

Veerkrachtig Bestuur in Brabant



KRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

Een advies voor de versterking
van regionale samenwerkings-
kracht in Noord-Brabant

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant
14 juni 2013



Inhoudsopgave

VOORWOORD		4
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	6
HOOFDSTUK 2	SAMENWERKING EN SAMENWERKINGSKRACHT	7
HOOFDSTUK 3	BEOORDELING SAMENWERKINGSKRACHT	11
HOOFDSTUK 4	TIEN ADVIEZEN VOOR MEER SAMENWERKINGSKRACHT	13
BIJLAGE 1	AANBEVELINGEN NOORDOOST-BRABANT	18
BIJLAGE 2	AANBEVELINGEN MIDDEN-BRABANT	21
BIJLAGE 3	AANBEVELINGEN WEST-BRABANT	24
BIJLAGE 4	AANBEVELINGEN ZUIDOOST-BRABANT	27
BIJLAGE 5	NOTIES TEN BEHOEVE VAN HET EINDRAPPORT VAN DE ADVIESCOMMISSIE KRACHTIG BESTUUR IN BRABANT	29
BIJLAGE 6	OPDRACHT EN SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE EN KLANKBORDGROEP	32

Uitvoering:



Opdrachtgevers:

Provincie Noord-Brabant



Zie voor meer achtergrondinformatie www.brabant.nl/krachtigbestuur

Voorwoord

De provincie Noord-Brabant staat voor grote opgaven. Economische, demografische en andere ontwikkelingen vragen om een krachtige gemeenschappelijke aanpak van kansen en problemen. Nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en arbeidsparticipatie stellen hogere eisen aan gemeenten, waardoor zij meer moeten samenwerken. Reden genoeg om na te gaan of het bestuur in de provincie voldoende is toegerust om ook in de toekomst de kwaliteit te bieden waar Brabanders recht op hebben.

De afgelopen anderhalf jaar heeft de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant de samenwerkingskracht van Brabantse regio's in beeld gebracht. De commissie deed dat in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) en werd daarbij ondersteund door BMC.

De adviescommissie heeft zich in de vier Brabantse regio's (Noordoost-, Zuidoost-, Midden- en West-Brabant) laten informeren over de samenwerkingskracht van elke regio. Daarbij is gelet op het vermogen om regionale vraagstukken aan te pakken en op de mate waarin gemeenten in staat en bereid zijn elkaar te ondersteunen bij de uitvoering van gemeentelijke taken. De oordelen over de afzonderlijke regio's worden in dit eindrapport gezamenlijk besproken om de regionale vraagstukken in een breder Brabants verband te kunnen zien. Daarnaast heeft de klankbordgroep – bestaande uit vertegenwoordigers van Brabantse bedrijven, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partners – de conclusies bekeken in het licht van de verschillende maatschappelijke opgaven waarvoor de Brabantse samenleving staat.

Daarbij heeft de klankbordgroep nog eens extra gewezen op het belang van een gezamenlijke aanpak van regionale vraagstukken door overheden, ondernemingen en onderwijsinstellingen. Dit heeft op een aantal punten geleid tot een aanscherping van de aanbevelingen, waarvoor de adviescommissie de klankbordgroep zeer erkentelijk is.

Krachtig Bestuur in Brabant gaat over de samenwerkingskracht van de regio's en over hoe die kan worden versterkt, zodat er voor alle Brabanders een krachtig en toekomstgericht bestuur is te garanderen. De waarnemingen, oordelen en adviezen van de commissie gaan dus over samenwerking tussen gemeenten. Dat neemt niet weg dat het onontkoombaar is dat de commissie in enkele gevallen zich ook uitsprekt over de gemeentelijke indeling. Daar waar de bestuurskracht van gemeenten de samenwerkingskracht in de weg staat of waar er anderszins sprake is van acute knelpunten, doet de commissie soms ook voorstellen tot gemeentelijke schaalvergroting en samenvoegingen.

Tijdens de werkzaamheden van de adviescom-

missie is het landelijke beleidskader ten aanzien van de organisatie van het binnenlands bestuur op een aantal punten in beweging gekomen.

Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte – dat gepresenteerd werd toen het deelrapport over Noordoost-Brabant al was afgerond – spreekt zich uit voor de vorming van gemeenten van ongeveer 100.000 inwoners en nodigt provincies uit om met gemeenten in gesprek te gaan over 'initiatieven gericht op gemeentelijke schaalvergroting'. Hoewel deze ontwikkelingen meteen veel discussie bij Brabantse gemeenten opleverde, heeft dit de werkzaamheden van de adviescommissie zelf niet in een ander perspectief geplaatst. Wel kreeg de commissie wat meer argwanende reacties. Samenwerkingsvoorstellen werden al snel als samenvoegingsvoorstellen geïnterpreteerd.

De commissie heeft kennisgenomen van de verdere uitwerking van de kabinetsplannen door de minister van BZK, maar heeft zich er niet door laten leiden.

In zoverre staat dit advies dus op zichzelf. Het is uiteindelijk aan de provincie Noord-Brabant en de VBG om de aanbevelingen van de adviescommissie al dan niet te verbinden met landelijke beleidskaders.

De werkzaamheden van de commissie hebben meteen al veel teweeggebracht. Maatschappelijke en politieke discussies over de vraag of gemeenten en hun samenwerkingsverbanden wel voldoende zijn toegerust voor hun taken, hebben nogal eens geleid tot voorstellen voor ambtelijke of bestuurlijke fusie of intensieve

samenwerking. Vaak is daarbij geanticipeerd op de verwachte adviezen van deze commissie. De adviescommissie juicht de meeste van die ontwikkelingen toe, maar plaatst er soms ook kanttekeningen bij. Voor zover mogelijk – want de bestuurlijke werkelijkheid is de laatste tijd bijzonder veranderlijk – heeft de commissie de laatste ontwikkelingen in haar beeld- en oordeelsvorming meegenomen.

In alle gesprekken met betrokkenen heeft de adviescommissie een sterke zorg en grote inzet ervaren voor de kwaliteit en het probleemoplossend vermogen van het bestuur in Brabant. De inbreng van alle raadsleden, wethouders en burgemeesters is daarom onmisbaar geweest voor het opstellen van dit advies. De commissie dankt iedereen die ons openhartig deelgenoot heeft gemaakt van zijn of haar ideeën en opvattingen over regionale samenwerkingskracht in Brabant.

De Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant,

W.H. Huijbregts-Schiedon, voorzitter
J.G.M. Daandels
drs. A. Gorter
dr. D.A.F. Hamers
J.R.M. Kerkhof
H. Klitsie
mr. P.J.J.M. Mangelmans
mr. M. Marijnen
drs. M. Mittendorff
drs. H.P.T.M. Willems

1 Inleiding

De Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant heeft de regionale samenwerkingskracht in beeld gebracht van de regio's Noordoost-, Zuidoost-, Midden- en West-Brabant. Bij het vaststellen van regionale samenwerkingskracht is allereerst gelet op het vermogen om regionale vraagstukken aan te pakken en provinciale ambities te realiseren, zoals verwoord in de Agenda van Brabant. Daarnaast is een beeld gevormd van de mate waarin gemeenten in staat en bereid zijn om elkaar te ondersteunen, maar ook hulp te vragen bij de uitvoering van het gegroeide (en groeiende) gemeentelijke takenpakket.

In iedere regio zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de regio en met college- en raadsleden van de afzonderlijke gemeenten. Daarnaast zijn sterkte-zwakteanalyses (zogenoemde SWOT-analyses) gemaakt die inzicht geven in de mogelijkheden, beperkingen en inspanningen van gemeenten om actief bij te dragen aan regionale samenwerkingsprogramma's. Aan de hand van deze sterkte-zwakteanalyses en de kennis die is opgedaan in alle gesprekken, heeft de adviescommissie voor iedere regio een rapportage opgesteld met waarnemingen, oordelen en voorlopige aanbevelingen over regionale samenwerkingskracht.

De bevindingen over iedere regio zijn hierna gezamenlijk besproken om de samenwerkingskracht van elke regio in een breder Brabants verband te kunnen zien. Daarnaast heeft de klankbordgroep – bestaande uit vertegenwoordigers van Brabantse bedrijven, instellingen en belangenorganisaties – de regiorapporten nog eens bekeken in het licht van de verschillende maatschappelijke opgaven waar de provincie voor staat. Op basis hiervan heeft de adviescommissie een definitief advies opgesteld, dat in dit eindrapport wordt gepresenteerd.

Dit eindrapport geeft algemene adviezen voor de versterking van regionale samenwerkingskracht, die in de verschillende regiorapporten verder worden onderbouwd en gespecificeerd. Daarnaast gaat het rapport in op regio-overstijgende samenwerkingsvraagstukken. Het rapport start met een schets van de belangrijkste waarnemingen die de commissie heeft gedaan in haar rondgang langs de Brabantse regio's: de praktijk van regionale samenwerking en de resultaten die het heeft opgeleverd. Vervolgens wordt hierover een oordeel uitgesproken, om te besluiten met aanbevelingen over hoe de samenwerkingskracht binnen en tussen regio's kan worden versterkt.

2 Samenwerking en samenwerkingskracht

De samenwerkingsbereidheid van Brabantse gemeenten is groot te noemen. Gemeenten weten elkaar meestal snel en gemakkelijk te vinden als gezamenlijke actie nodig is, zoals voor het beheer van voorzieningen, de uitvoering van gemeentelijke taken of voor de ontwikkeling van een strategische visie op de regio. Het gevolg is een rijke schakering van samenwerkingsinitiatieven, regionale overlegstructuren en regiobesturen. Dit hechte netwerk van samenwerkingsverbanden is organisch gegroeid en ontwikkelt zich nog steeds. Samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien of verdwijnen naar gelang gezamenlijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren van gemeenten dat verlangen. Deze voortdurende aanpassingen hebben er wel toe geleid dat het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsvormen een nogal ondoorzichtige structuur heeft gekregen. Het is voor alle betrokkenen – en vooral voor inwoners en gemeenteraadsleden – niet altijd duidelijk welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Er wordt geklaagd over versnipperde samenwerking met veel 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale overleggen staat de effectiviteit ervan in de weg.

Samenwerking op drie niveaus

Om enige orde te brengen in het geheel aan gemeentelijke samenwerkingsvormen, is het goed drie verschillende niveaus van regionale samenwerking te onderscheiden.

- Strategische samenwerking: economische, ruimtelijke orderings- en infrastructuurele keuzes en maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio.
- Beleidsvorming en -uitvoering: het maken van beleidskeuzes en de beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein.
- Bedrijfsvoering en dienstverlening: het beheer van de ambtelijke organisatie en de

uitvoering van gemeentelijke diensten die zich richten op buurten, wijken en dorpskernen ('schoon, heel en veilig').

In de praktijk wordt dit onderscheid overigens niet gemaakt, wat nogal eens tot spraakverwarring en onduidelijkheid leidt. Wat wordt gepresenteerd als strategische samenwerking, beperkt zich soms tot gezamenlijke uitvoering of bedrijfsvoering. Ook worden verschillende soorten samenwerking vaak in één samenwerkingsverband gecombineerd. Desalniettemin zijn er tussen de verschillende niveaus grote verschillen in de regionale samenwerkingskracht. Om die reden wordt deze indeling centraal gesteld in de verdere beschrijving en beoordeling van de samenwerkingskracht van de regio's.

Strategische samenwerking

Over het algemeen kan worden vastgesteld dat strategische samenwerking in alle Brabantse regio's nog moeilijk van de grond komt. Weliswaar heeft iedere regio speerpunten geformuleerd voor het ruimtelijk en economisch beleid en ook voor de vorming van een heldere strategische agenda. Maar wat betreft de uitvoering van die agenda is alleen Zuidoost-Brabant met zijn Brainport-agenda er in het verleden in geslaagd resultaten te boeken. Bij de andere regio's ontbreekt het nog aan voldoende slagkracht om de verschillende ruimtelijk-economische speerpunten te realiseren. Ook ontbreekt het nog aan het verbinden met kansrijke ontwikkelingen in andere Brabantse regio's, andere provincies en in België. De betrokkenheid van ondernemingen en onderwijsinstellingen (Triple Helix) bij het opstellen van een regionale agenda begint in alle regio's van de grond te komen, waarbij ook hier Zuidoost-Brabant voorop loopt. Het is opvallend dat de Agenda van Brabant nauwelijks een rol speelt bij regionale strategieontwikkeling. Hoewel het voor de hand zou liggen dat in de regionale

agenda's een verbinding wordt gelegd met de Agenda van Brabant, is dat niet het geval.

De relatieve zwakte van de strategische samenwerking in regio's kan verklaard worden door het ontbreken van een sterke trekker die de regio op sleeptouw neemt bij het ontwikkelen van een strategische visie. Er is geen krachtig regiobestuur dat hieraan namens de gemeenten leidinggeeft, terwijl de steden een beperkte speelruimte hebben om zo'n rol te kunnen spelen. In Zuidoost-Brabant – waar de rol van het SRE door allerlei ontwikkelingen is verzwakt – merkt Eindhoven dat heel duidelijk. Ook 's Hertogenbosch, Breda en Tilburg kampen in meer of mindere mate met dit probleem. Het ontbreken van een sterke trekker in de regio doet zich nog meer voelen bij de realisatie van strategische agenda's. De vertaling van regiovisies naar de uitvoering mist slagkracht en snelheid. De daden blijven vaak achter bij de plannen.

Beleidsvorming en -uitvoering

Brabantse gemeenten werken intensief samen bij de beleidsvorming en beleids-uitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein. De aanstaande decentralisaties van nieuwe taken op het gebied van zorg, werk en onderwijs hebben hieraan een extra impuls gegeven. In de meeste regio's hebben zich krachtige clusters van gemeenten gevormd die gezamenlijk (nieuwe) taken oppakken, zoals de Peelgemeenten in Zuidoost-Brabant. Er zijn echter ook nogal wat gemeenten die buiten zo'n subregio vallen of zich bij meerdere samenwerkingsverbanden hebben aangesloten. In sommige gevallen (met name in West-Brabant en in mindere mate ook in Midden-Brabant) wordt er nogal wat 'geshopt': samenwerkingspartners worden ad hoc bij taken gezocht, waardoor de samenwerking zwak en vrijblijvend is. Verder valt het op dat samenwerking vaak 'met de rug naar de stad' gezocht wordt, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Meierij-

gemeenten die zonder 's Hertogenbosch samenwerken. Met uitzondering van enkele nieuwe gedecentraliseerde taken wordt betrekkelijk weinig gebruikgemaakt van centrumgemeenteconstructies, waardoor het beleidsvormings- en uitvoeringspotentieel van de steden niet ten volle wordt benut.

Tot slot moet worden geconstateerd dat de subregio's soms een beperkte schaal hebben, waardoor het twijfelachtig is of ze robuust genoeg zijn om nieuwe taken op te kunnen pakken.

Bedrijfsvoering en dienstverlening

Op het gebied van gezamenlijke bedrijfsvoering en dienstverlening zijn er veel ontwikkelingen waarneembaar, vaak om acute knelpunten en kwetsbaarheden op te lossen. Er zijn allerlei bewegingen in de richting van verregaande ambtelijke samenwerking, shared service centra en ambtelijke fusies. In enkele gevallen leidt dit al tot concrete resultaten, zoals in het Land van Cuijk. In veel regio's blijkt het gemeenten moeite te kosten om de juiste samenwerkingspartner te vinden en stuit verregaande ambtelijke samenwerking op allerlei weerstanden, vooral omdat dit als een opmaat naar een gemeentelijke herindeling wordt gezien. Mede om deze reden wordt er ook op dit terrein nauwelijks samengewerkt met de stad. Gemeenten met financiële problemen en ambtelijke kwetsbaarheden hebben de neiging elkaar op te zoeken, terwijl het maar de vraag is of zij gezamenlijk hun bestuurskracht kunnen versterken.

Overige waarnemingen

De situatie met betrekking tot de samenwerking op de bovengenoemde niveaus wordt voor een belangrijk deel bepaald door een aantal factoren en ontwikkelingen.

- **Wederkerigheid:** Een belangrijke observatie die de commissie in alle regio's deed, is dat wederkerigheid een essentiële voorwaarde

is om van samenwerking een succes te maken. Wederkerigheid betekent dat er een balans is tussen geven en nemen en tussen halen en brengen. Pas dan kan het onderling vertrouwen groeien dat nodig is voor samenwerkingskracht. In gevallen waar die wederkerigheid afwezig is, en waar gemeenten zich opportunistisch opstellen in samenwerkingsrelaties, levert samenwerking (te) weinig resultaten op.

- **Verschillen in omvang gemeenten:** De samenwerkingskracht wordt in sterke mate gehinderd door de verschillen in de omvang van gemeenten. Het belang van iedere gemeente bij het realiseren van gezamenlijke oplossingen is verschillend en dat geldt ook voor het vermogen om hieraan een bijdrage te leveren. Dat levert in de praktijk veel spanningen op. Gemeenten willen op basis van gelijkwaardigheid meebeslissen over regionale aangelegenheden terwijl die gelijkwaardigheid er in feite niet is. Verder is er hierdoor geen sprake van wederkerigheid: het kunnen geven en nemen zijn niet in balans.
 - **Problemen met gemeentelijke bestuurskracht:** In het verlengde hiervan speelt het probleem van gemeentelijke bestuurskracht. Nogal wat kleinere gemeenten zijn voor het bestrijden van financiële en organisatorische kwetsbaarheden sterk afhankelijk geworden van ambtelijke samenwerking, zonder dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de samenwerkingskracht van een regio.
 - **Lokale identiteit:** Alleen al het noemen van gemeentelijke herindeling stuit meestal op veel weerstanden, waarbij vooral gewezen wordt op het belang van de lokale identiteit. Toch laat de praktijk zien dat dorpskernen prima in staat zijn hun identiteit te behouden als ze na herindeling in een groter verband opgenomen worden. Vaak versterkt het juist hun identiteit: herindeel-
- de dorpen accentueren dan hun eigenheid. De praktijk van integrale dorpsontwikkelingsplannen (IDOP's), waarbij inwoners van dorpskernen plannen ontwikkelen en uitvoeren voor de verbetering van de leefbaarheid van hun dorp, laat zien dat de kracht van dorpsgemeenschappen niet afhankelijk is van bestuurlijke zelfstandigheid.
- **Stad-platteland:** Steden spelen niet de rol in samenwerkingsverbanden die op grond van hun maatschappelijke en bestuurlijke centrumpositie mag worden verwacht. Gemeenten werken nog veel samen 'met de rug naar de stad'. Behalve de eerdergenoemde verschillen in de omvang van gemeenten, speelt hier ook dat landelijke gemeenten een ander perspectief hanteren op regionale ontwikkelingen dan de steden. De 'stadteland'-benadering van de Agenda van Brabant, volgens welke de ontwikkeling van steden en het landelijk gebied sterk met elkaar verbonden zijn, leeft nauwelijks in gemeenten.
 - **Rol gemeenteraden:** Gemeenteraden ervaren een grote afstand tot de regio en hebben hierdoor een remmende invloed op regionale ontwikkelingen. Omdat ze zich hierover pas mogen uitspreken als de regionale besluitvorming al is voortgeschreden, hebben ze niet de mogelijkheid gehad om lokale en regionale belangen met elkaar te verbinden. In plaats daarvan worden ze nu tegen elkaar afgewogen, waarbij lokale belangen meestal de doorslag geven.
 - **Grensproblemen:** De provinciegrens met Zeeland, Zuid-Holland, Gelderland, Limburg en vooral de landsgrens met België, hindert gemeenten bij het vinden van gezamenlijke oplossingen voor gedeelde, grensoverschrijdende problemen of bij het vinden van geschikte samenwerkingspartners. Baarle-Nassau is hiervan het meest spre-

3 Beoordeling samenwerkingskracht

kende voorbeeld, maar ook andere gemeenten langs de grenzen van de provincie kampen met dit probleem.

- **Brabantse regio's:** Midden-Brabant is de enige regio die voor de inliggende gemeenten een duidelijke betekenis heeft. Vooral Noordoost-Brabant en in mindere mate ook West-Brabant en Zuidoost-Brabant zijn daarentegen geen herkenbare bestuurlijke entiteiten. Niet alleen omdat de oude regionale indeling onvoldoende aansluit op nieuwe maatschappelijke opgaven, maar vooral omdat gemeenten zich meer richten op gezamenlijke beleidsvorming en -uitvoering in subregionale clusters dan op

strategische samenwerking, waarvoor grotere regionale verbanden nodig zijn.

- **Menselijke factor:** De kracht van bindend en verbindend leiderschap heeft een doorslaggevende invloed op de samenwerkingskracht van regio's. Vooral de wijze waarop burgemeesters van steden invulling geven aan hun regionale verantwoordelijkheden, is van groot belang. Ook voor andere stakeholders geldt dat hun rolopvattingen een belangrijk stempel drukken op samenwerkingsrelaties.

De adviescommissie heeft samenwerkingskracht omschreven als: a) het vermogen om regionale vraagstukken aan te pakken en b) het vermogen om elkaar te ondersteunen bij de uitvoering van het gegroeide (en groeiende) gemeentelijke takenpakket. Bij de beoordeling van regionale samenwerkingskracht heeft de commissie zich laten inspireren door het 'Panorama Krachtig Brabants Bestuur', dat TELOS bij de start van het project heeft gepresenteerd. Hierin worden de ambities uit de Agenda van Brabant nader uitgewerkt en vertaald naar bestuurlijke opgaven:

'(..)Vanuit een mondiaal perspectief is de opgave in algemene zin helder: het concurrentievermogen in het licht van een toenemende mondiale concurrentie om schaarse productiefactoren (energie, grondstoffen, arbeid, kapitaal, kennis), meer efficiënte productieprocessen (informatisering, eco-economie) en vernieuwende product-marktcombinaties (innovatie, creativiteit). De Brabantse regio staat daarbij voor de uitdaging om scherpe focus te houden op haar positie in de zogenoemde Europese 'blauwe banaan': de band van verstedelijkte regio's die loopt van Zuidoost-Engeland en het Noordwest Europese deltagebied (Randstad – Vlaamse Ruit – Brabantstad) via het zuiden van Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk naar het noorden van Italië (Piemonte). Deze stedenband vormt in meer dan één opzicht de 'backbone' van de Europese economie. Stedelijke regio's binnen dit ruimtelijke verband profiteren enerzijds van hun gedeelde positie in dit netwerk, gebaseerd op de manier waarop productie-eenheden, kennis en logistiek met elkaar interacteren, anderzijds zijn zij in verscherpte mate met elkaar in concurrentie. (..)'

Daarnaast heeft de adviescommissie zich in belangrijke mate laten leiden door de criteria die de klankbordgroep (samengesteld uit vertegenwoordigers van Brabantse bedrijven, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partners) heeft opgesteld. Volgens de klankbordgroep dient regionale samenwerking uiteindelijk te leiden tot:

- bestuur dat in staat is om de maatschappelijke opgaven te definiëren en het handelend vermogen heeft om deze om te zetten in uitvoering. Daarbij gaat het zowel om de ruimtelijke, fysieke terreinen (economie, infrastructuur, groen en dergelijke) als om de terreinen van zorg, onderwijs, welzijn, inkomen, veiligheid en dergelijke;
- bestuur met knowhow en het vermogen om te verbinden en te schakelen tussen

bestuurlijke schalen en tussen maatschappelijke en bestuurlijke partners;

- veerkrachtig bestuur, dat ook onder minder gunstige omstandigheden adequaat kan functioneren en maatschappelijke effecten weet te realiseren;
- bestuur dat van buiten naar binnen kan denken en handelen;
- bestuur met het vermogen om de wettelijke en autonome taken en de eigen ambities adequaat uit te voeren;
- robuust bestuur, dat zekerheid en continuïteit biedt.

Als deze beoordelingsmaatstaven worden afgezet tegen de in het vorige hoofdstuk beschreven waarnemingen van de adviescommissie, moet worden geconstateerd dat de samenwerkings-

kracht van Brabantse regio's op een aantal punten tekortschiet. Alle inspanningen van gemeentebestuurders en regiobesturen ten spijt, lukt het maar gedeeltelijk om de samenwerkingskracht te organiseren die nodig is om regionale ambities te realiseren en het gemeentelijke bestuur te versterken.

Strategische samenwerking

Van alle niveaus waarop gemeenten samenwerken, is de strategische samenwerking het zwakst ontwikkeld. Bij het operationaliseren van de strategische agenda worden keuzes uit de weg gegaan, waardoor regionale agenda's soms een optelsom van gemeentelijke ambities worden. Verder wordt vaak nog te weinig verbinding gelegd met kansrijke ontwikkelingen in andere Brabantse regio's en regio's in België en Duitsland. Naast dit gebrek aan regionale focus, levert vooral de realisatie van de strategische agenda's problemen op. Naar het oordeel van de commissie is er te weinig slagkracht en snelheid bij de vertaling van regiovisies naar de uitvoering. Er is hierdoor in alle regio's sprake van een grote afstand tussen plannen maken en doen.

Beleidsvorming en -uitvoering

De commissie waardeert de vorming van krachtige subregio's die gezamenlijk (nieuwe) taken oppakken in het fysieke en sociale domein. Punt van zorg zijn de gemeenten die buiten zo'n subregio vallen en ad hoc samenwerkingspartners bij taken zoeken. Verder spreekt de commissie haar zorg uit over de neiging van veel gemeenten om de stad uit te sluiten als samenwerkingspartner. De commissie constateert tot slot dat subregio's soms te klein en te kwetsbaar zijn om nieuwe taken op te kunnen pakken.

Bedrijfsvoering en dienstverlening

In principe vindt de adviescommissie het een positieve ontwikkeling dat gemeenten die kampen met een kwetsbare organisatie hun

bestuurskracht versterken met ambtelijke samenwerkingsverbanden, shared service centra of ambtelijke fusies.

Bij de uitwerking ervan heeft de commissie echter wat bedenkingen. Zo is het twijfelachtig dat samenwerkingsverbanden tussen gemeenten met financiële problemen en ambtelijke kwetsbaarheden samen een bestuurskrachtig geheel zullen vormen. In andere gevallen, waar de zelfstandige uitvoering van taken en diensten door intensieve samenwerking marginaal is geworden, kan er volgens de commissie worden afgevraagd of er nog sprake is van autonome gemeenten. Een herindeling zou in die gevallen een beter en eenvoudiger alternatief zijn.

Voorwaarden voor samenwerking

De commissie constateert dat de historisch gegroeide afstand tussen steden en landelijke gemeenten en de culturele en bestuurlijke gevoelheden die dat oplevert, de ontwikkeling van samenwerkingskracht in Brabant remmen. Datzelfde geldt ook voor de verschillen tussen gemeenten in een regio: niet alleen wat betreft het belang dat zij stellen in een regionale aanpak van vraagstukken, maar ook hun vermogens om hier een bijdrage aan te kunnen leveren.

Omdat het hanteerbaar maken van deze verschillen veel energie kost, is de samenwerking nogal intern gericht: mogelijkheden om aan te haken bij ontwikkelingen in andere regio's worden hierdoor onvoldoende benut. Samenwerkingskracht wordt tot slot gehinderd door de afstand die gemeenteraadsleden ervaren ten aanzien van regionale aangelegenheden.

Op al deze punten zijn naar het oordeel van de commissie interventies nodig die de samenwerkingskracht van Brabantse regio's dienen te verstevigen. In het volgende hoofdstuk zullen hier aanbevelingen voor worden gedaan.

4 Tien adviezen voor meer samenwerkingskracht

Op basis van de analyse van regionale samenwerking en de beoordeling ervan, komt de adviescommissie met een aantal aanbevelingen om de samenwerkingskracht van Brabantse regio's te versterken. Omdat ze betrekking hebben op algemene vraagstukken die in alle regio's spelen, zijn enkele aanbevelingen aanvullend op de aanbevelingen die de commissie voor iedere regio doet (in de bijlage van dit rapport).

De adviescommissie heeft zich bij het opstellen van de adviezen laten inspireren door de overwegingen die de klankbordgroep in haar brief van 15 mei 2013 kenbaar heeft gemaakt (zie de bijlage van dit rapport).

Samenwerkingskracht hebben we aan het begin van dit rapport omschreven als het vermogen om: a) regionale vraagstukken aan te pakken en b) elkaar te ondersteunen bij de uitvoering van gemeentelijke taken. De aanbevelingen richten zich daarom op de drie onderscheiden niveaus van samenwerking: strategische samenwerking, beleidsvorming en -uitvoering, bedrijfsvoering en dienstverlening. Maar eerst worden algemene aanbevelingen gepresenteerd die betrekking hebben op alle niveaus van samenwerking.

Samenwerkingskracht algemeen

De eerste set aanbevelingen heeft betrekking op alle niveaus van samenwerking. In het vorige hoofdstuk werd geconstateerd dat samenwerkingskracht gehinderd wordt door tegenstellingen tussen steden en landelijke gemeenten en door de afstand van gemeenteraden tot de regionale besluitvorming. Deze aanbevelingen richten zich daarom vooral op het weg nemen van deze knelpunten.

1. Benadruk de relaties met andere regio's

Regionale samenwerking begint met een gevoel van gemeenschappelijkheid: dat afzonderlijke lokale belangen sterk met elkaar verknoopt zijn, of dat maatschappelijke opgaven beter gezamenlijk kunnen worden opgepakt. Dat ge-

voel van gemeenschappelijkheid krijgt meer accent als duidelijk wordt hoe de (sub-)regio zich verhoudt tot de omgeving. Gezamenlijke belangen en opgaven krijgen immers meer betekenis en urgentie als ze worden verbonden met ontwikkelingen die elders – buiten de regio – spelen. Dat betekent dat een regionaal samenwerkingsverband zich steeds moet afvragen hoe de regio zich verhoudt tot andere regio's: hoe moet worden ingespeeld op of bijgedragen aan ontwikkelingen die daar spelen? Eventueel kan het zicht geven op strategische allianties met andere regio's. Behalve dat dit de samenwerking een duidelijker focus geeft, kan het ook bijdragen aan een sterkere gemeenschappelijke identiteit van de regio: 'wat ons onderscheidt van andere regio's is onze bijdrage aan het grotere geheel (de Agenda van Brabant) en/of aan ontwikkelingen elders'. Op die manier wordt voorkomen dat er wordt samengewerkt met de rug naar de buitenwereld.

De complexiteit en dynamiek van maatschappelijke vraagstukken vereisen immers dat er snel kan worden geschakeld tussen de subregionale, regionale en bovenregionale schalen.

2. Erken verschillen tussen gemeenten en maak ze productief

In het verlengde van de eerste aanbeveling is het van groot belang dat de verschillen tussen gemeenten worden erkend en productief worden gemaakt. Intensieve samenwerking staat in de praktijk nog vaak op gespannen voet met het behoud van de eigen identiteit van gemeenten. Als beter duidelijk wordt gemaakt welke bijzondere bijdrage iedere gemeente levert aan

de realisatie van gemeenschappelijke opgaven, ontstaat er opeens een ander beeld. Geografische, economische en culturele verschillen (stedelijk-landelijk, type bebouwing, type bedrijvigheid, lokale identiteit et cetera) versterken de samenwerking dan juist.

De eerder geconstateerde tegenstellingen tussen stad en platteland kunnen zo worden opgeheven, waarmee de 'stadteland'-benadering nieuwe ruimte krijgt. Samenwerking doet hier dus geen afbreuk aan lokale identiteiten, maar vestigt er juist de aandacht op. Door de gemeenschappelijkheid te benadrukken kan de eigenheid van iedere gemeente beter uit de verf komen: 'wat ons onderscheidt van andere gemeenten is onze bijdrage aan het realiseren van regionale opgaven'. Voorwaarde hiervoor is dat – vooral bij strategische samenwerking – er voor iedere gemeente een specialistisch profiel wordt ontwikkeld dat een vertaling is van (en input is geweest voor) de regionale agenda.

3. Zorg ervoor dat de regio meer van de gemeenteraad wordt

Eerder is opgemerkt dat gemeenteraden op enige afstand staan van de regionale besluitvorming. Ze zijn daarom niet in staat om lokale en regionale belangen met elkaar te verbinden. In plaats daarvan worden lokale en regionale belangen tegen elkaar afgewogen, waarbij lokale belangen vaak de doorslag geven. Deze situatie wringt des te meer, nu er op regionaal niveau over belangrijke strategische vraagstukken moet worden beslist en politiek gevoelige taken op het gebied van sociaal beleid op regionaal niveau zullen worden uitgevoerd. Het is daarom noodzakelijk dat de regio meer van de gemeenteraden wordt. Zonder meteen de vorming van een soort regioparlement te bepleiten, zijn er ook andere mogelijkheden om gemeenteraden een sterkere rol te geven in regionale beleidsprocessen. Kern van onze aanbeveling is dat gemeenteraden meer het college moeten sturen in hun regionale aanpak, in plaats van dat colleges gemeenteraden infor-

meren over de ontwikkelingen die regionaal spelen. Dat kan onder meer worden bereikt door meer frequent regionale bijeenkomsten, brainstormsessies en werkconferenties voor raadsleden te organiseren. Raadsleden krijgen zo meer inzicht in regionale ontwikkelingen en de verbanden hiervan met lokale belangen, waardoor ze beter in staat zijn om het college sturing te geven bij regionale projecten. Daarnaast zijn er ook mogelijkheden denkbaar om van de regio een 'politieke ruimte' te maken: een niveau waarop raadsleden politieke belangen afwegen en nadenken over het realiseren van politieke doelen. Een mogelijkheid is het instellen van regiocommissies voor regionale thema's of projecten, samengesteld uit raadsleden van de deelnemende gemeenten, eventueel aangevuld met andere belanghebbenden. De adviescommissie raadt in ieder geval aan om nader te bezien hoe de democratische verankering van de regio in de toekomst verder kan worden verstevigd. De VBG zou hierin een leidende rol kunnen spelen.

4. Provincie: geef actieve ondersteuning aan regionale ontwikkelingen

Om deze en de nu volgende adviezen uit te kunnen voeren, moet de provincie een meer actieve ondersteunende rol spelen bij de versterking van regionale samenwerkingskracht. Er zijn veel goede ontwikkelingen gaande in de verschillende regio's en subregio's, maar in sommige gevallen kunnen samenwerkende gemeenten best een extra duwtje in de rug gebruiken. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur is de provincie hiervoor de eerst aangewezen partij. Dat kan allereerst met behulp van personeelsbeleid: door de benoeming van waarnemend burgemeesters kunnen noodzakelijke bestuurlijke ontwikkelingen waar nodig nieuwe impulsen krijgen. Een waarnemer kan met een duidelijke opdracht als 'projectburgemeester' slepende discussies over samenwerking of samenvoeging vlottrekken. De provincie kan ver-

der een belangrijke ondersteunende rol spelen door (financiële) procesondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van strategische en andere samenwerkingsverbanden.

Strategische samenwerkingskracht

Strategische samenwerkingskracht heeft betrekking op het vermogen een helder strategisch perspectief te formuleren op gemeenschappelijke opgaven en kansen, deze uit te werken in een duidelijke strategische agenda en deze agenda uit te voeren in strategische programma's of beleid.

5. Vernieuw en herijk de Agenda van Brabant

De Agenda van Brabant leeft niet bij gemeenten. De adviescommissie raadt de provincie aan om met regio's en gemeenten in dialoog te gaan over de nadere invulling van de Agenda van Brabant, waardoor deze meer het karakter van een interactief werkdocument krijgt. Ook het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de onderwijsinstellingen zouden hierin een rol moeten krijgen. Op die manier kan tevens de strategische samenhang tussen regio's worden versterkt (zie ook aanbeveling 1). Redenerend vanuit de trekkende rol die steden dienen te spelen bij regionale strategieontwikkeling (zie het volgende advies), is het raadzaam dat de steden een overlegstructuur inrichten waarin zij hun regionale agenda's op elkaar kunnen afstemmen. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande overlegtraditie van de Brabantse steden (onder andere de B5). Tot slot raadt de commissie aan om bij het herijken van de Agenda van Brabant en de uitwerking ervan in regionale strategische visies, nadrukkelijker aan te sluiten bij (en samen te werken met) regio's in andere provincies en bij de euregio's.

6. Ontwikkel krachtige strategische uitvoeringsprogramma's

De centrumsteden gaan een leidende rol spelen bij de strategieontwikkeling en de realisatie ervan. Daarbij dienen zij duidelijk te maken wel-

ke unieke bijdragen iedere gemeente levert aan de realisatie van deze strategische visie (zie advies 2).

Om de uitvoering van de strategische agenda's succesvol te laten zijn, moeten krachtige uitvoeringsprogramma's worden ontwikkeld, ondersteund door een investeringsprogramma waaraan alle gemeenten en relevante maatschappelijke partners bijdragen.

7. Laat de huidige regionale indeling op termijn los

Zoals eerder is opgemerkt, zijn de Brabantse regio's (met uitzondering van Midden-Brabant) voor gemeenten geen herkenbare bestuurlijke entiteiten. De schaal waarop – en de gemeenten waarmee – strategisch wordt samengewerkt, dient af te hangen van de strategische agenda, en niet andersom. De commissie stelt voor dat bij de herijking van de Agenda van Brabant (zie advies 5) opnieuw wordt nagegaan welke gemeenten gaan bijdragen aan de ontwikkeling en realisatie van strategische programma's. De steden dienen in dit proces een leidende rol te spelen.

Beleidsmatige samenwerkingskracht

Voor de versterking van het vermogen om gemeenten elkaar te laten ondersteunen bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid, heeft de commissie slechts één aanbeveling. Deze komt in grote lijnen overeen met de nieuwe ministeriële richtlijn ten aanzien van de uitvoering van gedecentraliseerde taken.

8. Vorm robuuste subregio's waarin gemeenten exclusief met elkaar samenwerken

Om de versnippering tegen te gaan van de denk- en doekracht van gemeenten en om voorbereid te zijn op nieuwe gedecentraliseerde taken, dienen robuuste subregio's te worden gevormd waarin gemeenten exclusief ('congruent') met elkaar samenwerken. In een aantal regio's zijn deze samenwerkingsclusters

al gevormd, in andere regio's nog niet.

- In Noordoost-Brabant denkt de adviescommissie vooralsnog aan de subregio's Meierij (inclusief 's Hertogenbosch), As-50 en Land van Cuijk. Vooralsnog, omdat recente herindelingsvoorstellen van individuele gemeenten andere indelingen mogelijk maken.
- In Midden-Brabant wordt op termijn één subregio, met als eventuele tussenstap de subregio's Tilburg e.o. en Langstraat. De precieze indeling van deze subregio's moet nog worden bepaald.
- Voor West-Brabant stelt de commissie voor om toe te werken naar de vorming van twee subregio's: één rond Breda-Oosterhout en Etten-Leur (de voormalige Boel-gemeenten) en één rond Bergen op Zoom en Roosendaal. Als tussenstap kan eventueel eerst in vijf subregio's worden gewerkt:
 - Bergen op Zoom, Woensdrecht en Steenberg;
 - Roosendaal, Halderberge en Moerdijk;
 - Etten-Leur, Zundert en Rucphen;
 - Dongemondgemeenten: Oosterhout, Werkendam, Aalburg, Woudrichem, Drimmelen, Geertruidenberg;
 - Het cluster Breda is feitelijk al gevormd na de herindeling in 1997;
- Voor Zuidoost-Brabant adviseert de commissie op termijn de vorming van twee subregio's: Eindhoven e.o. en de Peelgemeenten.

Een aantal gemeenten in het landelijk gebied (de Kempen- en A2-gemeenten) kunnen geheel of gedeeltelijk in een tijdelijk cluster opgaan, om zich later aan te sluiten bij de bovengenoemde subregio's.

Samenwerkingskracht op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening

Hoewel dit advies over samenwerkingskracht gaat, spreekt de commissie zich in enkele gevallen ook uit over de noodzaak tot gemeentelijke herindeling. Soms omdat een gemeente niet in staat is een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de samenwerkingskracht op de eerdergenoemde niveaus, maar vooral omdat financiële problemen en een kwetsbaar ambtelijk apparaat tot acute problemen leiden. De adviescommissie constateert dat gemeenten erg creatief zijn in het vinden van oplossingen voor bestuurskrachtproblemen, maar merkt tegelijkertijd op dat er in veel gevallen weinig voortgang wordt geboekt in de realisatie van ambtelijke samenwerkingsverbanden, shared service centra of ambtelijke fusies. Het valt op dat dit type samenwerkingen vooral in het licht staan van gemeentelijke herindelingen. Soms zijn ze een opmaat voor een herindeling, maar meestal zijn ze een manier om herindelingsdiscussies uit de weg te gaan. De adviescommissie adviseert om deze discussie toch te voeren. Sterke regio's kunnen immers niet zonder sterke gemeenten.

9. Ga met gemeenten het gesprek aan over hun bestuurlijke toekomst

De commissie adviseert gemeenten bij wie zij bestuurskrachtproblemen heeft geconstateerd, om zich te bezinnen op de bestuurlijke toekomst. De provincie en de VBG dienen hierin, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, een stimulerende rol te spelen. Het doen van concrete herindelingsvoorstellen mag hierbij geen taboe meer zijn. Het nieuwe landelijke beleidskader herindelingen geeft de provincie de mogelijkheid om ook zelf herindelingsvoorstellen te ontwikkelen. Waar nodig, dient de provincie hiervan ook gebruik te maken.

10. Ontwikkel een provinciaal herindelingskader

Om een goed afwegingskader te hebben om herindelingsvoorstellen te toetsen en om gemeenten houvast te geven in hun discussies over de bestuurlijke toekomst, is het van groot belang dat de provincie een eigen herindelingskader ontwikkelt. Daarbij kan worden aangesloten op het nieuwe landelijke beleidskader herindelingen. In het provinciale beleidskader dient uitdrukkelijk aandacht te worden besteed aan de wijze waarop de eigen identiteit van dorpskernen kan worden behouden. De ervaringen met integrale dorpsontwikkelingsplannen (IDOP's) kunnen hierbij als uitgangspunt dienen.

Voortgang

Om te waarborgen dat deze adviezen daadwerkelijk leiden tot de gewenste versterking van regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant, stelt de adviescommissie voor dat de provincie en de VBG de uitwerking van de adviezen en de voortgang ervan periodiek monitoren, waarbij beide partijen zich laten adviseren door de Klankbordgroep Krachtig Bestuur in Brabant.

Bijlage 1: Aanbevelingen Noordoost-Brabant

Aanbeveling 1: een sterke regio met sterke subregio's

De adviescommissie beveelt dan ook een tweesporenbeleid aan om voor de korte termijn vooral in te zetten op versterking van de subregio's op het niveau van beleidsvorming en -uitvoering (spoor 1). Vanuit de sterke subregio's wordt ingezet op de vorming van een sterke regio, op strategische samenwerking (spoor 2). Beide ontwikkelingen zouden parallel en gelijktijdig moeten plaatsvinden. Die regio moet zijn grenzen kunnen overstijgen, gelet op de noodzakelijke samenwerking met Eindhoven, Nijmegen en het Duitse achterland (spoor 2). De in gang gezette lijn van Noordoost-Brabant als vijfsterrenregio kan verder worden gefaciliteerd en gestimuleerd.

De adviescommissie wijst op het belang om deze twee sporen parallel aan elkaar te laten lopen, omdat voorkomen moet worden dat samenwerking in het perspectief van de grotere regio wordt geblokkeerd door in zichzelf gekeerde subregio's. Anders gezegd: de kracht van de subregionale ontwikkeling moet tevens benut worden voor de strategische samenwerking op bredere schaal.

Om dit proces te ondersteunen, doet de adviescommissie de volgende aanbevelingen:

- Het tweede schaalniveau (beleidsvorming en -uitvoering) noodzaakt dat er een ontwikkeling gaat plaatsvinden naar drie subregio's, te weten: Land van Cuijk, De Meierij, inclusief 's-Hertogenbosch en de As50-gemeenten.
- Daag de aan de subregio deelnemende gemeenten uit een stip aan de horizon te zetten op welk moment er sprake moet zijn van resultaatgerichte samenwerking, dan wel samengaan.

- De gemeente 's-Hertogenbosch moet (samen met Oss) het voortouw nemen in de regiovorming Noordoost.
- Stel een actieplan op voor het betrekken van de drie (vier) O's/de Triple Helix voor de regionale ontwikkeling. Stimuleer en faciliteer de mogelijkheid van een Stichting 4 O's à la Brainport.
- Stel een concreet uitvoeringsprogramma per subregio en daaruit afgeleid de regio op, mede gebaseerd op de Agenda van Brabant.
- Maak een investeringsfonds; start met bijvoorbeeld € 5,- per inwoner.
- Voer op zeer korte termijn de discussie in de subregio's hoe de samenwerking valt uit te breiden van alleen operationele taken naar ook de beleidsinhoudelijke strategische vraagstukken en daag de aan de subregio deelnemende gemeenten uit een stip aan de horizon te zetten op welk moment er sprake moet zijn van resultaatgerichte samenwerking, dan wel samengaan.
- Zorg voor een helder governance model per subregio. Stem dit af met andere subregio's in Noordoost-Brabant, zodat bij voorkeur een vergelijkbare opzet ontstaat en er geen belemmeringen worden opgeworpen voor een toekomstige integratie in één regio Noordoost-Brabant.
- De provincie kan een leidende rol op zich nemen in het ondersteunen en tot stand brengen van achtereenvolgens sterke subregio's en een sterke regio Noordoost-Brabant.
- Neem als provincie stappen om actief te participeren in de regio en ga actief aan de slag met de vertaling van de Agenda van Brabant op subregionaal niveau.
- Stimuleer en faciliteer als VBG én provincie het debat van gemeenteraden over governance op regionaal niveau.

Aanbeveling 2: pak de huidige concrete knelpunten aan

Het betreft de volgende concrete punten:

- Stimuleer en faciliteer een nadere uitwerking van de mogelijkheid om vanuit de 3+2-filosofie in Land van Cuijk één agenda voor de toekomst te maken. De stip aan de horizon zou daarbij moeten zijn het vormen van twee gemeenten, en op termijn nog liever één gemeente, in het Land van Cuijk, die als bestuurlijke partner in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken, in samenwerking met andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincie. De adviescommissie meent een sterke culturele, sociale, economische en geografische samenhang te zien tussen de gemeenten in het Land van Cuijk. Ook heeft de adviescommissie de indruk dat inwoners en maatschappelijke organisaties zich sterk verbonden voelen met het gebied. Het Land van Cuijk is een 'sterk merk'.
- De provincie dient een leidende rol op zich te nemen betreffende de bestuurlijke toekomst van Maasdonk nu de gemeenteraad van Bernheze definitief heeft besloten niet verder te gaan met de fusieonderhandelingen. De adviescommissie is van mening dat opdeling van de gemeente Maasdonk in de rede ligt omdat dit het meest aansluit bij de maatschappelijke realiteit. Vanwege functionele relaties, de regionale opgaven en de samenhang en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen zouden Nuland en Vinkel, inclusief het regionale bedrijventerrein Heesch-West daarbij naar 's-Hertogenbosch kunnen en Geffen naar Oss. Als tweede optie zou Vinkel (zonder het regionale bedrijventerrein Heesch-West) naar Bernheze kunnen.
- Dit beïnvloedt ook de situatie in Bernheze en Landerd. Die exercitie maakt het tevens

mogelijk nog eens nadrukkelijk te kijken naar de gemaakte 'weeffouten' bij de laatste grootschalige herindeling in de jaren negentig. De adviescommissie denkt dan met name aan de gemeenten Landerd, Boekel en Bernheze en de dorpen Berlicum en Middelrode van de gemeente Sint-Michielsgestel.

- Stimuleer en faciliteer verregaande intensieve samenwerking van Uden en Veghel. De stip aan de horizon zou hier het samen gaan van deze gemeenten moeten zijn. De 'witte vlekken' Boekel en Landerd dienen daarbij te worden betrokken.
- Vught is een gemeente met een zeer sterke sociaal-economische en fysieke verwevenheid met 's-Hertogenbosch. Met dat in het achterhoofd ligt het voor de hand dat Vught gaat herindelen met 's-Hertogenbosch om de eigen kwetsbaarheid te verminderen, de kwaliteit te kunnen verhogen en te voorkomen dat de gemeente in een geïsoleerde positie terecht zal komen.
- Er is nog onduidelijkheid over de vraag tot welk samenwerkingsverband Bernheze en Haaren toe moeten treden. De adviescommissie adviseert voor deze gemeenten een positioneringsonderzoek te starten.
- Inventariseer de bereidheid in de Meierij, inclusief 's-Hertogenbosch, voor intensieve operationele samenwerking, uitmondend in een gezamenlijk backoffice. Sluit niet op voorhand uit dat dit wordt gevolgd door een bestuurlijke fusie.
- Onderzoek de wijze waarop 's-Hertogenbosch intensiever kan samenwerken op operationeel en strategisch vlak als onderdeel van de Meierij en de regio Noordoost-Brabant in zijn geheel.
- Stimuleer en faciliteer de Meierij-gemeenten om ook in beleidsinhoudelijke of strategische zin samen te werken. Ondersteun de ontwikkeling tot een bestuurlijke fusie van Schijndel en Sint-Oedenrode aangevuld met een inhoudelijk en regio-

Bijlage 2: Aanbevelingen Midden-Brabant

- naal samenhangende partner.
- Investeer als provincie in (bestuurskracht) onderzoeken naar verdergaande samenwerking/herindeling als gemeenten daarom vragen.
- De adviescommissie adviseert de kleinere gemeenten bestuurskrachtonderzoeken naar verdergaande samenwerking dan wel herindeling te starten, omdat de kwetsbaarheid daar het grootst is en de mogelijkheden om een volwaardige bijdrage te leveren aan regionale, dan wel subregionale samenwerking te beperkt zijn. Maak duidelijk dat de stadteland-benadering gedachten over grotere landelijke gemeenten als buffer ten opzichte van de grotere stad heeft achterhaald.
- Geef prioriteit aan de gemeenten Landerd en Boekel bij het uitvoeren van bestuurskrachtonderzoeken naar verdergaande samenwerking dan wel herindeling.
- Geef binnen het strategisch beraad de mogelijkheden aan van gezamenlijk economisch beleid voor de economische motor A59/A50 met een voortouw voor Triple Helix.
- De gemeente 's-Hertogenbosch moet zich positioneren als centrumgemeente. Daarbij moet niet de eigen agenda leidend zijn, maar de agenda van de regio. Heroverweeg daarbij ook de (bestuurlijke) positionering van het bedrijventerrein Heesch-West (gelegen op de grens van de gemeenten Maasdonk en Bernheze), mede in relatie tot het dorp Vinkel, dat thans niet bij Bernheze hoort.

Aanbeveling 1: versterk de samenwerking met de andere regio's

De adviescommissie is van mening dat de compactheid de regio ook wendbaar en flexibel maakt, hetgeen tot de volgende aanbevelingen van de adviescommissie leidt:

- Focus sterker op samen optrekken met West- en Zuidoost-Brabant op de gemeenschappelijke thema's. De voortrekkersrol van Tilburg is dan belangrijk.
- Zet het onderscheidend vermogen van het Hart van Brabant nog scherper neer. De overlap wat betreft thematiek met andere Brabantse regio's is – gelet op de fluiditeit van grenzen – onvermijdelijk, maar daarbinnen is plaats om de eigenheid te benadrukken.

Aanbeveling 2: realiseer met daadkracht de voornemens uit de strategische agenda

Hart van Brabant komt nu in een fase waarbij planontwikkeling overgaat in realisatie. De eendracht van de bestuurders moet nu worden omgezet in organisatorisch vermogen om in Triple Helix-verband het programma door te voeren. De overgang van 'praten' naar 'doen' is aan de orde.

De adviescommissie wil wijzen op kansen voor een nog betere positionering, door scherpere keuzes te maken met betrekking tot strategie en ambities. Vanuit een positief gevoel 'we hebben in Midden-Brabant een flinke en succesvolle inhaalslag gemaakt en zijn goed bezig', komen er vanuit de klankbordgroep suggesties om er nog meer uit te halen, door nog sterkere externe profilering en hogere ambities vanuit een regionale optiek. Daarbij vraagt het concept Social Innovation, als een onderscheidende meerwaarde, om aandacht.

De adviescommissie constateert in de verschillende gesprekken dat de reikwijdte daarvan nog vaag is, terwijl er ook vraagtekens worden

gezet bij het vernieuwende karakter ervan. De nieuwe samenwerking is voor de regio Midden-Brabant misschien nieuw, maar Triple Helix-aanpakken zijn ook elders (in Brabant en andere provincies) met succes aan de orde.

Tweesporenbeleid: de adviescommissie beveelt aan om twee sporen parallel te laten lopen:

- de werkagenda realiseren; werk in uitvoering;
- doorontwikkeling van strategie, profilering en planontwikkeling.

Aanbeveling 3: versterk de governance

In verschillende SWOT-gesprekken kwam naar voren dat de gemeenteraden zich nog te veel buitenspel voelen in het regionale gebeuren ('een zaak van burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen'). De governance-discussie is aan de orde en krijgt een plaats op de agenda's van verschillende raden.

Bij de raden wordt die discussie tevens gevoerd tegen de achtergrond van toekomstvisies, keuzes voor samenwerkingspartners op operationeel vlak en kosten en opbrengsten van regionale samenwerking. Gedachtewisselingen komen nu pas goed op gang en veel raden zijn bezig de kaders voor samenwerking nader aan te scherpen. De adviescommissie beveelt aan om:

- vanuit de regionale samenwerkingsverbanden de governance extra aandacht te geven;
- governance een invulling te geven door structurele aanpassingen, teneinde democratische zeggenschap en verantwoordelijkheid beter te borgen;
- de Universiteit van Tilburg in de ontwikkeling daarvan een prominente rol te laten spelen.

Aanbeveling 4: grenzen zijn fluïde; ontgrenzen is eerder aan de orde

De regio Midden-Brabant bestaat nu nog uit acht gemeenten. In de praktijk spreekt Regio Hart van Brabant van negen gemeenten, waarbij Heusden als complement wordt gezien. De adviescommissie wijst erop dat de samenstelling van een bestuurlijke regio niet sluitend kan zijn en komt tot de volgende aanbevelingen:

- Heusden moet de gelegenheid krijgen om zich aan te sluiten bij de Regio Hart van Brabant voor ontwikkelingen in De Langstraat.
- De 'leisureboulevard' moet nadrukkelijk ook over de grenzen heen kijken want die houdt aan de zuidkant niet op bij Hilvarenbeek, maar omvat ook de grensstreek. Ook de overloop naar De Baronie en De Kempen kan de aantrekkelijkheid voor toeristen vergroten.
- De regionale grenzen moeten niet als absoluut worden gezien. Dat geldt ook voor de samenhang en overlap van de regio's onderling. Afstemming tussen Brainport en de agenda van Midpoint zal synergie geven en de kracht van Brabant als provincie vergroten. De kansen door grensoverschrijdende samenwerking met België vragen om samenwerking tussen Breda, Tilburg en Eindhoven. Tilburg kan daarvoor het beste initiatieven ontplooiën.

Aanbeveling 5: De Langstraat moet beeldversterkend worden voor de Regio Hart van Brabant

Hart van Brabant is een beeldmerk in ontwikkeling. De gemeenten hebben samen besloten op reis te gaan, ze zijn onderweg en werken er hard aan om de Regio Hart van Brabant een gemeenschappelijk en onderscheidend domein te laten zijn. De ideale connectie had te veel associatie met een busonderneming. Midden-Brabant leek nog veel op het mislukte Samenwerkingsverband Midden-Brabant (SMB). Vandaar

de nieuwe naam: Regio Hart van Brabant: een nieuw elan en nieuwe externe profilering.

De samenwerking van Loon op Zand, Waalwijk en Heusden pakt een bestaand merk, De Langstraat, op als focus. De adviescommissie beveelt aan:

- dat De Langstraat beeldversterkend gaat werken voor Hart van Brabant en niet het tegendeel bewerkstelligt. Dat betekent niet alleen een goede afstemming van externe profilering, maar ook zorgvuldig bestuurlijk handelen;
- dat op strategisch niveau de Regio Hart van Brabant partij is voor gesprekken met de provincie, het Rijk en belangrijke stakeholders.

Aanbeveling 6: operationele samenwerking vraagt om schaalvergroting

De adviescommissie vindt het noodzakelijk dat de gemeenten op het terrein van operationele samenwerking meer gas geven, om die valkuilen te vermijden. De adviescommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de mening van Tilburg over de wenselijkheid van een 'taboe' op herindeling. Het 'h-woord' kan inderdaad verlamdend werken en positieve ontwikkelingen daarmee remmen.

Maar de bestuurlijke werkelijkheid van het heden kan niet de enige invalshoek zijn om naar de toekomst van de regio te kijken.

De adviescommissie is van mening dat herindeling ook in Midden-Brabant een oplossing zal zijn om de veerkracht van het bestuur te vergroten. De adviescommissie doet hieronder enkele suggesties daarvoor, maar wijst er nadrukkelijk op dat het niet zozeer gaat om met wie de operationele opschaling gaat plaatsvinden, maar vooral dat die met grote daadkracht wordt opgepakt. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

- Goirle is een gemeente die deels bestaat uit platteland (Riel en buitengebied) maar toch

vooral een zeer sterke sociaal-economische en fysieke verwevenheid heeft met Tilburg. Met dat in het achterhoofd ligt het voor de hand dat Goirle gaat herindelen met Tilburg om de eigen kwetsbaarheid te verminderen, de kwaliteit te kunnen verhogen en te voorkomen dat de gemeente in een geïsoleerde positie terecht zal komen.

- De gemeenten Baarle-Nassau en Alphen-Chaam hebben onvoldoende bestuurskracht voor de toekomst. In het rapport West-Brabant is aanbevolen om de destijds gemaakte keuze uit het verleden te herstellen door Chaam te herindelen met Breda. De kern Alphen kan dan met de gemeenten Baarle-Nassau meegaan in de herindeling van Goirle met Tilburg. Over de aangekondigde samenwerking tussen Gilze en Rijen en (een ongedeelde) Alphen-Chaam – eventueel met andere gemeenten – merkt de commissie op dat deze bezien zal moeten worden op de randvoorwaardelijke bestuurskrachtversterking, waaronder de verbinding met één van de Brabantse steden en op de wederkerigheid (tussen geven en nemen en tussen halen en brengen) die dit met zich mee moet brengen. Alleen dan kan een dergelijke samenwerking een succes worden. Een dergelijke samenwerking richt zich dan op de versteviging van de plattelandsonwikkeling in het uitgestrekte gebied tussen de steden Tilburg en Breda en de landsgrens met België. Een belangrijke kerntaak daarbij is die van de samenwerking met de Belgische zuiderburen, in het bijzonder de Belgische gemeente Baarle-Hertog.
- Het lijkt de adviescommissie logisch dat Hilvarenbeek, Oisterwijk en Haaren (als rentmeesters van natuurgebieden) zich voor operationele samenwerking meer op elkaar gaan oriënteren en daarnaast ook meer nadrukkelijk de samenwerking zoeken met Tilburg.

- Het gemeentebestuur van Hilvarenbeek dacht allereerst aan een combinatie met Oisterwijk en Oirschot, maar heeft inmiddels een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Goirle en Oisterwijk. De adviescommissie wijst erop dat Oirschot weinig verwacht van een dergelijke samenwerking, omdat het weinig bijdraagt aan het versterken van de eigen bestuurskracht. De adviescommissie beveelt aan om een bestuurskrachtonderzoek ten aanzien van Hilvarenbeek te faciliteren, gezien de gerede twijfels bij de bestuurskracht van deze gemeente.
- Er is nog onduidelijkheid over de vraag tot welk samenwerkingsverband Dongen en Loon op Zand toe moeten treden. De adviescommissie adviseert voor deze gemeenten een positioneringsonderzoek te starten.
- Verder ziet de adviescommissie de samenwerking in De Langstraat als een versteviging van het fundament onder de Regio Hart van Brabant en als mogelijke oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Loon op Zand.

Bijlage 3: Aanbevelingen West-Brabant

Aanbeveling 1: beschouw West-Brabant nadrukkelijker als onderdeel van een grensoverschrijdende economische regio

De regio West-Brabant maakt deel uit van het nationale zuidwestelijke haven-complex en werkt dan ook nauw samen met Rotterdam, Dordrecht, Zeeland en Antwerpen. De ontwikkelingen in de Zuidwest-Delta tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen zijn cruciaal voor de Agenda van Brabant. De Noord-Zuidlijn wordt steeds belangrijker. Vooral de relaties met Zuid-Holland, Dordrecht

(de Drechtsteden) en Rotterdam (havenbedrijf) zijn van belang. De samenwerkende regio's in Deltri-verband¹ bestrijken een gebied met een fors economisch belang voor Nederland en Brabant. Maar ook de Vlaams-Nederlandse Delta, bijeenkomsten met Antwerpen en lobby's in Brussel zijn zaken die het benoemen waard zijn. Het strategisch partnerschap van Breda (en de regio West-Brabant) met Rotterdam en de Drechtsteden heeft een grote importantie. De provincie moet bereid zijn om over de eigen grenzen te kijken. De Agenda van Brabant staat niet los van de buitenwereld en de provincie mag best wat meer buiten de eigen grenzen opereren in samenwerking met de provincies Zeeland en Zuid-Holland om de Zuidwest-Delta nog extra impulsen te geven.

Aanbeveling 2: ontwikkel krachtige uitvoeringsprogramma's

Met inachtneming van het bovenstaande ziet de adviescommissie de regio West-Brabant als het logische schaalniveau voor de strategische agenda. Maar het moet niet blijven steken in planvorming alleen. De strategische agenda moet doorwerking krijgen in krachtige uitvoeringsprogramma's Noord-Zuid en Oost-West, met afspraken per subregio over de bijdragen. Puntsgewijs betreft het de volgende onderwerpen:

- een door alle gemeenten gedragen investeringsprogramma;
- een versnelling van de uitvoering van de Agenda van West-Brabant, in samenwerking met Zeeland, Rotterdam en Antwerpen;
- een versterking van de strategische samenwerking met Midden-Brabant (Tilburg en de Universiteit) en Zuidoost-Brabant (Eindhoven en Brainport);
- ondersteuning vanuit de provincie voor de regio West-Brabant door middel van intensivering van de samenwerking met België, Zeeland en Zuid-Holland;
- een helder governancemodel met deelname van alle gemeenten, met bestuur op basis van afspiegeling met zeggenschap. Op die wijze is Breda optimaal te positioneren als centrumgemeente, zodat zij de lead kan nemen.

Aanbeveling 3: creëer sterke subregio's voor publieke dienstverlening

De adviescommissie ziet in het algemeen onvoldoende resultaat van samenwerking tussen plattelandsgemeenten. Het samenwerken tussen relatief kleine gemeenten levert nauwelijks meerwaarde op. Wij hebben daarom het belang geschetst van een verbinding van de West-Brabantse steden met het landelijk gebied voor voldoende bestuurskracht voor de uitvoering van de huidige en toekomstige taken. Redenerend vanuit dit toekomstperspectief acht de adviescommissie het wenselijk om een kader te ontwikkelen waaraan de keuzes voor versterking van de bestuurskracht van de gemeenten in West-Brabant zijn te toetsen. De taken op het tweede schaalniveau en de sociaal economische samenhang zijn daarbij het vertrekpunt. Een dergelijk kader klemmt, temeer omdat er op korte termijn keuzes gemaakt moeten worden voor de verankering van gedecentraliseerde taken. Met andere woorden: de urgentie is aanwezig.

De adviescommissie beveelt, zoals hiervoor beschreven, aan om vooralsnog toe te werken naar vijf krachtige clusters van gemeenten waarvan een grotere stad steeds deel uitmaakt als centrumgemeente, te weten:

- Woensdrecht, Bergen op Zoom, Steenbergen;
- Roosendaal, Halderberge, Moerdijk;
- Zundert, Rucphen, Etten-Leur;
- De Dongemondgemeenten: Oosterhout, Werkendam, Aalburg, Woudrichem, Drimmelen, Geertruidenberg;
- Het cluster Breda is feitelijk al gevormd na de herindeling in 1997. Er zou aanvullend nu een verbinding moeten worden gelegd met de kern Chaam van de gemeente Alphen-Chaam (zie aanbeveling 5).

In de ontwikkeling naar uiteindelijk twee sterke subregio's, vindt de adviescommissie het passend dat de relatie tussen Roosendaal en

Bergen op Zoom opnieuw aandacht krijgt, zodat het wenkend perspectief van een intensieve samenwerking tussen die gemeenten opnieuw op de agenda komt.

Aanbeveling 4: maak goede afspraken over de governance en de institutionalisering van de subregio's

Er dient ook een helder governancemodel te worden uitgewerkt, met subregio's en goede afspraken over taken en bevoegdheden, ook van de centrumgemeente. De samenwerking kan en mag niet vrijblijvend zijn. De hiervoor genoemde vijf subregio's moeten een passend voorzieningenniveau garanderen dat niet afhankelijk mag zijn van de toevallige gemeentegrens en het toevallige lokale politieke compromis. Ze moeten bestuurlijk robuust worden, met de nodige verankering in de structuur.

Aanbeveling 5: herindeling is geen taboe

Herindeling komt van onderop. Dat principe is leidend en blijft vooralsnog leidend. Aan de andere kant vindt de commissie dat herindeling niet in alle gevallen een onuitgesproken oplossingsrichting moet blijven. De aanbevelingen van de commissie zijn gericht aan gemeenten, (sub)regio's en provincie en als de adviescommissie aanbevelingen tot herindeling geeft, is het aan de individuele gemeenten om de keuze te maken om deze wel of niet op te pakken en uit te werken. De provincie kan daarbij sterk stimuleren en faciliteren. Tegen die achtergrond geven we de volgende voorlopige suggesties:

- 5a: stimuleer en faciliteer op korte termijn de samenvoeging van de drie gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem in het Land van Altena.
- 5b: de adviescommissie beschouwt de vorming van de gemeente Alphen-Chaam als een minder logische keuze uit die tijd waarbij niettemin opeenvolgende gemeentebesturen veel en goed werk hebben gedaan om – in het belang van inwoners,

¹Samenwerken aan een maritieme en logistieke topregio

Het DelTri-platform is een regionaal samenwerkingsverband dat zich richt op de ontwikkeling van een maritieme en logistieke topregio gekoppeld aan de Mainport Rotterdam. De naam DelTri staat voor:

- de drie samenwerkende regio's: Rotterdam, Drechtsteden en West-Brabant in de Rijn/Maas Delta;
- de drie urgente opgaven die in deze samenwerking worden opgepakt: economie, bereikbaarheid en leefkwaliteit;
- de tripartiete samenwerking tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, die hiermee mogelijk wordt gemaakt.

bedrijven en instellingen – de eenheid van de gemeente te stimuleren. Opdeling van de gemeente ligt in de rede, omdat dit het meest aansluit bij de maatschappelijke realiteit. De commissie beveelt aan hiernaar een onderzoek uit te voeren. De kern Chaam kan dan bij Breda worden ingedeeld en de kern Alphen kan samen met Baarle-Nassau de verbinding zoeken met Midden-Brabant. Die verbinding betekent minimaal dat de operationele taken worden uitgevoerd door de gemeente Tilburg. Maar in lijn met de opvatting van de commissie dat de verbinding met de stad moet worden gezocht, zou het beter zijn om de kern Alphen, de gemeenten Baarle-Nassau en Goirle te herindelen met de gemeente Tilburg. Over de opvatting van de commissie over de aangekondigde samenwerking tussen Gilze en Rijen en Alphen-Chaam verwijzen wij kortheidshalve naar de tekst bij aanbeveling 6 van Midden-Brabant.

Voor Baarle-Nassau is het belangrijk dat een en ander in goed overleg gaat met de Belgische tweelinggemeente Baarle-Hertog over de bijzondere enclaveproblematiek.

Aanbeveling 6: faciliteer als provincie bestuurskrachtonderzoek voor Zundert, Rucphen en Halderberge

De adviescommissie stelt vragen bij het toekomstig zelfstandig kunnen functioneren van de gemeenten Zundert, Rucphen en Halderberge. Om hun toekomstige positie beter te kunnen laten bepalen, zal een meer diepgaand bestuurskrachtonderzoek lokale en provinciale besluitvorming ter zake beter kunnen onderbouwen.

Aanbeveling 7: stimuleer dat grensgemeenten kunnen samenwerken met hun buitenlandse buurgemeenten

Woensdrecht, Zundert en Baarle Nassau hebben steun nodig bij hun samenwerking met de buurgemeenten aan de andere kant van de grens. Baarle-Nassau timmert daarmee – samen met de Belgische tweelinggemeente Baarle-Hertog – aan de weg in Europa. Dat kan door de provincie worden gestimuleerd en gefaciliteerd (bijvoorbeeld door de inzet van kennis).

Aanbeveling 8: de stedelijke kernzones moeten ruimte krijgen

De provincie worstelt zichtbaar met de problematiek van stad en landelijk gebied en veinst een soort gelijkwaardigheid van die twee. Voor de economische ontwikkeling van Brabant als Europese regio is het echter van belang dat de stedelijke kernzones extra aandacht krijgen als motoren van de economische ontwikkeling, ook al betekent dat soms een voorkeurbehandeling.

Het onderscheid tussen de economische kernzones en de omliggende landelijke gebieden mag in het provinciale beleid best worden gemaakt. Bedenk daarbij dat het in West-Brabant niet alleen gaat om de B5, maar ook om middelgrote steden als Bergen op Zoom, Etten-Leur, Roosendaal en Oosterhout (samen met Breda de B5 van West-Brabant).

Aanbeveling 9: provinciale participatie kan helpen bij de realisatie van de Agenda van Brabant

De Agenda van Brabant is ook een vehikel voor interbestuurlijke samenwerking bij het steeds maar sterker maken van deze provincie. Het provinciebestuur is terughoudend in het actief participeren in (sub)regionale realisaties van deze agenda. Partnerschap wordt door de gemeenten niet afgewezen en wordt eerder toegejuicht dan een te afstandelijke, ambtelijke rol.

Bijlage 4: Aanbevelingen Zuidoost-Brabant

Aanbeveling 1: versterk de Triple Helix door een betere gemeentelijke eenheid in met name het stedelijk gebied van en rond Eindhoven

Zuidoost-Brabant is één van de drie belangrijkste economische regio's van ons land. Dat betekent dat de regio op een adequate wijze landelijk vertegenwoordigd moet zijn bij de E3. Er zal zwaar ingezet moeten worden om de bereikte resultaten in Brainport verder te verankeren en uit te bouwen. De Triple Helix-samenwerking zal verstevigd moeten worden doorgezet, aansluitend bij de nationale economische agenda en de Agenda van Brabant.

Eensgezind zullen de drie O's moeten inzetten op het binnenhalen van middelen en ook op het betrokken worden bij de cruciale nationale en internationale nota's. Brainport moet in de top 3 van Nederland blijven en ook in Europa een leidende positie verwerven. Waar binnen SRE-verband nog geen eensgezindheid is, zal de provincie met Eindhoven en Helmond een tripartiteplatform kunnen inrichten als voorloper van een nieuwe regionale samenwerking. Dat maakt de andere gemeenten ook duidelijk dat het belang van deze regio zich niet verdraagt met weinig productieve discussies over onderling gelijkwaardige posities van de regiogemeenten.

De adviescommissie vindt dat het SRE een waardige opvolger verdient en dat het van groot belang is dat de overheidsgeleding van Brainport slagvaardig en effectief kan opereren. Daarvoor zijn twee sporen mogelijk:

- **Spoor 1:** het eerste spoor is dat van intensivering/herijking van de samenwerking in het stedelijk gebied Eindhoven. De gemeenten in het stedelijk gebied komen tot vergaande afspraken (beleidsinhoudelijk, bestuurlijk-juridisch, organisatorisch, financieel) met bijbehorende delegatie van bevoegdheden aan de gemeente Eindhoven, waardoor deze gemeente vanuit één eenduidige regie met kracht en snelheid kan handelen als ware het de grondgebiedgemeente voor het gehele stedelijke gebied.
- **Spoor 2:** mocht het eerste spoor op korte

termijn niet leiden tot het gewenste slagvaardige en effectieve samenwerkingsarrangement, dan stelt de commissie voor dat Eindhoven met de omliggende stedelijke gebieden de gemeente Groot Eindhoven vormt.

Aanbeveling 2: decentraliseer de middelen voor economie, ruimte, wonen en mobiliteit van de provincie naar de gemeenten in het stedelijk gebied

Ter ondersteuning van het bovenstaande zal ook de provincie moeten overwegen om, los van de Wgr+-discussie, middelen te decentraliseren naar de gemeenten in het stedelijk gebied om kracht te kunnen blijven uitoefenen op de gebieden economie, ruimte, wonen en mobiliteit. Het ligt voor de hand om deze middelen bij afwezigheid van een krachtig regionaal bestuur via Eindhoven en Helmond te verbinden aan concrete uitvoeringsprogramma's, onder de voorwaarde dat dit een voorlopige constructie is in afwachting van de opvolger van het SRE.

Aanbeveling 3: verzwak de positie van het SRE niet door de gemeentelijke bijdragen aan het SRE te verlagen. De regio Zuidoost-Brabant verdient een sterk SRE en heeft daar ook middelen voor nodig

In het kader van de transformatie van het SRE is besloten om de gemeentelijke bijdrage aan de regionale samenwerking in het SRE te verlagen om middelen vrij te maken voor het uitvoeren van taken op subregionaal niveau. De nadruk bij de voornoemde gebieden qua taken, bevoegdheden en middelen ligt regionaal en niet subregionaal. De voorgenomen herverdeling van middelen richting de subregio's zal dan ook ongedaan gemaakt moeten worden.

Aanbeveling 4: Eindhoven en Helmond hebben een spilpositie binnen de regio Zuidoost. De twee gemeenten moeten deze rol erkennen en de provincie moet een krachtig signaal afgeven over het belang van de spilfunctie

Er moet in de provincie geen onduidelijkheid zijn over de inzet van het provinciebestuur. In het belang van de Agenda van Brabant zal de

provincie een duidelijk signaal moeten geven dat zij een krachtige regio wil met erkenning van de spilpositie van de twee trekkende gemeenten en een perifere rol voor de andere gemeenten. Dat zal de samenhang in de regio ten goede komen.

In de tussentijd zal, parallel aan deze maatregelen, een traject in gang moeten worden gezet voor een hernieuwde SRE-structuur, met een heldere governance. De bestuurlijke drukte kan worden teruggedrongen door daarbinnen sub-regionale clusters een plaats te geven in plaats van afzonderlijke gemeenten.

Aanbeveling 5: vergroot de slagkracht door drie of vier sterke subregio's te vormen en overlap in taken en bevoegdheden te voorkomen, te weten: regio(gemeente) Eindhoven, de Peellandgemeenten en één of twee regio's in het landelijk gebied / (Groot) Kempen

De adviescommissie acht het noodzakelijk dat er op dit schaalniveau congruente samenwerkingsverbanden komen waarin gemeenten samenwerken. Het zijn krachtige duidelijke subregio's waarin gemeenten exclusief met elkaar samenwerken. De gewenste stevigheid en robuustheid ontstaat door verbindingen tussen groot en klein / stad en platteland. Voor de subregio's betekent dit het volgende:

1) Regio(gemeente) Eindhoven

Bij aanbeveling 1 is opgenomen dat er of een goede delegatieregeling moet komen of een herindeling tot Groot Eindhoven¹. In beide opties wordt er een congruent samenwerkingsverband gevormd.

2) De Peellandgemeenten

Een sterke regio rond Eindhoven heeft in de samenwerking in Zuidoost-Brabant een sterke counterpart nodig om mee te sparren, af te stemmen en gezamenlijk te zoeken naar een nog verdere ontwikkeling voor de brede regio. Een dergelijke subregio zien wij in een organische groei ontstaan in De Peel. Mede gedwongen door financiële problemen en de decentralisaties, zullen de gemeenten in De Peel samen met Helmond als centrum van De Peel het pad

van intensieve samenwerking moeten inslaan. Helmond vervult daarbinnen een dubbelrol als enerzijds centrum van diezelfde Peel en daarmee trekker van onder andere shared services en decentralisatie en anderzijds als partner van Eindhoven in het versterken van Zuidoost-Brabant.

3) Het landelijk gebied

Ten slotte de meer landelijke gemeenten in de regio. Nadrukkelijk zullen zij zich moeten gaan richten op een traject van niet-vrijblijvende samenwerking, om taken op het gebied van vitiaal platteland en toerisme adequaat te kunnen oppakken. Uiteindelijk ziet de commissie één of twee sterke plattelandsregio's ontstaan in het westen en zuiden van de regio Zuidoost-Brabant. Deze plattelandsregio's zullen ook kunnen gaan steunen op de kracht van de stedelijke gebieden van Eindhoven en Helmond wat betreft de operationele taken en de beleidstaken op bijvoorbeeld het terrein van de decentralisaties.

De commissie realiseert zich dat hiermee voor de plattelandsregio(s) nog niet alle keuzes zijn gemaakt. Het is wel duidelijk dat het verstandig is dat Oirschot aansluit bij het stedelijk gebied van de regio Eindhoven, omdat Oirschot heeft aangegeven dat het behoefte heeft aan een kwaliteitsverbetering die de Kempen-samenwerking niet kan leveren. De adviescommissie beveelt aan om nader onderzoek te doen naar de vraag of er één dan wel twee plattelandsregio's moeten worden gevormd.

Aanbeveling 6: realiseer op korte termijn een herindeling van Nuenen c.a. en Waalre met de gemeente Eindhoven

De gemeenten Nuenen c.a. en Waalre lijken reeds nu een serieus knelpunt tegen te komen bij de uitvoering van de gemeentelijke taken. Ook financieel bevinden deze gemeenten zich in een moeilijke positie. De adviescommissie beveelt aan om in deze gemeenten een bestuurskrachtonderzoek uit te voeren. Indien daarin het beeld van onvoldoende bestuurskracht wordt bevestigd, acht de adviescommissie het noodzakelijk om deze gemeenten op korte termijn te herindelen met Eindhoven.

¹) in het geval deze herindeling naar Groot Eindhoven plaatsvindt, is het te overwegen om het deel Geldrop van Geldrop-Mierlo bij Eindhoven te voegen en Mierlo bij Helmond.

Bijlage 5: Noties ten behoeve van het eindrapport van de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant



De Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant
p/a Postbus 90151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

Onderwerp

Noties ten behoeve van het eindrapport van de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant

Geachte commissie,

Onze visie van 8 maart 2012 visie op krachtig bestuur in Brabant hebben wij eerder al met u gedeeld en daarbij gevraagd om een aantal geformuleerde uitgangspunten te betrekken bij de gesprekken met gemeenten en regio's. Wij zijn u ervoor erkentelijk dat we dat terugzien in de tussentijdse (voorlopige) aanbevelingen voor de verschillende regio's.

Nu uw commissie aan de vooravond staat van de opmaak van uw eindrapport voor veerkrachtig bestuur in Noord-Brabant zouden wij graag nog de onderstaande vragen en noties ter overweging aan u willen meegeven.

Veranderingen in de nabije toekomst

De klankbordgroep zou het op prijs stellen als in het eindrapport met voldoende aandacht de veranderingen die in de nabije toekomst op bestuur en samenleving afkomen worden beschreven.

Ambitieuze toekomstbeeld

Is het mogelijk om in het eindrapport kernachtig een ambitieus toekomstbeeld te schetsen hoe en wat het bestuur in Noord-Brabant over twintig jaar zou moeten zijn, zo vraagt de klankbordgroep zich af. Dit als nadrukkelijke aanvulling op het hier en nu en de middellange termijn. En welk type bestuurlijk leiderschap vraagt dit? Wij denken daarbij aan een leiderschap dat niet denkt in "ik of jij", maar in "wij". Regio's, waarin de stad met kleinere gemeenten is verbonden, kunnen zichzelf vanuit een wij-denken verder brengen. Onze indruk is dat Noord-Brabant op lange termijn niet langer uit 67 gemeenten bestaat, maar dat dit aantal

Klankbordgroep Krachtig Bestuur
in Brabant
p/a Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
info@brabant.nl
www.brabant.nl/krachtigbestuur



Datum

15 mei 2013

Ons kenmerk

-

Uw kenmerk

-

Secretaris

drs. E. van den Bogaard

Directie

Ruimtelijke Ontwikkeling
en Handhaving

Telefoon

(073) 681 25 99

Fax

(073) 680 76 45

Bijlage(n)

-

E-mail

evdbogaard@brabant.nl



KRACHTIG BESTUUR in Brabant

substantieel zal dalen. Juist vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld wordt een dergelijke beweging toegejuicht. Tijdens verschillende bijeenkomsten in de regio was bij ondernemers een verzuchting hoorbaar over het grote aantal bestuurders dat de regio en gemeenten aanstuurt.

De kunst van het samenleven

Een van de Brabantse kernkwaliteiten is dat de Brabanders de kunst van het samenleven verstaan en dat werken aan sociale cohesie doorgaans een vanzelfsprekendheid is. Hoe het bovengenoemde toekomstbeeld er ook uit mag zien, mensen moeten in staat worden gesteld (bijv. door zelforganisatie) verantwoordelijkheid te nemen voor wat er in hun dagelijkse leefomgeving gebeurt. Kernwaarden van lokale verbinding en geborgenheid zijn daarbij randvoorwaarden om noodzakelijke opschalingen – en eventuele fusies – te accepteren.

Naar onze mening kan deze acceptatie nog verder worden vergroot door uit te gaan van historische structuren, van waaruit men gemakkelijker tot samenwerking komt dan vanuit opgelegde – niet als natuurlijk ervaren – constructies.

Aandacht voor het sociaal-maatschappelijke domein

Graag zouden wij zien dat in het eindrapport, meer dan in de tussentijdse rapporten, aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen en opgaven in het sociaal-maatschappelijke domein (o.a. de drie decentralisaties) en de cruciale rol die gemeenten daarin spelen. Daarmee zouden de waarnemingen en aanbevelingen meer in balans komen met de beschreven fysieke, ruimtelijke en economische opgaven en ambities. De drie decentralisaties zorgen voor een substantiële vergroting van het gemeentefonds met dito financiële risico's. Het beheersen van die risico's en tegelijkertijd de saamredzaamheid (i.p.v. zelfredzaamheid) van de burger vergroten vereist dat het bestuurlijk en ambtelijk apparaat voldoende schaal heeft om die risico's op te vangen en tegelijkertijd kleinschalig te opereren.

Urgentie

Wij hebben de indruk dat het bestuur pas in geval van daadwerkelijke urgentie (acute crisis) bereid is om grote daden te verrichten. Dit brengt het gevaar met zich mee dat er niet of niet tijdig een antwoord komt op de nadelige effecten van een slepende crisis. Het is belangrijk niet te wachten tot de catastrofe zich heeft voltrokken. Externe druk, van provincie, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen, zal zeker nodig zijn om urgentie te creëren.

Herbezinning op taken

Werken aan bestuurskracht kan ook plaatsvinden door een herbezinning op taken en daarbij minder vaak voorkomende taakuitvoering – die specialisatie vragen (bijv. onderwijshuisvesting) – aan professionele partijen over te laten.

Boodschap voor de provincie Noord-Brabant

Uw eerdere constatering in de eerste (voorlopige) rapportage voor “Veerkrachtig bestuur voor Noordoost-Brabant” dat de Agenda van Brabant onvoldoende “is geland” bij de doelgroep zou wat ons betreft zeker terug moeten komen in de



KRACHTIG BESTUUR in Brabant

eindrapportage. Ook wij hebben de indruk dat andere partijen onvoldoende zijn aangesloten.

Verder zou wat ons betreft de provincie – in aanvulling op de primaire lokale verantwoordelijkheid van gemeenten – een stevige stimulerende rol mogen aannemen.

Dilemma met betrekking tot structuuraanpassingen

Bij de start van onze activiteiten hadden we ons voorgenomen niet in een structuurdiscussie terecht te komen. Gezien de opgedane ervaringen kunnen wij ons echter voorstellen dat een aanpassing van de structuur in een aantal situaties de enige manier is om de noodzakelijke stappen voorwaarts te kunnen zetten. Hoewel we dus niet primair in herindelingen willen denken, is toch vaak onze achterliggende analyse dat dit wel een goed middel is voor meer bestuurskracht.

Vergroting lokaal belastingaandeel

De kwaliteit van de lokale democratie zou mede bevorderd kunnen worden als de gemeenten een substantiëler aandeel van hun inkomsten uit lokale belastingen zouden kunnen halen. Er is dan immers meer transparantie in de relatie tussen inkomsten en bestedingen (onderhoud van en investeringen in de publieke ruimte) en de daarbij gemaakte afwegingen.

Tot slot

Onderwerpen als burgerschap, de noodzaak tot bestuurlijke continuïteit en bestuurlijke kwaliteit zouden wat ons betreft ook een plaats in de eindrapportage mogen krijgen.

Verder verwijzen wij u naar onze eerdere brieven die wij telkens tegelijk met de rapporten van uw commissie hebben uitgebracht.

Hoogachtend,

Gerrit Jan Swinkels, voorzitter

Kopie verzonden aan:

- gedeputeerde staten van Noord-Brabant
- bestuur Vereniging van Brabantse Gemeenten

Bijlagen 6:

Taak/opdracht en samenstelling van de Adviescommissie en Klankbordgroep Krachtig Bestuur in Brabant.

Adviescommissie en Klankbordgroep Krachtig Bestuur in Brabant

Op 6 februari 2012 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant zowel een Adviescommissie als een Klankbordgroep Krachtig Bestuur in Brabant ingesteld. Beide met een eigen taak en opdracht.

Opdracht aan de commissie

De opdracht aan de commissie bestaat samengevat uit het schetsen van een beeld van de actuele bestuurlijke organisatie in Noord-Brabant. De commissie gaat daartoe:

- voor elk van de vier Brabantse regio's Noord-oost-, Midden-, Zuidoost- en West-Brabant een beeld schetsen van de bestuurlijk organisatorische opbouw en kort beschrijven welke initiatieven binnen de regio's op het vlak van bestuurlijke organisatie te herkennen zijn;
- een beeld schetsen van het bestuurlijk profiel van de 67 Brabantse gemeenten.

De commissie voert hiertoe gesprekken met bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeenten en de vier regio's. Met gebruikmaking van vooraf verkregen informatie en de gevoerde gesprekken worden sterktes/zwaktes en kansen/bedreigingen van de gemeenten en de regio's in beeld gebracht. De commissie rapporteert, op grond van haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan het college van Gedeputeerde Staten, aan het bestuur van de Vereniging van Brabantse Gemeenten en aan de gemeenten en regio's.

Taak van de klankbordgroep

De taak van de klankbordgroep is het adviseren van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant over strategie en beleid over onder meer de toekomstbestendigheid van gemeenten ter realisatie van de Agenda van Brabant, de regionale en gemeentelijke taken en ambities en de ontwikkeling van een visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Noord-Brabant.

Verder denkt de klankbordgroep mee in de probleemanalyse, is klankbord naar de adviescommissie, en wonen de leden de regiogesprekken bij.

Samenstelling Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant

Adviescommissie	Achtergrond (niet limitatief)
Helmi Huijbregts (voorzitter)	lid Eerste Kamer, voormalig gedeputeerde, voormalig burgemeester Oosterhout
Gerard Daandels	voormalig burgemeester Deurne
Aart-Jan Gorter	directeur woningcorporatie Woonveste in Heusden, Haaren en Den Bosch, voormalig lid Provinciale Staten van Noord-Brabant
David Hamers	senior-onderzoeker Planbureau voor de leefomgeving en lector man & public space Designacademy Eindhoven
Jan Kerkhof	Adviseur openbaar bestuur; voormalig wethouder Veghel en Oirschot
Herman Klitsie	voormalig burgemeester Oss
Peter Mangelmans	voormalig burgemeester Best
Michel Marijnen	voormalig burgemeester Roosendaal
Marriët Mittendorff	voormalig wethouder en raadslid Eindhoven
Henk Willems	en voormalig waarnemend burgemeester Ommen
	voormalig burgemeester Heusden

Samenstelling Klankbordgroep Krachtig Bestuur in Brabant

Klankbordgroep	
Gerrit Jan Swinkels (voorzitter)	voorzitter SER-Brabant
Wout Barentsen	adviseur kwaliteit lokaal bestuur VNG/Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)
Eugène Bernard	bestuursvoorzitter Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)
Guy Buck	voorzitter Raad van Bestuur Zorgonderneming Schakelring
Bert van Dijk	voormalig directeur HRM Van Melle Perfetti
Joke Driessen	plantmanager Shell Moerdijk
Peter Glas	watergraaf Waterschap De Dommel
Wim van Lith	voormalig voorzitter Vereniging kleine kernen Noord-Brabant
Nol Verdaasdonk	directeur Brabantse Milieufederatie



KRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

