Drenthe | 2022

Samen voor de publieke zaak

Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking in Verticale Verhoudingen in Drenthe



Noordelijke Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Samen voor de publieke zaak

Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking in Verticale Verhoudingen in Drenthe

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	Linze Schaap
Voorzitter	Directeur-secretaris

Inhoud

Voorwoord **1**

Conclusies en aanbevelingen **5**

Aanleiding en vraagstelling 5
Conclusies 5
Aanbevelingen 9

1. Aanleiding en vraagstelling **11**

1.1 Aanleiding en vraagstelling 11
1.2 Onderzoeksaanpak 12
1.3 Leeswijzer 13

2. Interbestuurlijke samenwerking tussen provincie en gemeente **14**

2.1 Inleiding 14
2.2 Overzicht samenwerkingsverbanden tussen gemeente en provincie 14
2.3 Juridische vorm samenwerking 17
2.4 Verplicht of vrijwillig karakter 18

3. De provincie als samenwerkingspartner **20**

3.1 Inleiding 20
3.2 Samenwerking in coalitieakkoorden en beleid 20
3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden 23

4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking **30**

4.1 Inleiding 30
4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur 30
4.3 Interbestuurlijk toezicht en de kwaliteit van het gemeentebestuur 31
4.4 Financieel toezicht en de kwaliteit van het gemeentebestuur 35
4.5 Ruimtelijke regie en kwaliteit van het gemeentebestuur 38

5. Problemen met dubbele pet provincie bij interbestuurlijke samenwerking **41**

5.1 Inleiding 41
5.2 RUD Drenthe: bij interbestuurlijk toezicht weinig zicht op uitvoering Wabo-taken 42
5.3 Publiek Vervoer Groningen-Drenthe: tijdelijk financieel toezicht 43
5.4 RES Drenthe: ruimtelijke beperking op zonnepanelen 43
5.5 Vergelijking tussen provincies 44

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe **47**

Nawoord Noordelijke Rekenkamer **51**

Bijlage 1: Literatuur en bronnen **52**

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden.....54

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 ingeval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

De provincie Drenthe neemt in veel samenwerkingsverbanden waaraan zij met gemeenten deelneemt een faciliterende en ondersteunende rol aan. 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 is de dubbele pet van de provincie problematisch, doordat zij zelf deelneemt aan de RUD en daardoor geen direct toezicht kan 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 Drenthe?

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 Drenthe 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. Wanneer er extra activiteiten moeten worden uitgevoerd, kijken gemeenten snel naar de provincie: zij kan capaciteit en middelen 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 samenwerkings-verband door faciliteren en 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.

Het IBT is erop gericht te zorgen dat het uitvoeringsniveau van gemeenten niet onder een zekere ondergrens zakt. De provincie Drenthe past vooral systeemtoezicht toe. Naast het systeemtoezicht vindt er ook toezicht plaats op basis van andere signalen. Het IBT kan tot op zekere hoogte gebruikt worden om het uitvoeringsniveau van gemeenten op peil te brengen. 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, 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 financieel toezicht te houden trachten provincies de gemeentelijke begrotingen gezond te houden. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad verantwoordelijk voor het (horizontaal) toezicht op financieel beleid en beheer van haar gemeente en dat het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten hieraan complementair is. Door het financieel toezicht blijft de provincie met gemeenten in gesprek. 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.

Gedeputeerde Staten hebben een breed inzicht in problematiek en ontwikkelingen waar meerdere gemeenten mee worden geconfronteerd. We constateren dat de provincie Drenthe zich in toenemende mate zorgen maakt over de financiële positie van de gemeenten. Doordat de financiële problemen op het sociale domein worden opgelost met eigen gemeentelijke middelen, heeft die aanpak gevolgen voor de taakuitvoering door gemeenten op andere domeinen. Tot op heden hebben de Drentse gemeenten nog steeds vrijwel altijd sluitende begrotingen kunnen presenteren. De provincie hoefde daarom het formele IBT-instrumentarium (nog) nauwelijks in te zetten. De provincie Drenthe voert – in haar rol als financieel toezichthouder – een lobby naar Den Haag om meer financiële middelen voor gemeenten beschikbaar te stellen voor uitvoering van het sociale domein.

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 ander belang 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. Bij de WMD is sprake van een stemverhouding waarbij de provincie dominant is. Zij heeft in het verleden gebruik gemaakt van haar dominante positie. De Onderzoekscommissie WMD heeft in 2015 al gewezen op de dominante positie van de

provincie Drenthe en zij beval aan deze positie te heroverwegen. Tot op heden is de positie van de provincie niet gewijzigd.

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 specifieke gevallen problemen op. Deze problemen komen in het bijzonder naar voren bij de RUD Drenthe. De provincie kan met haar IBT geen toezicht houden op de RUD Drenthe, terwijl deze een belangrijk deel van taken in het omgevingsrecht uitvoert voor provincie en gemeenten. Het oordeel van de provincie over de kwaliteit van de taakuitvoering door een gemeente komt tot stand zonder dat vragen aan de RUD Drenthe worden gesteld. Het toezicht is hierdoor indirect. Doordat de provincie zowel deelnemer in de RUD Drenthe is én het IBT op gemeenten op de Wabo-taken houdt, is 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 voor de regie- en toezichtstaken zijn er amper.

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.

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?**

De provincie Drenthe heeft het IBT vormgegeven als systeemtoezicht. Daarbij gaat zij uit van de klassieke rolverdeling tussen provincie en gemeenten. Zij baseert zich in haar toezicht op de

geldende wet- en regelgeving. In de andere twee Noordelijke provincies is op basis van wetenschappelijk advies een beweging waar te nemen in de richting van risicogericht maatwerktoezicht. Dit zou moeten zorgen voor een doelmatiger interbestuurlijk toezicht. Een dergelijke onderbouwing van het IBT is in Drenthe afwezig.

Aanbevelingen

De Noordelijke Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, onderzoek of maatwerk-IBT een meerwaarde voor Drenthe heeft.

De provincie Drenthe voert haar IBT hoofdzakelijk uit als systeemtoezicht. Bij andere provincies is uit evaluaties naar voren gekomen dat een dergelijke inrichting van het IBT relatief weinig kost, maar ook weinig oplevert. Groningen en Fryslân zijn recentelijk begonnen met het intensiveren van het IBT. Zij implementeren momenteel het risicogericht IBT. De eerste ervaringen hiermee zijn positief. Het verdient aanbeveling om ook in Drenthe te onderzoeken of implementatie van risicogericht (maatwerk) IBT een meerwaarde kan hebben.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, consulteer samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken (in mandaat) uitvoeren bij de totstandkomng van het IBT-oordeel over die taken.

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

Aanbeveling 3: Gedeputeerde Staten, voorkom dat één deelnemer ten opzichte van de andere deelnemers een dominante positie heeft in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

De provincie bezit momenteel 50% van de aandelen in de WMD N.V. en elf Drentse gemeenten de overige. Hierdoor heeft de provincie een dominante positie waarin zij – als zij dat wil – alle plannen kan tegenhouden. De Onderzoekscommissie WMD uit 2015 heeft dit ook al geconstateerd. Deze commissie heeft aanbevolen om de dominante positie van de provincie in de WMD te heroverwegen. Tot op heden heeft deze aanbeveling niet tot aanpassingen geleid. Ook bij het aangaan van andere samenwerkingsverbanden dient dominantie van één partij te worden voorkomen, tenzij dit voortvloeit uit de aard van de verantwoordelijkheden.

Aanbeveling 4: Gedeputeerde Staten, evalueer periodiek of de samenwerking verloopt zoals beoogd bij de oprichting van het samenwerkingsverband en in hoeverre de provinciale deelname nog van toegevoegde waarde is.

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

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In de loop van de tijd zijn decentrale overheden steeds meer en steeds intensiever in regionale verbanden met elkaar gaan samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Samenwerking is er niet alleen tussen gemeenten onderling, maar ook tussen tussen provincies en gemeenten. Terreinen waarop provincies en gemeenten zich met elkaar over buigen zijn bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, energietransitie, milieuvraagstukken, krimp, leefbaarheid en cultuur.[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 toezichthouder 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 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 Drenthe en ten minste één Drentse gemeente deelnemen.
- Deze lijst is ter verificatie en actualisatie bij de provincie aangeboden. De aanvullingen zijn door ons beoordeeld en de gecorrigeerde lijst is in de nota opgenomen.
- Wij hebben op hoofdlijnen het interbestuurlijk toezicht, financieel toezicht en de instrumenten van ruimtelijk domein van de provincie in kaart gebracht. Dit deden wij op basis van gesprekken met provinciale medewerkers en experts op dit gebied.
- Er is literatuuronderzoek gedaan naar de mogelijkheden die interbestuurlijk toezicht, financieel toezicht en ruimtelijke instrumenten kunnen bieden om gemeenten te stimuleren om een gelijkwaardig partner te zijn.
- Op basis van de lijst met samenwerkingsverbanden hebben wij gesprekken gevoerd met een aantal vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden. Deze gesprekken vormden voor een groot deel de input voor ons onderzoek. Daarbij hebben wij gekeken naar de plus- en minpunten in de samenwerking. Ook hebben we gevraagd in hoeverre de provincie haar instrumentarium heeft ingezet om gemeenten gelijkwaardig te laten deelnemen aan de samenwerking. In bijlage 2 staat een lijst van geïnterviewde personen.

[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 samenwerkingverbanden en de eigenschappen daarvan. Hoofdstsuk 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 provinice 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 Drenthe 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 (zoals de Regiovisie Groningen-Assen), sociaaleconomische ontwikkeling van een regio (zoals de regiodeals) en de praktische uitvoering

van werkzaamheden (zoals de Waterleidingmaatschappij Drenthe). 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 Drenthe als Drentse 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 Drenthe tot de volgende samenwerkingsverbanden (zie tabel 1).

Tabel 1: samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe (2020)

Organisatie	Deelnemende gemeente(n) en waterschappen
Met de provincie Drenthe als deelnemer	
1. Biblionet Drenthe	Gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Westerveld, De Wolden en Tynaarlo
2. Drentse Zuidas	Gemeenten: Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel
3. Dutch Techzone (voorheen: Vierkant voor Werk)*	Gemeenten: Coevorden, Emmen, Hardenberg, Hoogeveen
4. N.V. Waterbedrijf Drenthe	Alle Drentse gemeenten
5. Lokale Actiegroep LEADER gebied Zuid-Oost Drenthe	Gemeenten: Aa & Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen,
6. Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	Gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Hardenberg
7. Regiodeal Regio Zwolle*	Gemeenten: De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Westerveld, Dalfsen, Dronten, Elburg, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Noordoostpolder, Nunspeet, Oldebroek, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Urk, Zwartewaterland, Zwolle
8. RES Drenthe	Alle Drentse gemeenten
9. RUD Drenthe	Alle Drentse gemeenten
10. Stichting Bodembeheer Schoonebeek	Gemeente Emmen
11. Taskforce Vitale vakantieparken	Alle Drentse gemeenten
12. Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe	Alle Drentse gemeenten
13. Rijn-Oost (5 provincies betrokken)	Gemeenten: Coevorden, Westerveld, Zwolle, Hardenberg, Berkelland Waterschappen: Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vechtstromen, Vallei en Veluwe, Zuiderzeeland
Met de provincie Groningen en Drenthe als deelnemer	
14. Agenda voor de Veenkoloniën (Regiodeal Regio Deal Natuurinclusieve landbouw)	Gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen, Coevorden, Midden-Drenthe, Midden-Groningen, Oldambt, Stadskanaal, Pekela, Veendam, Westerwolde; Waterschappen: Hunze en Aa's en Vechtstromen

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

15. Enexis Holding N.V.	Samenwerking van 5 provincies en 141 gemeenten, waaronder alle Drentse gemeenten.[5]
16. Groningen Airport Eelde (GAE)	Gemeente Tynaarlo
17. Publiek Vervoer Groningen Drenthe	Alle Drentse en Groningse gemeenten en het OV-bureau
18. Regio Groningen-Assen	Gemeenten: Assen, Groningen, Noordenveld, Tynaarlo, Het Hogeland, Midden-Groningen, Westerkwartier
Met de drie Noordelijke provincies als deelnemer	
19. Economic Board Noord Nederland	Gemeenten: Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden

* Provincie Overijssel neemt ook deel aan dit samenwerkingsverband

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 zo'n gesprek gevoerd met een provinciemedewerker om te achterhalen bij welke samenwerkingsverbanden mogelijk knelpunten tussen horizontale samenwerking en verticale inzet van provinciale bevoegdheden optreden. Op basis van dit gesprek 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.

[5] Zie https://www.regioatlas.nl/samenwerkingsverbanden/samenwerkingsverbanden_item/t/enexis_holding_nv, benaderd op 21 maart 2022.

Tabel 2: samenwerkingsverbanden waarmee gesprekken zijn gevoerd

Organisatie	In vogelvlucht:	Reden voor selectie
Wettelijke bevoegdheden		
N.V. Waterbedrijf Drenthe	Het waterbedrijf zorgt voor de levering van drinkwater aan de inwoners van de provincie Drenthe.	Wettelijke taken, ruimtelijke aspecten
Regionale uitvoeringsdienst Drenthe (RUD)	De RUD zorgt voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken op het gebied van milieu, bouwen en wonen.	Wettelijke taken, potentieel probleem toezicht op Wabo-taken
Geen wettelijke bevoegdheden		
Groningen Airport Eelde	Regionaal vliegveld, gesitueerd in Eelde.	Ruimtelijke aspecten
RES Drenthe	Energieregio, bestaande uit overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, met als doel een gezamenlijke energiestrategie te ontwikkelen en te monitoren op de realisatie hiervan.	Ruimtelijke aspecten
IT-Hub Hoogeveen	Een organisatie die zich inzet voor het binden van IT-talent binnen de regio aan Drentse bedrijven.	Mogelijk knelpunt eigenaarschap pand
Publiek Vervoer Groningen-Drenthe	Verzorgt doelgroepenvervoer binnen de provincies Groningen en Drenthe.	Mogelijk knelpunt financieel toezicht
Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe	De Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe richt zich op het vergroten van de brede welvaart op een drietal vlakken: werken, wonen en welzijn.	In drie provincies regio deal onderzocht
Dutch Techzone	Samenwerkingsverband dat op een viertal gebieden werk maakt van het stimuleren van technische innovatie: ondernemen, wonen en werken, onderwijs en infrastructuur.	Willekeurige selectie
Regio Groningen-Assen	Samenwerkingsverband dat beleidsmatig samenwerkt op de thema's economie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en wonen.	Willekeurige selectie

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 Drenthe samen met gemeenten deelneemt. Met name voor de wat 'lichtere' samenwerkingsverbanden worden vaak instrumenten als convenanten of samenwerkings-overeenkomsten 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 twee 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. Publiek Vervoer Groningen Drenthe 2. RUD Drenthe
Naamloze Vennootschap	3. Enexis Holding N.V. 4. Groningen Airport Eelde 5. N.V. Waterbedrijf Drenthe
Stichting	6. Biblionet Drenthe 7. Stichting Bodembeheer Schoonebeek
Netwerkorganisatie (bijvoorbeeld o.b.v. een convenant of samenwerkingsovereenkomst)	8. Agenda voor de Veenkoloniën 9. Drentse Zuidas 10. Dutch Techzone (voorheen: Vierkant voor Werk) 11. Economic board Noord Nederland 12. LAG Zuidoost Drenthe (o.b.v. een Lokale OntwikkelingsStrategie) 13. Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe 14. Regiodeal Regio Zwolle 15. Regiovisie Groningen Assen 16. RES Drenthe 17. Taskforce Vitale vakantieparken 18. Verkeers- en vervoersberaad Drenthe 19. Rijn-Oost

2.4 Verplicht of vrijwillig karakter

Een belangrijke vraag is in hoeverre samenwerking kan worden verplicht.[6] 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.[7] Ten aanzien van medebewindstaken werd dit ook vóór de Grondwetherziening van 1922 al mogelijk geacht.[8]

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.[9] Van de samenwerkingsverbanden in tabel 1 zijn de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe en het verkeers- en vervoersberaad Drenthe een invulling van een wettelijke plicht samenwerking aan te gaan. Het verplichte karakter van een samenwerkingsverband kan ook voortvloeien uit afspraken, convenanten of akkoorden. In beginsel wordt de verplichting dan min

[6] 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.
[7] 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.
[8] 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.
[9] 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.

of meer vrijwillig aangegaan. Er is dan weliswaar geen sprake van een formele, wettelijke samenwerkingsplicht, maar een dergelijk samenwerkingsverband kan toch een verplicht karakter hebben. De Regionale Energiestrategie (RES) is hiervan wellicht het beste voorbeeld. Zij vloeit voort uit het Klimaatakkoord.[10]

[10] 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 provincie als samenwerkings-partner

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 Samenwerking in coalitieakkoorden en beleid

De provincie Drenthe geeft in haar coalitieakkoorden aan op welke manier zij de samenwerking met andere overheden ambieert. Provinciale Staten van Drenthe hebben in de Nota verbonden partijen hun sturingsmogelijkheden in kaart gebracht. Deze nota geeft geen inhoudelijke richting aan de wijze waarop Provinciale Staten met de verbonden partijen willen omgaan.[11] In 2014 hebben Provinciale Staten het Protocol verbonden partijen vastgesteld waarin gezamenlijke afspraken zijn gemaakt over de sturing van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op verbonden partijen in verschillende fasen van hun bestaan. [12]

3.2.1 Beleid over samenwerking tussen provincie en gemeenten

Op 4 juli 2007 hebben Provinciale Staten unaniem een motie aanvaard waarin zij vragen om “medio 2008 middels een gerichte rapportage een discussie over de taken, positie, prioriteiten en

[11] Smits, J. In staat van sturing, Handreiking invulling kaderstellende en controlerende taak Provinciale Staten in relatie tot verbonden partijen, Arena Consulting, 18 december 2013, door PS vastgesteld op 29 januari 2014.
[12] PS van Drenthe, Sturing op verbonden partijen door PS en GS: gezamenlijke afspraken, Statenstuk 2014-644, door PS vastgesteld op 17 december 2014.

taakopvatting van de provincie Drenthe af te ronden." In de rapportage moest naar voren komen "welke taken de provincie wel zou moeten oppakken en welke niet. Ook de gewenste (ver)houding richting burgers, instellingen en gemeenten wordt besproken." De motie stelde voor om ten behoeve van deze rapportage een commissie in te stellen. Provinciale Staten hebben op 10 oktober 2007 de Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe benoemd.[13]

De Statencommissie bracht in mei 2008 het rapport Amen is geen Amsterdam uit.[14] Volgens het rapport zou de provincie kort gezegd meer moeten richten op haar kerntaken. Vanuit haar positie als middenbestuur was er volgens de commissie voor de provincie een taak weggelegd als het gaat om het tot stand brengen van synergie tussen Europees, rijksbeleid en lokale beleidsbelangen. Omdat Drenthe relatief veel plattelandsgemeenten kent, zijn de rollen anders dan in de Randstad: gemeenten moesten vaker een beroep op de provincie kunnen doen. De rollen die daarbij passen waren volgens het rapport:[15]

- een ontwikkelingsgerichte regisseur;
- op regionaal niveau een gedragen visie ontwikkelen;
- vanuit de helicopterview de regio overzien en hiaten opsporen;
- van daaruit kiezen voor coördinatie van processen of het regisseren van processen;
- vormgever van spreidingsbeleid van voorzieningen over de schuttingen van gemeenten een;
- regionale scheidsrechter: beslissen in tegengestelde belangen;
- waar nodig voorzien in expertteams en "vliegende brigades" ter ondersteuning.

De Statencommissie adviseerde Provinciale Staten om nog vóór 2010 tot een herbezinning te komen van de taken en rollen van de provincie. Voortbouwend op de adviezen uit dit rapport is de visie Provincie Nieuwe Stijl opgesteld, die Provinciale Staten op 17 februari 2010 hebben vastgesteld.[16] Deze visie heeft tot het beëindigen van verschillende subsidierelaties op het sociale domein geleid.[17]

3.2.2 Coalitieakkoorden

In het collegeprogramma over 2011 – 2015 benadrukte de provincie Drenthe de wens om niet direct aan het roer te willen staan in samenwerkingsverbanden maar dit aan andere partijen over te laten. "De regierol van de provincie betekent niet dat de provincie altijd de hoofdrol vervult. De provincie laat juist kracht zien door anderen de hoofdrol te laten spelen."[18]

De daaropvolgende coalitieakkoorden legden daar minder de nadruk op, maar ook daarin benadrukte de provincie het belang van horizontaal samenwerken aan opgaven: "Als provincie opereren we in een informatie- en netwerksamenleving. In deze horizontale samenleving

[13] Deze commissie bestond uit zes leden afkomstig uit alle fracties in Provinciale Staten.
[14] Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe, Amen is geen Amsterdam, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, Assen, mei 2008.
[15] Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe, Amen is geen Amsterdam, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, Assen, mei 2008, p. 7.
[16] Provincie Drenthe. PS-besluit F-2 genomen op 17 februari 2010.
[17] Zie: Noordelijke Rekenkamer, Op eigen benen? beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Drenthe, Assen, november 2016.
[18] Provincie Drenthe, Collegeprogramma: Focus en verbinding in Drenthe – 2011-2015, p. 4

ontstaan kleine gemeenschappen, coöperaties en sociale en fysieke netwerken. Inwoners dragen zorg voor en met elkaar. Gemeenten fungeren hierbij voor inwoners als eerste overheid. Samen met hen en andere partijen maken wij als provincie onderdeel uit van die Drentse samenleving.[19] (…) We staan naast gemeenten vanuit het 12+1 principe."[20] Grensoverschrijdende samenwerking en een regionale aanpak zijn punten die de provincie in de laatste drie coalitieakkoorden terug laat komen. In het huidige coalitieakkoord is de kwaliteit van het openbaar bestuur opgenomen, maar er zijn geen concrete ambities geformuleerd. Of de samenwerkende houding van de provincie daadwerkelijk invloed heeft op de kwaliteit van het gemeentebestuur is onduidelijk. Een duidelijke visie op het versterken van de gemeentelijke kwaliteit van het bestuur komt niet direct uit de coalitieakkoorden naar voren. In de begrotingen is verankerd hoe de provincie haar verantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur en de wettelijke taken rondom interbestuurlijk en financieel toezicht invult.[21] Er is geen actueel beleid op het terrein van interbestuurlijke samenwerking en bestuurskracht.

3.2.3 Provinciale begroting

De provincie Drenthe concretiseert de doelstellingen uit de coalitieakkoorden in de provinciale begrotingen. In de huidige coalitieperiode staan de goede bestuurlijke verhoudingen voorop. In de begroting voor 2020 is bijvoorbeeld te lezen dat bestuur en medewerkers van Drenthe kerntaken en maatschappelijke opgaven centraal stellen en via flexibele samenwerkings-verbanden invulling en uitvoering geven aan de ambities uit het collegeakkoord. Vanaf de begroting over 2021 geeft de provincie de samenwerking met medeoverheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven meer nadruk. Zo staat in de begrotingen over 2021 en 2022 het volgende over interbestuurlijke samenwerking: "We willen een sterk en zichtbaar Drents bestuur zijn, dat op transparante wijze stuurt. Een bestuur dat vraagstukken aanpakt op een wijze die aansluit bij de eisen van deze tijd. Samenwerking met gemeenten, waterschappen, provincies, kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke instellingen staat hierbij centraal. Afhankelijk van de opgave verschillen de samenwerkingspartners, de structuren en de samenwerkingsvormen en de rol die we daarbij zelf vervullen. Waar mogelijk of nodig zoeken wij hierbij ook verbinding met bestaande gremia, zowel bij Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), Regio Zwolle, Regio Groningen Assen (RGA) als bij de nieuwere samenwerkingsvormen zoals de Regiodeals. Wij zoeken, interbestuurlijk/sectoroverstijgend, verbinding met de Drentse samenleving (voorwaarden scheppen om ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven en de uitvoering daarvan)."[22]

Naast samenwerkingspartner van de lagere overheden heeft de provincie ook de wettelijke taak om een goed openbaar bestuur te borgen en financieel en interbestuurlijk toezicht te houden. Het interbestuurlijk toezicht wordt volgens de begroting over 2020 sober en proportioneel

[19] Provincie Drenthe, Coalitieakkoord: Dynamisch en ondernemend – 2015-2019, p. 2
[20] Provincie Drenthe, Coalitieakkoord: Drenthe, mooi voor elkaar! – 2019-2023, p. 8
[21] Zie bijvoorbeeld: Provincie Drenthe, Drenthe, mooi voor elkaar! 2019-2023, begroting 2020, oktober 2019, pp. 9 – 10.
[22] Gedeputeerde Staten van Drenthe, Drenthe, mooi voor elkaar! 2019-2023, begroting 2022, pp. 10 – 11, Gedeputeerde Staten van Drenthe, Drenthe, mooi voor elkaar! 2019-2023, begroting 2021, p. 11.

uitgevoerd. De begrotingen over 2021 en 2022 spreken over doelmatige uitvoering van het toezicht.

3.3 De opstelling van de provincie binnen de samenwerkingsverbanden

3.3.1 De Drentse samenwerkingscultuur

De opstelling van de provincie in een samenwerkingsverband hangt mede af van de bestuurscultuur in een bepaalde regio. Veller e.a.[23] deden onderzoek naar het bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE) van de provincie Drenthe. Volgens dit onderzoek vindt de Drentse bestuurscultuur haar oorsprong in het noaberschap. De impact daarvan op de hedendaagse bestuurscultuur is tweeledig. Enerzijds leidt het op het niveau van de individuele gemeente tot een drang naar autonomie en zelfstandigheid. Anderzijds weten bestuurders elkaar via korte lijntjes te vinden en kent men elkaar. De bestuurscultuur wordt omschreven als 'ontspannen', maar een gevolg hiervan is dat men niet altijd tegen elkaar zegt waar het op staat. Dit resulteert soms in het beperkt uitwisselen van argumenten. In samenwerkingsverbanden zou dit tot veel afstemming, maar ook tot een zekere mate van vrijblijvendheid en een geringere actiegerichtheid leiden. Dit wordt ook wel de "Drentse bestuursparadox" genoemd.[24]

Deze elementen hebben een directe weerslag op de Drentse samenwerking. Doordat gemeenten betrekkelijk gelijkwaardig aan elkaar zijn, zijn er volgens Veller e.a weinig sterke hiërarchische verhoudingen. De provincie is een partij die zich vaak naast de gemeenten opstelt. De relatie tussen provincie en de 12 gemeenten wordt regelmatig gekenschetst als 12 + 1, waarbij de door Veller e.a. geïnterviewde bestuurders benadrukken dat de houding van de provincie een van gelijkwaardigheid moet zijn. Uit het BRE-onderzoek komt naar voren dat de provincie vaak een faciliterende en netwerkende rol oppakt. Het oordeel van de samenwerkingspartners is op dit vlak tweeledig. Enerzijds waarderen zij de ondersteunende rol van de provincie, anderzijds verwachten zij meer regionale sturing op de grote gezamenlijke opgaven (zoals woningbouw, stikstof, de energietransitie en verdroging van zandgronden).[25]

3.3.2 Gelijkwaardigheid of dominantie van de provincie

In de voorgaande alinea is uiteengezet dat de Drentse bestuursverhoudingen weinig hiërarchisch zijn. De wettelijke regelingen (zoals Wgr en privaatrechtelijke regelingen) maken eveneens geen hiërarchisch onderscheid tussen de verschillende deelnemers (zie Kader II). Uit de coalitieakkoorden komt het streven naar voren om op een gelijkwaardige manier met gemeenten samen te werken. In de interviews geven de meeste respondenten van samenwerkingsverbanden

[23] Veller, P. van, Kok, de, M., Bladel, van, L. & Berg, van den, C., het BRE Drenthe, BRE casusonderzoek, Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, 2 maart 2022.
[24] Veller, P. van, Kok, de, M., Bladel, van, L. & Berg, van den, C., het BRE Drenthe, BRE casusonderzoek, Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, 2 maart 2022, pp. 47 – 48.
[25] Veller, P. van, Kok, de, M., Bladel, van, L. & Berg, van den, C., het BRE Drenthe, BRE casusonderzoek, Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, 2 maart 2022, pp. 42 - 43.

aan de gelijkwaardige opstelling van de provincie te herkennen.[26] Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gedeputeerde veelal niet de voorzittersrol op zich neemt, maar deze overlaat aan een wethouder. Dit is vaak een bewuste keuze die de gelijkwaardigheid tussen provincie en gemeente moet onderstrepen. In veel gevallen worden binnen de samenwerkingsverbanden besluiten genomen op basis van consensus. Bij meer geformaliseerde samenwerking heeft de provincie slechts in uitzonderingsgevallen een zodanige grote stem dat zij alleen bepalend kan zijn voor de uitkomsten van een eventuele stemming over een onderwerp. Naarmate één deelnemer in een samenwerking meer stemmen heeft, hoeft deze zich minder gelijkwaardig op te stellen.

Kader II: Wettelijke regelingen stemverhoudingen van enkele typen samenwerkingsverbanden

Bij Besloten en Naamloze Vennootschappen (B.V. en N.V.) is de wettelijke hoofdregel[27] 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.[28]

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 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.[29] Eenvoudiger geformuleerd betekent dit dat een enkele bestuurder of commissaris maximaal 50% van de stemmen mag hebben.

De publiekrechtelijke Wet gemeenschappelijke regelingen geeft aan de deelnemers veel vrijheid voor het regelen van het stemrecht in het (algemeen) bestuur. In de gemeenschappelijke regeling kan worden 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.[30]

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waarin de provincie een dominante positie heeft, is de N.V. Waterbedrijf Drenthe. Deze N.V. is eigenaar van Waterleidingmaatschappij Drenthe B.V. (WMD). De N.V. Waterbedrijf Drenthe is een naamloze vennootschap waarin de provincie 50% van de aandelen bezit en elf Drentse gemeenten[31] de overige.[32] Deze aandelenverhouding geeft de provincie een bijzondere positie waarin zij enerzijds niets kan afdwingen, maar anderzijds alle ontwikkelingen kan tegenhouden. De Onderzoekscommissie WMD heeft in 2015 al gewezen op de dominante positie van de provincie Drenthe. Zij beveelt aan deze positie te heroverwegen. Zij stelt: “Voor een actievere opstelling van de aandeelhouders zou de bestaande stemverhouding

[26] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022.
[27] Op deze hoofdregel zijn uitzonderingen mogelijk.
[28] 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
[29] 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
[30] 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.
[31] Alle Drentse gemeenten behalve Meppel. De drinkwatervoorziening in Meppel wordt verzorgd door Waterbedrijf Vitens.
[32] Zij heeft daarmee ook de helft van alle stemmen.

ten gunste van de gemeentelijke aandeelhouders gewijzigd kunnen worden. Er zijn vergelijkbare bedrijven waarbij de stemverhouding is aangepast om dominantie van één of meerdere partijen te voorkomen. De verdeling van de aandelen hoeft daarbij niet te worden gewijzigd."[33] Deze aanbeveling is niet doorgevoerd waardoor de dominantie van de provincie ongewijzigd is gebleven.

Het is gebleken dat de provincie regelmatig gebruik heeft gemaakt van haar machtspositie binnen de WMD. Dit gebeurde onder meer bij het vaststellen van de tarieven. De aandeelhouders van de WMD zijn tariefeigenaar; de tarieven worden door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) besproken en vastgesteld. Het is voorgekomen dat de provincie als enige aandeelhouder weigerde in te stemmen met een tariefverhoging. Om de tarieven alsnog te kunnen vaststellen moest aanvullend overleg met de gedeputeerde plaatsvinden en moest er een extra AvA worden uitgeschreven. De gedeputeerde heeft uiteindelijk altijd ingestemd met een voorstel voor een tariefverhoging. Vanwege de sturende opstelling van de provincie heeft de WMD-directie de besluitvorming aangepast. Om te voorkomen dat de provincie een besluit zou tegenhouden, bereidt de directie van de WMD belangrijke besluiten eerst voor met de AvA en lichtte daarna de Raad van Commissarissen in.

3.3.3 Een ondersteunende provincie

Als dit binnen de eigen (beleids)agenda past, ondersteunt de provincie Drenthe de interbestuurlijke samenwerking. Zij kan op verschillende manieren 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 met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden.[34]

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden komt regelmatig – gevraagd en ongevraagd – naar voren dat gemeenten in een interbestuurlijke samenwerking te maken hebben met een gebrek aan middelen, capaciteit of deskundigheid.[35] Deze bevinding werd eerder gedaan in het BRE onderzoek van Veller e.a.[36] Het probleem van schaarste aan middelen, capaciteit of deskundigheid is verslechterd toen het Rijk in 2015 structureel te weinig middelen beschikbaar stelde bij de decentralisaties in het sociale domein. Veel gemeenten hebben middelen vrij moeten spelen om een behoorlijke uitvoering te kunnen geven aan deze belangrijke wettelijke taken. Hierdoor hebben zij minder middelen over om beleid op andere beleidsterreinen te bekostigen.

Veller e.a. constateren dat een gebrek aan capaciteit en middelen vooral zou gelden voor samenwerking op niet-verplichte onderwerpen. Uit ons onderzoek blijkt dat de schaarste aan

[33] Onderzoekscommissie WMD, Helder water, helder bestuur, strategische positie WMD, Assen, 15 mei 2015.
[34] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022.
[35] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022.
[36] Zie ook: Veller, P. van, Kok, de, M., Bladel, van, L. & Berg, van den, C., het BRE Drenthe, BRE casusonderzoek, Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, 2 maart 2022 p. 11.

middelen, capaciteit en deskundigheid wel degelijk een issue kan zijn bij de gezamenlijke 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. De RUD Drenthe en een aantal andere partijen geven aan dat de provincie dit probleem moet aankaarten 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. Er is niet onderzocht in hoeverre dit beeld reëel is.

De werkwijze waarin de provincie gemeenten met (financiële) middelen, capaciteit en deskundigheid de samenwerking ondersteunt, bestaat al lang.[37] 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.

3.3.4 Inbreng van kennis, capaciteit en financiële middelen

Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden noemen vaak dat de provincie specifieke kennis inbrengt.[38] Met name de kleinere gemeenten vinden het lastig om voldoende capaciteit voor de werkzaamheden in de samenwerkingsverbanden vrij te maken. Medewerkers van kleinere gemeenten zijn doorgaans minder gespecialiseerd dan die van grotere gemeenten, zo is het beeld. Ook zijn de provincie en grotere gemeenten beter in staat om gespecialiseerde medewerkers vrij te maken voor werkzaamheden voor het samenwerkingsverband. In de Regio Groningen – Assen werd bijvoorbeeld gezegd dat kleine gemeenten kunnen meeliften op de kennis en middelen van de grotere deelnemers.

Bij veel publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden richten de deelnemers een werkorganisatie op die de werkzaamheden voor de samenwerking uitvoert. Het kan bij samenwerking op basis van de Wgr gaan om een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid, 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 bedrijfsvoerings-organisatie (rechtspersoonlijkheid, met een enkelvoudig bestuur). Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, zoals de RUD Drenthe en Publiek Vervoer, 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. De provincie kan gemeenten werk uit handen nemen, door capaciteit beschikbaar te stellen voor de ondersteuning van het

[37] Zie bijvoorbeeld: Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe, Amen is geen Amsterdam, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, Assen, mei 2008, p. 9.
[38] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022.

samenwerkingsverband. Bij sommige samenwerkingen - zoals de IT-hub in Hoogeveen en de Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe – neemt de provincie de gemeente(n) werk uit handen door de penvoerders- en kassiersrol te spelen.

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 noemen we de RUD Drenthe (zie kader III).

Kader III: een projectleider voor de RUD Drenthe

Omgevingsdiensten zijn opgezet om de kwaliteit van het milieutoezicht te verbeteren. In 2016 vond de invoering van de 'Drentse maat' plaats waarin een gelijk (sober) uitvoeringsniveau voor Drentse gemeenten is vastgesteld. In 2021 werd een evaluatie van de kwaliteit van de uitvoering uitgevoerd.[39] De provincie bekostigde deze evaluatie en het opstellen van de uniforme VTH-strategie grotendeels. De conclusie was dat de basiskwaliteit van VTH-producten op orde was, met uitzondering van die van de provincie. De provincie heeft onmiddellijk de middelen voor een voldoende uitvoering van haar taken beschikbaar gesteld. De deelnemers aan de RUD Drenthe hebben een groeipad afgesproken naar een hogere kwaliteit van de uitvoering. De provincie heeft voor de RUD een projectleider ter beschikking gesteld in de kwartiermakersfase voor het inregelen van nieuwe toezicht- en handhavingstaken.

In het kader van de RES heeft de provincie ook kennis, middelen en capaciteit ingebracht. Een voorbeeld hiervan is dat de provincie gemeenten heeft geholpen met het opstellen van een Transitievisie Warmte (TVW). De bedoeling was dat iedere gemeente voor het eind van 2021 een TVW heeft. In een TVW is uitgewerkt in welke wijken en dorpen aardgas wordt uitgefaseerd en wat het voorkeursalternatief voor aardgas is. De provincie heeft een aanbod aan alle Drentse gemeenten gedaan voor zogenoemde tweedaagse sprintsessies om hen op weg te helpen. Er zijn vijf sprintsessies georganiseerd om bouwstenen voor de TVW te verzamelen.[40] Hier deden elf van de twaalf gemeenten aan mee.[41] De provincie stak hier € 200.000 in.[42] Het traject is in 2020 afgerond.

De provincie kan ook rechtstreeks capaciteit leveren om gemeentelijke taken die in het belang zijn van de samenwerking te ondersteunen. Rondom Groningen Airport Eelde wil de provincie Drenthe een aantal belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen realiseren (zie kader IV). Tynaarlo, als kleine gemeente met een vliegveld binnen haar grenzen, heeft maar weinig capaciteit om de complexe ruimtelijke planwijzigingen door te voeren. Hierdoor zou de besluitvorming over de bestemmingsplannen voor deze ontwikkelingen vertraging kunnen oplopen. Op 25 januari 2022

[39] Dagelijks Bestuur RUD Drenthe, RUD Drenthe: op koers naar balans, evaluatie fase 1, 6 mei 2021.
[40] Voor een beeld van de inhoud van de sprintsessies, zie: https://raad.tynaarlo.nl/Vergaderingen/Informatiebijeenkomst/2020/22-juni/20:00/Presentatie-prv-Drenthe-raad-Sprintsessie-Tynaarlo.pdf
[41] https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/energietransitie/gebouwde-omgeving/warmtetransitievisie/
[42] Gesprek provincie Drenthe.

was er een bespreking tussen onder meer de gedeputeerde en de directie van de luchthaven. De provincie heeft Tynaarlo ondersteuning aangeboden bij het uitvoeren van de ruimtelijke procedures.[43] In de weken daarna ging de gemeente Tynaarlo (nog) niet in op dit verzoek, ook niet na enig aandringen van de provincie, zo blijkt uit de e-mailwisseling.

Kader IV: ruimtelijke ontwikkeling Groningen Airport Eelde

In 2014 is in de Ontwikkelvisie luchthavenomgeving voor 8 jaar een ontwikkelingsprogramma voor GAE op het gebied van ruimte opgezet. Doel van de provincie is om meer reuring, bedrijvigheid en verdiencapaciteit op en rondom de luchthaven te creëren, door te investeren in de verbetering van vestigingsfactoren. De provincie ziet zichzelf als gebiedsregisseur van de regio en zet zich vanuit die rol in voor ruimtelijk-economische ontwikkeling van de luchthavenomgeving. De belangrijkste onderwerpen waarin wordt geïnvesteerd zijn:[44]

- energielandgoed: verduurzaming bebouwde omgeving, realisatie zonnepark, toepassing van waterstof;
- logistieke hub: doorontwikkeling logistieke functie rond de Flora Holland locatie;
- kwaliteitsimpuls gebied: verbeteren verkeersveiligheid en bereikbaarheid, herbestemming vastgoed, kwaliteitsimpuls bedrijventerreinen;
- doorontwikkeling visie: faciliteren broedplaats voor bedrijfseconomische en ruimtelijke ideeën.

De inspanningen van de provincie hebben met name betrekking op de *landzijdige* gebiedsontwikkeling. Dit is alles wat buiten de douane van GAE valt. GAE is betrokken bij de planvorming en heeft zelf ook plannen voor ontwikkeling van het eigen terrein. Onderdelen van de eigen plannen van GAE met een ruimtelijke component die binnen de douane vallen (*luchtzijdig*) worden meegenomen in de gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is een loods voor het circulair ontmantelen en hergebruiken van vliegtuigonderdelen. Wat luchtzijdig is en geen ruimtelijk aspect heeft, valt buiten het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma (zoals het merendeel van NXT Airport Programma). Het is voor GAE zelf om hiervoor plannen te maken.

Tussentijds is dit programma geëvalueerd. Hieruit bleek dat er een bestuurlijke wens is tot meer nadruk op economische ontwikkeling. Dit is in het coalitieakkoord opgenomen.

De provincie kan verder financiële middelen aan samenwerkingsverbanden ter beschikking stellen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Dit kan op structurele basis plaatsvinden, maar de provincie kan ook voor incidentele projecten subsidies of leningen verstrekken. Een voorbeeld van dat laatste is de achtergestelde lening die de provincie samen met de gemeente Emmen beschikbaar stelde aan de WMD, waardoor die kon blijven voldoen aan de solvabiliteitseis van haar bankiers.[45]

[43] Zie mail van H. Brink aan R. Kraaijenbrink d.d. 27 januari 2022, onderwerp: gebiedsontwikkeling GAE.
[44] Provincie Drenthe,
[45] WMD, Jaarverslag 2019, p. 22

Kader V: Een achtergestelde lening aan de WMD

Na een debacle rondom het opzetten en ondersteunen van waterprojecten Oost-Indonesië, waarbij de WMD een miljoenenverlies heeft geleden, is besloten alle niet-drinkwateractiviteiten te beëindigen. De WMD had veel geld in Wildlands geïnvesteerd. De grond op de Emmer Es waarop het dierenpark is gebouwd, is waterwingebied in eigendom van de WMD.[46] Verder zuiverde een waterfabriek van de WMD al het water, regelde zij de energie en verhuurde zij het Multimediagebouw. De WMD heeft deze activiteiten met verlies moeten afstoten.

Omdat Wildlands in 2018 financieel in zwaar weer zat, heeft de directie van Wildlands de WMD in december 2018 verzocht om te onderzoeken of WMD kon zorgen voor een structurele kostenreductie. WMD werkte mee aan een oplossing voor Wildlands door de overdracht van het multimediagebouw aan de gemeente Emmen en een gefaseerde overdracht van de technische installaties van de waterzuivering en de energie-infrastructuur aan Wildlands. Ook heeft zij de erfpachtcanon verlaagd tot een symbolisch bedrag. WMD bleef wel eigenaar van alle gronden op de Es.[47] Deze oplossing leidde tot een forse afboeking van het eigen vermogen van WMD. Om liquiditeitsproblemen op te vangen, zijn de provincie en de gemeente Emmen bereid gevonden om een achtergestelde lening van gezamenlijk € 8,5 miljoen te verstrekken.

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.

De provincie heeft door haar schaal overzicht over allerlei partijen binnen de regio en staat zij hiermee in contact. Met name wanneer sprake is van een netwerksamenwerking, zoals bij de Dutch Techzone, de Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe. Ook in de RES speelde de provincie een belangrijke rol bij het in contact brengen van bestuurders en medewerkers van buurgemeenten. Ingeval van belangentegenstellingen tussen gemeenten heeft de gedeputeerde volgens onze gesprekspartners veelal de juiste positie om tussen deze belangen te bemiddelen.[48]

[46] Wildlands heeft de grond in erfpacht.
[47] https://5dok.net/document/yr308pd7-communicatiebericht-wmd-relatie-wildlands-bestemd-aandeelhouders-ambtelijke-ondersteuning.html
[48] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022..

4. Inzet verticale instrumenten en samenwerking

4.1 Inleiding

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

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

5. Welke gevolgen heeft interbestuurlijke samenwerking voor de uitoefening van de formele regie- en toezichtstaken van de provincie op de deelnemende gemeenten?
6. In hoeverre maken provincies gebruik van bestaande kennis omtrent effecten van provinciale maatregelen om de kwaliteit van het gemeentebestuur op peil te houden/brengen? Hoe effectief en rechtmatig is het provinciale optreden in dezen?

4.2 Invloed op kwaliteit gemeentebestuur

Uit gesprekken komt naar voren dat provincies vaak met een andere, bredere blik dan gemeenten in een samenwerkingsverband zitten.[49] De provincie heeft een meer overkoepelende functie. Dit is ook niet bijzonder: de provincie omvat een diversiteit aan gemeenten. Daarnaast heeft zij, zoals reeds benoemd, een grotere capaciteit in mensen en financiële middelen. Naast mensen en middelen kan de provincie fungeren als een spil tussen het Rijk en de gemeente. Zij heeft nauwere banden met Den Haag en vervult bijvoorbeeld bij Regiodeals een lobbyfunctie.

[49] Gebaseerd op gesprekken met verschillende samenwerkingsverbanden in de provincie Drenthe tussen 31 januari en 11 april 2022.

Het vaak genoemde gebrek aan gemeentelijke middelen heeft invloed op de autonomie van de gemeente.[50] Veel gemeenten kunnen maar spaarzaam middelen of mensen vrijmaken voor wettelijke taken. Hierdoor hebben zij minder middelen over om beleid op andere terreinen te bekostigen. Een manier waarop de provincie hierin in zekere zin dempend werkt, is dat de provincie middelen en capaciteit beschikbaar kan stellen in samenwerkingsverbanden om de financiële en capaciteitsdruk bij gemeenten te verlichten. Zoals 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).

4.3 Interbestuurlijk toezicht en de 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”.[51] Nederland kent als gedecentraliseerde eenheidsstaat drie territoriale bestuurslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Zij zijn nevengeschikte delen van de Staat, maar er is wel sprake van hiërarchie van verantwoordelijkheden en regelgeving: nationale wetten gaan vóór provinciale en gemeentelijke regelgeving. 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 daarvoor het beste toe was uitgerust.[52] Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt. Het generiek interbestuurlijk toezicht gebeurt alleen

[50] Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, 28 december 2021.
[51] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 5
[52] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 26 september 2012, p. 6

op taken die zijn aan te merken als 'medebewindstaken' (zie kader VI).[53] Voor een aantal (belangrijke) gemeentelijke medebewindstaken zoals de taken binnen het sociaal domein is het Rijk aangewezen toezichthouder.[54] De domeinen waarop het interbestuurlijk toezicht van de provincie zich richt, beperken zich tot ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, monumenten, huisvesting statushouders en archieven.[55]

Kader VI: autonomie en medebewind

In Nederland bestaat het begrippenpaar 'autonomie' en 'medebewind'.[56] Autonomie verwijst dan naar de vrijheid van gemeenten en provincies om hun eigen huishouding te regelen, terwijl medebewind doelt op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de decentrale overheden). De autonome taken en bevoegdheden ontlenen gemeenten en provincies aan de Grondwet en aan de Gemeentewet respectievelijk Provinciewet. Medebewindstaken zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen.

Uitgangspunt van de Wrgt is het vertrouwen dat een bestuurslaag haar taken goed uitoefent en dat de horizontale verantwoording – van college van B&W aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten – op orde is.[57] In de 20 jaar waarin ervaring met dualisering[58] is opgedaan, is gebleken dat de horizontale verantwoording niet altijd goed uit de verf komt: met name wanneer sprake is van uitvoering door samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld op basis van de Wgr) is er vaak nauwelijks sprake van horizontale verantwoording. Voor gemeenten geldt dat wanneer de kwantiteit van de samenwerking hen boven het hoofd groeit, controle en verantwoordelijkheid sterk worden bemoeilijkt.[59]

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.[60]

De provincie Drenthe stelt jaarlijks een Uitvoeringsprogramma IBT vast waarin onder andere per toezichtdomein beschreven is wat relevante wet- en regelgeving is, welk informatiearrangement

[53] 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.
[54] 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
[55] De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken.
[56] Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2019, pp. 15 e.v.
[57] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht
[58] De Wet dualisering gemeentebestuur is op 7 maart 2002 inwerking getreden. De Wet dualisering provinciebestuur trad op 12 maart 2003 in werking.
[59] 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.
[60] Interview H.B. Winter en J. de Ridder, 25-01-2022.

geldt, hoe weging en beoordeling door de provincie zal plaatsvinden en wat de speciale aandachtspunten zijn voor het IBT in dat jaar. Wanneer de provincie op basis van de aangeleverde informatie 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 Wet RGT twee instrumenten om in te grijpen:

1. Als een gemeente een medebewindstaak verwaarloost, moet de provincie [61] die taak overnemen. Dit wordt indeplaatsstelling genoemd (artikel 124 Gemeentewet).
2. Als een gemeente besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de provincie dit besluit ter schorsing of vernietiging voorleggen aan de Kroon. Schorsing of vernietiging gebeurt bij Koninklijk Besluit (artikel 268 e.v. Gemeentewet).

Kader VII: juridische regeling indeplaatsstelling gemeenschappelijke regelingen

Gedeputeerde Staten houden interbestuurlijk toezicht op sommige gemeenschappelijke regelingen.[62] 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.[63] 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. Die vallen onder het toezicht van het Rijk.

De provincie heeft beleidsruimte in de afweging wanneer sprake is van taakverwaarlozing en dus ook wanneer zij in de plaats van de gemeente moet treden. Gedeputeerde Staten hebben de Beleidsnota interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe vastgesteld[64] en het 'Algemeen beleidskader indeplaatstreding bij taakverwaarlozing' van het rijk (2012) ondertekend. [65] In deze documenten is beschreven dat aan een besluit tot indeplaatsstelling een bestuurlijk traject voorafgaat. Om tot een indeplaatsstelling te komen, moeten Gedeputeerde Staten zes fasen doorlopen:[66]

1. Het signaleren van mogelijke misstanden.
2. Informatie opvragen en valideren.
3. Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg. In deze fase krijgt de onder toezicht gestelde gemeente de gelegenheid om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.
4. Vooraankondiging van juridische interventie. Hierin wordt aangegeven welke taak niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. Tevens wordt de gemeenteraad geïnformeerd waardoor zij haar rol in de horizontale verantwoording op zich kan nemen.
5. Besluit tot indeplaatsstelling met een laatste termijn om alsnog zelf te voorzien. Tegen dit besluit kan de onder toezicht gestelde beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak

[61] Meestal Gedeputeerde Staten, in sommige gevallen de CdK.
[62] Uitsluitend op openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. Dus niet op gemeenschappelijke regelingen 'zonder meer' en centrumgemeenten.
[63] Zie de formulering in artikel 32b Wet gemeenschappelijke regelingen.
[64] GS van Drenthe, beleidsnota interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe, 17 april 2012.
[65] Provinciaal blad, 2012, 20, deze regeling geldt vanaf 17-4-2012.
[66] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, pp. 16-19.

van de Raad van State (ABRvS). Het beroep heeft geen schorsende werking, daartoe kan om een voorlopige voorziening worden gevraagd.

6. Feitelijke indeplaatsstelling vindt plaats als de begunstigstermijn van fase 5 is verstreken. Om tot feitelijke indeplaatsstelling over te gaan, hoeft geen nieuw besluit te worden genomen. Als feiten en omstandigheden zijn gewijzigd, kan de toezichthouder gemotiveerd afzien van de indeplaatsstelling.

Het bestuurlijk traject voor vernietiging verloopt doorgaans anders omdat de toezichthouder in het algemeen pas nadat een besluit genomen is, een mogelijke strijd daarvan met het recht kan constateren.[67]

Interbestuurlijk toezicht van de provincie vindt plaats op gemeenten en waterschappen. Daarnaast is de provincie toezichthouder op gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht in de provincie Drenthe vindt plaats op grond van een jaarlijks uitvoeringsprogramma IBT. De gemeenschappelijke regelingen worden niet meegenomen in dit uitvoeringsprogramma. Het IBT op gemeenschappelijke regelingen wordt sectoraal opgepakt.[68] De provincie kan geen IBT toepassen op gemeenschappelijke regelingen waaraan zij zelf deelneemt. Dit is het geval bij alle samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek zijn betrokken; het was immers een selectiecriterium (zie paragraaf 2.2). Dat betekent dat de provincie in beginsel geen IBT uitvoert op de gemeenschappelijke regelingen die in dit onderzoek zijn betrokken. Wanneer een samenwerkingsverband waaraan provincie en gemeenten deelnemen medebewindstaken voor gemeenten uitvoert, vindt het provinciale IBT plaats op de gemeente.[69] Zo voert de provincie Drenthe IBT uit op de uitvoering van de Wabo-taken[70] door de gemeenten, maar houdt zij geen toezicht op de RUD Drenthe, die de feitelijke werkzaamheden in mandaat van de gemeente uitvoert.

Het IBT heeft betrekking op een beperkt aantal beleidsterreinen: ruimtelijke ordening, omgevingsbeleid, ruimtelijk erfgoed, huisvesting van statushouders en de uitvoering van de Archiefwet. Als we de samenwerkingsverbanden in dit onderzoek overzien, dan zien we maar weinig overlap met deze onderwerpen. Samenwerkingsverbanden die zich bezighouden op het gebied van ruimtelijk erfgoed en huisvesting van statushouders zijn er niet. Gevolgen van horizontale samenwerking op de uitvoering van IBT op gemeenten zijn op die gebieden niet aangetroffen. Een beperkt aantal samenwerkingsverbanden heeft wel raakvlakken met onderwerpen waarop het IBT op gemeenten plaatsvindt. Enkele daarvan – waaronder de RES, de WMD en Groningen Airport Eelde – houden zich bezig met onderwerpen die een ruimtelijke impact hebben. Daarnaast voert de eerder genoemde RUD Drenthe een groot deel van de

[67] Zie hierover Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.
[68] GS van Drenthe, Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe over het jaar 2022, 9 november 2021, pp 3.
[69] 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.
[70] 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.

gemeentelijke Wabo-taken uit. In feite wordt via de gemeente geverifieerd of hun taken naar behoren door de RUD Drenthe worden uitgevoerd.

Kader VIII: twee wetten van toezicht[71]

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.

De provincie Drenthe heeft haar IBT vormgegeven als systeemtoezicht.[72] Helderman en Honingh definiëren systeemtoezicht als “al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits) systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren.” Een realitycheck is onderdeel van een audit, gericht op het valideren van de auditresultaten.[73] In het kader van het systeemtoezicht schrijft de provincie gemeenten jaarlijks aan om diverse documenten vast te stellen en deze aan de provincie te zenden.[74] Op basis van deze documenten voert de provincie een gegevenscheck. Naast het systeemtoezicht vindt er ook toezicht plaats op basis van signalen (zoals vragen van bedrijven of de pers). Wanneer interventie nodig is, gaat dit volgens de interventieladder (zie paragraaf 3.1). De formele IBT-instrumenten worden daarbij (vrijwel) nooit ingezet.

In de praktijk is niet gebleken dat interbestuurlijke samenwerking invloed heeft op de uitvoering van het IBT. Het oordeel wordt gebaseerd op de informatie die gemeenten aanleveren. Uit gesprekken met zowel provinciemedewerkers en de RUD Drenthe is bijvoorbeeld gebleken dat de RUD niet wordt betrokken in het proces van oordeelsvorming over de uitvoering van het de Wabo door de gemeenten.

4.4 Financieel toezicht en de 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

[71] Gebaseerd op Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, pp. 42-43.
[72] Gedeputeerde Staten van Drenthe, Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe over het jaar 2021, 10 november 2020 p. 9.
[73] Helderman, J-K., Honingh, M.E., Systeemtoezicht, een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2009, p. 16.
[74] Voorbeelden zijn het VTH-verslag, VTH-programma’s, het RUD-VTH-programma en een zelfevaluatie in de vorm van een vragenlijst, waarmee gemeenten zichzelf een score geven.

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.[75] 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 een begroting indient die structureel niet in evenwicht is en het naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk tot stand kan worden gebracht in het laatste jaar van de meerjarenraming, dan kunnen 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.

Wettelijk gezien is de minister van BZK toezichthouder op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Deze regel geldt voor alle onderzochte gemeenschappelijke regelingen. Dat betekent dat de provincie op deze samenwerkingsverbanden geen financieel toezichthouder is. Andere samenwerkingsverbanden dan gemeenschappelijke regelingen vallen niet direct onder het financieel toezicht van de provincie.

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)[76] is bovendien een bijzondere vorm van preventief toezicht opgenomen: het arhi-toezicht. Dit toezicht gaat van rechtswege in op de dag

[75] Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten, 2020.
[76] Artikel 21 Wet arhi.

waarop de gemeente volgens een herindelingsontwerp, herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven.[77] Om het toezicht uit te oefenen kunnen Gedeputeerde Staten categorieën van besluiten aanwijzen die onder dit toezicht vallen.[78] 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. Omdat in Drenthe momenteel geen formele plannen zijn voor gemeentelijke herindeling, gaan wij verder niet in op het arhi-toezicht.

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.[79] 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 het preventief toezicht van de provincie.

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

Tabel 4: overzicht financieel toezicht begrotingsjaren 2015 – 2021.[80]

Begrotingsjaar	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Aantal gemeenten	12	12	12	12	12	12	12
Repressief toezicht	12	12	12	12	12	11	12
Arhi-toezicht	0	0	0	0	0	0	0
Preventief toezicht[81]	0	0	0	0	0	1	0
Artikel 12	0	0	0	0	0	0	0
Totaal aantal GR's waarop toezicht wordt gehouden	9	10	10	10	11	11	11
GR's onder preventief toezicht	2	0	0	0	1	0	0

Uit tabel 4 blijkt dat in de afgelopen jaren één gemeente[82] en drie gemeenschappelijke regelingen onder preventief financieel toezicht zijn geplaatst. De provincie houdt financieel toezicht op de gemeenten die deelnemer zijn in de samenwerkingsverbanden.

In één geval was de provincie financieel toezichthouder op een gemeenschappelijke regeling die in onze selectie zit. In 2019 stond Publiek Vervoer Groningen-Drenthe voor korte tijd onder

[77] Artikel 21, eerste lid Wet arhi.
[78] Artikel 21, lid 2 Wet arhi.
[79] Artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet.
[80] Bron: Minister van BZK, Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2014 – 2021 (bijlage 2).
[81] Preventief toezicht heeft betrekking op het preventief toezicht om financiële redenen, alsmede om preventief toezicht wegens het te laat aanleveren van de begroting.
[82] Het ging om de gemeente Assen.

preventief toezicht (zie paragraaf 5.2). Dit kwam omdat in de begroting 2019 – 2023 een bijdrage van het OV-bureau Groningen-Drenthe (waaraan de beide provincies deelnemen) was opgenomen maar het OV-Bureau nog niet formeel was toegetreden tot Publiek Vervoer. Publiek Vervoer is volgens de gebruikelijke procedure onder preventief financieel toezicht geplaatst.

De geringe toepassing van het preventieve toezicht is opvallend omdat de provincie Drenthe zich in haar rol als toezichthouder de laatste jaren grote zorgen maakt om de slechte financiële positie van de Drentse gemeenten.[83] De Drentse gemeenten staan volgens de provincie Drenthe onder grote financiële druk en het wordt steeds lastiger om een structureel begrotingsevenwicht te bewaren.[84] Ondanks de grote zorgen van de provincie, slagen de gemeenten er nog steeds in om aan de wettelijke eis van een structureel en reëel sluitende begroting te voldoen. Dit leidt daarom (nog) niet tot het toepassen van het wettelijk instrument van preventief toezicht.

In veel gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, zijn de financiële problemen van gemeenten als een belangrijk knelpunt voor een goed functionerende interbestuurlijke samenwerking genoemd. De provincie Drenthe heeft meermaals de financieel slechte situatie van de Drentse gemeenten onder de aandacht van de minister, de formateur en de Tweede Kamer gebracht met als doel extra financiële middelen voor de gemeenten te regelen.

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.

[83] Op 21 december 2018 heeft de provincie in een brief over de toezichtvorm voor het begrotingsjaar 2019 voor de Drentse gemeenten haar zorgen geuit over de toekomstige financiële positie van de gemeenten. Deze zorg heeft zij herhaald in het verslag over het uitgevoerde toezicht inzake de begrotingen 2019 aan de Tweede Kamer. Op 14 november 2019 schrijft zij in een brief aan de Tweede Kamer dat zij de Drentse gemeenten steunt in hun zorgen over de tekorten in het sociaal domein en door wisselende inkomsten via het Gemeentefonds. De provincie Drenthe en Vereniging van Drentse Gemeenten hebben gezamenlijk een brief gestuurd naar informateur Mariëtte Hamer waarin zij aandacht vragen voor de oplopende financiële tekorten bij (Drentse) gemeenten. Deze tekorten leiden volgens de provincie en de VDG steeds vaker tot ingrijpende maatregelen die ten koste gaan van voorzieningen en daarmee de leefbaarheid in dorpen en wijken; Brief provincie Drenthe aan minister van BZK, onderwerp: Financiële positie Drentse gemeenten, Assen, 14 november 2019; Brief provincie Drenthe en VDG, zie: https://www.provincie.drenthe.nl/publish/pages/131824/drentse_brief_formatie.pdf, Brief IPO aan Tweede Kamer, onderwerp: Financiële positie gemeenten, Den Haag, 12 oktober 2020, kenmerk KOB 10591/2020.

[84] Raad van Europa, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands, Straatsburg, 22 September 2021 en Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, 28 december 2021 en IPO, Financieel toezichtsverslag 2021, verslag over het provinciaal financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 2021, 31 maart 2021.

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

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

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), stimulerings-programma's/subsidies en kennisoverdracht.[85]

Ook Gedeputeerde Staten hebben instrumenten om van bovenaf sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De Wet ruimtelijke ordening[86] geeft hen de volgende instrumenten:[87]

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

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

Enkele van de onderzochte samenwerkingsverbanden voeren activiteiten uit die rechtstreeks een ruimtelijke impact hebben. De Rekenkamer heeft niet veel voorbeelden gezien waaruit blijkt dat de samenwerking van invloed is geweest op de inzet van het ruimtelijk instrumentarium. Een voorbeeld is de invloed van de samenwerking binnen de RES 1.0 op de wijziging van de provinciale omgevingsverordening (een verticaal ruimtelijk instrument). Provinciale Staten besloten via de provinciale omgevingsverordening het aantal hectare zonneparken op land te maximeren. Zij hadden er in beginsel voor kunnen kiezen om de verordening eenzijdig aan te passen. In plaats daarvan heeft de provincie binnen de RES-samenwerking met de gemeenten overlegd over hun ambities. Dit overleg heeft geleid tot een optelsom van 1.389 hectare zonneparken in Drenthe die

[85] Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.
[86] En de Wabo voor wat betreft omgevingsvergunningen.
[87] Noordelijke Rekenkamer, provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

tot 2030 mogen worden aangelegd (zie ook paragraaf 5.3). Door deze aanpak was de provincie beter in staat rekening te houden met de belangen van de gemeenten.

Een tweede voorbeeld is in paragraaf 3.3.4 beschreven: het aanbod van de provincie aan de gemeente Tynaarlo om haar te ondersteunen bij het uitvoeren van de ruimtelijke procedures ten behoeve van Groningen Airport Eelde. De provincie had er ook voor kunnen kiezen om bij een luchthaven die van bovengemeentelijk belang is,[88] in overleg met de gemeente, een provinciaal inpassingsplan vast te stellen om daarmee de gemeente te ontlasten. Dit formele instrument heeft zij (nog) niet ingezet.

[88] De luchthaven is aangemerkt als een luchthaven van nationale betekenis, zie: https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/luchthavens/regionale+luchthavens/default.aspx

5. Problemen met dubbele pet provincie bij interbestuurlijke samenwerking

5.1 Inleiding

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

De provincie vertegenwoordigt bovengemeentelijke belangen en die kunnen afwijken van gemeentelijke belangen. Gedeputeerde Staten zijn – op enkele uitzonderingen na – op alle medebewindstaken toezichthouder en zij zijn over de hele breedte financieel toezichthouder op gemeenten.[89]Verder beschikt de provincie over een ruimtelijk instrumentarium waarmee zij – mocht dat nodig zijn – de gemeente kan overrulen. Zoals uit paragraaf 3.3.3 blijkt, zijn provincies in staat om doorgaans meer capaciteit en middelen voor een samenwerkingsverband in te zetten. Hierdoor bestaat het risico dat zij zich, bedoeld of onbedoeld, hiërarchisch boven gemeenten plaatsen. In deze paragraaf bespreken we welke problemen zich voordoen bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met een meervoudige pet van de provincie.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 4: Welke problemen doen zich voor bij interbestuurlijke samenwerking die te maken hebben met de meervoudige pet van de provincies? En in welke gevallen kan die meervoudige pet juist interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid bevorderen?

[89] Deze uitzonderingen staan in Gemeentewet, artikel 124b.

5.2 RUD Drenthe: bij interbestuurlijk toezicht weinig zicht op uitvoering Wabo-taken

De RUD Drenthe is een samenwerkingsverband van de provincie Drenthe en de twaalf Drentse gemeenten, op het gebied van milieu- en omgevingsvergunningverlening. De provincie is daarnaast belast met het interbestuurlijk toezicht op de Wabo-taken van gemeenten.

De RUD Drenthe geeft aan dat de deelnemende gemeenten (mede onder druk van hun slechte financiële positie) inzetten op een laag kwaliteitsniveau van de uitvoering van hun Wabo-taken. Volgens de RUD Drenthe zaten verscheidene gemeenten min of meer aan de ondergrens. In 2016 is met de invoering van de Drentse maat een gelijk (sober) uitvoeringsniveau voor Drentse gemeenten vastgesteld. Naar aanleiding van evaluatie van de kwaliteit van de uitvoering die in 2021 is uitgevoerd, hebben de deelnemers aan de RUD Drenthe een groeipad voor een hogere kwaliteit van de uitvoering afgesproken.[90]

Wanneer gemeenten hun Wabo-taken zouden verwaarlozen, 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 RUD Drenthe. Volgens medewerkers van de provincie Drenthe getuigt het van rolzuiverheid dat het toezicht zich vanuit de inhoud en de Wrgt richt op de gemeente.[91] De gemeenten moeten dan zelf ingrijpen bij de RUD. 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 dit stelsel en dat daardoor omgevingsdiensten hun rol niet naar behoren kunnen invullen.[92] Omdat de provincie zowel deelnemer als eigenaar is én het IBT op gemeenten op de Wabo-taken vervult, is er sprake van rolonzuiverheid door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. Volgens het rapport van Van Aartsen e.a. wordt de professionele afstand tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken hierdoor belemmerd.[93]

Het IBT in de provincie Drenthe vindt in hoofdzaak plaats in de vorm van systeemtoezicht. De provincie controleert onder meer of de gemeente een VTH-programma en een VTH-verslag heeft. Daarnaast vraagt de provincie aan de gemeente een zelfevaluatie over de Wabo in te vullen. Het systeemtoezicht blijft daarmee wat op afstand. De provincie informeert bij het vaststellen van het IBT-oordeel niet bij de RUD Drenthe om inhoudelijk te verkennen in hoeverre het uitvoeringsniveau bij gemeenten aan de minimumeisen voldoet. De RUD Drenthe rapporteert (nog) niet over de inhoudelijke kwaliteit en mate van risicobeperking door de uitvoering van de

[90] Dagelijks Bestuur RUD Drenthe, RUD Drenthe: op koers naar balans, evaluatie fase 1, 6 mei 2021.
[91] Gebaseerd op een interview met medewerkers van de provincie Drenthe op 11 april 2022.
[92] Zie 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.
[93] Zie 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, p. 6 en p. 34; 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.

VTH-taken.[94] Er bestaat daardoor een risico dat de provincie weinig zicht heeft op de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo-taken.

5.3 Publiek Vervoer Groningen-Drenthe: tijdelijk financieel toezicht

In 2019 stond Publiek Vervoer Groningen-Drenthe voor korte tijd onder preventief toezicht.

Het preventief toezicht werd ingesteld omdat er volgens de provincie geen sluitende meerjarenbegroting was. In de begroting 2019 – 2023 was een bijdrage van het OV-bureau Groningen-Drenthe opgenomen, maar het OV-bureau was nog niet formeel toegetreden tot Publiek Vervoer. Hierdoor werd niet voldaan aan het wettelijke criterium. Nadat de toetreding van het OV-Bureau was bekrachtigd, werd de begroting goedgekeurd. Het toezicht bleef in stand tot het aflopen van het begrotingslaar 2019.[95] Dit leidde volgens Publiek Vervoer niet tot een spanning in de samenwerking met de deelnemers.[96]

5.4 RES Drenthe: ruimtelijke beperking op zonnepanelen

Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota op 1 juli 2020 is de motie Zon op daken aangenomen.[97] Provinciale Staten vreesden dat gemeenten en de provincie onvoldoende juridische instrumenten zouden hebben om zonnepanelen op daken te regelen. Om die reden hebben zij het areaal aan zonnepanelen op land aan banden willen leggen.

In de Werkgroep Ruimte die in het kader van de RES was opgericht heeft de provincie aangegeven dat zij het areaal aan zonneparken op land vanaf 2030 maximeert. De bestaande gemeentelijke ambities tot 2030 zou zij respecteren. De bestaande parken en de gemeentelijke ambities tezamen vormden het uitgangspunt voor het bod dat in de RES is gedaan. In de Regionale Energie Strategie staat daarom een ambitie van 1.389 hectare zonneparken op land, waarvan 600 hectare nog niet gerealiseerd is.[98] Er mag in Drenthe tot 2030 nog maximaal 600 hectare aan zonnepanelen op land tot stand komen. Hier zien we een wisselwerking tussen de verticale ruimtelijke instrumenten en de samenwerking in de RES. Het provinciale belang is in het ruimtelijke beleid veiliggesteld, terwijl de provincie rekening hield met de gemeentelijke belangen.

---

[94] Gebaseerd op een interview met de RUD Drenthe op 31 januari 2022.
[95] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2019, p. 4; Gebaseerd op een gesprek met Publiek Vervoer op 3 maart 2022.
[96] Gebaseerd op een gesprek met Publiek Vervoer op 3 maart 2022.
[97] Drentse provinciale fracties van VVD, CDA en Sterk Lokaal. (2020). Motie - Zon op daken. Assen: Provinciale Staten.
[98] Wijziging Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018, 29 september 2021, bijlage X.

5.5 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 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
N.V.	1	2	3	6
Stichting	2	2	2	6
B.V.	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 (N.V.'s). Een opvallend verschil tussen de provincies is dat Groningen drie maal met gemeenten samenwerkt in een besloten vennootschap (B.V.), 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.[99] 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

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

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.

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport "Een onderzoek naar Interbestuurlijke Samenwerking in Verticale Verhoudingen". U hebt onderzocht op welke wijze de provincie eraan bijdraagt dat gemeentebesturen in geval van interbestuurlijke samenwerking als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren. 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 Drenthe, om vervolgens de mogelijkheden die provincies hebben om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners te zijn, uiteen te
zetten.

Conclusie

Uw hoofdconclusie luidt dat de provincie Drenthe 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. 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 erkennen de financiële krapte bij gemeenten en dit baart ons zorgen.

Deze financiële krapte ontstaat niet alleen als gevolg van de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten, maar ook door toenemende sociaaleconomische en maatschappelijke problemen (zoals beschreven in het rapport). Bovendien is er sprake van toenemende complexiteit van reeds bestaande opgaven (zoals de energietransitie en klimaatadaptatie).

Verder stelt u dat er in vrijwel alle samenwerkingsverbanden van uit wordt gegaan dat de deelnemers gelijkwaardig aan elkaar zijn. Daarbij kan de provincie met een bredere blik in de samenwerking deelnemen en heeft zij vaak een meer overkoepelend belang dan gemeenten. Wij herkennen ons in deze conclusie. U geeft aan dat er slechts bij één partij sprake is van een

stemverhouding waar de provincie dominant is. Bij WMD Drinkwater NV houdt de provincie 50% van de aandelen. Dat blijft ook het geval in de nieuwe structuur waartoe in 2022 is besloten.

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 RUD Drenthe én houdt toezicht op de taakuitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (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 zou een goede toevoeging aan het onderzoek zijn geweest, indien u deze constatering ook zou hebben getoetst bij een aantal Drentse gemeenten.

Ten aanzien van de Wabo-taken die door de RUD Drenthe 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 RUD Drenthe herkennen wij niet. Een dubbele pet en rolonzuiverheid kunnen 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.

Aanbevelingen

1. *Gedeputeerde Staten, onderzoek of maatwerk-IBT een meerwaarde voor Drenthe heeft.*

IBT Drenthe past niet alleen systeemtoezicht toe; een meer maatwerkgerichte aanpak is al jaren geleden geïntroduceerd. Door een actieve klachtenafhandeling van inwoners over gemeenten, de toepassing van het instrument zelfevaluatie en jaarlijkse gesprekken met gemeenten wordt hieraan invulling gegeven. Gemeenten die onderpresteren (via systeemtoezicht) worden onder verscherpt toezicht geplaatst of er wordt een externe audit (met rapportage en verbeterplan/adviezen) uitgevoerd.

Tevens worden in het IBT-jaarverslag per gemeente - indien nodig- adviezen en aanbevelingen gegeven. Uiteraard is het zinvol om te kijken of het systeem zoals in Groningen en Friesland wordt toegepast een meerwaarde heeft ten opzichte van het systeem in Drenthe. Indien dit het geval is, is een aanvulling op ons systeem zinvol.

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

Ons toezicht richt zich op de taakuitvoering door het bevoegd gezag, zijnde gemeenten. Wij baseren ons oordeel op informatie die de bevoegde gezagen met ons delen (of die zij op grond van wettelijke verplichtingen openbaar maken) en de toezichtgesprekken die wij met toezichtontvangers voeren. De bevoegde gezagen delen hierbij ook informatie die afkomstig is van de RUD Drenthe. De RUD Drenthe is niet te categoriseren als bevoegd gezag en de wet biedt daarom geen juridische grondslag om (aanvullende) informatie bij de RUD Drenthe op te vragen. Wij kunnen ons bovendien moeilijk voorstellen dat de RUD Drenthe ons meer of andere informatie zou kunnen geven dan aan de opdrachtgevers (de colleges van Burgermeester en Wethouders) wordt verstrekt. In die zin zou het consulteren van de RUD Drenthe niets wezenlijks toevoegen.

Door IBT Drenthe is de RUD Drenthe recentelijk wel als extra informatiebron gebruikt in de zin van een oriënterend gesprek over actuele zaken. Daarnaast wordt jaarlijks aan de gemeenten en de RUD Drenthe gevraagd of de kwaliteit van de verslaglegging over de VTH-taken/Wabo kan worden verbeterd (wat wordt aangetroffen bij de gecontroleerde bedrijven?). Tevens vragen we om meer kwalitatieve en minder kwantitatieve data.

3. *Gedeputeerde Staten, voorkom dat één deelnemer ten opzichte van de andere deelnemers een dominante positie heeft in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.*

Waar de provincie een getalsmatige dominante positie heeft bij WMD Drinkwater NV, heeft tot dusverre geen heroverweging geleid tot een gewijzigde verdeling van aandelen, dan wel stemrecht. De oplossing wordt veeleer gezocht in de wijze waarop met het stemrecht wordt omgegaan. Dat leidt tot een meer actieve consultatie van gemeentelijke aandeelhouders, waarbij gezocht wordt naar consensus voordat het tot een stemming komt. Het gaat daarbij minder om de positie, dan om de wijze waarop die wordt ingezet.

4. *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.*

In het nog vast te stellen Informatieprotocol Verbonden Partijen voor Provinciale Staten (PS) (wordt nog dit jaar vastgesteld in PS), wordt een vijftal protocolafspraken tussen PS en Gedeputeerde Staten (GS) vastgelegd van initiatieffase, ontwerpfase, realisatiefase, exploitatiefase en herijkingsfase in relatie tot verbonden partijen. In de laatste fase is vastgelegd dat op vastgestelde momenten een evaluatie door GS plaatsvindt en PS daarover worden geïnformeerd. Daarnaast wordt aangegeven dat indien in de reglementen van de bestaande verbonden partijen geen vaste evaluatie-momenten zijn beschreven, deze hieraan toegevoegd dienen te worden.

Dus via het nog vast te stellen Informatieprotocol GS naar PS over verbonden partijen is evaluatie nadrukkelijker opgenomen. In verband hiermee wordt tevens de GS-notitie Verbonden Partijen uit 2012 herzien en daarin wordt nadrukkelijk het raakvlak met het Informatieprotocol PS (zoals dus ook evaluatie) meegenomen. Daarnaast wordt nog een "Kader lichte samenwerkings-verbanden" opgesteld. Dit kader geeft een set aan afspraken rondom het aangaan van lichte samenwerkingsverbanden en de rol en bijdrage van de provincie in dezen. Onderdeel daarvan is ook een evaluatiemoment, met als doel te toetsen of de aangegane samenwerking nog in overeenstemming met de bedoeling is en waar nodig aangepast of bijgesteld dient te worden.

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

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer ziet aanleiding om de reactie van Gedeputeerde Staten van 13 september 2022 van een nawoord te voorzien, met betrekking tot drie aanbevelingen.

De rekenkamer beveelt aan de meerwaarde van maatwerk-IBT voor Drenthe te onderzoeken. Gedeputeerde Staten stellen dat Drenthe al jaren geleden naast het systeemtoezicht een meer maatwerkgerichte aanpak heeft geïntroduceerd. Zij vinden het wel zinvol om, zoals de rekenkamer suggereert, te kijken of het systeem zoals in Groningen en Fryslân wordt toegepast een meerwaarde heeft. Naar het oordeel van de Noordelijke Rekenkamer kan het maatwerktoezicht dat Groningen en Fryslân ontwikkelen die meerwaarde inderdaad voor Drenthe bieden. In die provincies spitst toezicht zich – meer dan in Drenthe – toe op de specifieke situatie van de gemeente, mede doordat provincie en gemeenten vooraf bepalen op welke taakvelden risico's bestaan waarop het toezicht zich moet richten.

Verder beveelt de rekenkamer aan samenwerkingsverbanden die gemeentelijke taken uitvoeren te consulteren bij de totstandkoming van het IBT-oordeel. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij hun oordeel baseren op wat de bevoegde gezagen met hen delen en dat de RUD Drenthe geen bevoegd gezag is. Dat is een strikt formele benadering. Tegelijkertijd blijken Gedeputeerde Staten de RUD Drenthe wel degelijk als extra informatiebron te benutten; dat zouden zij dan ook kunnen formaliseren.

Ook beveelt de rekenkamer aan te voorkomen dat één deelnemer een dominante positie heeft in een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Gedeputeerde Staten roepen in herinnering dat heroverweging van de positie bij WMD Drinkwater NV niet heeft geleid tot een gewijzigde verdeling van aandelen of het stemrecht. In de praktijk zouden gemeentelijke aandeelhouders nu meer actief geconsulteerd worden, waarbij wordt gezocht naar consensus voordat het tot een stemming komt. De Noordelijke Rekenkamer zal met belangstelling volgen of de gemeenten daardoor ook werkelijk een meer gelijkwaardige positie kunnen innemen.

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
- Dagelijks Bestuur RUD Drenthe, RUD Drenthe: op koers naar balans, evaluatie fase 1, 6 mei 2021.
- Derksen, W. & Schaap, L., Lokaal bestuur, Dordrecht, 2010
- Elzinga, D.J., Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen voor een effectief beleidskader decentraal bestuur, Winsum, 28 december 2021
- Gedeputeerde Staten van Drenthe, Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe over het jaar 2021, 10 november 2020.
- Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten, 2020.
- Helderman, J-K., Honingh, M.E., Systeemtoezicht, een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2009.
- 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
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2014 – 2021
- Noordelijke Rekenkamer, Op eigen benen? beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Drenthe, Assen, november 2016.
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016
- Onderzoekscommissie WMD, Helder water, helder bestuur, strategische positie WMD, Assen, 15 mei 2015.
- Provinciale Staten van Drenthe, Sturing op verbonden partijen door PS en GS: gezamenlijke afspraken, Assen, 17 december 2014.
- Raad van Europa, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands, Straatsburg, 22 September 2021.

- Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, 2003
- Ridder, J., de, Een goede raad voor toezicht (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- Smits, J., In staat van sturing, Handreiking invulling kaderstellende en controlerende taak Provinciale Staten in relatie tot verbonden partijen, Arena Consulting, 18 december 2013
- Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe, Amen is geen Amsterdam, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, Assen, mei 2008.
- Veller, P. van, Kok, de, M., Bladel, van, L. & Berg, van den, C., Het BRE Drenthe, BRE casusonderzoek, Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, 2 maart 2022
- 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

Websites:

- Nederlandse Rechtstaat: https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-135-gemeenschappelijke-regelingen/
- Regioatlas: https://www.regioatlas.nl/samenwerkingsverbanden/
- Rijksoverheid – Interbestuurlijk toezicht op gemeenten: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht
- 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
Berg, van den, Martin	Directiesecretaris RUD Drenthe
Berg, van den, Caspar	Hoogleraar Global and Local Governance
Bos, Erik	Programmamanager Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe
Bos, Jan	Directeur Publiek Vervoer Groningen-Drenthe
Derksen, Bernd	Projectregisseur Ruimte Gemeente Emmen
Hamelink, Elise	Regisseur samenwerkingsverbanden Provincie Drenthe
Heidekamp-Prins, Marjan	Directeur RUD Drenthe
Hendriks, Leo	Directeur WMD Drinkwater B.V.
Herbschleb, Henriëtte	Programmamanager Dutch TechZone
Hussels, Charles	Programmamanager Regionale Energie Strategie
Lange, Emon	Toezichthouder Interbestuurlijk Toezicht Provincie Drenthe
Meijeringh, Nicole	Bestuurssecretaris WMD Drinkwater B.V.
Nijhuis, Wim	Toezichthouder Interbestuurlijk Toezicht Provincie Drenthe
Ridder, de, Ko	Em. Hoogleraar vergelijkend publiek management
Slooten, van, Ico	Programmamanager IT-Hub Hoogeveen & Gebiedsontwikkelaar Groningen Airport Eelde
Winter, Heinrich	Hoogleraar Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen