

Samen voor de publieke zaak


Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking
in Verticale Verhoudingen in Groningen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Samen voor de publieke zaak

Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking
in Verticale Verhoudingen in Groningen



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

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen.....	5
Aanleiding en vraagstelling.....	5
Conclusies.....	5
Aanbevelingen	9
1. Aanleiding en vraagstelling	10
1.1 Aanleiding en vraagstelling	10
1.2 Onderzoeksaanpak.....	11
1.3 Leeswijzer.....	12
2. Interbestuurlijke samenwerking tussen provincie en gemeente	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Overzicht samenwerkingsverbanden tussen gemeente en provincie	13
2.3 Juridische vorm samenwerking	16
2.4 Een verplicht of vrijwillig karakter.....	17
3. De samenwerkende provincie	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Beleid over kwaliteit openbaar bestuur en samenwerking	19
3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden	20
4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking	26
4.1 Inleiding.....	26
4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur	26
4.3 Interbestuurlijk toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur	27
4.4 Financieel toezicht en kwaliteit van het gemeentebestuur	31
4.5 Ruimtelijke regie en kwaliteit van het gemeentebestuur	33
4.6 Gemeentelijke herindelingen.....	35
5. Problemen met dubbele pet provincie bij interbestuurlijke samenwerking	38
5.1 Inleiding.....	38
5.2 Omgevingsdienst Groningen en het IBT.....	39
5.3 Vergelijking tussen provincies	39
Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen.....	42
Nawoord Noordelijke Rekenkamer.....	45
Bijlage 1: Literatuur en bronnen	46
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden.....	48

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Gemeenten en provincies werken op verschillende beleidsterreinen horizontaal samen. Op enkele terreinen heeft de provincie ook een verticale verhouding ten opzichte van gemeenten. De provincie is op bepaalde beleidsterreinen toezichthouder op de gemeente, ze vertegenwoordigt bovengemeentelijke belangen en doorgaans is zij beter in staat om middelen en mensen beschikbaar te stellen dan gemeenten. De vraag is in hoeverre dit een 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 Groningen 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 nauwelijks voor. Alleen op het gebied van interbestuurlijk toezicht op de omgevingsdienst heeft de provincie een dubbele pet: zij neemt zelf deel aan de Omgevingsdienst Groningen 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 Groningen?

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 Groningen 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. Zij kan partijen met elkaar in contact brengen en bij belangentegenstellingen bemiddelen. Volgens enkele samenwerkingsverbanden kan het aankaarten van sociale problematiek in bepaalde regio's nog wat beter uit de verf komen.

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 Groningen probeert sinds 2017 door middel van invoering van het maatwerktoezicht toezicht haar IBT te intensiveren.

De mogelijkheden om IBT als instrument te gebruiken om gemeenten in staat te stellen om 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 staan onder preventief toezicht ofwel als gevolg van herindelingen danwel vanwege 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 Groningen heeft een aantal gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. De gedachte vanuit de provincie is steeds dat het initiatief voor herindeling bij de gemeenten zelf wordt gelaten. De herindeling van de gemeente Haren bij Groningen en Ten Boer is hierop een uitzondering. In dit geval initieerde de provincie de herindeling zelf omdat de provincie de zelfstandigheid van die gemeente niet mogelijk achtte. 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 vrijwel 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. De provincie werd in het verleden als dominant ervaren maar dit is in de loop der tijd veranderd.

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 ODG 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 ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken belemmerd.

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 op de regie- en toezichtstaken zijn er weinig.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat sommige samenwerkingsverbanden meeschrijven aan beleid, zoals de waterbedrijven en de RES. In minder directe mate, de regiovisie Groningen-Assen zorgt voor input voor beleid op strategisch vlak.

Inzet van mensen en financiële middelen van de provincie in een samenwerkingsverband versterkt de rol van de gemeente om daarin als gelijkwaardig samenwerkingspartner te kunnen samenwerken dan dat het 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 Groningen is advies ingewonnen. Het toezicht wordt hier volgens wetenschappelijke inzichten versterkt. IBT wordt horizontaler ingestoken. De provincie 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 Groningen gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden om op die manier de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Inzichten waaruit de negatieve gevolgen van herindelingen blijken, zijn hier niet in meegenomen. Maar een grondige evaluatie van de herindelingen ontbreekt.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, consulteer en informeer bij samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken (in mandaat) uitvoeren voor de totstandkoming van een oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering.

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 ODG. Het verdient aanbeveling in het kader van het IBT de ODG te consulteren over de uitvoering van de omgevingstaken die de gemeenten bij de ODG hebben belegd. In het kader van de rolzuiverheid: de ODG 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 provincies en gemeenten. Terreinen waarop provincies en gemeenten zich met elkaar over buigen zijn bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, energietransitie, milieuvraagstukken, krimp, leefbaarheid en cultuur.¹

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?

¹ 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?²
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 heel veel vormen van samenwerking. Wij keken alleen naar 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.³ Uit dit databestand zijn de samenwerkingsverbanden geselecteerd waaraan de provincie Groningen en ten minste één Groningse 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. We hebben geïnventariseerd waar de plus- en minpunten in een samenwerking zaten. 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.

² Zoals provinciale regelgeving, interbestuurlijk en financieel toezicht op gemeenten.

³ 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 Groningen 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 strategische visieontwikkeling en input vormen voor provinciaal en gemeentelijk beleid (zoals de Regiovisie Groningen-Assen), sociaaleconomische ontwikkeling van een regio (zoals de regiodeals) en de praktische uitvoering van werkzaamheden (zoals het

Waterbedrijf Groningen). 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 Groningen als Groninger gemeenten deelnemen.⁴ 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 Groningen tot de volgende samenwerkingsverbanden (zie tabel 1).

Tabel 1: samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen (2020)

Organisatie	Deelnemende gemeente(n) en waterschappen
Met de provincie Groningen als deelnemer	
1. Aanpak Ring Zuid	Gemeente Groningen
2. Akkoord van Groningen	Gemeente Groningen
3. Biblionet Groningen	9 Groningse gemeenten
4. Blauwe Stad B.V.	Gemeente Oldambt
5. CSV Amsterdam B.V.	Gemeente Groningen
6. Duurzaam GWW 2.0 (Green Deal)	Gemeente Groningen
7. Enexis Holding N.V.	Samenwerking van 5 provincies en onder meer de Groninger gemeenten Eemsdelta, Groningen, Oldambt, Pekela, Stadskanaal en Veendam
8. Groningen Seaports	Gemeenten: Eemsdelta en Het Hogeland
9. N.V. Waterbedrijf Groningen	Alle Groningse gemeenten
10. Omgevingsdienst Groningen	Alle Groningse gemeenten
11. Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.	Gemeente Groningen
12. Regiodeal Oost-Groningen	Gemeenten: Midden-Groningen, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Westerwolde.
13. RES Groningen	Alle Groningse gemeenten Waterschappen Hunze en Aa's & Noorderzijlvest
14. Routebureau Groningen (uitgevoerd door Landschapsbeheer Groningen)	Alle Groningse gemeenten
15. Stichting Ondernemerstrefpunt	Gemeente Groningen
16. Verkeers- en Vervoersberaad Groningen	Alle Groningse gemeenten
Met de provincie Groningen en Drenthe als deelnemer	
17. Agenda voor de Veenkoloniën (Regiodeal Regio Deal Natuurinclusieve landbouw)	Gemeenten: Midden-Groningen, Oldambt, Stadskanaal, Pekela, Veendam, Westerwolde, Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen, Coevorden, Midden-Drenthe;

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

	Waterschappen: Hunze en Aa's en Vechtstromen
18. OV-bureau Groningen-Drenthe	Gemeente Groningen
19. Publiek Vervoer Groningen Drenthe	Alle Groningse en Drentse gemeenten
20. Regio Groningen-Assen (Regiovisie Groningen-Assen 2030)	Gemeenten: Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen, Westerkwartier, Assen, Noordenveld, Tynaarlo
Met de drie Noordelijke provincies als deelnemer	
21. Economic Board Noord Nederland	Gemeenten: Groningen, Assen, Emmen en Leeuwarden

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. Er is ook een dergelijk gesprek gevoerd met een provincie-medewerker om te achterhalen bij welke samenwerkingsverbanden mogelijk knelpunten tussen horizontale samenwerking en verticale inzet van provinciale bevoegdheden optreden.

Op basis van deze gesprekken heeft de Noordelijke Rekenkamer een selectie gemaakt voor het voeren van nadere gesprekken. 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. De samenwerkingsverbanden waarmee wij gesprekken hebben gevoerd staan in tabel 2.

Tabel 2: samenwerkingsverbanden waarmee gesprekken zijn gevoerd

Organisatie	In vogelvlucht	Reden selectie
Wettelijke bevoegdheden		
N.V. Waterbedrijf Groningen	Het waterbedrijf zorgt voor de levering van drinkwater aan de inwoners van de provincie Groningen.	Wettelijke taken, ruimtelijke aspecten
Omgevingsdienst Groningen	De Omgevingsdienst Groningen zorgt voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken op het gebied van milieu, bouwen en wonen.	Wettelijke taken, potentieel probleem toezicht Wabo-taken
OV-bedrijf Groningen-Drenthe	Verzorgt het provinciale streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe.	Wettelijke taken

Geen wettelijke bevoegdheden		
Publiek Vervoer Groningen-Drenthe	Verzorgt doelgroepenvervoer binnen de provincies Groningen en Drenthe.	Mogelijk knelpunt financieel toezicht
Regiodeal Oost-Groningen	De Regiodeal Oost-Groningen richt zich op het vergroten van de brede welvaart op een viertal vlakken: leren, werk en inkomen, gezondheid en leefomgeving.	In drie provincies regiodeal onderzocht
Regiovisie Groningen-Assen	Samenwerkingsverband dat beleidsmatig samenwerkt op de thema's economie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en wonen.	Willekeurige selectie
RES Groningen	De energieregio wordt gevormd door de Groninger gemeenten, provincie Groningen en de twee waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's. Diverse stakeholders (o.a. bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook netwerkbeheerders en belangenverenigingen) voorzien de regio van advies.	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 Groningen samen met gemeenten deelneemt. Met name voor de wat 'lichtere' 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 vijf gevallen berust de provinciale samenwerking met 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. Groningen Seaports 2. <u>Omgevingsdienst Groningen</u> 3. <u>OV-bureau Groningen-Drenthe</u> 4. <u>Publiek Vervoer Groningen Drenthe</u>
Stichting	5. Biblionet Groningen 6. Stichting Ondernemerstrefpunt
Naamloze Vennootschap	7. <u>N.V. Waterbedrijf Groningen</u>
Besloten Vennootschap	8. Blauwe Stad B.V. 9. CSV Amsterdam B.V. 10. Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.
Netwerksamenwerking	11. Aanpak Ring Zuid 12. Agenda voor de Veenkoloniën 13. Akkoord van Groningen 14. Duurzaam GWW 2.0 (Green Deal) 15. Economic Board Noord Nederland 16. <u>Regiodeal Oost-Groningen</u> 17. <u>Regiovisie Groningen-Assen</u> 18. <u>RES Groningen</u> 19. Routebureau Groningen 20. Verkeers- en vervoersberaad Groningen

2.4 Een verplicht of vrijwillig karakter

Een belangrijke vraag is in hoeverre samenwerking kan worden verplicht.⁵ De Grondwet regelt in artikel 135 dat er wettelijk 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 autonome taakuitoefening.⁶ Ten aanzien van medebewindstaken werd dit ook vóór de Grondwetherziening van 1922 al mogelijk geacht.⁷

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.⁸ Van de samenwerkingsverbanden in tabel 1 zijn de Omgevingsdienst Groningen en het Verkeers- en Vervoersberaad Groningen een invulling van een wettelijk plicht samenwerking aan te gaan. Het verplichte karakter van een samenwerkingsverband kan ook

⁵ 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.

⁶ Nederlandse Rechtsstaat, <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.

⁷ 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.

⁸ 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.

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.⁹

⁹ 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 zijn 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 Groningen geeft in haar coalitieakkoorden aan op welke manier zij de samenwerking met andere overheden ambieert. Provinciale Staten van Groningen hebben verder in de Nota verbonden partijen hun sturingsmogelijkheden in kaart gebracht.¹⁰ Deze nota geeft geen inhoudelijke richting aan de wijze waarop Provinciale Staten met de verbonden partijen willen omgaan.

3.2.1 Coalitieakkoorden

De provincie Groningen geeft in haar coalitieakkoorden aan dat zij gemeenten input wil laten leveren voor de wijze waarop de provincie met ze samenwerkt. Tijdens een eerdere collegeperiode sloot zij gemeentelijke herindeling om de bestuurskracht te vergroten niet uit (paragraaf 4.6 gaat hier verder op in).¹¹ De provincie Groningen benoemt dat zij de kaders stelt maar dat daarbinnen veel ruimte voor inbreng is. De term 'vertrouwen' komt in twee van de drie akkoorden terug als pijler waarop de samenwerking moet steunen.¹² In het meest recente

¹⁰ Provincie Groningen, Nota Verbonden Partijen, 21 januari 2016.

¹¹ Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! - 2011-2015, p. 3.

¹² Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! - 2011-2015; Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Vol Vertrouwen - 2015-2019.

coalitieakkoord benadrukt de provincie haar rol als middenbestuur, om in die positie te fungeren als een brug tussen de gemeente en het Rijk.¹³

In de coalitieakkoorden komt niet naar voren welke rol de provincie beoogt in de verschillende samenwerkingsverbanden.

3.2.2 Provinciale begroting

De provincie Groningen concretiseert doelstellingen uit de coalitieakkoorden in de begrotingen. In de huidige coalitieperiode staat hierover het volgende: “In de snel veranderende samenleving is samenwerking een vereiste. Langs deze weg geven wij ook vorm aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dat betekent dat we als provincie een betrouwbare en transparante partner in samenwerking met gemeenten en andere externe partners zijn. Samenwerking betekent ook het bevorderen van participatie en draagvlak bij beleidsvorming en bij kennisontwikkeling van het openbaar bestuur.”¹⁴

In de begroting van 2022 staan doelstellingen en streefwaarden geformuleerd met betrekking tot het financieel en interbestuurlijk toezicht. De provincie Groningen hanteert als streefwaarde voor het toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 100% voor het “tijdig [...] in kennis stellen van het voor hen van toepassing zijnde begrotingstoezicht voor het komende jaar”.¹⁵ Die 100% is voor 2019 en 2020 ook gerealiseerd. Bij het toezicht op de Archiefwet is over 2019 een percentage van 55% gerealiseerd en in 2020 60%. Waar de provincie deze percentages op baseert en hoe ze deze meet is niet duidelijk. Voor meer informatie over het interbestuurlijk en financieel toezicht, zie hoofdstuk 4.

3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden

3.3.1 De Groninger samenwerkingscultuur

De opstelling 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 Groningen.¹⁶ Volgens dit onderzoek is de bestuurscultuur van de provincie Groningen enerzijds daadkrachtig, maar wordt die anderzijds gekenmerkt door zaken die in het verleden speelden die ‘blijven hangen’. De verhouding stad-ommand is ook kenmerkend. De gemeenten in het ommeland zijn meer in zichzelf gekeerd, op zichzelf aangewezen en gefocust op de korte termijn, in tegenstelling tot de gemeente Groningen. Die zou als dominant worden ervaren in de bestuurlijke verhouding met de andere gemeenten in de

¹³ Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Verbinden Versterken Vernieuwen - 2019-2023, p. 5.

¹⁴ Provincie Groningen, Begroting 2022, p. 99.

¹⁵ Zie paragraaf 7.3 uit Deel 2 van de provinciale begroting over 2022. Provincie Groningen, Begroting 2022, pp. 104-105.

¹⁶ Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021.

provincie. Nieuwe gemeenten die ontstonden na de herindeling zijn zich volgens Dreef e.a. gaan heroriënteren op hun positie en vinden “gaandeweg hun weg als middelgrote gemeente met een stevigere positie”.¹⁷ Sommige samenwerkingsverbanden ervaren de provincie Groningen als dominant in de bestuurlijke verhouding tussen de provincie en de regio maar wel minder dan in het verleden: de provincie zou zich nu geïnteresseerder opstellen dan voorheen en een meer faciliterende rol aannemen.¹⁸ Velen stellen wel dat de rol van provincie veranderd is.¹⁹ Daar waar de provincie in het verleden veel bij gemeenten over de schouder meekeek, is de provincie minder prominent aanwezig en stelt zich meer faciliterend en ondersteunend op.

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). In de interviews geven de meeste samenwerkingsverbanden aan de gelijkwaardige opstelling van de provincie te herkennen.²⁰ In een enkel geval worden binnen de samenwerkingsverbanden besluiten genomen op basis van consensus, namelijk bij de Regiovisie Groningen-Assen. 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: bij N.V. Waterbedrijf Groningen heeft de provincie 10% van de aandelen in handen.²¹

Kader I: Wettelijke regelingen stemverhoudingen van enkele typen samenwerkingsverbanden

Bij Besloten en Naamloze Vennootschappen (B.V. en N.V.) is de wettelijke hoofdregel²² 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.²³

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 er kan 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.²⁴ Eenvoudiger geformuleerd betekent dit dat een enkele bestuurder of commissaris maximaal 50% van de stemmen mag hebben.

¹⁷ Gebaseerd op Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021, p. 36.

¹⁸ Gebaseerd op Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021, pp. 36-37.

¹⁹ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

²⁰ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

²¹ In de aandelenverhouding heeft de provincie Groningen 10% van de aandelen in handen.

²² Op deze hoofdregel zijn uitzonderingen mogelijk.

²³ 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-I-2017.pdf>

²⁴ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2021/06/15/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen/Informatieblad+Wet+bestuur+en+toezicht+rechtspersonen.pdf>

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 bepaald hoeveel leden iedere deelnemer naar het 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.²⁵

3.3.3 Een ondersteunende provincie

Als dit binnen de eigen (beleids)agenda past, ondersteunt de provincie Groningen de interbestuurlijke samenwerking. Zij kan dat op verschillende manieren doen: kennis en capaciteit ter beschikking stellen en financiële middelen, zoals subsidies en leningen verstrekken. De meerwaarde van de provincie in het ondersteunen van het samenwerkingsverband door faciliteren, stimuleren en lobbyen wordt breed erkend, zo blijkt uit interviews.²⁶

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden komt – gevraagd en ongevraagd – regelmatig naar voren dat gemeenten in een interbestuurlijke samenwerking vaak te maken hebben met een gebrek aan middelen, capaciteit of deskundigheid.²⁷ Deze bevinding werd ook al gedaan in het BRE-onderzoek van Dreef e.a. Zij constateren dat een gebrek aan capaciteit en middelen vooral zou gelden voor samenwerking op niet-verplichte onderwerpen. Dreef e.a. geven aan dat door de recente gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen de afhankelijkheid van de provincie minder is geworden, maar dat ook de heringedeelde gemeenten financieel gezien nog veel op de provincie leunen.²⁸

Anders dan Dreef e.a. constateren, blijkt uit ons onderzoek dat de schaarste aan middelen, capaciteit en deskundigheid ook een probleem is bij de uitvoering van verplichte taken. Uit de gesprekken maken wij op dat het gebrek aan financiële middelen gemeenten bijvoorbeeld noopt te kiezen voor een laag uitvoeringsniveau van de taken die zij bij de omgevingsdienst hebben belegd.²⁹ De Omgevingsdienst Groningen en een aantal andere partijen geven aan dat de provincie meer werk kan maken van het aanklaarten van dit probleem hierover bij het Rijk. Het gebrek aan middelen is een probleem dat de uitvoering van gemeentelijke taken in de volle breedte raakt. Het beeld dat veel gemeenten hebben, is dat de provincie beschikt over meer financiële middelen die zij vrij kan besteden dan gemeenten. Ook kan de provincie meer capaciteit vrijmaken en beschikt zij over specifiekere deskundigheid (zoals het geval bij de RES).

De werkwijze waarin de provincie samenwerkingsverbanden met (financiële) middelen, capaciteit en deskundigheid de samenwerking 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.

²⁵ 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.

²⁶ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

²⁷ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

²⁸ Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021, pp. 54 e.v.

²⁹ Gebaseerd op een gesprek met de Omgevingsdienst Groningen op 17 februari 2022.

3.3.4 Inbreng van kennis, capaciteit en middelen

Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden noemen vaak dat de provincie specifieke kennis inbrengt.³⁰ Met name de kleinere gemeenten vinden het lastig om voldoende capaciteit voor de werkzaamheden in de samenwerkingsverbanden vrij te maken. Daarnaast zijn medewerkers van kleinere gemeenten 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. In de Regio Groningen – Assen werd bijvoorbeeld gezegd dat kleine gemeenten kunnen meeliften op de kennis en middelen van de grotere deelnemers.³¹

Een voorbeeld van een geval waarin data wordt gedeeld is de gemeenschappelijke regeling Publiek Vervoer Groningen-Drenthe. Publiek Vervoer regelt de aanbesteding en het contractbeheer van het gemeentelijke doelgroepenvervoer, waaronder het Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, de hubtaxi, buurtbussen en stadsvervoer. Alle gemeenten van Groningen en Drenthe nemen deel aan de gemeenschappelijke regeling Publiek Vervoer. De provincies Groningen en Drenthe zijn indirect vertegenwoordigd doordat de directeur van het OV-Bureau Groningen-Drenthe aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Publiek Vervoer deelneemt.³² Via de samenwerking met het OV-Bureau kan afstemming worden gezocht tussen het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer. Het OV-Bureau heeft veel kennis en data over vervoer en zet die in de samenwerking regelmatig in. Het OV-Bureau heeft veel data over vervoerstromen die hetzelfde gebied beslaan als het verzorgingsgebied van Publiek Vervoer.

Publiekrechtelijke samenwerking kan vele vormen aannemen. Het kan bij samenwerking op basis van de Wgr gaan om een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid, met 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). Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, zoals het OV-Bureau Groningen-Drenthe, de Omgevingsdienst Groningen en Publiek Vervoer Groningen-Drenthe, 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 Oost-

³⁰ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

³¹ Gebaseerd op een gesprek met de Regiovisie Groningen-Assen op 8 maart 2022.

³² De provincies Groningen en Drenthe nemen op hun beurt weer deel aan het bestuur van het OV-Bureau Groningen-Drenthe. Overigens heeft Publiek Vervoer geen Algemeen bestuur/Dagelijks bestuur omdat zij een bedrijfsvoeringsorganisatie is. Zij heeft een enkelvoudig bestuur met 7 wethouders en de directeur van het OV-Bureau. Het bestuur kan geen formele besluiten nemen maar slechts adviezen uitschrijven aan alle colleges die op hun beurt een besluit kunnen nemen. Gebaseerd op een gesprek met Publiek Vervoer Groningen-Drenthe op 3 maart 2022.

Groningen³³ en de Regiovisie Groningen-Assen. 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 beschikbaar stellen 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 beschikbaar stellen 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 Omgevingsdienst Groningen worden genoemd. Bij de start van de Omgevingsdienst Groningen brachten gemeenten een wisselende kwaliteit van uitvoering in en verscheidene zaten in meer of mindere mate aan de ondergrens. Er is bij gemeenten het besef dat zij weinig middelen voor de omgevingsdienst beschikbaar stellen en dat dit leidt tot kwaliteitsvermindering, maar gemeenten 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. Omgevingsdiensten zijn opgezet om de kwaliteit van het milieutoezicht te verbeteren. In 2016 werd de omgevingsdienst geëvalueerd. Hieruit bleek dat de eigenaars- en opdrachtgeversrol niet adequaat werd ingevuld, de basis van de organisatie nog niet op orde was en dat er op het gebied van de inzet van middelen nog verbetering mogelijk was.³⁴ Naar aanleiding hiervan werd een verbeterplan opgesteld om hierin stappen te zetten.³⁵ De provincie is veeleer de partij die nieuwe onderwerpen oppakt en zorgt voor het opleiden van nieuwe mensen binnen de omgevingsdienst en die verder de ontwikkelingen uit het verbeterplan voor een groot deel bekostigt.³⁶

In het kader van de RES heeft de provincie ook kennis, middelen en capaciteit ingebracht. Bij de start van de RES dekde de provincie een groot deel van de kosten. Gemeenten droegen bij naar inwonertal. De provincie Groningen zorgde voor ambtelijke capaciteit tijdens het opstellen van de RES 1.0 in werkgroepen, bestaande uit ambtenaren van de Groninger gemeenten en de provincie Groningen. Gemeenten hadden minder mensen tot hun beschikking dus zorgde de provincie voor meer capaciteit om het opstellen van de RES mogelijk te maken. De provincie was niet in elke werkgroep de voorzitter en werkte samen met de gemeenten aan het opstellen van de RES.³⁷

³³ In het geval van de Regiodeal Oost-Groningen is het programmabureau ondergebracht bij het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan.

³⁴ Zie ook: BMC i.o.v. Omgevingsdienst Groningen, Evaluatie Omgevingsdienst Groningen, Groningen, 2016.

³⁵ Omgevingsdienst Groningen, Verbeterplan Omgevingsdienst Groningen, 7 september 2016.

³⁶ Gebaseerd op een interview met de Omgevingsdienst Groningen op 17 januari 2022.

³⁷ Zie ook RES Groningen. (2020). Regionale energie strategie Groningen, concept RES & Stuurgroep RES Groningen, Voorstel beheer financiën RES, Bijlage voor Plan van Aanpak RES 1.0, 6 september 2019; Gebaseerd op een interview met een medewerker van de provincie Groningen op 13 april 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 de regionale samenwerking 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.³⁸

De provincie heeft door de schaal waarop zij opereert overzicht over allerlei partijen binnen de regio en staat zij hiermee in contact en dan met name wanneer sprake is van een netwerksamenwerking, zoals de Regiovisie Groningen-Assen en de Regiodeal Oost-Groningen. Ook in de RES Groningen speelde de provincie een belangrijke rol bij het 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 van hebben.³⁹

Een van de manieren waarop de provincie op ambtelijk niveau de mogelijkheid verschaft waarmee gemeenten elkaar kunnen vinden is via kennis- en netwerkbijeenkomsten op het gebied van interbestuurlijk toezicht. Tijdens deze bijeenkomsten ontmoeten per toezichtsdomein medewerkers van gemeenten en provincie elkaar en hierdoor kunnen ze elkaar gemakkelijker vinden en kennis en kunde uitwisselen.⁴⁰

³⁸ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

³⁹ Gebaseerd op een interview met de Regiovisie Groningen-Assen op 8 maart 2022.

⁴⁰ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Groningen op 11 april 2022.

4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking

4.1 Inleiding

Zoals bleek uit het vorige hoofdstuk, vervult de provincie in veel samenwerkingsverbanden een ondersteunende rol, stelt zij kennis, capaciteit en middelen beschikbaar en zorgt zij voor verbinding met andere gremia. De vraag is dan 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?

4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur

Uit gesprekken komt naar voren dat provincies vaak met een andere, bredere blik in een samenwerkingsverband zitten dan gemeenten.⁴¹ De provincie heeft een meer overkoepelende functie. Dit is ook niet bijzonder: de provincie omvat een diversiteit aan gemeenten. Daarnaast heeft zij, zoals reeds genoemd, 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.

Het vaak genoemde gebrek aan gemeentelijke middelen heeft invloed op de autonomie van de gemeente.⁴² Veel gemeenten kunnen maar spaarzaam middelen of mensen vrijmaken voor

⁴¹ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

⁴² Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, 28 december 2021.

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 eerdere paragrafen beschrijven, 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) of kan zij gemeentelijke herindelingen initiëren of 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”.⁴³ 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 instrumenten voor interbestuurlijk toezicht ontstaan.

Sinds 1 oktober 2012 maakt 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.⁴⁴ Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt. Het generieke interbestuurlijk toezicht gebeurt alleen op taken die zijn aan te merken als ‘medebewindstaken’ (zie kader II).⁴⁵ Voor een aantal (belangrijke) gemeentelijke medebewindstaken zoals de taken binnen het sociaal domein is het

⁴³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 5

⁴⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 6

⁴⁵ 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.

Rijk aangewezen toezichthouder.⁴⁶ De domeinen waarop het interbestuurlijk toezicht van de provincie Groningen zich richt, beperken zich tot ruimtelijke ordening, omgevingsbeleid, monumenten, huisvesting van statushouders en de uitvoering van de Archiefwet.⁴⁷

Kader II: autonomie en medebewind

In Nederland bestaat het begrippenpaar ‘autonomie’ en ‘medebewind’.⁴⁸ 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 ontleenen 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.⁴⁹ Uit ervaringen met 20 jaar dualisering⁵⁰ blijkt dat het horizontale toezicht 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.⁵¹

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.⁵² 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:

1. Als een gemeente een medebewindstaak verwaarloost, moet de provincie⁵³ 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).

⁴⁶ 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>

⁴⁷ De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken.

⁴⁸ Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2019, pp. 15 e.v.

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht>

⁵⁰ De Wet dualisering gemeentebestuur is op 7 maart 2002 in werking getreden. De Wet dualisering provinciebestuur trad op 12 maart 2003 in werking.

⁵¹ 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.

⁵² Interview H.B. Winter en J. de Ridder, 25 januari 2022.

⁵³ Meestal Gedeputeerde Staten, in sommige gevallen de CdK.

Kader III: juridische regeling indeplaatsstelling gemeenschappelijke regelingen

Gedeputeerde Staten houden interbestuurlijk toezicht op sommige gemeenschappelijke regelingen.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.

De provincie Groningen liet in 2016 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.⁵⁶ Op basis van de in de evaluatie benoemde scenario's werd een nieuw IBT-systeem opgezet. Daarin kregen 'samenwerking' en 'vertrouwen' de nadruk. Veel gemeenten hadden ten tijde van de evaluatie en het implementeren van het IBT-systeem te maken met gemeentelijke herindeling. De provincie wilde het IBT-systeem hierop aanpassen en ging risicogericht toezicht houden. De paragraaf IBT in de jaarrekening en begroting van de provincie verviel en de provincie ging per gemeente het IBT inrichten in de vorm van 'toezicht op maat'.⁵⁷ Hiermee legde de provincie meer nadruk op het voortraject om het toezicht toe te spitsen op de onderwerpen waaraan het toezicht een functionele bijdrage kan leveren. Door middel van gesprekken vooraf brengen gemeente en provincie gezamenlijk in kaart waar de risicovolle plekken zitten daar waarop de provincie toezicht houdt.⁵⁸ Gedeputeerde Staten stelden het maatwerktoezichtstelsel begin 2017 vast en in het tempo waarmee de 23 gemeenten van toen opgingen in de tien van vandaag, zijn de Groninger gemeenten in de maatwerk aanpak opgenomen.⁵⁹

De domeindeskundigen en toezichthouders van de provincie stellen op basis van gesprekken samen met de domeindeskundigen van elke gemeente een maatwerktoezichtplan op. Hierin nemen zij de in de gesprekken genoemde risicofactoren en bijbehorende toezichtacties op. De provincie stuurt dit conceptmaatwerktoezichtplan naar de gemeente, opdat de gemeente hierop kan reageren. Op deze manier ontstaat er een plan waar zowel provincie als gemeente zich in kan vinden. Vervolgens lichten de IBT-coördinatoren van provincie en gemeente dit plan toe bij de gemeentesecretaris. Daarna komt het bij Gedeputeerde Staten ter vaststelling. Het plan wordt halverwege het jaar geëvalueerd.⁶⁰

⁵⁴ Uitsluitend op openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. Dus niet op gemeenschappelijke regelingen 'zonder meer' en centrumgemeenten.

⁵⁵ Zie de formulering in artikel 32b Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁵⁶ Provincie Groningen, Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 2 mei 2017, p. 4; De evaluatie zelf: Ridder, J., de, Onderzoek Evaluatie IBT Groningen, 11 april 2016.

⁵⁷ Provincie Groningen, Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 2 mei 2017, p. 5.

⁵⁸ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen op 11 april 2022.

⁵⁹ Provincie Groningen, Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 2 mei 2017.

⁶⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen op 11 april 2022.

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 selectie criterium (zie paragraaf 2.2). Dat betekent dat de provincie geen IBT uitvoert op de gemeenschappelijke regelingen die in dit onderzoek zijn betrokken. Op andere samenwerkingsverbanden dan gemeenschappelijke regelingen past de provincie geen IBT toe. Indien deze samenwerkingsverbanden medebewindstaken voor gemeenten uitvoeren, vindt het IBT plaats op het bevoegd gezag (B&W).⁶¹ Zo voert de provincie Groningen IBT uit op de uitvoering van de Wabo-taken⁶² door de gemeenten, maar houdt zij geen toezicht op de Omgevingsdienst Groningen, die de feitelijke werkzaamheden in mandaat van de gemeente uitvoert.

Het actieve provinciale 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 waaraan zowel provincie als gemeente deelnemen die zich bezighouden op het gebied van monumenten en huisvesting van statushouders zijn er maar weinig. Gevolgen van deze 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, het Waterbedrijf en de Omgevingsdienst Groningen – houden zich bezig met onderwerpen die een ruimtelijke impact hebben. Daarnaast voert de eerder genoemde Omgevingsdienst Groningen een deel van de gemeentelijke Wabo-taken uit. In feite wordt via de gemeente geverifieerd of hun taken naar behoren door de ODG worden uitgevoerd.

Kader IV: twee wetten van toezicht⁶³

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. De selectie van beleidsterreinen die onderwerp zijn van het (actieve) maatwerktoezicht is beperkt en de

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ Gebaseerd op Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, pp. 42-43.

provincie steekt het IBT op een horizontale manier in. Zij kiest doorgaans voor een methode met weinig vergaande gevolgen en 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 in samenwerkingsverbanden. De formele IBT-instrumenten als indeplaatsstelling zijn zware middelen die niet vaak worden ingezet.⁶⁴ 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.⁶⁵

4.4 Financieel 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.⁶⁶ 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 dat zij voorafgaande goedkeuring hoeven te hebben van Gedeputeerde Staten. Als een gemeente echter een begroting indient die

⁶⁴ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten, 2020.

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, dan moeten Gedeputeerde Staten de gemeente onder preventief financieel toezicht plaatsen. Gedeputeerde Staten 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 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.

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)⁶⁷ 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.⁶⁸ Om het toezicht uit te oefenen kunnen Gedeputeerde Staten categorieën van besluiten aanwijzen die onder dit toezicht vallen.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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 sinds 2018 geen Groninger gemeente een Artikel-12-status heeft.

Tabel 4 toont informatie over hoe de provincie op het gebied van financieel toezicht bij gemeenten ingreep tussen 2015 – 2021.

⁶⁷ Artikel 21 Wet arhi.

⁶⁸ Artikel 21, eerste lid Wet arhi.

⁶⁹ Artikel 21, lid 2 Wet arhi.

⁷⁰ Artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet.

Tabel 4: overzicht financieel toezicht begrotingsjaren 2015 – 2021⁷¹

Begrotingsjaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal gemeenten	23	23	23	20	12	12	10
Repressief toezicht	20	17	8	7	6	9	8
Arhi-toezicht	2**	5*	15*	11*	3	3	0
Preventief toezicht ⁷²	2**	2*	1*	3*	3	0	2
Artikel 12	1*	1*	0	0	0	0	0

* De gemeente Ten Boer is zowel onder preventief toezicht om financiële redenen als op grond van de Arhi geplaatst.

** de gemeente Bellingwedde is zowel onder preventief toezicht om financiële redenen als op grond van de Arhi geplaatst.

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

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 Groningen financieel van aard, ofwel een termijnoverschrijding voor het indienen van de gemeentelijke begroting als gevolg van herindeling.⁷³

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 de Noordelijke Rekenkamer onderscheid tussen de instrumenten die Provinciale Staten kunnen inzetten en de instrumenten van Gedeputeerde Staten.

⁷¹ 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.

⁷² Preventief toezicht heeft betrekking op het preventief toezicht om financiële redenen, alsmede om preventief toezicht wegens het te laat aanleveren van de begroting.

⁷³ Verslagen over het financieel toezicht op gemeenten over de jaren 2016 – 2021.

Provinciale Staten hebben verschillende (formeel) 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 vastlegt. 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.

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.⁷⁴

Ook Gedeputeerde Staten hebben instrumenten om van bovenaf sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De Wet ruimtelijke ordening⁷⁵ geeft hen de volgende instrumenten:⁷⁶

1. formeel overleg;
2. het indienen van zienswijzen op bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen;
3. het geven van een reactieve aanwijzing;
4. het 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. Het Waterbedrijf Groningen neemt samen met waterschappen en de provincie deel aan de Taskforce Waterbeschikbaarheid, die beleid ontwikkelt voor het borgen van de waterbeschikbaarheid op de korte en langere termijn.⁷⁷ Het Waterbedrijf leverde onder meer input voor de Nota Ondergrond, waarin de provincie beleid heeft vastgesteld over activiteiten in de ondergrond (zoals het winnen van drinkwater).⁷⁸

⁷⁴ Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

⁷⁵ En de Wabo voor wat betreft omgevingsvergunningen.

⁷⁶ Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

⁷⁷ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Groningen op 4 april 2022.

⁷⁸ Provincie Groningen, Nota Ondergrond, vastgesteld door Provinciale Staten op 30 september 2020.

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 kunnen zorgen. Gemeenten beslaan na een fusie een grotere oppervlakte, ze beschikken over de gebundelde middelen van de opgeheven gemeenten en zouden daardoor hun taken beter kunnen uitvoeren. Daarnaast zouden ze op gelijkere voet staan met de provincie.⁷⁹

Provinciale Staten namen in 2011 een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten de opdracht gaven “visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 à 5 jaar”.⁸⁰ Voorts stelden de Vereniging Groninger Gemeenten en de provincie de Visitatiecommissie ‘Bestuurlijke Toekomst Groningen’⁸¹ in om een advies over de bestuurlijke toekomst van de Groninger gemeenten uit te brengen.⁸² De Groninger gemeenten kampten met financiële krapte, mede als gevolg van decentralisaties, en daarnaast hebben zij meer dan landelijk gezien gemiddeld te maken met sociaaleconomische en maatschappelijke problemen.⁸³ Groninger gemeenten werkten op bepaalde terreinen als gevolg van deze problematiek al samen in clusters, eveneens omdat de ambtelijke capaciteit bij de gemeenten beperkt was en dat zij sommige opgaven niet alleen konden aanpakken. Hiervoor was samenwerking vereist. Onder meer hierom adviseerde de commissie om over te gaan tot gemeentelijke herindelingen omdat de samenwerking in clusters niet afdoende was. Uiteindelijk met als doel de bestuurskracht van gemeenten ook te kunnen vergroten.⁸⁴ Eventuele negatieve gevolgen van gemeentelijke herindelingen of een nulscenario⁸⁵ komen in het advies weinig aan bod.⁸⁶

⁷⁹ Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidskader Gemeentelijke herindeling, 22 maart 2019.

⁸⁰ Vergadering van Provinciale Staten op 28 september 2011. Motienummer is niet te achterhalen, het komt wel terug in een aantal andere documenten, zoals: Provincie Groningen, Brief van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten, Onderwerp: Bestuurlijke organisatie in Groningen, 2 juli 2013.

⁸¹ Bestaande uit mr. G.J. Jansen (voorzitter), mr. S.E. Korhuis en prof. dr. A.F.A. Korsten.

⁸² Visitatiecommissie ‘Bestuurlijke Toekomst Groningen’, Grenzeloos Gunnen, 28 februari 2013.

⁸³ Visitatiecommissie ‘Bestuurlijke Toekomst Groningen’, Grenzeloos Gunnen, 28 februari 2013.

⁸⁴ Visitatiecommissie ‘Bestuurlijke Toekomst Groningen’, Grenzeloos Gunnen, 28 februari 2013.

⁸⁵ Kortom, wat als er geen herindelingen plaatsvinden.

⁸⁶ In de literatuurlijst van het rapport staan wel bronnen die de negatieve effecten van herindelingen weergeven maar in het advies komt hier weinig van terug.

Kader V: twee decentralisatieparadoxen

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat gemeentelijke herindelingen vaak niet het beoogde effect op de gemeentelijke bestuurskracht hebben, maar wel altijd een negatieve weerslag op de lokale democratie en, in tijden van bezuinigingen, een verslechterde dienstverlening.⁸⁷ 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 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 de vergroten.⁸⁸

Op Rijksniveau is er een Beleidskader gemeentelijke herindelingen. Dit kader zet de beoordelings- en toetsingscriteria van gemeentelijke herindelingen uiteen. Volgens dit vigerende kader heeft de provincie een faciliterende en stimulerende rol bij gemeentelijke herindelingen: 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.⁸⁹ De herindeling van de Groninger gemeenten was grotendeels op initiatief van de gemeenten zelf, aldus de provincie.⁹⁰ Alleen de gemeente Haren moest van Gedeputeerde Staten fuseren met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Volgens Gedeputeerde Staten had de gemeente Haren “onvoldoende aangetoond dat Haren als zelfstandige gemeente in regionaal perspectief een duurzame, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft”.⁹¹ Dit gebeurde naar aanleiding van een verkenning van de gemeente Haren om te kijken of zelfstandig blijven een mogelijkheid was.⁹² Die verkenning kwam na een amendement van de gemeenteraad van Haren om “de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren”.⁹³

In 2018, 2019 en 2021 ontstonden er als gevolg van gemeentelijke herindelingen nieuwe gemeenten. Het aantal Groningse gemeenten daalde van 23 in 2017 naar 10 in 2021. De herindelingen leidden volgens het rapport van Dreef e.a. eerst tot spanning bij gemeenten over de interbestuurlijke verhoudingen maar later tot ontspanning omdat de gemeenten gaandeweg een stevigere positie weten te creëren.⁹⁴ Gemeenten zijn vaak een aantal bestuursperioden zoekende naar hun positie, voordat de (positieve) effecten van de herindeling zichtbaar worden dus het is nog lastig om te zeggen in hoeverre de herindeling daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het vergroten de bestuurskracht.⁹⁵

⁸⁷ 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; zie ook Schaap, L. & Dool, van den, L., Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht, Tilburg, 2014.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidskader Gemeentelijke herindeling, 22 maart 2019.

⁹⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen op 11 april 2022.

⁹¹ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan de raad en het college van B&W van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, Onderwerp: Vervolg provinciale Arhi-procedure gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, 28 juni 2016.

⁹² Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan de raad en het college van B&W van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, Onderwerp: Vervolg provinciale Arhi-procedure gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, 28 juni 2016.

⁹³ Amendement gemeente Haren van 14 december 2015.

⁹⁴ Gebaseerd op Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021, p. 36.

⁹⁵ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen op 7 april 2022.

Uit gesprekken met samenwerkingsverbanden komt naar voren dat grotere gemeenten in samenwerkingsverbanden leiden tot meer evenwicht tussen provincie en gemeenten omdat grotere gemeenten vaak meer kennis en capaciteit hebben dan kleinere gemeenten.⁹⁶ Kleinere gemeenten zijn, zoals paragraaf 3.3.4 al benoemde, 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. Daarnaast zouden minder partners de besluitvorming vereenvoudigen. Uit gesprekken met de Omgevingsdienst Groningen en de Regiodeal Oost-Groningen komt naar voren dat zij als gevolg van gemeentelijke herindelingen tijdens besluitvormingstrajecten met minder partners rekening hoeven te houden en dat dit een positief effect heeft op de samenwerking.⁹⁷

⁹⁶ Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen tussen 17 januari en 13 april 2022.

⁹⁷ Gebaseerd op een interview met de Regiodeal Oost-Groningen op 13 februari 2022; Gebaseerd op een interview met de Omgevingsdienst Groningen op 17 februari 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 na⁹⁸ – op alle medebewindstaken toezichthouder en zijn zij over de hele breedte financieel toezichthouder op gemeenten. Verder beschikt de provincie over een ruimtelijk instrumentarium waarmee zij – mocht dat nodig zijn – de gemeente kan overrulen. Zoals uit paragraaf 3.6 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. Dit is in de provincie Groningen alleen bij de Omgevingsdienst Groningen.

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?

⁹⁸ Deze uitzonderingen staan in Gemeentewet, artikel 124b.

5.2 Omgevingsdienst Groningen en het IBT

De Omgevingsdienst Groningen is een samenwerkingsverband van de provincie Groningen en de tien Groningse gemeenten, op het gebied van milieu- en omgevingsvergunningverlening. De provincie is daarnaast belast met het interbestuurlijk toezicht op de Wabo-taken van gemeenten.

De Omgevingsdienst Groningen constateert dat de deelnemende gemeenten (mede onder druk van hun slechte financiële positie) inzetten op een laag kwaliteitsniveau van de uitvoering van hun Wabo-taken.⁹⁹ Wanneer gemeenten tekort zouden 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 Omgevingsdienst Groningen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoeringskwaliteit van hun eigen gemeentelijke Wabo-taken door de omgevingsdienst.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ Omdat de provincie zowel deelnemer als eigenaar is én het IBT op gemeenten op de Wabo-taken vervult, is er volgens Van Aartsen 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.¹⁰²

5.3 Vergelijking tussen 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 dubbeltellingen. 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

⁹⁹ Gebaseerd op een interview met de Omgevingsdienst Groningen op 17 februari 2022.

¹⁰⁰ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Groningen op 29 maart 2022.

¹⁰¹ Een 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. 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.

¹⁰² 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.

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

Tabel 5: 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.¹⁰³ 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.

¹⁰³In Drenthe heeft in 1998 al een herindeling plaatsgevonden. Hier speelde dit onderwerp binnen de onderzoeksperiode niet.

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

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 nauw aan ons 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 Groningen, om vervolgens de mogelijkheden die provincies hebben om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners te zijn uiteen te zetten.

Uw hoofdconclusie luidt dat de provincie Groningen een faciliterende en ondersteunende rol aanneemt in veel samenwerkingsverbanden met gemeenten. U stelt dat we capaciteit, middelen en ons netwerk ter beschikking stellen om de samenwerking te vergroten. 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 te lezen dat gemeenten de meerwaarde hiervan erkennen.

U concludeert dat gemeenten door financiële krapte minder geld beschikbaar kunnen stellen voor interbestuurlijke samenwerkingen. Wij herkennen de financiële krapte bij gemeenten en deze baart ons zorgen.

Deze financiële krapte ontstaat niet alleen als gevolg van de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten, ook hebben Groninger gemeenten gemiddeld, meer dan landelijk gezien, te maken met 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).

U stelt dat in vrijwel alle samenwerkingsverbanden ervan wordt uitgegaan dat de deelnemers gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar dat de provincie met een bredere blik in de samenwerking zit.

Ook stelt u dat de provincie in het verleden als dominant werd ervaren, maar dit is in de loop der tijd veranderd. Wij herkennen beide bevindingen.

Daarnaast concludeert u dat een spanning tussen horizontale samenwerking enerzijds en de verticale bevoegdheden van de provincie anderzijds nauwelijks voorkomt, alleen op het gebied van interbestuurlijk toezicht: de provincie neemt namelijk deel aan de Omgevingsdienst Groningen én houdt toezicht op de taakuitvoering van de Wabo bij gemeenten. Wij kunnen ons vinden in de constatering dat er nauwelijks spanning bestaat tussen de horizontale samenwerking met onze partners en de verticale bevoegdheden die wij hebben. Het is jammer dat u niet bij gemeenten heeft getoetst of onze mening door hen gedeeld wordt. Onze ambtenaren hebben hierop aangedrongen.

Ten aanzien van de Wabo-taken die door de Omgevingsdienst Groningen worden uitgevoerd merken wij voor de volledigheid op dat er op dit moment geen interbestuurlijk toezicht wordt gehouden op omgevingsdiensten.

Hier is sprake van een toezichtsgat, zoals ook door de commissie Van Aartsen is geconstateerd. Omdat dit een gemeenschappelijke regeling betreft waaraan de provincie deelneemt zou het Rijk deze toezichtstaak moeten uitvoeren. Het door u benoemde probleem van een dubbele pet van de provincie en rolonzuiverheid bij interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Wabo-taken door de Omgevingsdienst Groningen (ODG) herkennen wij niet. Een dubbele pet en rolonzuiverheid kan mogelijk spelen bij de opdrachtgevers- en eigenarenrol. Daar zou een botsing kunnen ontstaan tussen enerzijds het belang van de kwaliteit van uitvoering (opdrachtgever) en anderzijds de hoogte van de financiële bijdrage (eigenaar). Zoals u zelf constateert geschiedt het interbestuurlijk toezicht onafhankelijk van de samenwerking met gemeenten. Juist vanuit deze onafhankelijke positie kunnen wij onze taak van interbestuurlijk toezichthouder goed vervullen. Ook hier was het goed geweest onze opvatting te toetsen aan die van de gemeenten.

Ten slotte willen we stil staan bij uw aanbevelingen.

Ten eerste stelt u dat wij bij samenwerkingsverbanden moeten consulteren en informeren voor de totstandkoming van een oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering.

Ons toezicht richt zich op de taakuitvoering door het bevoegd gezag. Dat voorziet ons van de informatie die wij gebruiken om ons een oordeel te vormen over de taakuitvoering en daarbij horen ook gegevens die afkomstig zijn van de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Wij kunnen ons moeilijk voorstellen dat de ODG ons meer of andere informatie zou kunnen geven dan aan de opdrachtgever (b&w) wordt verstrekt. Daarbij komt dat er op dit moment geen wettelijke grondslag is om die informatie bij de ODG uit te vragen. Wellicht zou dit onderwerp kunnen zijn van een vervolgonderzoek. Daarin zou ook de opvatting van gemeenten hierover kunnen worden opgenomen.

Ten tweede adviseert u om periodiek te evalueren of de samenwerking verloopt zoals beoogd bij de oprichting van het samenwerkingsverband, en in hoeverre de provinciale deelname nog van toegevoegde waarde is. Er bestaan verschillende soorten samenwerkingsverbanden (zie

onderhavig rapport). Voor samenwerkingen met een licht en/of netwerkkarakter is deze aanbeveling onzes inziens minder geschikt. Je zou kunnen zeggen dat een voortdurende evaluatie onderdeel uitmaakt van de samenwerking. Voor zwaardere en/of geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden zit dit reeds verweven in onze werkwijze. Op natuurlijke momenten, bijvoorbeeld wanneer een convenant ten einde loopt, vindt een evaluatie plaats alvorens een vervolg wordt vastgelegd.

Wij onderschrijven - net als de Noordelijke Rekenkamer - het belang van interbestuurlijke samenwerking. Het rapport heeft ons een overzicht gegeven van de verscheiden 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 d.d. 6 september 2022 geeft de Noordelijke Rekenkamer aanleiding een nawoord te schrijven.

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 Omgevingsdienst Groningen 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 aangepaste 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
- BMC i.o.v. Omgevingsdienst Groningen, Evaluatie Omgevingsdienst Groningen, Groningen, 2016
- 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
- Dreef, S., Beek, van der, P., Vellekoop, L., Bijl, van der, J., Berg, van der, C., Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 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
- 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
- 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
- Omgevingsdienst Groningen, Verbeterplan Omgevingsdienst Groningen, 7 september 2016
- Provincie Groningen, Begroting 2022
- Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! - 2011-2015

- Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Verbinden Versterken Vernieuwen - 2019-2023
- Provincie Groningen, Coalitieakkoord: Vol Vertrouwen - 2015-2019
- Provincie Groningen, Evaluatierapport Verbonden Partijen, 27 november 2017
- Provincie Groningen, Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 2 mei 2017
- Provincie Groningen, Nota Ondergrond, vastgesteld door Provinciale Staten op 30 september 2020
- Provincie Groningen, Nota Verbonden Partijen, 21 januari 2016
- Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, 2003
- RES Groningen, Regionale energie strategie Groningen: Concept RES, 2020
- Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- Ridder, J., de, Onderzoek Evaluatie IBT Groningen, 11 april 2016
- Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2019
- Schaap, L. & Dool, van den, L., Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht, 2014
- Stuurgroep RES Groningen, Voorstel beheer financiën RES, Bijlage voor Plan van Aanpak RES 1.0, 6 september 2019
- 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
- Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', Grenzeloos Gunnen, 28 februari 2013
- 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 Rechtstaat:
- <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-135-gemeenschappelijke-regelingen/>
- Regioatlas: <https://www.regioatlas.nl/>
- 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	Functie
Baars, Nienke	Directeur Omgevingsdienst Groningen
Berg, van den, Caspar	Hoogleraar Bestuurskunde
Boer, de, Betty	Directeur Regiovisie Groningen-Assen
Bos, Jan	Directeur Publiek Vervoer Groningen-Drenthe
Geest, van der, Frederiek	Senior-beleidsmedewerker bestuurlijke organisatie Provincie Groningen
Groot, de, Meiltje	Directeur Groningen Airport Eelde
Hertog, den, Wim	Adjunct-directeur N.V. Waterbedrijf Groningen
Hoorweg, Rosalinde	Directeur OV-Bureau Groningen-Drenthe
Hordijk, Tijmen	Programmamanager Regiodeal Oost-Groningen
Jonge, de, Ineke	Coördinator Interbestuurlijk Toezicht Provincie Groningen
Meijering-Klaren, Dineke	Projectmedewerker Interbestuurlijk Toezicht Provincie Groningen
Peters, Annemijn	Beleidsmedewerker Energietransitie Provincie Groningen
Postma, Rubin	Adviseur Verbonden Partijen Provincie Groningen
Ridder, de, Ko	Em. Hoogleraar vergelijkend publiek management
Stoker, Erwin	Programmamanager OV-ontwikkeling, OV-Bureau Groningen-Drenthe
Tetteroo, Patrick	Coördinerend beleidsmedewerker bestuurlijke organisatie
Veen, van der, Frans	Interbestuurlijk Toezichthouder Wabo Provincie Groningen
Vries, de, Peter	Beleidsmedewerker Water Provincie Groningen
Winter, Heinrich	Hoogleraar Bestuurskunde
Zwart, Riksta	Directeur N.V. Waterbedrijf Groningen