5	8	3	0	0	0
Preventief toezicht <sup>79</sup>	1	1	0	1	1	0	0
Artikel 12	0	0	0	0	0	0	0
Totaal aantal GR's waarop toezicht wordt gehouden	?	?	?	10	10	10	10
GR's onder preventief toezicht	?	?	?	0	0	0	1*

\*2021: Fryslân-West (sociale werkvoorziening) kreeg preventief toezicht in verband met termijnoverschrijding omdat zij haar begroting pas eind 2020 aanleverde.

<sup>74</sup> Artikel 21 Wet arhi.

<sup>75</sup> Artikel 21, eerste lid Wet arhi.

<sup>76</sup> Artikel 21, lid 2 Wet arhi.

<sup>77</sup> Artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet.

<sup>78</sup> Bron: Minister van BZK, Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2014 – 2021 (bijlage 2). Als gevolg van de herindelingen zijn de gegevens niet verifieerbaar.

<sup>79</sup> Preventief toezicht heeft betrekking op het preventief toezicht om financiële redenen, alsmede om preventief toezicht wegens het te laat aanleveren van de begroting.

Uit gesprekken komt naar voren dat wanneer de provincie Fryslân toezichtinstrumenten moet inzetten, interbestuurlijke samenwerking geen beperkingen opwerpt.<sup>80</sup> Zij zet de formele instrumenten als preventief toezicht niet zo snel in. Wanneer gemeenten financieel in de knel komen, probeert de provincie doorgaans met de gemeente samen op ambtelijk en bestuurlijk niveau afspraken te maken. Preventief toezicht wordt alleen ingezet als provincie en gemeenten er echt niet uit komen. Redenen om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen zijn in Fryslân vanwege een structureel niet-sluitende begroting, of vanwege een termijnoverschrijding voor het indienen van de gemeentelijke begroting als gevolg van herindeling.<sup>81</sup>

De provincie is zonder uitzondering deelnemer aan de samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek zijn betrokken (dit was een selectiecriteria, zie paragraaf 2.2). Dat betekent dat niet de provincie financieel toezichthouder op deze samenwerkingsverbanden is, maar de minister van BZK. De provincie houdt wel financieel toezicht op de gemeenten die deelnemer zijn in de samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat het toezicht op de samenwerkingsverbanden indirect is.

## 4.5 Ruimtelijke regie en kwaliteit van het gemeentebestuur

De Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) geeft de provincie enkele specifieke interbestuurlijke sturings- en toezichtsbevoegdheden. In 2016 deed de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar het gebruik van dit ruimtelijke instrumentarium. In dat onderzoek maakte zij onderscheid tussen de instrumenten die Provinciale Staten kunnen inzetten en de instrumenten van Gedeputeerde Staten.

Provinciale Staten hebben verschillende (formele) ruimtelijke instrumenten tot hun beschikking om sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen met een provinciaal belang. Zij kunnen verticaal invloed uitoefenen op gemeentelijke plannen door het vaststellen van:

1. structuurvisie waarin zij de strategische visie op het ruimtelijke beleid vastleggen; provinciale structuurvisies zijn een belangrijk vertrekpunt voor de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen;
2. provinciale verordening waarin zij bindende regels stellen aan de inhoud van bestemmingsplannen;
3. provinciaal inpassingsplan waarin zij een gemeentelijk bestemmingsplan kunnen overrulen;
4. projectbesluit waarin zij een vrijstelling kunnen geven voor een project dat een gemeentelijk bestemmingsplan niet toestaat; zij moeten dit daarna vastleggen in een provinciaal inpassingsplan.

---

<sup>80</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

<sup>81</sup> Verslagen over het financieel toezicht op gemeenten over de jaren 2016 – 2021; In 2015 en 2016 stond de gemeente Heerenveen onder preventief toezicht om financiële redenen. In 2018 de gemeente Waadhoeke en in 2019 Noardeast-Fryslân, beide vanwege termijnoverschrijding van het indienen van de begroting als gevolg van gemeentelijke herindelingen.

Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is gebleken dat Provinciale Staten van al deze ruimtelijke instrumenten gebruik maken, behalve van de mogelijkheid om een projectbesluit vast te stellen. Naast deze juridische instrumenten hebben Provinciale Staten ook bestuurlijke middelen: overleg, samenwerking, bestuurlijke afspraken (convenanten), stimuleringsprogramma's/subsidies en kennisoverdracht.<sup>82</sup>

Ook Gedeputeerde Staten hebben instrumenten om van bovenaf sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De Wet ruimtelijke ordening<sup>83</sup> geeft hen de volgende instrumenten:<sup>84</sup>

1. formeel overleg;
2. indienen van zienswijzen op bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen;
3. geven van een reactieve aanwijzing;
4. instellen van beroep.

Uit het Rekenkameronderzoek uit 2016 bleek dat Gedeputeerde Staten van alle drie provincies van al deze vormen van ruimtelijke sturing gebruik maakten. Een uitzondering hierop vormde het instellen van beroep.

Enkele van de onderzochte samenwerkingsverbanden voeren activiteiten uit die rechtstreeks een ruimtelijke impact hebben. Vitens leverde onder meer input voor de Drinkwaterstrategie Fryslân 2050 waarin de provincie beleid heeft vastgesteld over het veiligstellen van het drinkwater op langere termijn.<sup>85</sup>

Gemeenten en provincies werkten samen binnen de RES om op die manier beleid te ontwikkelen voor het in goede banen leiden van de energietransitie. Op die manier konden zowel gemeente als provincie hun invloed uitoefenen op de uitvoering hiervan door hun ambities op het gebied van duurzame energie vast te leggen. Echter, de provincie verordeneerde tegelijkertijd ook dat wind op land werd beperkt. Paragraaf 5.3 gaat hier uitgebreider op in.

## 4.6 Gemeentelijke herindelingen

Eén van de instrumenten die provincies inzetten voor het vergroten van de kwaliteit van het gemeentebestuur, en dan vooral de bestuurskracht, is het fuseren van gemeenten, ofwel gemeentelijke herindeling. De veronderstelling daarbij is dat gemeentelijke herindelingen voor een grotere bestuurskracht van gemeenten zorgen. Gemeenten beslaan na een herindeling veelal een grotere oppervlakte, ze zouden doorgaans iets meer middelen hebben en daardoor hun taken beter uitvoeren. Daarnaast zouden ze op gelijkere voet staan met de provincie.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

<sup>83</sup> En de Wabo voor wat betreft omgevingsvergunningen.

<sup>84</sup> Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

<sup>85</sup> Provincie Fryslân en N.V. Vitens, Wetter foar letter, Drinkwaterstrategie Fryslân 2050, 29 juli 2021.

<sup>86</sup> Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidskader Gemeentelijke herindeling, 22 maart 2019.

Ambtelijke en bestuurlijke kwetsbaarheid zijn ook redenen om met andere gemeenten samen te gaan werken: de ambtelijke capaciteit bij de gemeenten is doorgaans beperkt en sommige opgaven kunnen zij niet alleen aanpakken.<sup>87</sup>

In 2011 werd de Commissie Koopmans opgericht om in kaart te brengen op welke manier lokale bestuurskracht te vergroten was (zie paragraaf 3.2.1).<sup>88</sup> Deze commissie stelde het adviesrapport “Meer burger, minder bestuur” op. Het rapport adviseerde verschillende gemeenten samen te gaan werken en voorts over te gaan tot herindeling om op die manier bestuurlijk meer slagkracht te krijgen.<sup>89</sup> De inhoud van het advies mondde uit in een Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân, waarin de provincie haar visie op de voorgenomen herindelingen vaststelde.<sup>90</sup>

In 2011, 2014, 2018 en 2019 ontstonden als gevolg van gemeentelijke herindelingen nieuwe gemeenten. Voordat Súdwest-Fryslân ontstond, waren er 31 gemeenten. Het aantal Friese gemeenten daalde van 27 in 2011 naar 18 in 2019. De FUMO geeft aan dat zij als gevolg van gemeentelijke herindelingen rekening hoeft te houden met minder partners tijdens besluitvormingstrajecten en dat dit een positief effect heeft op de samenwerking.<sup>91</sup> Dreef e.a. stellen dat de herindelingen de positie van veel gemeenten onderling gelijkwaardiger maakten omdat er geen gemeente qua inwoneraantal bovenuit steekt en dat de positie van de gemeente Leeuwarden niet als overwegend dominant wordt ervaren.<sup>92</sup> Volgens de provincie zijn gemeenten vaak een aantal jaren zoekende naar hun positie, voordat de (positieve) effecten van de herindeling zichtbaar worden.<sup>93</sup> Een evaluatie van de herindelingen, met uitzondering van die van Súdwest-Fryslân, heeft (nog) niet plaatsgevonden. Bovenstaande opmerkingen zijn dan ook alleen waarnemingen van enkele betrokkenen, geen evaluatie van de herindelingen. Herindelingen hebben zowel positieve als negatieve effecten, zoals onderzoek van Schaap en Van den Dool laat zien. Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat Súdwest Fryslân beter dan haar rechtsvoorgangers in staat is strategische visies te formuleren, beleid te maken, regie te voeren en beschikt over een betere ambtelijke organisatie. Anderzijds bleek twee jaar na de herindeling dat de dienstverlening minder goed was en was de lokale democratie verslechterd (zie ook kader V op de volgende pagina).

---

<sup>87</sup> Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011; Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 3 mei 2022.

<sup>88</sup> Bestaande uit prof. em. dr. L. Koopmans, mr. M.J.H. Marijnen en D.W. de Cloe. De commissie is in het leven geroepen nadat de gemeente Súdwest-Fryslân was ontstaan per 1 januari 2011. De behandeling van deze herindeling leidde in de Tweede Kamer tot de Motie Heijnen, waarin stond dat “het wenselijk is dat hieraan een visie op de bestuurlijke inrichting van de provincie ten grondslag ligt”. Bijlage 1 bij het rapport Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011, p. 21.

<sup>89</sup> Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011.

<sup>90</sup> Provincie Fryslân, Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân, 18 september 2012.

<sup>91</sup> Gebaseerd op een gesprek met de FUMO op 7 februari 2022; er zijn echter ook voorbeelden bekend van heringedeelde gemeenten die juist een dominante positie aannamen.

<sup>92</sup> Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021, p. 35.

<sup>93</sup> Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 3 mei 2022.

#### Kader V: twee decentralisatieparadoxen

Onderzoek van onder meer Schaap en Van den Dool laat zien dat gemeentelijke herindelingen niet alleen de beoogde effecten hebben, maar onder meer een negatieve weerslag hebben op de lokale democratie en, in tijden van bezuinigingen, een verslechterde dienstverlening.<sup>94</sup> Er zijn twee decentralisatieparadoxen met betrekking tot herindelingen: de eerste houdt in dat door decentralisatie het Rijk op lokaal niveau zaken wil regelen, terwijl er tegelijkertijd op lokaal niveau juist schaalvergroting plaatsvindt. De andere paradox is dat als gevolg van die schaalvergroting en decentralisatie de controlerende en kaderstellende rol van de raad verzwakt raakt terwijl decentralisatie de rol van de raad juist beoogt te vergroten.<sup>95</sup>

Op Rijksniveau is er een Beleidskader gemeentelijke herindelingen. Dit kader bevat beoordelings- en toetsingscriteria van gemeentelijke herindelingen. Volgens dit kader heeft de provincie een faciliterende en stimulerende rol bij een herindeling op gemeentelijk initiatief: zij kan gemeenten ambtelijk ondersteunen of specifieke kennis beschikbaar stellen tijdens (en na) het herindelingsproces. Bij herindelingen waarbij de provincie het initiatief neemt, heeft de provincie een regierol en is zij penvoerder van het herindelingsontwerp- en advies. Ook in dit geval heeft de provincie daarnaast nog de hiervoor genoemde faciliterende en stimulerende rol.<sup>96</sup> De herindeling van de Friese gemeenten was volgens de provincie op eigen initiatief en zij koos ervoor om in principe geen herindelingen te initiëren.<sup>97</sup>

Uit gesprekken met samenwerkingsverbanden komt naar voren dat grotere gemeenten in samenwerkingsverbanden meer evenwicht tussen provincie en gemeenten tot gevolg hebben omdat grotere gemeenten vaak meer kennis en capaciteit hebben dan kleinere gemeenten.<sup>98</sup> Kleinere gemeenten zijn, zoals paragraaf 3.3.4 al stelde, minder goed in staat om medewerkers specifiek beschikbaar te stellen voor een project. Vaak is een medewerker minder gespecialiseerd en daardoor belast met meerdere taken en projecten. Medewerkers van grotere gemeenten en provincies kunnen dit volgens de respondenten doorgaans wel.

---

<sup>94</sup> Schaap, L. & Dool, van den, L., Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht, 2014; maar ook Allers, M., Natris, de, J., Rienks, H. & Greef, de, T., Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie, 8 maart 2021, benaderd via <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratiem>, op 14 april 2022;

<sup>95</sup> Boogers, M.J.G.J.A. & Reusing, G.H., Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie, Enschede, November 2018.

<sup>96</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidskader Gemeentelijke herindeling, 22 maart 2019.

<sup>97</sup> Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 3 mei 2022.

<sup>98</sup> Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Fryslân tussen 31 januari en 24 mei 2022.

# 5. Problemen met dubbele pet provincie bij interbestuurlijke samenwerking

## 5.1 Inleiding

Provincies en gemeenten hebben eigen rollen, verantwoordelijkheden en takenpakketten. Beide bestuurslagen werken veelal vanuit hun eigen rol met elkaar samen aan dezelfde vraagstukken. De samenwerking kan schuren doordat de provincie op bepaalde terreinen in een verticale verhouding staat tot de gemeente.

De provincie vertegenwoordigt bovengemeentelijke belangen en die kunnen afwijken van de gemeentelijke belangen. Zoals ook genoemd in hoofdstuk 4 zijn Gedeputeerde Staten – op enkele uitzonderingen na – op alle medebewindstaken toezichthouder en zijn zij over de hele breedte financieel toezichthouder op gemeenten.<sup>99</sup> Verder beschikt de provincie over een ruimtelijk instrumentarium waarmee zij – mocht dat nodig zijn – de gemeente kan overrulen. Zoals uit paragraaf 3.3.4 blijkt, zijn provincies in staat om doorgaans meer capaciteit en middelen voor een samenwerkingsverband in te zetten. Hierdoor bestaat het risico dat zij zich, bedoeld of onbedoeld, hiërarchisch boven gemeenten plaatsen. In deze paragraaf bespreken we welke problemen zich voordoen bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met een meervoudige pet van de provincie.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 4: Welke problemen doen zich voor bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met de meervoudige pet van de provincies? En in welke gevallen kan die meervoudige pet juist interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid bevorderen? We doen dit door in te zoomen op een aantal samenwerkingsverbanden, te weten de FUMO, de RES Fryslân, het Mobiliteitsbureau NO-Fryslân en de samenwerkingsagenda Smallingerland.

---

<sup>99</sup> Deze uitzonderingen staan in Gemeentewet, artikel 124b.

## 5.2 Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing: (niet direct kunnen) toepassen van interbestuurlijk toezicht

De FUMO is een samenwerkingsverband van de provincie Fryslân en alle Friese gemeenten op het gebied van milieu- en omgevingsvergunningverlening. De provincie is daarnaast belast met het interbestuurlijk toezicht op de Wabo-taken van gemeenten.

De FUMO constateert dat de deelnemende gemeenten (mede onder druk van hun slechte financiële positie) bij de start van de omgevingsdiensten inzetten op een laag kwaliteitsniveau van de uitvoering van hun Wabo-taken.<sup>100</sup> Gemeenten hebben niet direct alle verplichte basistaken bij de FUMO ingebracht. De overdracht van (resterende) basistaken van gemeenten aan de FUMO – wettelijk verplicht per 1 juli 2017 – vond plaats per 1 januari 2020.<sup>101</sup>

Wanneer gemeenten tekort schieten op het kwaliteitsniveau van hun Wabo-taken, is de provincie verplicht om door middel van interbestuurlijk toezicht in te grijpen. Dat interbestuurlijk toezicht richt zich op de gemeente, de provincie kan niet ingrijpen bij de FUMO. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo-taken door de omgevingsdienst.<sup>102</sup> Uit een evaluatie door de Commissie Aartsen van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in Nederland blijkt dat het bovenstaande past in een algemene trend van het niet-adequaat functioneren van het toezichtstelsel en dat daardoor omgevingsdiensten hun rol niet naar behoren kunnen invullen.<sup>103</sup> Omdat de provincie zowel deelnemer als eigenaar is én het IBT op gemeenten op de Wabo-taken vervult, is er sprake van rolonzuiverheid door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. Volgens het rapport van Van Aartsen e.a. wordt de professionele afstand tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken hierdoor belemmerd.<sup>104</sup>

## 5.3 RES Fryslân: geen nieuwe windmolens op land

Het bestuursakkoord over 2019-2023 beoogt dat het aantal grotere windmolens niet toeneemt en waar mogelijk afneemt.

---

<sup>100</sup> Gebaseerd op een interview met de FUMO op 7 februari 2022.

<sup>101</sup> FUMO, Ontwerpbegroting 2020: Gemeenschappelijke regeling FUMO, Grou, 2019, p. 5

<sup>102</sup> Gebaseerd op een interview met een medewerker van de provincie Fryslân op 4 mei 2022.

<sup>103</sup> Zie Aartsen, van, J.J., Dalm, V.M., Ekermans, J.C.J., Loon, van, J.M.W.E. & Sorgdrager, W., Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021; Eén van de adviezen van Van Aartsen is het inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten omdat de rollen van provincie en gemeente niet goed uit de verf komen binnen de omgevingsdienst..

<sup>104</sup> Zie Aartsen, van, J.J., Dalm, V.M., Ekermans, J.C.J., Loon, van, J.M.W.E. & Sorgdrager, W., Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021, p. 6 en p. 34.



Nieuwe (grote) windmolens mogen alleen worden geplaatst wanneer meerdere bestaande solitaire windmolens weg worden gehaald. Als voorwaarde stelt de huidige coalitie dat het aantal meters molen in tophoogte dat opgeruimd wordt minimaal gelijk is aan het aantal meters molen dat er voor terugkomt. Molens tot 45 meter tellen niet mee in de som van de windmolens die het veld ruimen. De vervangende windmolens mogen maximaal 100 meter zijn. Bovendien moeten de nieuwe windmolens in gezamenlijk bezit zijn en moet de opbrengst toekomen aan de regio.

Het bestuursakkoord stelt dat de verwachting is dat de bestaande windmolens aangevuld met de lopende plannen voor wind- en andere soorten duurzame energie voldoende is om de doelen in het klimaatakkoord te halen.<sup>105</sup> Dit voornemen werkt door in de RES 1.0 van de provincie Fryslân. Enkele gemeenten, het Wetterskip Fryslân en de Friese Energie Alliantie wilden wel extra windenergie gebruiken om de klimaatdoelen na te streven.<sup>106</sup> In de provinciale omgevingsverordening staat vermeld dat (op enkele uitzonderingen na) “een omgevingsplan geen bouwmogelijkheid voor nieuwe windturbines” verschaft.<sup>107</sup>

## 5.4 Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân: concessieverlening Opstapper

Om de regionale mobiliteit van de regio Noordoost-Fryslân te borgen, werd het Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân opgezet. Dit verzorgt enerzijds en Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer en anderzijds het Opstapper-vervoer. Met het laatste kan een reiziger een reis op maat krijgen: een rit van huis of halte naar een ‘Opstapperknooppunt’ om vandaar verder te reizen met het openbaar vervoer. In principe kan iedereen hier gebruik van maken en is het geen doelgroepenvervoer. Het mobiliteitsbureau heeft als doel de beide vervoersvormen te optimaliseren.

De Opstapper is ingericht als openbaar vervoer (onder meer met vaste haltes en een dienstregeling) en valt daarmee onder de ov-concessie van de provincie. Het doelgroepenvervoer is daarentegen een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Opstapper is onderdeel van de provinciale concessie van het openbaar vervoer, welke in 2022 afloopt. Het Mobiliteitsbureau zou het liefst zien dat het Opstappervervoer bij de gemeentelijke concessie voor doelgroepenvervoer wordt ondergebracht, zodat een verdere integratie van het doelgroepen- en het kleinschalig openbaar vervoer kan worden nagestreefd. Doordat de provincie voornamelijk vasthoudt aan de Opstapper als openbaar vervoer, blijft combinatie van opstapper- en doelgroepenritten lastig. Omdat de combinatie van opstapper- en doelgroepenritten nog onvoldoende tot stand is

---

<sup>105</sup> Gebaseerd op Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2019-2023, Geluk op 1, p. 15

<sup>106</sup> Provincie Fryslân, Regionale Energie Strategie Fryslân, 1 april 2021.

<sup>107</sup> Provincie Fryslân, Omgevingsverordening Fryslân, artikel 6.1 lid 1, conceptversie van 1 februari 2022. Deze wordt op 25 mei 2022 in Provinciale Staten besproken.

gekomen, is de oorspronkelijke doelstelling van het Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân, het borgen van de regionale mobiliteit, nog niet bereikt.<sup>108</sup>

## 5.5 Samenwerkingsagenda Smallingerland: meerdere dingen

De Samenwerkingsagenda Smallingerland ondervond op enkele momenten wrijving tussen het provinciale beleid en de wensen van de deelnemende gemeenten.

De provincie werkt samen met de gemeente Smallingerland aan een aantal projecten middels een gedeelde agenda: de Strategische Samenwerkingsagenda 2013 – 2022 Smallingerland en Provincie Fryslân. Deze agenda werd uitgewerkt in de Investeringsagenda Drachten-Heerenveen. De provincie stelde hiervoor € 24 miljoen beschikbaar. Omdat de kosten van de aanbestedingen van de projecten meevielen en de provincie tijdens de behandeling van de Kadernota van 2013 een tekort constateerde, verlaagde zij eenzijdig het budget voor de Samenwerkingsagenda met € 5 miljoen.<sup>109</sup>

Een indirect knelpunt was dat de gemeente Smallingerland in de gebiedsontwikkeling van de Hegewarren graag op beperkte schaal woningbouw had willen toestaan. Woningbouw in het buitengebied is strijdig met het provinciale ruimtelijke beleid waardoor dit niet kon doorgaan.<sup>110</sup> Met de opbrengsten van deze woningbouw had de gemeente enkele projecten binnen de Samenwerkingsagenda Smallingerland willen bekostigen. De gemeente moest daardoor andere middelen vinden voor het uitvoeren van deze projecten.

## 5.6 Vergelijking tussen de drie provincies

In deze paragraaf vergelijken wij de drie noordelijke provincies op het gebied van interbestuurlijke samenwerking.

Wanneer we het aantal samenwerkingsverbanden waaraan een Noordelijke provincie en Noordelijke gemeente(n) deelnemen per provincie optellen, komen we uit op een totaal van 65. Maar een aantal van deze samenwerkingsverbanden wordt gedeeld met andere provincies: dat zijn dus dubbelstellingen. De provincies Groningen en Drenthe werken in Noord Nederland het vaakst samen; in totaal in vier samenwerkingsverbanden. Daarnaast is er één samenwerkingsverband (de Economic Board Noord Nederland) waaraan alle drie Noordelijke provincies deelnemen. Het werkelijke totale aantal samenwerkingsverbanden in Noord

---

<sup>109</sup> Gebaseerd op een interview met de Samenwerkingsagenda Smallingerland op 23 mei 2022.

<sup>110</sup> Gebaseerd op een interview met de Samenwerkingsagenda Smallingerland op 23 mei 2022.

Nederland waaraan een Noordelijke provincie en ten minste één Noordelijke gemeente deelnemen, komt dan uit op 59.

Tabel 6: samenwerkingsverbanden met gemeenten

	Groningen	Fryslân	Drenthe	Totaal
Netwerksamenwerking	10	14	12	36
Gemeenschappelijke regeling	4	6	2	12
NV	1	2	3	6
Stichting	2	2	2	6
BV	3	1	0	4
Coöperatie	0	1	0	1
Totaal	20	26	19	65

Als we inzoomen op de juridische vormgeving, dan zijn de meeste samenwerkingen te kwalificeren als netwerksamenwerking. Dit is een categorie van overwegend lichte overlegstructuren op basis van een convenant of een samenwerkingsovereenkomst. Deze netwerksamenwerkingen worden vaak ondersteund door een secretariaat of een uitvoeringsbureau. Op een tweede plaats komen de op publiekrechtelijke leest geschoeide gemeenschappelijke regelingen. In alle drie Noordelijke provincies komen daarnaast privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden voor, zoals naamloze vennootschappen (NV's). Een opvallend verschil tussen de provincies is dat Groningen drie maal met gemeenten samenwerkt in een besloten vennootschap (BV), terwijl dit in Drenthe niet gebeurt en in Fryslân één maal. Verder werken alle provincies soms met gemeenten samen in stichtingen.

De juridische vorm van de samenwerking is niet bepalend voor de wijze waarop de provincie zich ten opzichte van de andere deelnemers opstelt. In de manier van samenwerking met gemeenten zijn tussen de drie Noordelijke provincies veel overeenkomsten. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden streven de provincies een gelijkwaardig partnerschap na. De provincies vervullen in de onderzochte samenwerkingsverbanden in het algemeen een ondersteunende rol, brengen kennis, capaciteit en financiële middelen in een samenwerkingsverband en vervullen een netwerkende en lobbyende functie. Een uitzondering op de egalitaire houding die bij de meeste samenwerkingen tussen provincie en gemeenten gebruikelijk is, was de samenwerking van de provincie Drenthe binnen de Waterleidingmaatschappij Drenthe. De provincie bezit 50% van de aandelen. Zij heeft in het verleden gebruik gemaakt van haar dominante positie om besluitvorming over tarieven te sturen.

In geen van de provincies heeft de Rekenkamer aangetroffen dat een interbestuurlijke samenwerkingsrelatie tussen de provincie en de onder toezicht staande gemeente het IBT-oordeel beïnvloedde en vice versa. Ditzelfde geldt voor het financieel toezicht. De manier waarop de provincies hun IBT inrichten verschilt tussen Groningen en Fryslân enerzijds en Drenthe anderzijds. Drenthe hanteert systeemtoezicht. Dit houdt in dat de provincie gemeenten jaarlijks aanschrijft om documenten aan de provincie te zenden. Op basis van deze documenten voert de provincie een gegevenscheck uit. Naast het systeemtoezicht vindt toezicht plaats op basis van

signalen. Groningen en Fryslân maken momenteel de overstap naar het toepassen van maatwerktoezicht. Dit houdt in dat de provincie nadruk legt op het voortraject en op risicogericht handhaven. Door gesprekken vooraf brengen gemeente en provincie gezamenlijk in kaart waar de risicovolle plekken zitten waarop de provincie toezicht houdt.

Een probleem dat in iedere provincie op een vergelijkbare wijze naar voren komt, is dat de provincies geen rechtstreeks IBT op de omgevingsdienst kunnen toepassen. Wanneer sprake zou zijn van taakverwaarlozing, kan de provincie niet ingrijpen bij de omgevingsdienst omdat zij zelf eigenaar en afnemer van deze dienst is. Het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de vergunningverlenings-, toezicht en handhavingstaken (VTH) verloopt indirect via de gemeente. Maar ook dat leidt tot rolonzuiverheid.

Zowel Fryslân als Drenthe hebben hun ruimtelijk instrumentarium gebruikt om de aanleg van hernieuwbare energie aan banden te leggen. In Drenthe gebeurde dit anders dan in Fryslân. In Drenthe zijn de bestaande gemeentelijke ambities tot 2030 geïnventariseerd en Provinciale Staten hebben deze gerespecteerd. De bestaande parken en de gemeentelijke ambities tezamen vormden het uitgangspunt voor het bod dat in de RES is gedaan. In Fryslân ligt in de Verordening Romte vast dat de aanleg van nieuwe windturbines op land nagenoeg onmogelijk is, ondanks de uitdrukkelijke wens van enkele gemeenten om dit wel toe te staan. Waar in Drenthe de horizontale en verticale instrumenten elkaar hebben aangevuld, heeft de verticale inzet van het ruimtelijk instrumentarium in Fryslân de gesprekken over de RES belemmerd.

Een instrument dat provincies inzetten voor het vergroten van de kwaliteit van het gemeentebestuur, is gemeentelijke herindeling. De veronderstelling daarbij is dat gemeentelijke herindeling voor een grotere bestuurskracht van gemeenten zorgt. In Groningen en Fryslân waren tot voor kort nog veel relatief kleine gemeenten. Hier zijn nieuwe gemeenten ontstaan als gevolg van gemeentelijke herindelingen.<sup>111</sup> Beide provincies hebben aangegeven dat de herindelingen (grotendeels) het initiatief zijn geweest van de gemeenten. De voormalige gemeente Haren in de provincie Groningen is opgegaan in de gemeente Groningen op initiatief van de provincie Groningen. Een effect dat sommige samenwerkingsverbanden waarnemen is dat zij met minder partners rekening hoeven houden waardoor besluitvorming eenvoudiger gaat. Daarnaast zouden de verhoudingen tussen de grotere gemeenten en de provincie binnen samenwerkingsverbanden meer in evenwicht zijn. Dat zou komen omdat grotere gemeenten over meer specialistische kennis beschikken en zij beter in staat zijn capaciteit voor de samenwerking vrij te maken.

---

<sup>111</sup>In Drenthe heeft in 1998 al een herindeling plaatsgevonden. Hier speelde dit onderwerp binnen de onderzoeksperiode niet.

# Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

We hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport "Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking in Verticale Verhoudingen". De Noordelijke Rekenkamer onderzoekt op welke wijze de provincie eraan bijdraagt dat gemeentebesturen in geval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren. U behandelt daarmee in het rapport een onderwerp dat ons na aan het hart ligt. Op uw verzoek gaan wij hieronder in op de conclusies en aanbevelingen.

In het rapport behandelt u eerst de verschillende vormen van samenwerking tussen provincie en gemeenten in Fryslân, om vervolgens de mogelijkheden die provincies hebben om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners te zijn uiteen te zetten.

## Conclusie

Uw hoofdconclusie luidt dat de provincie Fryslân een faciliterende en ondersteunende rol aanneemt in veel samenwerkingsverbanden waaraan zij met gemeenten deelneemt. U stelt dat we capaciteit, middelen en ons netwerk ter beschikking stellen om de samenwerking te vergroten en dat gemeenten veelvuldig gebruik maken van deze mogelijkheden. U stelt dat deze inzet van de provincie in een samenwerkingsverband de rol van de gemeenten versterkt om daarin als gelijkwaardig samenwerkingspartner te kunnen samenwerken en dat het de kwaliteit van het gemeentebestuur verbetert. Het verheugt ons om dat te lezen.

U concludeert dat gemeenten door financiële krapte minder geld beschikbaar kunnen stellen voor interbestuurlijke samenwerkingen. Wij erkennen de financiële krapte bij gemeenten en dit baart ons zorgen. Deze financiële krapte ontstaat niet alleen als gevolg van de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten, maar ook door toenemende sociaaleconomische en maatschappelijke problemen (zoals beschreven in het rapport). Bovendien is er sprake van toenemende complexiteit van reeds bestaande opgaven (zoals de energietransitie en klimaatadaptatie).

Voorts stelt u dat er in alle samenwerkingsverbanden vanuit wordt gegaan dat de deelnemers gelijkwaardig aan elkaar zijn. Daarbij kan de provincie met een bredere blik in de samenwerking deelnemen en heeft zij vaak een meer overkoepelend belang dan gemeenten. Wij nemen hier met instemming kennis van. Daarnaast onderschrijven wij uw constatering dat spanning tussen horizontale samenwerking enerzijds en de verticale bevoegdheden van de provincie anderzijds

weinig voorkomt. Het zou overigens een goede zaak zijn geweest indien u deze constatering ook zou hebben getoetst bij een aantal gemeenten.

U geeft aan dat het alleen tussen partijen 'schuurt' in geval van strijdig beleid bij provincie en gemeenten. Daarbij noemt u terecht als voorbeeld de Regionale Energie Strategie (RES), waarbij Provinciale Staten de aanleg van windmolens op land tegenhielden.

Vervolgens stelt u dat op het gebied van interbestuurlijk toezicht (IBT) op de omgevingsdienst (de FUMO) de provincie een dubbele pet heeft. De provincie is namelijk deelnemer aan de FUMO en houdt daarnaast toezicht op de taakuitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bij gemeenten. Dat zou rolonzuiverheid opleveren. Wij herkennen dat niet, althans veel minder.

Het is in de eerste plaats onontkoombaar. Op grond van de wet zijn gemeenten en provincies namelijk verplicht om deel te nemen aan (i.c.) de FUMO. Tevens zijn ze wettelijk verplicht om de zgn. basistaken door de FUMO te laten uitvoeren. De colleges van B&W en GS leggen jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad resp. PS. Daarnaast heeft het college van GS de IBT-taak, die eveneens wettelijk is.

In dit verband merken wij voor de volledigheid op, dat er op dit moment geen interbestuurlijk toezicht wordt gehouden op omgevingsdiensten zoals de FUMO. Omdat de provincie deelnemer is aan de FUMO zou dat, conform de wetssystematiek, moeten worden gedaan door het Rijk. Dat gebeurt echter nog niet. Dit is het zgn. toezichtsgat, zoals dat eerder door de commissie Van Aartsen is benoemd.

Voor wat betreft de rolonzuiverheid stelt u daarnaast zelf op blz. 6 van het eindrapport: "Interbestuurlijke samenwerking enerzijds en financieel/interbestuurlijk toezicht anderzijds vinden gescheiden van elkaar plaats. Het toezicht is onafhankelijk van de interbestuurlijke samenwerking. Gevolgen voor de regie- en toezichtstaken zijn er amper."

Juist vanwege deze scheiding kunnen wij vanuit een onafhankelijke positie onze taak van interbestuurlijk toezichthouder goed vervullen.

### **Aanbevelingen**

1. Gedeputeerde Staten, consulteer samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken (in mandaat) uitvoeren bij de totstandkoming van het IBT-oordeel over die taken.

Ons toezicht richt zich op de taakuitvoering door het bevoegd gezag, zijnde gemeenten. Wij baseren ons oordeel op informatie die de bevoegde gezagen met ons delen (of die zij op grond van wettelijke verplichtingen openbaar maken) en de toezichtgesprekken die wij met toezichtontvangers voeren. De bevoegde gezagen delen hierbij ook informatie die afkomstig is van de FUMO. De FUMO is niet te categoriseren als bevoegd gezag en de wet biedt daarom geen juridische grondslag om (aanvullende) informatie bij de FUMO op te vragen. Wij kunnen ons

bovendien moeilijk voorstellen dat de FUMO ons meer of andere informatie zou kunnen geven dan aan de opdrachtgevers (de colleges van B&W) wordt verstrekt. In die zin zou het consulteren van de FUMO niets wezenlijks toevoegen.

2. Gedeputeerde Staten, evalueer periodiek of de samenwerking verloopt zoals beoogd bij de oprichting van het samenwerkingsverband en in hoeverre de provinciale deelname nog van toegevoegde waarde is.

Zoals ook in uw rapport is aangegeven, zijn er verschillende soorten samenwerkingsverbanden. Voor samenwerkingen met een licht en/of netwerkarakter is deze aanbeveling onzes inziens minder geschikt.

U geeft aan (op blz. 9) dat u zich in uw onderzoek hebt gericht op de samenwerkingsverbanden waaraan zowel de provincie als ten minste een gemeente deelnemen. Als deelnemer is de provincie slechts één van de partijen. Deze partijen zullen gezamenlijk over een eventuele evaluatie moeten beslissen. Als toezichthouder hebben we het over IBT. Dat betekent dat elk jaar al wordt gemonitord hoe de gang van zaken is. In wezen is daarmee het evalueren verweven in de werkzaamheden rond het IBT. Indien er redenen mochten zijn om iets te veranderen, dan vloeit dat volgens ons voort uit dat IBT. Indien het IBT aanleiding geeft om tot een afzonderlijke evaluatie over te gaan, dan zal deze uiteraard worden uitgevoerd.

### **Ten slotte**

De politieke en bestuurlijke context waarin de maatschappelijke opgaven zich afspelen kent een toenemende complexiteit. Zo zijn steeds meer partijen betrokken bij (bovenlokale en/of regionale) opgaven. Maatschappelijke opgaven zijn daarmee al lang niet meer het exclusieve domein van één overheidslaag of zelfs maar de overheid alleen.

Dit brengt een veranderende rol van de provincie en andere vormen van (interbestuurlijke) samenwerking met zich mee. Als gezamenlijke Friese overheden werken we er naartoe om de samenwerking te intensiveren en waar mogelijk meer als één overheid op te treden. Dat vergt moderne overheden die beschikken over voldoende adaptief vermogen: een Fryslân met moderne, samenwerkende en responsieve overheden.

Het recente onderzoek naar het 'Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Fryslân' (Berenschot/RUG Campus Fryslân) bevestigt onze opvatting dat gezamenlijk optrekken op basis van gelijkwaardigheid kan helpen om de maatschappelijke opgaven in Fryslân het hoofd te bieden.

In dat verband willen wij opmerken dat er op het gebied van verdere verbetering van interbestuurlijke samenwerking in Fryslân al het een en ander gebeurt. Het gaat daarbij om te beginnen om omgangsvormen: niet het instigeren van competitief gedrag maar het streven naar horizontaal en egalitair bestuur.

Mede hiervoor is er een zogeheten Friese Bestuurdersdag waar alle bestuurders van verschillende gremia samenkomen en met elkaar praten over gemeenschappelijke vraagstukken. Ook komen gemeenschappelijke commissievergaderingen voorbij.

Voorts is er de Friese bestuurstafel. Onze Commissaris is daar voorzitter van en verder zijn de VFG, het WF en de gemeente Leeuwarden vertegenwoordigd. Ook dit zorgt voor een horizontale manier van samenwerken.

Daar komt bij dat de afgelopen jaren de provincie en de gemeenten door de gemeentelijke herindeling ook qua omvang nader naar elkaar toe zijn gegroeid.

Ten slotte hebben onze oud-directeur en het afdelingshoofd Bestuurszaken in de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met alle Friese burgemeesters, wethouders (portefeuille bedrijfsvoering) en (gemeente)secretarissen. Daarbij is gekeken welke ideeën er zijn om interbestuurlijke samenwerkingskansen in Fryslân beter te benutten. Hieraan zal de komende tijd nog een vervolg worden gegeven.

Wij onderschrijven - net als de Noordelijke Rekenkamer - het belang van interbestuurlijke samenwerking. Het rapport heeft ons een overzicht gegeven van de verscheidene typen samenwerkingsverbanden waaraan wij deelnemen en de instrumenten die de provincie heeft om gemeentebesturen in geval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie te kunnen laten fungeren. Het doet ons deugd om te lezen dat onze samenwerkingspartners onze inzet erkennen en waarderen.



# Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân, d.d. 14 september 2022, geeft de Noordelijke Rekenkamer aanleiding tot het schrijven van een nawoord.

De rekenkamer beveelt aan samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken uitvoeren te consulteren bij de totstandkoming van het IBT-oordeel. Gedeputeerde Staten stellen, dat zij hun oordeel baseren op wat de bevoegde gezagen met hen delen en dat de FUMO geen bevoegd gezag is. Tegelijkertijd blijken Gedeputeerde Staten van Drenthe de RUD Drenthe wel degelijk als extra informatiebron te benutten.

Tevens beveelt de rekenkamer aan periodiek te evalueren of de samenwerking nog loopt zoals beoogd. Voor samenwerkingen met een licht of netwerk karakter vinden Gedeputeerde Staten deze aanbeveling minder geschikt. Ook stellen zij dat de provincie slechts één van de partijen is en dat het evalueren verweven zit in de werkzaamheden rond het IBT. De Noordelijke Rekenkamer wil Gedeputeerde Staten het voorbeeld van Drenthe voorhouden waar een ‘Kader lichte samenwerkingsverbanden’ wordt opgesteld. Dit kader voorziet in het vastleggen van een evaluatiemoment, met als doel te toetsen of de aangegane samenwerking nog in overeenstemming met de bedoeling is.

# Bijlage 1: Literatuur en bronnen

## Schriftelijke bronnen:

- Aartsen, van, J.J., Dalm, V.M., Ekelmans, J.C.J., Loon, van, J.M.W.E. & Sorgdrager, W., Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021
- Allers, M., Natris, de, J., Rienks, H. & Greef, de, T., Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie, 8 maart 2021
- Boogers, M.J.G.J.A. & Reusing, G.H., Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie, Enschede, November 2018
- Commissie Koopmans, Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, 15 maart 2011
- Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L., Berg, van der, C., Het BRE Fryslân, 14 december 2021
- Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, Winsum, 28 december 2021
- FUMO, Ontwerpbegroting 2020: Gemeenschappelijke regeling FUMO, Grou, 2019.
- Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten, 2020.
- Herweijer, M. Grondwet en intergemeentelijke samenwerking, in: Bovend'Eert P.P.T., e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Deventer: Kluwer 2011
- Herweijer, M., Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?, Bestuurswetenschappen 2011, nr. 3
- IPO, Brief van IPO aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Klimaat, Onderwerp: Financiële positie gemeenten, 12 oktober 2020
- IPO, Financieel toezichtsverslag 2021, verslag over het provinciaal financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 2021, 31 maart 2021
- Kranenburg, R., Het Nederlandsche Staatsrecht. Tweede deel, Haarlem: Tjeenk Willink, H.D., & Zoon N.V., 1947
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidskader Gemeentelijke herindeling, 22 maart 2019
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2014 – 2021
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016

- Noordelijke Rekenkamer, Regionale democratie vergt energie, Assen, 30 november 2021
- ProFacto i.o.v. Provincie Fryslân, Evaluatie en doorontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht, Groningen, april 2019
- Provincie Fryslân, Begroting 2022
- Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2019-2023, Geluk op 1
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2015-2019 Mei elkenien foar elkenien
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord: Nije enerzjy foar Fryslân - 2011-2015
- Provincie Fryslân, Discussienotitie Democratische Vernieuwing, 3 mei 2020
- Provincie Fryslân, Nota samenwerkingsrelaties, december 2013
- Provincie Fryslân, Omgevingsverordening Fryslân, conceptversie van 1 februari 2022
- Provincie Fryslân, Protocol Verbonden Partijen, 27 februari 2019
- Provincie Fryslân, Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Fryslân, 18 september 2012
- Provincie Fryslân & N.V. Vitens, Wetter foar letter, Drinkwaterstrategie Fryslân 2050, 29 juli 2021
- Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, 2003
- Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2019
- Schaap, L. & Dool, van den, L., Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht, 2014
- Significant Synergy, Evaluatie Jobinder, Onderzoek naar de realisatie van de doelstellingen, opbrengsten en toekomst van Jobinder, 20 mei 2021
- Theissen, F., Westerbeek, J., Pham, T., Stikvoort, S., Duursma A., en Groen, D. van, Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof adviseurs en Kwink Groep, 2020
- Winter, H.B., Munneke, S.A.J., Geertsema, J.B., Krol, E, Ridder, de, J., Struiksma, N., Veen, C., Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto, Groningen 2017

#### Websites:

- Nederlandse Rechtsstaat:  
<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-135-gemeenschappelijke-regelingen/>
- Provincie Fryslân – Interbestuurlijk toezicht: <https://www.fryslan.frl/interbestuurlijk-toezicht>
- Regioatlas: <https://www.regioatlas.nl/samenwerkingsverbanden/>
- Rijksoverheid – Interbestuurlijk toezicht op gemeenten:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>
- Rijksoverheid – Vergunningen, toezicht en handhaving:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezonde-en-veilige-leefomgeving/vergunningen-toezicht-en-handhaving>
- Rijksoverheid – Wet bestuur en toezicht rechtspersonen:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2021/06/15/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen/Informatieblad+Wet+bestuur+en+toezicht+rechtspersonen.pdf>

# Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

## Naam

Berg, van den, Caspar  
Brink, Gerrit  
Brok, Arno  
Dijkstra, Jacob  
Feen, van der, Marjan  
Hannema, Jelle  
Hofstra, Pieter  
Jansen, Dolf  
Koenders, Ingvar  
Koopmans, Petra  
Maasbommel, Paul  
Ridder, de, Ko  
Visser, Evert  
Vriese, Jacob  
Winter, Heinrich  
Zoodsma, Ronald

## Functie

Hoogleraar Bestuurskunde  
Teamleider Toezicht en Ondersteuning Provincie Fryslân  
Commissaris van de Koning Provincie Fryslân  
Controller Jobinder Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân  
Programmamanager Regiodeal Noordoost-Fryslân  
Directeur N.V. Vitens  
Directeur Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing  
Beleidsmedewerker Bestuurlijke Organisatie provincie Fryslân  
Senior-beleidsadviseur Kwaliteit Openbaar Bestuur  
Afdelingshoofd bestuurszaken  
Coördinator Jobinder Mobiliteitsbureau Noordoost-Fryslân  
Em. Hoogleraar vergelijkend publiek management  
Secretaris Samenwerkingsagenda Smallingerland  
Projectleider Waddenglas, gemeente Waadhoeke  
Hoogleraar Bestuurskunde  
Programmacoördinator ANNO III