



ADVIES

VISIE, LEF EN PARTNERSCHAP IN TIJDEN VAN GROTE OPGAVEN

Een slijpsteen voor toekomstbestendig besturen in Brabant

Januari 2023

COLOFON

Auteurs

Karin van Steensel, Ivka Orbon, m.m.v. Ruud Leeijen (*BrabantAdvies*) en John Dagevos

Begeleidingscommissie BrabantAdvies

Pieter van Geel, *voorzitter Provinciale Raad voor de Leefomgeving*

Joep Pernot, *lid Provinciale Raad voor de Leefomgeving*

Maruška Lestrade - Brouwer, *lid Provinciale Raad Gezondheid*

John Dagevos, *lid Provinciale Raad Gezondheid*

Gitta Camfferman, *lid Young Professionals Brabant*

Martijn Groenleer, *Tilburg University*

Grafische vormgeving

Attacom

BrabantAdvies

Brabantlaan 3

5216 TV 's-Hertogenbosch

073-3030286

info@brabantadvies.com

www.brabantadvies.com

WOORD VOORAF	4
1. AANLEIDING EN VRAAG PROVINCIE: SLIJPSTEEN VOOR TOEKOMSTBESTENDIG BESTUUR	7
2. BESTUURLIJKE KWALITEIT NADER BESCHOUWD	10
3. NIEUWE UITDAGINGEN VOOR BESTUURLIJKE KWALITEIT	14
3.1. Veranderende opgaven en toenemende schaarste vragen om lastige keuzes	15
3.2. Veranderende opgaven en toenemende schaarste vragen om een shift in focus en om andere werkwijzen in bestuur.....	16
3.3. Bestuur en de bestuurlijke organisatie staan zelf ook onder druk	17
3.4. Het zorgenkind: de uitvoering	21
3.5. Hoe verder?	22
4. RICHTING GEVEN AAN VERANDERING IN BRABANT	24
4.1. 'De basis op orde' vraagt om een gedeelde visie op wat die basis moet zijn en hoe het beter kan	25
4.2. De effectiviteit van de regionale samenwerking kan beter	31
4.3. Organiseer op doortastende uitvoering	39
5. SAMENVATTING, ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN	43
5.1. Partnerschap, lef en visie als basis voor de hoofdlijnen	44
5.2. Basis op orde: een structurele opgave met een stevige urgentie	46
5.3. Samenwerking en regionalisering	47
5.4. Uitvoering	48
INTERVIEWS.....	49
LITERATUUR	50



WOORD VOORAF

Bestuurlijke kwaliteit: een urgente opgave

In een tijdsbestek van anderhalve week in juni¹ werd Brabant geconfronteerd met de volgende krantenkoppen.

- ▶ Nergens in Brabant haalt luchtkwaliteit de WHO-norm.
- ▶ TenneT: elektriciteitsnet op slot.
- ▶ Wateroverlast door hevige regenval in Brabant en Limburg.
- ▶ Stikstofbrief kabinet: doelen per gebied gesteld, provincie moet met uitvoeringsplan komen.

Al deze koppen refereren aan complexe problemen die de (bestuurlijke) agenda in Brabant bepalen en om actie vragen. En dit zijn lang niet alle urgente, ingewikkelde issues waarvoor de Brabantse gemeenten, waterschappen, maatschappelijke en private partners én de provincie verantwoordelijkheid dragen.

De nieuwe opgaven van vandaag stellen andere en hogere eisen aan het overheidsfunctioneren. Op nationaal niveau, maar zeker ook in Brabant, waar veel van de complexe opgaven van vandaag extra stevig 'neerslaan'. In de regio, op het lokale niveau zien we wat de nieuwe opgaven betekenen voor de inrichting van onze provincie en voor de levens van de Brabanders. Daar moeten heel concrete en soms persoonlijke belangen tegen elkaar worden afgewogen. Op dat schaalniveau wordt de pijn van noodzakelijke keuzes het meest voelbaar, met weerstand en afnemend vertrouwen tot gevolg. Belangenafweging is niet gemakkelijk, het maken van keuzes vraagt om lef én om legitimiteit en onderbouwing, het laten zien hoe ze bijdragen aan publieke waarde. Het vraagt ook dat vervolgens de uitvoering effectief is. Daarmee is bestuurlijke kwaliteit in deze tijden van onzekerheid, rumoer en transities, in alle opzichten – leiding, legitimiteit, slagkracht, zorgvuldigheid, responsiviteit en efficiëntie – belangrijker voor Brabant dan ooit.

1 10-22 juni 2022.

Tegelijk is het vasthouden en verbeteren van kwaliteit in bestuur lastig. Het bestuurlijk landschap in Brabant verandert, door nieuwe regionale verbanden, andere verhoudingen tussen overheden en nieuwe taken en financieringsarrangementen. Binnen al die verbanden wordt gezocht naar de juiste wijzen om de grote vraagstukken van vandaag te adresseren én aan te pakken. Dat vergt denkracht, reflectie en slagkracht, in een ingewikkeld en soms turbulent bestuurlijk landschap. Geen eenvoudige opgave dus, wel een noodzakelijke. De provincie Noord-Brabant ziet die urgentie en werkt aan een nieuw beleidskader Toekomstbestendig Bestuur. Aan BrabantAdvies is een advies gevraagd dat kan dienen als slijpsteen voor het denken van de provincie over dit thema.

De aandacht voor bestuurlijke kwaliteit in Brabant is verre van nieuw. Vanuit haar toezicht-houdende taak is de blik van de provincie traditioneel vooral gericht op de bestuurskracht van gemeenten. In dit advies verbreden we de blik. Gemeenten hebben een cruciale rol in het bestuurlijke krachten spel in Brabant en bepalen in belangrijke mate de kracht van het openbaar bestuur. De vraag hoe de provincie zich verhoudt tot dit krachten spel en daarin zelf acteert, is echter niet los te zien van de bestuurskracht van de provincie zelf en de opstelling van de provincie richting gemeenten en andere partijen. Bovendien is er, met name op het gebied van de leefomgeving (die in Brabant behoorlijk onder druk staat), ook voor de provincie heel veel in beweging. Dat brengt nieuwe uitdagingen met zich mee, ook in de samenwerking met gemeenten én waterschappen.

In respons op de adviesvraag hebben we, naast een literatuurstudie, een uitgebreide ronde gesprekken gevoerd in Brabant. Met bestuurders, beleidsambtenaren, uitvoerders en andere betrokkenen bij gemeenten, provincie en waterschappen spraken we over de complexe opgaven die in Brabant voorliggen. Centrale vraag daarbij was steeds hoe bestuurlijk Brabant deze opgaven goed kan aanpakken, wat daarbij hindert en wat goed moet blijven of beter kan. Kwaliteit van bestuur borgen en bevorderen in het licht van de grote opgaven en in de context van het huidige bestuurlijke landschap: daar ligt de focus van dit advies.

Uit de literatuurstudie, maar met name uit de Brabantse ronde, komen drie aspecten rond bestuurlijke kwaliteit naar voren die wij in dit advies beschrijven, uitwerken en van adviezen voor verbetering voorzien. **We hebben op al die drie gebieden, die nauw met elkaar samenhangen, zorgen over de kwaliteit en toekomstbestendigheid van het bestuur in de Brabantse provincie.**

We hebben zorgen over de **basis** onder bestuurlijke kwaliteit. Dan gaat het over de capaciteits- en financiële tekorten bij de overheids- en uitvoeringsorganisaties die bestuurlijke besluiten moeten voorbereiden, vormgeven en uitvoeren. We zien vragen en kansen rond digitalisering en data, rond kennisoverdracht en *pooling* van kennis en capaciteiten.

Daarnaast zien we dat **samenwerking**, ondanks dat dit door velen als een kracht van Brabant wordt gezien, niet altijd effectief is. De sterke groei aan regionale structuren en verbanden rond specifieke thema's en opgaven, *bottom up* ontstaan of via taaktoedeling vanuit de Rijksoverheid, heeft op onderdelen zorgelijke gevolgen. De samenwerking zelf kan bovendien beter, gericht en prettiger.

En tot slot is de **uitvoering** een zorgenkind. Juist daar kan - en moet! - bestuurlijke kwaliteit zichtbaar en tastbaar worden, en juist in de uitvoering zien we veel versnippering, veel onduidelijkheid en soms ook een dralende overheid. Dat belemmert de voortgang.

Bij de analyse van deze drie aspecten komt steeds weer de behoefte aan **visie, lef en partnerschap** naar voren. Een duidelijke en gedeelde visie op hoe het Brabant van overmorgen eruit komt te zien, geeft richting voor de te maken keuzes en maakt duidelijk waar we naartoe werken. Dat

helpt bij het op orde brengen van de basis, bij het inrichten en verbeteren van de samenwerking en bij het vormgeven van de uitvoering. Lef (keuzes maken en risico's durven nemen) en partnerschap als basishouding brengen de samenwerking en uitvoering eveneens verder. De opgaven van vandaag vragen om ingrijpende maatregelen die uiteindelijk elke Brabander aangaan. Er moeten afwegingen worden gemaakt tussen verschillende publieke belangen, beslissingen worden genomen over hoe de beperkte ruimte in Brabant kan en mag worden benut. Zulke afwegingen maken we in Brabant samen, in gesprek met inwoner, belanghebbende, beleidsmaker en bestuurder. Daarmee stellen de opgaven ook nieuwe eisen aan het Brabantse bestuur van morgen. Niet alleen Brabant zelf staat aan de vooravond van een ingrijpende verbouwing om aan de opgaven tegemoet te kunnen komen, ook het bestuur en het besturen in Brabant moet worden gestut, gestroomlijnd, verstevigd, veraangenaamd en van een breed gedragen langetermijndoel worden voorzien.

Daarbij begint Brabant gelukkig niet op nul. **Wij zien ook kansen, die niet zelden voortkomen uit de kracht van Brabant: het samen werken, samen doen, in combinatie met een zekere eigen-gereidheid.** We kunnen aansluiten bij eerdere initiatieven om het bestuur in Brabant te versterken, bij de kracht die besloten ligt in de Brabantse bereidheid tot samenwerking en het Brabants vermogen tot initiatief en innovatie. Wij bouwen met onze adviezen daarop voort, voeren hierover graag het gesprek, en dragen daarmee bij aan de versterking van de bestuurlijke kwaliteit in heel Brabant.

Ivka Orbon, *directeur BrabantAdvies*



1. AANLEIDING EN VRAAG PROVINCIE: SLIJPSTEEN VOOR TOEKOMSTBESTENDIG BESTUUR

De provincie Noord-Brabant onderkent de urgentie om bestuurlijke kwaliteit te borgen en bevorderen, en werkt aan een nieuw beleidskader Toekomstbestendig Bestuur. In de startnotitie bij het beleidskader noemt de provincie vier redenen op de vraag 'Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur?'²

1. **Omdat we wettelijke taken en ambities hebben:** dit wijst op de provinciale kerntaak (financieel) toezicht, en de zorg voor kwaliteit van het openbaar bestuur in de provincie.
2. **Omdat onze democratie voortdurend onderhoud nodig heeft:** maatschappelijke ontwikkelingen (enerzijds polarisatie en gebrek aan vertrouwen, anderzijds grote behoefte aan betrokkenheid bij eigen leefomgeving) nopen tot nadenken over bestuur en participatie.
3. **Omdat we werken aan complexe opgaven onder lastige omstandigheden:** dit wijst op de noodzaak om na te denken over goede regionale samenwerking in het licht van complexe opgaven en capaciteitstekorten (gemeenten).
4. **Omdat we het samen willen doen:** dit volgt uit de complexiteit van de opgaven, uit de wensen van bewoners (o.a. de wens van 'één overheid'), uit specifieke wetgeving (Omgevingswet) en de bestuurlijke opdracht Veilig en weerbaar Brabant.

De provincie vraagt BrabantAdvies om een scherp, richtinggevend advies voor dit beleidskader en de daarop volgende uitvoeringsagenda's Interbestuurlijk Toezicht en Toekomstbestendig Bestuur. Het advies dient als gedachtevorming en aanzet tot kritische reflectie voor de provincie en beoogt input te bieden voor zowel beleidskader als uitvoeringsagenda's, die verderop in 2023 worden vastgesteld.



2 Startnotitie Toekomstbestendig Bestuur, provincie Noord-Brabant 2022.

Geleerde lessen uit het programma Veerkrachtig Bestuur

Met het komende beleidskader Toekomstbestendig Bestuur kan de provincie voortbouwen op de lessen die in het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (2012-2019) (VKiB) werden geleerd. Met dit programma intensiveerde de provincie haar structurele inzet op versterking van de bestuurskracht in Brabant. Aanleiding voor het programma was - ook toen al - de signalering van toenemende complexiteit in opgaven, en de vraag of gemeenten voldoende waren toegerust om die opgaven aan te kunnen. Het programma, dat beoogde de bestuurskracht van gemeenten in kaart te brengen en te versterken, wordt deels als een succes beschouwd. Gemeenten gaven in de evaluatie aan het zinvol en prettig te vinden om bezig te zijn met het vormgeven van een toekomstvisie en het verder ontwikkelen van de eigen bestuurskracht in het licht van de nieuwe, complexe opgaven. Kritiek was er echter ook: de reflectie op de eigen rol van de provincie werd gemist en in de discussie kwam de nadruk soms te veel te liggen op structuuroplossingen. Onder andere daarom werd in de evaluatie al gezinspeeld op een vervolg van dit traject.³ VKiB bood de kaders en middelen om na te denken over de toekomstvisie voor de eigen gemeente. Een volgende stap is het reflecteren op hoe daar te komen in het licht van de opgaven: hoe geven we de samenwerking vorm, welke positie(s) neem je daarin als overheden in, welke randvoorwaarden moeten zijn ingevuld en wanneer vinden we de bestuurlijke inzet daarop van voldoende kwaliteit?

Deze vragen hebben wij meegenomen in onze analyse in dit advies.

Adviesvraag

Naar aanleiding van de adviesvraag van de provincie Noord-Brabant hebben we, om te komen tot een nadere afbakening, als eerste stap een analyse gemaakt van het Brabants bestuurlijk landschap, van de wijze waarop de complexe opgaven dat landschap mede vormgeven en de ontwikkelingen in en rond het middenbestuur zelf. Op basis daarvan komen we tot de volgende algemene adviesvraag.

Op welke wijze kan de provincie Noord-Brabant, gegeven de complexe maatschappelijke opgaven waarvoor besturen in Brabant staan, bijdragen aan de bestuurlijke kwaliteit in de provincie (bij gemeenten, regionale structuren, waterschappen) en deze ook op langere termijn helpen borgen?

De opbouw van dit advies

Centraal in ons advies staat het vraagstuk van bestuurlijke kwaliteit. Maar wat verstaan we daar nu onder? Daarom gaan we in hoofdstuk 2 eerst in op wat bestuurlijke kwaliteit volgens ons inhoudt, met daarin aandacht voor de specifieke rol van de provincie als middenbestuur. Vervolgens beschrijven we nieuwe uitdagingen voor toekomstbestendig bestuur (h3). Bij het zoeken naar de specifieke Brabantse kleur van de vraagstukken rondom bestuurlijke kwaliteit en mogelijke oplossingen (h4) hebben we gebruik gemaakt van een mix van methodische aanpakken. Eerdere evaluaties en literatuur zijn gebruikt. Daarnaast is het bestuurlijke Brabantse veld uitvoerig aan het woord gekomen en hebben we een aantal Brabantse cases beschreven en geanalyseerd.

Vooraf de rondgang langs vele betrokken partners in Brabant over 'bestuurlijke kwaliteit in Brabant' is essentieel geweest. De focus in de interviews lag veelal op de bestuurskracht van de partijen zelf, hun blik op de samenwerking, onderling én met de provincie. Met dit laatste komen we al enigszins tegemoet aan de behoefte aan wederkerigheid die de evaluatie van (Veer) Krachtig Bestuur in Brabant signaleerde.⁴ Deze rondgang levert veel inzichten en perspectieven



³ Startnotitie Toekomstbestendig Bestuur, provincie Noord-Brabant 2022.

⁴ Evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant. GovernEUR, Jitske van Popering-Verkerk, Aike Janssen, Mike Duijn, 26.02.2019

op. Uiteraard bepaalt de positie van de geïnterviewde mede de inkleuring. Het laat ook zien hoe besturen in Brabant altijd maatwerk is.

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van casuïstiek. Er zijn volop voorbeelden in Brabant die goed illustreren hoe complex besturen, samenwerken en uitvoeren is, wat er goed gaat en wat er beter zou moeten. Die voorbeelden werden tijdens de interviews aangedragen, ze zijn onderdeel geweest van de actualiteit in Brabant of we kennen ze uit de eigen praktijk van BrabantAdvies. Waar van toegevoegde waarde putten we uit deze voorbeelden, zij maken immers concreet en scherp waar de schoen wringt, dat passende oplossingen vaak casegebonden (niet eenvoudig te veralgemeniseren) zijn, en wat we kunnen leren.

Dit alles leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen (h5) die we aan de provincie willen meegeven in haar gedachtenvorming over bestuurlijke kwaliteit. De conclusies en aanbevelingen kunnen ook, samen met de slotbeschouwing in hoofdstuk 5, gelezen worden als een samenvatting van dit advies.



2. BESTUURLIJKE KWALITEIT NADER BESCHOUWD

Samen met de provincie Noord-Brabant zien wij toekomstbestendigheid als een belangrijk element van kwalitatief goed bestuur. De energietransitie, de wooncrisis en de stikstofcrisis: het zijn allemaal voorbeelden van opgaven die zowel om snel handelen als om een lange adem vragen. Kwalitatief goed bestuur durft vooruit te kijken en keuzes te maken voor die ver(de)re toekomst, maar is ook in staat om in het hier en nu te handelen en, heel belangrijk, kan meebewegen met de verschillende fases in aanpak van de opgaven. Kortom: goed bestuur is nu slagvaardig, maar kan dat onder veranderende omstandigheden ook blijven. Goed bestuur is toekomstbestendig.

'Bestuurlijke kwaliteit' is acteren én balanceren

Toekomstbestendigheid is een belangrijk aspect van bestuurlijke kwaliteit, maar het is (lang) niet het enige. Net als de Raad voor het Openbaar Bestuur zien wij **doelmatigheid** en **doelgerichtheid** van bestuur, **vertrouwen**, **transparantie**, **responsiviteit** en **participatie** als belangrijke elementen voor bestuurlijke kwaliteit.⁵ De kunst van goed bestuur ligt deels in het weten wanneer welk aspect, welke rol op welk moment op de voorgrond treedt en hoe de afweging ertussen te maken. Daarnaast heeft goed bestuur te maken met borging, met randvoorwaarden creëren voor goede afwegingen, soepele en effectieve samenwerking en stevige democratische legitimering. Bestuurlijke kwaliteit is zowel acteren als balanceren: hoe geef je invulling aan deze verschillende dimensies, die soms ook onderling op gespannen voet kunnen staan?

'Publieke waarde' als toetssteen

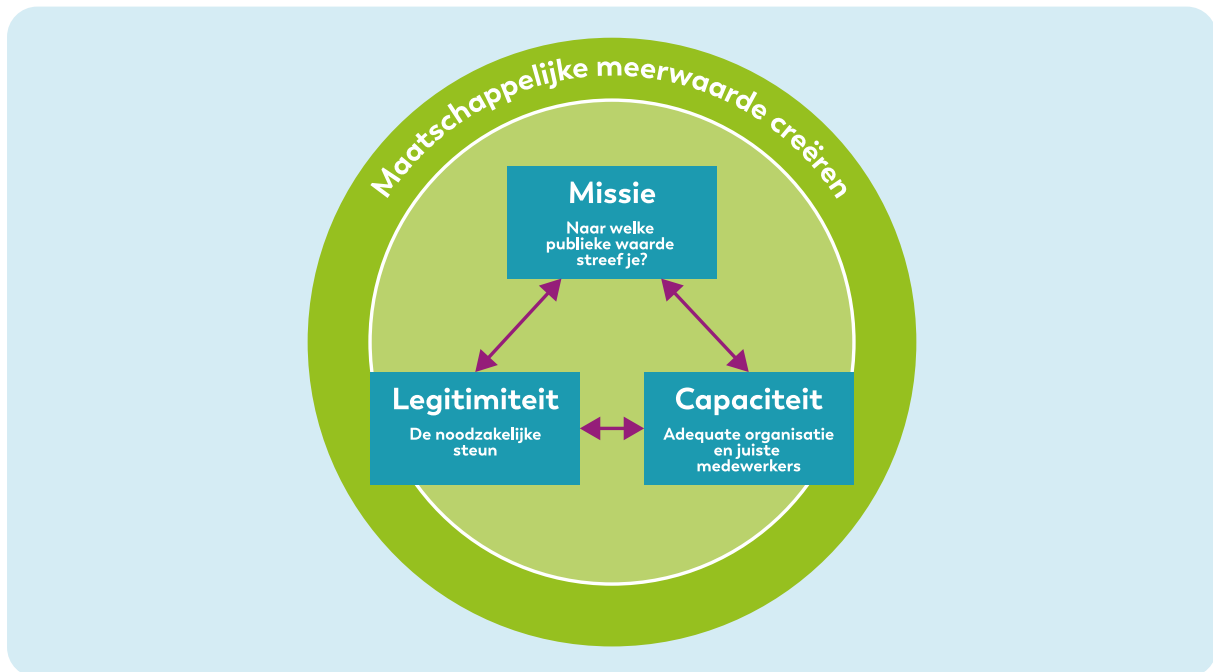
De overheid is er voor het creëren van brede publieke waarde, op effectieve wijze en via democratisch gelegitimeerde organen en processen. Daarmee volgen we de visie van Mark Moore.⁶ Dat betekent dat van de overheid mag worden verwacht dat zij een visie heeft op wat publieke



5 Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's. Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), juni 2021

6 Publieke waarde creëren: de burger is je klant niet. ABD Blad, Mark Moore, maart 2019

waarde is en hoe die concreet kan worden geborgd en bevorderd op middellange termijn, dat de bestuurlijke processen democratisch zijn ingericht en voldoende gelegitimeerd zijn en dat de overheid de middelen heeft om daadwerkelijk publieke waarde te creëren of daartoe de voorwaarden weet te scheppen opdat anderen dat kunnen doen. Deze drie strategische pijlers van overheidsfunctioneren (Publieke waarde, Legitimiteit & steun en Operationele capaciteit) moeten met elkaar in evenwicht zijn.



Strategische driehoek van Moore (Van Geest & Teesink, 2017)

(Bevorderen van) de creatie van publieke waarde als kerntaak van de overheid en overheids-handelen, zien wij in dit advies als toetssteen voor bestuurlijke kwaliteit. Bestuur is kwalitatief goed als het bijdraagt aan publieke waarde. Dat betekent dat zij opvattingen heeft over wat publieke waarde is en daarover met de samenleving het debat voert. Bestuurlijk handelen moet derhalve altijd democratisch gelegitimeerd te zijn, en moet vervolgens qua uitvoering effectief en efficiënt zijn.

Publieke waarde als resultante van samenspel tussen partijen

Tegelijkertijd is het creëren van publieke waarde niet alléén aan overheden voorbehouden.⁷ Er zijn veel partijen en vele samenwerkingsvormen tussen partijen die bijdragen aan publieke waarde. Daarmee is voor het bestuurlijk handelen ook het **samenspel** met andere spelers in het bestuurlijk krachtenveld essentieel, waarbij ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft in het creëren van publieke waarde.



⁷ Tegelijk draagt de overheid hiervoor wel een specifieke verantwoordelijkheid die groter en anders van aard is dan die van bedrijven en maatschappelijke organisaties op dit terrein.



Hoe overheden onderling samenwerken, kan in belangrijke mate bijdragen aan bestuurlijke kwaliteit of daaraan afbreuk doen. Wij vinden het **waar mogelijk acteren als één overheid** een belangrijk element in bestuurlijke kwaliteit. Dat er altijd spanningen zullen bestaan tussen overheden, is onvermijdelijk. Specifieke belangen zullen immers verschillen. Maar voor het vertrouwen in overheidsdenken en -handelen is het idee dat overheden elkaar tegenwerken bij uitstek schadelijk. Daarnaast vragen de opgaven van vandaag een integrale aanpak, die ook veronderstelt dat verschillende overheden **gezaamenlijk naar een gedeeld doel toewerken**.

De provincie als middenbestuur: van relatief veel vrije beleidsruimte naar acteren en balanceren in een veranderend bestuurlijk krachtenveld

De provincie heeft, als middenbestuur, een bijzondere positie in het bestuurlijk landschap. De positie tussen het Rijk en gemeenten, met ook nog een toezichthoudende rol richting gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, is niet bepaald een gemakkelijke en is bovendien aan verandering onderhevig.

De provincie heeft, vergeleken met het Rijk, gemeenten en waterschappen, een beperkt aantal wettelijke taken en relatief veel vrije beleidsruimte. De provincies zijn van oudsher veel minder zichtbaar en staan op grotere afstand van de inwoners dan gemeenten en Rijk. Dat heeft als voordeel dat de provincie minder 'geleefd werd' door de waan van de dag, er meer vrijheid was om lange lijnen uit te zetten en die te vertalen in toekomstbestendig beleid. Recentelijk zien we echter ook bij de provincie toegenomen politisering. Dat heeft onherroepelijk ook consequenties voor het besturen. Het Rijk legt recent de nadere beleidsinvulling en/of uitvoering van complexe dossiers vaker bij de provincie neer. Dat heeft ook gevolgen voor de rol die de provincie heeft en moet nemen in de samenwerking met andere overheden en partijen in Brabant en voor de eisen die aan het provinciaal bestuur (mogen) worden gesteld. Het stikstofdossier is hiervan wellicht het meest in het oog springende voorbeeld, maar er zijn er meer. Denk bijvoorbeeld aan de recente opdracht van het Rijk aan de provincie om met de regio's en gemeenten te komen tot invulling van de 'ruimtelijke puzzel'. Welke richting deze dossiers ook opgaan, vast staat dat de rol van de provincie allerm minst vastligt, sterker nog verandert en dat ook de provincie ten aanzien van haar eigen rol in het bestuurlijk krachtenveld meer dan in het verleden zal moeten acteren en balanceren.

Dat krachtenveld zelf verandert ook: sinds een aantal jaren groeit het aantal flexibele regionale verbanden stevig. Ook hiertoe moet de provincie zich opnieuw verhouden. De groei van het aantal regionale verbanden heeft ook de aandacht van het Rijk en werd geadresseerd in de kamerbrief over de toekomst van het openbaar bestuur (Thorbeckebrief).⁸

Maar ook de geografie (de omvang van de provincie, het aantal gemeenten en de samenstelling naar grootte) beïnvloedt hoe er bestuurlijk wordt samengewerkt. Met 56 Brabantse gemeenten en veel regionale samenwerkingsverbanden liggen de verhoudingen anders dan bijvoorbeeld in Zeeland, met 13 gemeenten en een meer éénduidige regio-indeling. Of in Zuid-Holland, waar een

//////////

8 Toekomst openbaar bestuur. Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, K.H. Ollongren, oktober 2019

paar sterke steden de toon stevig zetten. De verschillen in Brabant tussen en zelfs binnen regio's kunnen groot zijn en daarmee kunnen de beleidsprioriteiten binnen een relatief klein gebied stevig verschillen. In dit krachtenveld van verschillende regio's en van grotere en kleinere gemeenten heeft de provincie van oudsher een gewaardeerde positie, maar met de toenemende regionalisering is die wel complexer. Met alle gevolgen voor de rol van de provincie (in samenwerking met de betreffende gemeenten) van dien.

In deze veranderende context is het niet vreemd dat rolduiding van de provincie een regelmatig terugkerend vraagstuk is. De provincie Noord-Brabant had en heeft positief onderscheidende 'assets'. De geografie, of zo men wil de ruimtelijke inrichting van Brabant 'het mozaïek van Brabant', dwingt tot een permanente zoektocht naar een gebalanceerde verhouding tussen stad en platteland. Een zoektocht die bijna als vanzelfsprekend de toegevoegde waarde van de provincie laat zien. Maar ook de aanwezigheid van een op samenwerking en vernieuwing gerichte cultuur, zich vertalend in vernieuwend beleid en aanpakken, kan als een belangrijke asset van de provincie worden gezien. Dit kon in het verleden vaak financieel worden ondersteund, dankzij jarenlang prudent provinciaal financieel beleid en de Essent-middelen, én met nationale en vooral Europese middelen. Dat deze vrije financiële ruimte van de provincie de komende jaren beperkter zal zijn, hoeft de vernieuwing niet per se te dwarsbomen, maar zal wel om scherpere keuzes vragen.

Al met al staat de toegevoegde waarde van de provincie 'op zich' niet ter discussie. Wel brengen deze veranderingen voor de provincie nieuwe uitdagingen met zich mee, zowel voor de wijze van besturen als de inrichting van de organisatie.

De taken van de provincie

De provincie heeft zeven kerntaken die vragen om een aanpak op bovengemeentelijke of regionale schaal. De kerntaak *Kwaliteit van openbaar bestuur* behelst de **basis op orde** te houden en kwaliteit van bestuur te **borgen en bevorderen** bij gemeenten en waterschappen.

De provincie vervult coördinerende en integrerende taken uit tussen Rijk en gemeente en is daarbij aangewezen op goed **samenspel** met andere partijen in het Brabants bestuurlijk landschap. In dat samenspel is de provincie soms **partner** van gemeenten en instellingen, soms **facilitator**, maar soms ook 'corrector' of juridische autoriteit (**aanwijzingsbevoegdheid**). Kenmerkend voor de provincie is dus de **veelheid aan rollen** en (soms) de wisseling daarvan, zelfs binnen één dossier. Verder kan het onderscheid worden gemaakt tussen functionele samenwerkingen en **uitvoeringscycli** ('going concern') en meer **kader- en normstellende strategische opgaven**, waarbij samenwerking ook van belang is. Die strategische opgaven en normstellende taken zijn bij de provincie op hun plek vanwege het feit dat de provincie deel uitmaakt van de algemene democratie: de provincie heeft een zekere **beleidsvrijheid** (open huishouding) en op de invulling daarvan kan via Provinciale Staten en via verkiezingen invloed worden uitgeoefend door kiesgerechtigden. Tot slot heeft de provincie de rol van **belangenbehartiger** voor de eigen burgers, gemeenten en andere instellingen op haar grondgebied, en heeft in die rol te maken met andere provincies, het Rijk, de EU en private organisaties in en buiten Brabant.



3. NIEUWE UITDAGINGEN VOOR BESTUURLIJKE KWALITEIT

De verschillende dimensies van bestuurlijke kwaliteit, de noodzaak van samenspel om tot publieke waarde te komen en de lastige positie van de provincie als middenbestuur en haar wisselende rollen zijn factoren die van invloed zijn op de bestuurlijke kwaliteit en maken het tegelijk ingewikkeld om die kwaliteit te bereiken en te borgen. Dat is van alle tijden.

In dit tijdsgewricht is goed besturen echter *bijzonder* ingewikkeld geworden. Op alle zijden van de driehoek van Moore staat spanning. De legitimiteit van beslissingen van gemeenten, provincies en Rijk staat vaker ter discussie en nieuwe samenwerkingsverbanden in de regio roepen hieromtrent nóg meer vragen op. De (efficiëntie van de) uitvoering staat in alle overheidslagen onder grote druk en loopt hier en daar zelfs volledig vast. En 'bijdragen aan publieke waarde' is geen eenduidige taak; steeds vaker conflicteren publieke waarden en particuliere (deel)belangen met elkaar.

De belangrijkste reden waarom het nu zowel urgent als lastig is om goed te besturen, ligt zowel aan de **inhoud en kenmerken van de maatschappelijke opgaven** waarvoor we nu in Nederland staan, als aan het feit dat daarop een antwoord moet worden gezocht in een **context waarin we op allerlei fronten tegen grenzen aanlopen**: in ruimte, in menskracht, in tijd en in geld. In dit hoofdstuk laten we zien hoe die combinatie van kenmerken van opgaven en een context van grenzen zorgen voor spanning op de zijden van de Moore-driehoek en wat dat betekent voor bestuurlijke kwaliteit in algemene zin. In het volgende hoofdstuk gaan we na in hoeverre we deze spanningen ook in Brabant terugzien en hoe zij zich hier manifesteren.



3.1. VERANDERENDE OPGAVEN EN TOENEMENDE SCHAARSTE VRAGEN OM LASTIGE KEUZES

Urgente en complexe opgaven leiden tot fricties tussen publieke waarden

Opgaven als de energietransitie, de stikstofkwestie en toenemende gezondheidsverschillen (die zich ook ruimtelijk vertalen) worden allemaal gekenmerkt door een hoge **urgentie** en een grote **complexiteit en samenhang**. Dat betekent, in combinatie met de grenzen waartegen we aanlopen, dat de komende jaren voortdurend belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Belangen die zeer ongelijksoortig kunnen zijn en die verschillende groepen op verschillende wijzen raken, soms zelfs meerdere malen.

De samenhang tussen opgaven zorgt ervoor dat **fricties tussen publieke waarden** steeds sneller aan het licht komen. De reële grenzen waarmee we kampen, betekenen dat er minder mogelijkheden zijn om 'geitenpaadjes' te vinden waarmee de angel nog even uit de botsing van publieke waarden getrokken kan worden. *Er zijn geen simpele, panklare oplossingen.* Tijdelijke maatregelen of slimme constructies bieden steeds minder soelaas. De fricties moeten worden benoemd en geadresseerd. Bestuurders ontkomen niet meer aan het afwegen van belangen, aan het nemen van (soms harde) beslissingen.

Afnemend vertrouwen in de overheid bemoeilijkt aanpak, maar ook participatie

Dit is niet eenvoudig in tijden waar het **vertrouwen in de overheid** snel afneemt⁹. Ook in die zinnen lopen we tegen nieuwe grenzen aan. De aanpak van de coronacrisis, de kindertoeslagaffaire, de Groningse gaskwestie: het zijn allemaal vraagstukken die grotendeels in Den Haag moeten worden opgelost en die leiden tot ontevredenheid van burgers over de gekozen aanpak. Die ontevredenheid straalt vervolgens ook af op de andere overheden. Door het stikstofvraagstuk is de provincie bovendien zelf meer in beeld gekomen.

//////////

⁹ 'Vertrouwen in overheid lager dan ooit', 2 november 2021, www.binnenlandsbestuur.nl

De communicatie door overheden laat vaak te wensen over, maar inwoners hebben soms ook weinig boodschap aan het feit dat het gaat om complexe vraagstukken waarvoor geen snelle, simpele oplossingen voorhanden zijn. Populistische partijen weten daar bovendien handig op in te spelen. Eigen waarheden staan naast echte waarheden. Daar zit een stevig risico: door de feiten ter discussie te stellen, wordt ook de basis voor besluitvorming ter discussie gesteld.

Verminderd vertrouwen betekent bovendien dat betrokkenheid en participatie (nog) moeilijker tot stand komen. Dat sommige groepen slechter worden bereikt en zelf de weg in participatieland niet goed kunnen vinden, speelt daarbij een grote rol. Het aanboren van diversiteit in expertise en het betrekken van verschillende perspectieven blijft echter heel relevant als basis onder beleidskeuzes, want de effecten daarvan kunnen, zeker wanneer de opgaven complex zijn, sterk verschillen tussen groepen burgers. Het is de vraag of dat aanboren en betrekken van diversiteit in perspectief en expertise overal in voldoende mate gebeurt.

Denk bij andere of onbedoelde effecten bijvoorbeeld aan de wijze waarop beleid van nu uitpakt voor de volwassenen van later; de jongeren van nu. Juist de opgaven van vandaag hebben op (zeer) lange termijn consequenties die jongeren dus langer (en soms harder) zullen raken dan oudere generaties. Daarnaast leert het recente verleden ons dat beleidsregels (al dan niet in stapeling) voor jongeren onevenredig ongunstig kunnen uitpakken.¹⁰

3.2. VERANDERENDE OPGAVEN EN TOENEMENDE SCHAARSTE VRAGEN OM EEN SHIFT IN FOCUS EN OM ANDERE WERKWIJZEN IN BESTUUR

Opgaven nopen tot shift in focus voor bestuur

De opgaven vragen ook om een **shift in focus** in besturen. Lange tijd lag de nadruk in beleid en bestuur op economische groei en het creëren en onderhouden van randvoorwaarden voor het goed functioneren van de markt, waarmee vervolgens (ook) publieke taken konden worden ingevuld.¹¹ Maar markten geven op zichzelf geen rekenschap van bredere publieke waarden en afwegingen, zij stellen geen publieke doelen en geven *an sich* geen richting. De opgaven van vandaag vragen die richting juist wel. De markt is niet of onvoldoende in staat om de processen richting bestendige publieke waarde (de energietransitie, klimaatadaptatie en -mitigatie, gebiedsontwikkeling, betere lucht-, bodem- en waterkwaliteit, woningbouw naar langjarige behoefte, etc.) eigenstandig vorm te geven. Veel noodzakelijke innovaties en veranderingen komen niet van de grond als we het alleen van het marktmechanisme moeten hebben. Hoe zeer individuele bedrijven ook sociaal en *sustainable* willen handelen. En hoe hard we creativiteit en ondernemerschap óók nodig hebben om deze veranderingen mee vorm te geven.



- 10 Jongeren zijn een voorbeeld van een groep waarbij beleid, of stapeling van beleidsregels, anders uitpakt dan voor anderen. In *Hoge Verwachtingen* (2019) en *Veelbelovend* (2022) beschreef de SER al hoe dit werkt met landelijk beleid rond bijvoorbeeld onderwijs en huisvesting.
- 11 Dat in de praktijk de nadruk lag op het management van markten, staat (inmiddels, door de langetermijngevolgen die dat blijkt te hebben) op gespannen voet met de eisen aan de overheid die in de Grondwet zijn vastgelegd. In een recente lezing gaf Herman Tjeenk Willink aan waar het volgens hem mis ging: "Niet de naleving van de sociale grondrechten, met de bijbehorende waarden als sociale rechtvaardigheid en bestaanszekerheid, was in zijn visie de afgelopen decennia het voornaamste ijkpunt voor succesvol overheidsbeleid, maar het aanjagen van economische groei. De overheid voegde zich naar dat nieuwe doel, ook in haar ambtelijke organisatie, waarin efficiency, effectiviteit en zuinigheid het kompas werden. In de woorden van Tjeenk Willink voltrok zich zo 'de fatale botsing tussen de klassieke bureaucratie en het managementdenken'." Uit: Marcel ten Hooven, 'Een patroon van onvermogen', *De Groene Amsterdammer* nr. 36, 2022.

Bestuur en beleid zullen, gedreven vanuit de eisen die de opgaven stellen, meer dan voorheen **richting moeten geven** en (direct) **bijdragen aan publieke waarde** en daartoe de juiste randvoorwaarden creëren. Dat stelt weer nieuwe eisen aan **kennis**, aan vaardigheden en competenties en aan **uitvoering van beleid**. Dat vraagt bovendien een gedeelde visie welke richting we op willen, welke publieke waarden we nastreven als samenleving.

Sectoraal beleid leidt niet tot integrale afweging

De opgaven zijn op zichzelf al complex, maar grijpen ook nog eens in elkaar. De **samenhang** van de opgaven vraagt om versnelde verschuiving **van sectoraal naar integraal** beleid en bestuur. Dat is, zo leert de beleids- en bestuurspraktijk, bijzonder lastig vorm te geven. Opgaven reiken over de grenzen van portefeuilles en van gemeente- en regiogrenzen heen en vragen **betrokkenheid van het brede maatschappelijke en bestuurlijke krachtenveld**. En om **reflectie** op de inrichting en werkwijze van de eigen organisatie en het bestuur. Dat roept voor iedere overheidslaag en dus ook voor de provincie de vraag op of ze wel voldoende is ingericht op integraal kijken en het afwegen van belangen.

3.3. BESTUUR EN DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE STAAN ZELF OOK ONDER DRUK

De combinatie van grenzen aan capaciteit en eisen van nieuwe opgaven leidt tot erosie van de kwaliteit van bestuur op langere termijn

Vrijwel alle sectoren in Nederland staan onder druk door personeelstekorten. In het bestuurlijk landschap zijn het met name de kleine(re) gemeenten die hun personeel als eerste zien vertrekken, omdat grotere gemeenten of commerciële partijen meer te bieden hebben. Maar het personeelstekort raakt inmiddels ook grote gemeenten, de provincie en de waterschappen, en het Rijk. Het personeelstekort beperkt (net als financiële onzekerheid, waarover later meer) het vermogen om vooruit te kijken en langetermijnafwegingen te maken. En precies dat is wel wat de opgaven van ons vragen.

Personeelstekort gaat niet alleen over de moeite om vacatures te vullen. Het huidige personeelsbestand in veel gemeenten en provincies is sterk vergrijsd. 10% van de ambtenaren is jonger dan 40 jaar. Naar schatting gaat de komende paar jaar 20% van de gemeenteambtenaren met pensioen¹². Daarmee gaat veel kennis en ervaring verloren en de mogelijkheden om die over te dragen zijn beperkt. Vaak worden kennisintensieve plekken opgevuld met tijdelijke inhuur van buiten. Dat lost op korte termijn een probleem op, maar draagt niet bij aan het collectieve geheugen van de organisatie. Met het weglekken van kennis komt zowel kwaliteit van bestuur als van beleidsvorming en uitvoering verder onder druk te staan.

Een niet direct zichtbare, maar sluipende wijze waarop capaciteitstekorten bestuurlijke kwaliteit kunnen aantasten, is dat bij gebrek aan tijd en menskracht organisaties en werknemers vaak terugvallen op staande procedures en in risicomijdend gedrag. De complexe opgaven, zoals de energietransitie en de klimaatopgave, eisen nieuwe kennis én andere competenties. Ze vragen ook om duidelijke (soms harde) keuzes, vernieuwing en innovatie in (uitvoerings)processen, en bestuurlijk lef. Tekorten leiden niet zelden tot een te sterke focus op de kortere termijn, op 'brandjes blussen' en de *going concern*-taken. 'Anders werken' en op basis daarvan komen tot strategische



12 'Verder vooruitkijkend kan aan de hand van de leeftijdsopbouw in de gemeentelijke sector grofweg worden vastgesteld dat de komende vijf à zes jaar een zesde deel van het personeel de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt – circa 4.900 personen per jaar. Rekken we de periode op tot tien jaar, dan zien we dat één derde van het huidige personeelsbestand – 55+ in 2019 – in 2031 met pensioen zal zijn.' Uit: Enorme vervangingsvraag bij gemeenten ophanden, Binnenlands Bestuur, Hans Bekkers, 25 augustus 2021

keuzeprocessen en tot toekomstbestendige afweging van publieke belangen komen daarmee in het geding. De vele personele wisselingen bij met name gemeenten leiden bovendien tot afnemend vertrouwen van inwoners, die aanspreekpunten zien komen en gaan. Capaciteitstekorten leiden niet alleen tot directe problemen in uitvoering, maar ook tot erosie van de kwaliteit van bestuur op langere termijn.

Lokale autonomie en langetermijndenken onder druk door ontbreken structurele financiering

De financiële positie van veel gemeenten is precair. Geoormerkte incidentele potjes ('project-gelden') zijn wel voorhanden en de gemeentekas leek in 2020 iets beter gevuld¹³, maar dat lijkt vooral veroorzaakt doordat het personeel ontbrak om beleid uit te voeren en dus geld uit te geven. Bovendien is er nog altijd veel onzekerheid over de structurele financiering van decentrale overheden, nu de 'augustusbrief' van het Rijk, over financieringssystematiek van medeoverheden¹⁴ nog steeds op zich laat wachten.

Die onzekerheid over structurele financiering is niet alleen vanuit het oogpunt van de kerntaken een zorg, maar beperkt ook het vermogen om de broodnodige keuzes voor de lange termijn te maken. De complexe opgaven en de langetermijninzet door alle overheden en maatschappelijke partners die hiervoor in samenspel nodig is, is alleen goed mogelijk wanneer er helderheid bestaat over de financiering van overheden en uitvoeringsorganisaties op langere termijn. Die basis is onvoldoende op orde.

”

“Flexibiliteit is op zich niet verkeerd, maar om veerkracht te kunnen tonen, moet je ook kunnen ademen en niet ‘tot op het bot’ zijn uitgekleeft.”

Financiële en capaciteitstekorten leiden tot directe problemen in de uitvoering van kerntaken, maar ook tot uitholling van de lokale autonomie. Waar minder capaciteit en financiële ruimte is, neemt het vermogen om de kerntaken uit te voeren en autonoom beleid te formuleren af. Daarmee holt de positie van gemeenten in het bestuurlijk krachtenveld uit.

Verdere druk op lokaal bestuur en organisatie komt van regionale verbanden

Regionale samenwerkingsverbanden zijn al een tijd in opkomst. De aard en complexiteit van de huidige opgaven wakkert die groei nog verder aan. In feite betekenen de nieuwe opgaven dat de missie van overheden verandert. Nieuwe opgaven liggen voor, het denken neemt een wat andere richting, het begrip 'publieke waarde' krijgt een andere invulling. Om de 'nieuwe' publieke waarde



13 'Gemeenten houden miljarden over' in: Binnenlands Bestuur, 7 oktober 2022 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeenten-zitten-ruimer-hun-jas#:~:text=De%20financi%C3%ABle%20positie%20van%20gemeenten,niet%20per%20se%20goed%20nieuws.&text=In%202020%20hiel%20gemeenten%204,jaar%201%2C8%20miljard%20euro.>

14 In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV is aangekondigd dat de huidige wijze van financiering van decentrale overheden vanaf 2026 wordt beëindigd. Daar bovenop komen de provinciale opcenten in 2030 te vervallen. Zicht op nieuwe manieren van financiering zijn er nog niet. De Contourennota financieringssysteem mede-overheden van 11 juli 2022 geeft geen aanknopingspunten over nieuwe structurele financiering. De contourennota noemt de transities en de behoefte aan langjarig inzicht in financiering vanuit de opgaven wel, maar koppelt deze als vertrekpunt aan incidentele financiering. Daarmee schiet deze nota onzes inziens inhoudelijk tekort; juist de opgaven en de kwaliteit van bestuur vragen om structurele wijzen van financieren, van zowel gemeenten als de provinciale organisatie. De hoop is nu gevestigd op de aangekondigde 'augustusbrief' van het kabinet – die op het moment van schrijven van dit stuk nog niet was verschenen.

te kunnen realiseren, is **samenspel** tussen partijen nodig. De opgaven vragen door hun complexiteit om nieuwe samenwerkingsvormen, over sector- en overheidsgrenzen (en daarmee gebiedsgrenzen) heen. Soms krijgen die nieuwe vormen van onderop vorm, soms vraagt het Rijk specifiek om nieuwe regioverbanden. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Energie Strategieën.

De groei van het aantal regionale verbanden leidt echter tot spanning rond democratische legitimiteit van processen en besluiten. En daarmee tot latente aantasting van bestuurlijke kwaliteit. Regionale besluitvorming maakt controle door gekozen volksvertegenwoordigers vaak lastig, het blijkt moeilijk om betrokkenheid van inwoners te organiseren (denk aan 'afgehaakt Nederland', aan jongeren) en verkiezingen hinderen soms onbedoeld de voortgang op specifieke dossiers omdat campagnedoelen de afwegingen en het debat in (bijvoorbeeld) de Staten te zeer kleuren.

Naast de vragen over democratische legitimiteit en betrokkenheid kunnen we ook vragen stellen bij de wijze waarop de samenwerking georganiseerd wordt en welk beslag dat legt op vaak al zwaar belaste gemeenteambtenaren. En naar de slagkracht van de regionale samenwerking: is die voldoende om tegemoet te komen aan de urgentie die veel opgaven kenmerkt? Kunnen we het samenwerken anders, beter vormgeven?

De Raad voor het Openbaar Bestuur en Douwe Elzinga over uitholling van de lokale autonomie en taaktoedeling zonder visie op decentraal en regionaal bestuur

De Raad voor het Openbaar Bestuur¹⁵ boog zich onlangs over regionalisering en constateerde dat zich niet alleen knelpunten voordoen rond de capaciteit om effectief te participeren in regionale verbanden. De ROB constateert een gebrek aan visie en daarmee aan regie op regiovorming. Regionalisering maakt het bovendien moeilijker om integraal te sturen, legt grote druk op het bestuurlijk vermogen van (vooral) gemeenten, leidt tot een 'democratisch tekort' doordat democratische legitimatie van regio's ontbreekt en ontnemt gemeenten politieke autonomie, terwijl ze wel financieel en inhoudelijk verantwoordelijk blijven voor de taken die bij regio's worden belegd.

Diezelfde mismatch tussen politieke autonomie (die afneemt) en financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid (die toeneemt) stelt hoogleraar Staatsrecht Douwe-Jan Elzinga uitgebreid aan de orde.¹⁶ Hij stelt dat dat niet alleen de positie van gemeenten, maar ook die van de provincie ondergraaft. De decentrale overheden hebben ieder een eigen organiek 'karakter' dat in samenspel zou moeten worden ingezet. In de praktijk worden taken echter, aldus Elzinga, vooral uit doelmatigheidsoverwegingen bij decentrale overheden belegd. Daarmee worden de elkaar versterkende kenmerken van decentrale overheden naar de achtergrond verschoven. Voor autonome beleidsvorming is steeds minder ruimte, voor eigen afweging van belangen en waarden evenmin. En de bestuurskracht (in de provincie, voegen wij hier toe) is daarmee op termijn de grote verliezer.

Extra uitdagingen voor gemeenteraden

Speciale aandacht vraagt het functioneren van gemeenteraden. Het animo voor raadslidmaatschap neemt overal af. De toename van kleine partijen op de flanken leidt bovendien tot politieke versnippering. Dat maakt besturen én tot compromissen komen niet eenvoudig. Bovendien is



15 Raad voor het Openbaar Bestuur, Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's juni 2021.

16 D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*, 68.

soms ook te weinig capaciteit beschikbaar voor ondersteuning van raadsleden¹⁷. Voor raadsleden is het dan lastig om de complexe vraagstukken te doorgronden. Daarbij zien gemeenteraden zich ook vaak geconfronteerd met stevige, internationaal opererende partijen waarmee - vaak vanuit een grote kennisachterstand - moet worden onderhandeld.

Een extra uitdaging daarbij is de toenemende ondermijning. Deze tekent zich ook steeds vaker af binnen gemeenteraden: raadsleden die worden benaderd door criminelen (of soms zelfs criminelen die zélf op de verkiezingslijst staan) om invloed te kunnen uitoefenen. Die ontwikkeling, overal in Nederland zichtbaar, zaagt aan de basis van de poten van goed bestuur.

Data en digitalisering: beschikbaarheid en veiligheid moet op orde

Data en digitalisering vormen inmiddels een belangrijk deel van de basis die op orde moet zijn om bestuurlijke kwaliteit te garanderen.

Met **dataficering** en **digitalisering** dienen zich nieuwe mogelijkheden aan om de complexiteit die volgt uit de nieuwe opgaven te managen. Maar ze roepen zelf ook weer complexe vraagstukken op die in sommige gevallen ver strekken. Beschikken we over de kwaliteitsdata die we nodig hebben om gedegen beslissingen te kunnen nemen? En over de kennis om die data goed te benutten? Kan er voldoende democratisch worden gecontroleerd op de herkomst en kwaliteit van data? Hoe staat het met de data- en digitale veiligheid? Hoe kunnen data effectief worden ingezet om makkelijker samen te werken? Welke juridische haken en ogen kleven daaraan? En wat moeten overheden nu doen om ook op langere termijn de beschikking te houden over de data en de digitale toepassingen die nodig zijn om onderbouwde beslissingen te nemen, effectief uit te voeren, bij te blijven dragen aan publieke waarde?

Goed kunnen blijven functioneren als overheid vergt bovendien een visie op wat er in de toekomst moet gebeuren, welke data daarvoor dan nodig zijn en hoe die data gegenereerd of verkregen kunnen worden.

Een landelijk groeiend probleem is digitale ondermijnende criminaliteit. Landelijk hebben ongeveer 30 gemeenten per jaar te maken met hacks of digitale aanvallen.¹⁸ De gevolgen daarvan variëren van ondergrondse afvalcontainers die niet meer open gaan met de daarvoor bedoelde pas, tot het niet kunnen registreren van huwelijken en het niet kunnen toekennen van (vaak dringend noodzakelijke) financiële ondersteuning aan kwetsbare burgers. Daarnaast valt door hacking niet zelden privacygevoelige informatie van burgers in verkeerde handen.

Een digitale aanval is een vorm van ondermijnende criminaliteit. Bij een hack wordt soms het functioneren van de overheid direct gefrustreerd, bij een lek wordt - naast de directe schade - op termijn ook het vertrouwen ondergraven.

Zowel beschikbaarheid van betrouwbare data (om goed te kunnen functioneren als overheid) als beveiliging van data en digitale systemen zouden dus, ook vanuit het oogpunt van bestuurlijke kwaliteit, topprioriteit moeten hebben bij alle overheidsorganisaties.



¹⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ondersteuning-raad-ondermaats>

¹⁸ Uitzending Nieuwsuur, 19 oktober 22

3.4. HET ZORGEND: DE UITVOERING

Complexiteit werkt op verschillende manieren door in de uitvoering

Complexe problemen die meerdere sectoren, gebieden en groepen raken, gaan vrijwel zonder uitzondering gepaard met complexiteit in de **uitvoering**. Doelstellingen van verschillende aard komen er samen, (bestuurs)organen met uiteenlopende uitvoeringsregels, procedures, tijds-horizonten en beleidsjargon moeten samen werken aan één gezamenlijk doel. Het liefst als ware het één overheid. Daarbij moet de inzet van middelen en beleid worden gecoördineerd en de verbinding met betrokkenen/de samenleving behouden en versterkt. Kortom: complexe opgaven vragen om een heldere uitvoeringsstructuur, maar dat is verre van eenvoudig.

Fricties tussen publieke belangen worden soms het eerst en vaak het duidelijkst zichtbaar in de uitvoering: wanneer er over een specifieke plek besluiten worden genomen, of wanneer de belangen van een bepaalde groep niet te verenigen zijn met die van een andere. Vaak zien we dan weerstand ontstaan die steeds vaker de weg weet te vinden naar het juridische en regelgevings-domein. Systemen en procedures worden oneigenlijk ingezet om te traineren, of de gang naar de rechter wordt gemaakt. Het gevolg is dat de uitvoering stil komt te liggen, terwijl aan de oorzaak van die stilstand (de belangenafweging) niet constructief wordt (door)gewerkt. De paradox is dan ook dat de overheid zich verder indekt, daarmee de regels standaard voorgaan op het vinden van een goede oplossing en zo ongewild de eigen beleidsruimte beperkt.

Tegelijkertijd is de uitvoering ook verwaarloosd, heeft niet de aandacht gekregen die het verdient. Dit is een inmiddels 'erkende' nationale publieke kwaal¹⁹, maar speelt ook bij de provincie en gemeenten. Denk aan het rapport Van Aartsen met aanbevelingen om tot een effectief, slagvaardig VTH-stelsel te komen.²⁰ Van Aartsen pleit daarin voor een stevige kwaliteitsverbetering, inclusief een ondergrens over de omvang van de uitvoeringsdiensten en meer prioriteit en capaciteit voor handhaving en vervolging. Ook op provinciaal niveau is vaak gepleit voor aandacht voor heldere kaders en een eenduidige uitvoering.²¹ Sinds het afschaffen van de Dienst Landelijk Gebied is het zoeken naar het antwoord op de vraag waar de regie in de uitvoering ligt, wie knopen doorhakt (of durft door te hakken) en hoe we het handelen kunnen versnellen.

Leercyclus in uitvoering, in plaats van de 'terug naar de tekentafel-reflex'

Een extra vertragend mechanisme is de reflex om bij problemen in de uitvoering 'terug te gaan naar de tekentafel'. Of, misschien beter: zich nog even terug te trekken op de vluchtheuvel van de beleidsvorming en beleidsafstemming. Die reflex werkt vertragend en vaak averechts. Met in het beleidsproces goed nadenken over de uitvoering is niets mis. Proberen fricties voorzien is 'part of the beleidsvormingsdeal'. Maar *elke hobbel in de uitvoering proberen te voorzien is onmogelijk. En niet elke hobbel in de uitvoering had kunnen worden voorkomen met beter beleid.*



19 Zie bijvoorbeeld de discussies in de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, via <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>

20 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, maart 2021.

21 Zie bijvoorbeeld Uitvoering gebiedsgerichte werkwijze: waar knelt het? Lerende doorstart-evaluatie – lessen uit de praktijk. Bureau ZET, Harm Blanken en Henk ten Holt, november 2021 en Praktisch denken, doen en organiseren. Concrete stappen vooruit zetten in 17 GGA-gebieden én algehele uitvoeringskracht groen-blauwe-opgave versterken! Ideeëndocument n.a.v. de lerende evaluatie van de gebiedsgerichte werkwijze i.o.v. de provincie Noord-Brabant, Joris Hogenboom, Erik de Ridder, Hendrik Hoeksema en Mary Fiers, februari 2022

”

“Op lokaal niveau moet je vaak allerlei belangen tegen elkaar afwegen. Dat gaat er al snel teveel energie naar controle, naar het zorgen dat er nergens een ‘verkeerd’ besluit wordt genomen. En dat vertraagt.”

Juist in de uitvoering ligt de sleutel tot verbetering. Beginnen met uitvoering maakt de belangen- tegenstellingen en de te maken afwegingen helder en biedt daarmee vaak beter zicht op waar oplossingen kunnen liggen. Het is dan wel zaak bereid te zijn om aan te passen, te leren van de voorliggende kwestie. En waar mogelijk de gevonden oplossingen ook elders in te zetten (niet het wiel opnieuw uit te vinden), op te schalen, procedures aan te passen. En zo, met iedere praktische stap, uit de impasse te geraken die de uitvoering nu te vaak gegijzeld houdt.

Het is van belang om binnen een afgesproken koers, met afgesproken kaders en met de nodige onzekerheid, transparant te zijn en ruimte te bieden: voor een lerende aanpak, om fouten te maken, om tot creatieve oplossingen te komen. Daarmee wint de uitvoering aan snelheid, en het bestuur aan vertrouwen.

”

“Soms jagen we in de communicatie rond uitvoering de burger ook gewoon weg. Met teksten als ‘Mag niet van het bestemmingsplan.’”

3.5. HOE VERDER?

Samenvattend: Op alle zijden van de driehoek van Moore staat spanning, voor een groot deel veroorzaakt door de complexiteit van de opgaven waarvoor overheden vandaag de dag staan en de grenzen in ruimte, geld, capaciteit, tijd en meer, waartegen zij aanlopen in de aanpak van de opgaven. Dat heeft op allerlei fronten gevolgen voor bestuurlijke kwaliteit. Om de complexe opgaven aan te kunnen, moet het bestuur én meebewegen én deels veranderen. Een steviger focus op de kernverantwoordelijkheden²² van de overheid is nodig. Van sterk gericht op faciliteren van de markt, sectorale belangen en het eigen initiatief, richting meer kader- en doelstellend, sterker gericht op verdeling van schaarse ruimte (zowel letterlijk als in overdrachtelijke zin). Dat vraagt om een visie op de koers die men wil varen, meer regie, (soms harde) keuzes maken en die kunnen en willen uitleggen, om andere bestuurlijke vaardigheden, andere competenties in beleidsontwikkeling en uitvoering en een evenwichtiger verhouding tussen beide, om nieuwe vormen van samenwerking, aanpassingen in de (ambtelijke) organisatie, ander instrumentarium en andere financieringssystematieken.



²² ‘Kernverantwoordelijkheden’ is een term van voormalig Eerste Kamervoorzitter Herman Tjeenk Willink. “Willink doelt op de sociale grondrechten. In 1983 kregen deze, volgens hem ‘kernverantwoordelijkheden’ van de overheid, een grondwettelijke status toen het parlement ze voor het eerst in de constitutie opnam. Voor de overheid houden ze een normatieve opdracht in: dit is wat zij voor Nederlandse ingezetenen behoort te waarborgen in de sfeer van de gezondheidszorg, het onderwijs, de rechtsbescherming, de kwaliteit van het leefmilieu, de beschikbaarheid van woonruimte.” Uit: Marcel ten Hooven, ‘Een patroon van onvermogen’, De Groene Amsterdammer nr. 36, 2022.

Kortom: niet alleen Brabant als gebied staat met de complexe opgaven van vandaag voor een ingrijpende verbouwing, ook het bestuur zelf (en de bestuurders) moet zich aanpassen aan de nieuwe opgaven en reflecteren op wat 'bestuurlijke kwaliteit' betekent in het licht van die opgaven.

De aanpak van de opgaven kan niet worden uitgesteld. Er moeten stappen worden gezet en meters gemaakt. De tijd om langdurig te reflecteren op nieuwe bestuursvormen of andere bestuurlijke indelingen is er eenvoudigweg niet. We zullen het voorlopig moeten doen met de organen en samenwerkingsverbanden die er zijn. Hoe brengen we balans aan tussen complexiteit, grenzen en urgentie? Hoe zetten we snel stappen in de aanpak van de opgaven zonder grote brokken te maken? Dat is misschien wel de kernvraag rond bestuurlijke kwaliteit.



4. RICHTING GEVEN AAN VERANDERING IN BRABANT

In het vorige hoofdstuk hebben we in meer algemene zin laten zien dat er op alle drie de zijden van de driehoek van Moore druk staat. Met andere woorden: op alle aspecten van het overheids-handelen, dat tot maatschappelijke meerwaarde moet leiden, staat druk. Binnen de driehoek is de balans zoek. In dit hoofdstuk duiken we dieper Brabant in. We gaan na, op basis van onze rondgang door de provincie, wat we in Brabant terugzien van de spanningen en de disbalans die we in het vorige hoofdstuk beschreven. We laten Brabant aan het woord.

We illustreren met cases hoe de beschreven spanningen zich uiten en gaan na wat we van die cases kunnen leren. We bezien daarbij wat nodig is om bestuurlijke kwaliteit in Brabant te verbeteren en voor de toekomst te borgen. Daarin houden we met name de provincie een spiegel voor: hoe kan zij, als middenbestuur, (helpen om) maatschappelijke meerwaarde (te) (blijven) creëren? Wat betekenen de nieuwe opgaven en de veranderende context voor de rolgeving van de provincie? En wat kan de provincie doen binnen de eigen, interne organisatie om beter toegerust te raken voor de aanpak van de nieuwe opgaven in de context van vandaag?

Drie hoofdlijnen in het advies

In onze verkenning naar wat de provincie kan doen om bestuurlijke kwaliteit in de huidige complexe context te borgen en verbeteren, zijn vele aspecten van bestuurlijke kwaliteit gepasseerd. De inzichten uit de interviews en literatuur waren in grote meerderheid te ordenen langs drie hoofdlijnen voor het provinciaal handelen: de basis op orde, samenwerken (met name binnen regionale verbanden) en uitvoering.

Basis op orde: Om publieke waarde te kunnen borgen en creëren is allereerst nodig dat de basis bij overheidsorganisaties op orde is. Onder 'basis' verstaan we de personele capaciteit (zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin), de financiële basis en de ICT- en datacapaciteit. Die drie factoren vormen de basis onder het vermogen om wendbaar en weerbaar te zijn als organisatie. Om ambtelijk, bestuurlijk én politiek invulling te kunnen geven aan de nieuwe uitdagingen. Aan de basis valt veel te verbeteren, en deels is daarvoor primair het Rijk aan zet. Maar ook de provincie heeft hier handelingsperspectief.

Samenwerking: Samenwerken met verschillende partners op verschillende schaalniveaus veronderstelt een goed samenspel. Zeker in regionaal verband. Dat wordt (mede) mogelijk door een goede governance waarbij partijen in het samenwerkingsverband vanuit de eigen taak, kracht en expertise bijdragen aan het gezamenlijke doel. Samenwerking in Brabant kent een lange, stevige traditie, maar kan wel degelijk effectiever. De provincie kan hier op verschillende manieren aan bijdragen.

Uitvoering: Doelgerichtheid en doelmatigheid van bestuur worden zichtbaar in de uitvoering. Dit houdt (uiteraard) verband met de basis op orde, maar kan hier duidelijk van worden onderscheiden in de analyse. Hier liggen verbeterkansen waaraan de provincie kan bijdragen, zeker nu de uitvoering onder hoge druk staat.

De drie hoofdlijnen die we uit de in Brabant opgehaalde input destilleren, raken aan de belangrijkste aspecten van goed overheidshandelen en goed bestuur. Ook in Brabant is er, zo laten onze bevindingen zien, op het vlak van bestuurlijke kwaliteit veel te verbeteren en te borgen. Daarop de aandacht vestigen is van belang, gezien de omvang en het belang van de huidige ontwikkelingen. Maar dat zeggen we in de wetenschap dat Brabant over een goede voedingsbodem beschikt voor samenwerking en al doende innoveren. En in de wetenschap dat oplossingen/aanpakken die in de ene provincie goed werken dat in de andere niet perse hoeven te doen. Daarvoor zijn de verschillen in bestuurscultuur tussen de provincies als gevolg van verschillen in grootte, aantal gemeenten, en de rol van met name grote steden te groot.

4.1. 'DE BASIS OP ORDE' VRAAGT OM EEN GEDEELDE VISIE OP WAT DIE BASIS MOET ZIJN EN HOE HET BETER KAN

4.1.1. DE BASIS OP ORDE IS EEN KRITISCHE FACTOR, OOK IN BRABANT

Dat de basis op orde een kritische factor van besturen in Brabant is, wordt breed gedeeld. Op dit punt zijn de personeelstekorten in Brabant, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, op dit moment de grootste zorg. Maar ook over het functioneren van gemeenteraden en (digitale) ondermijning zijn er in Brabant zorgen. Daarnaast is Brabant geen uitzondering waar het gaat om de financieel onzekere positie van (vooral) gemeenten in de nabije toekomst: ook in onze provincie zal die negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van (lokaal) bestuur.

Door capaciteitstekorten erodeert de basis onder besturen en is het moeilijk meebewegen met de opgaven

De personeelstekorten raken alle overheden. Zeker (en vaker kleine) gemeenten hebben qua kennis en personeel een toenemende zwakke basis, waardoor zij onvoldoende zijn toegerust voor hun kerntaken en al helemaal niet voor de nieuwe opgaven die in het verschiet liggen. Denk alleen al aan het invoeren van de Omgevingswet. De vele personeelwisselingen leiden bovendien tot afbreuk van vertrouwen bij inwoners en andere partijen die er ook van afhankelijk zijn. Dit wordt goed geïllustreerd door de ervaring van VABIMPULS.

VABIMPULS: hoe capaciteitsstekorten ertoe leiden dat kansen worden gemist

VABIMPULS is in 2017 op initiatief van de provincie ontstaan om toenemende leegstand van agrarische stallen en gebouwen op het Brabantse platteland te voorkomen en aan te pakken. Vanaf 2019 is de ondersteuning vanuit VABIMPULS uitgebreid voor eigenaren van veehouderijen die overwegen om te stoppen of om te schakelen. Sinds de start van VABIMPULS zijn 750 vouchers voor coaching ter beschikking gesteld aan eigenaren van vrijgekomen of vrijkomende agrarische gebouwen. Hiermee zijn op veel plekken in Brabant eigenaren in beweging gekomen en een stap verder geholpen. Altijd vanuit het perspectief: eigenaar centraal, onafhankelijke begeleiding door deskundigen en samen met overheden bezien wat mogelijk is. Daarmee appelleert VABIMPULS aan de vraag hoe je werk kunt maken van omgevingskwaliteit in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Maatwerk staat centraal. Elke situatie is uniek en vraagt een eigen benadering. Om vanuit de casus de ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden te verkennen en te vergroten is een open, constructief-kritische houding cruciaal. De deskundige is er ook om een spiegel voor te houden, zowel richting initiatiefnemers als richting overheden. Dat vraagt kennis en competenties van deskundigen, maar het vraagt ook om een andere werkwijze van gemeenten.

Juist daarin zien we een spanningsveld nu de capaciteit bij gemeenten zo onder druk staat. Contactpersonen bij gemeenten wisselen zeer frequent, zodat initiatiefnemers telkens het gevoel hebben dat ze in de vaak lang durende trajecten terug bij af zijn. Bovendien hebben gemeenten, mede door capaciteitsdruk, de neiging om dit type vragen routinematig af te werken. Daarmee besparen ze tijd op korte termijn, maar daarmee blijven mogelijkheden voor een kwaliteitsslag liggen en is de vraag of met deze werkwijze wel voldoende wordt ingespeeld op de benodigde opgaven. Daarmee worden voor de lange termijn kansen gemist.

De tekorten van Ruimtelijke Ordening (RO)-medewerkers bij gemeenten zijn al aanleiding voor de provincie om met een aantal gemeenten een project te formuleren, gericht op werving en (om)scholing. Juist het werken vanuit de filosofie van de Omgevingswet moet hierin een centrale plek krijgen, zodat met de kwantitatieve opgave ook een kwaliteitsslag bij gemeenten in samenspel mét de provincie kan worden gemaakt.

De gemeenten in Brabant zitten in de zoektocht naar personeel bepaald niet stil. Er zijn mooie projecten waarin gemeenten over hun eigen grenzen organiseren, soms ook met waterschappen en de provincie: de pools van (jonge) ambtenaren als de BRAM'ers of de PuMa's in West-Brabant zijn voorbeelden hoe expertise gezamenlijk wordt opgebouwd en gedeeld. Het biedt jonge mensen bovendien de kans om in korte tijd ervaring op te doen op verschillende plekken.

Pooling van kennis en capaciteit gebeurt ook door detachering door gemeenten naar regionale verbanden. Dit kan overigens ook een pervers effect hebben, als detachering ten koste gaat van de kracht van het lokale ambtenarenapparaat (zeker in het geval van kleine gemeenten) en er in het regionale verband weinig oog is voor de behoefte aan ondersteuning van die kleinere gemeenten. Dan is het risico van uitholling van de lokale autonomie aanwezig. Regionale verbanden (bijv. Stedelijk Gebied Eindhoven) worden dan versterkt, terwijl de positie van individuele kleinere gemeenten binnen deze regionale verbanden aan kracht verliest.

Tegelijkertijd zien we voorbeelden van gemeenten die het eigen wiel willen blijven uitvinden en ook op lokaal niveau heel specifieke deskundigheid ter beschikking willen hebben die juist heel goed regionaal kan worden georganiseerd: denk aan expertise op het gebied van stikstof.

De verwachting is dat het vraagstuk van personeelstekorten, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, nog lang zal aanhouden en tegen de achtergrond van een vergrijzend personeelsbestand (en het verdwijnen van veel ervaringskennis) aan belang zal winnen. Daarmee is de personeelsvoorziening een vraagstuk waarover de provincie mét gemeenten in gesprek moet gaan: wanneer zakt 'de basis' door het ijs, in hoeverre kan samenwerking tot structurele oplossingen leiden of is samengaan de beste route? En welke handreiking kan de provincie hierin bieden?

De kracht van de Brabantse gemeenteraden staat onder druk

Het PON/Telos stelde in het onderzoek De kracht van de raad vast dat Brabantse gemeenteraden onvoldoende slagkracht ervaren en zichzelf onvoldoende in staat achten om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Er zijn weliswaar voldoende instrumenten voorhanden om die taken te vervullen, maar deze worden (door capaciteitsgebrek) onvoldoende gebruikt. Ook de minister van BZK onderkent dit in de recente Kamerbrief over de Actieagenda Sterk Bestuur.²³

Het toegenomen aantal kleine fracties maakt niet alleen coalitievorming en besturen moeilijker, maar ook het bieden van tegenwicht voor het college. Kleine fracties hebben vaak niet de capaciteit om zich te verdiepen in de breedte van de agenda en de vaak complexe dossiers. Meer (algemene) trainingen en meer ambtelijke ondersteuning voor raadsleden worden genoemd als verbeteropties.²⁴ Vanuit meerdere gemeenten werd in ons onderzoek ingebracht dat de plaatselijke griffie onderbemenst is en daardoor nauwelijks toekomt aan het inhoudelijk ondersteunen van raadsleden.²⁵

Een extra uitdaging: digitale ondermijnende criminaliteit staat nog onvoldoende op het netvlies

Gemeenteraden hebben verder in toenemende mate te maken met ondermijning. De inzet van de provincie op een weerbare overheid en samenleving (met het programma Veilig en Weerbaar Brabant) is tijdig en noodzakelijk. Maar waar die inzet, begrijpelijkerwijs gezien de omvang en impact, zich vooral richt op de drugscriminaliteit in Brabant, blijft aandacht voor ondermijning via het digitale domein onvoldoende.

Digitale veiligheid zou hoog op de prioriteitenlijst moeten staan van gemeenten en provincie, maar is, zeker bij kleine(re) gemeenten, een ondergeschoven kind. De financiën, kennis en capaciteit ontbreken om de digitale veiligheid op orde te brengen. Gemeenten komen er niet aan toe, maar er lijkt ook sprake van een blinde vlek ten aanzien van het belang ervan. Ondersteuning vanuit de VNG is er wel (via de Informatie Beveiligingsdienst IBD), maar die lijkt onvoldoende te worden benut en is meer gericht op kennisoverdracht dan op het 'handwerk' van het optuigen van een veilig systeem.

”

Over databeveiliging: “Een kleine gemeente kan dit gewoon niet.”



23 Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, 20 januari 2023.

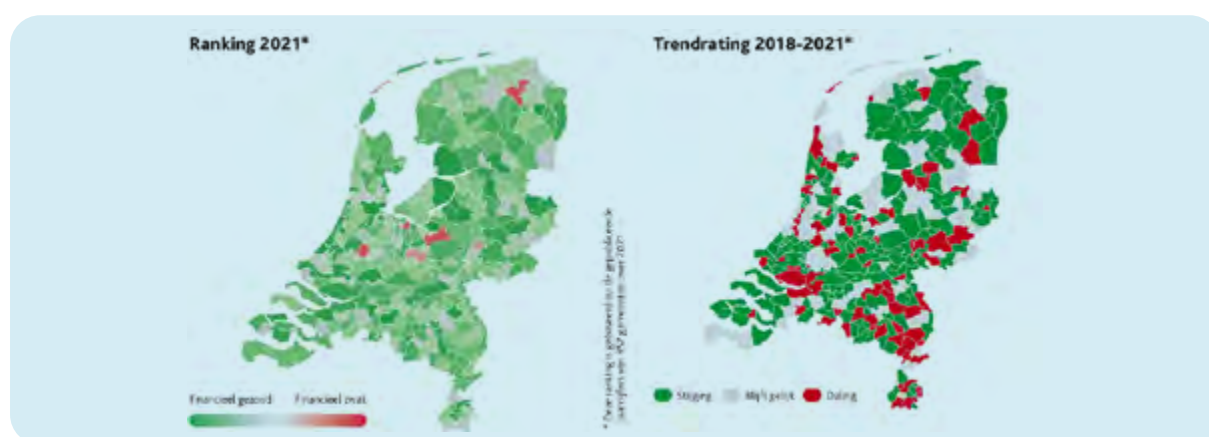
24 Het PON/Telos, De kracht van de raad. Onderzoek naar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college in Noord-Brabant, 2022.

25 Dit is kennelijk een breder probleem, zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ondersteuning-raad-ondermaats>

Zowel op het gebied van bewustwording als op het terrein van concrete hulp bij het op orde brengen van de digitale basis van decentrale overheden liggen grote opgaven, waarin de provincie iets kan betekenen. Kennisbundeling en -overdracht, ondersteuning bij het formuleren van een datavisie en veiligheidsbeleid liggen voor de hand. Daarnaast kan de provincie veel betekenen in het adresseren van de urgentie richting het Rijk, en richting de gemeenten zelf.

Financiële onzekerheid maakt toekomstbestendig investeren complex

Daarnaast zijn financiële onzekerheid en tekorten ook bij veel Brabantse gemeenten een issue; daarin vormen zij geen uitzondering op het Nederlandse beeld. Voor 2026 is een teruggang in de omvang van het gemeentefonds voorzien, dat in gemeenteland inmiddels is omgedoopt tot 'het ravijn'. Het Rijk lost dit in 2026 eenmalig op door een toevoeging van € 1,8 miljard aan het gemeentefonds, maar wat de omvang van het gemeentefonds is na 2026 blijft vooralsnog gissen. "De gemeentebegrotingen 2026 van gemeenten voorspellen een gezamenlijk tekort van € 600 miljoen en 60% van de gemeenten komt dan in het rood. Deze financiële onzekerheid maakt het voor gemeenten lastig om structureel beleid te maken of te investeren in de maatschappelijke opgaven die er zijn."²⁶ Ook financieel gezonde gemeenten als Tilburg (de financieel gezondste van Nederland) en Oss maken zich zorgen voor de situatie na 2026. Hoewel de meeste Brabantse gemeenten financieel gezond zijn laat de meerjarentrend een minder positief beeld zien.



Bron BDO

Dit maakt duidelijk hoe relevant de rol van het Rijk is in het verstevigen van de basis op orde. Zowel in (structurele) financiering, in randvoorwaarden bij personeelsopbouw en in taaktoedeling bepaalt het Rijk uiteindelijk de belangrijke kaders. Die wringen niet zelden met bestuurlijke kwaliteit of met de toekomstbestendigheid van bestuur. Uiteindelijk heeft het Rijk een sleutelrol in het op orde brengen van de basis.



26 Voor meer gedetailleerde info, zie de BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2023 die hierover het volgende zegt: "Het kabinet heeft via het coalitieakkoord de gemeenten een goede financiële basis geboden voor de periode tot en met 2025. Er zijn voor die periode extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en de opschalingskorting is naar achteren geschoven. De extra middelen zijn niet structureel, wat het perspectief vanaf 2026 onzeker maakt. De terugval in de omvang van het gemeentefonds vanaf 2026 is in gemeenteland omgedoopt tot 'het ravijn'. De vergoeding voor de volumegroei over de jaren 2023-2025 van € 3,3 miljard vervalt dan. Gemeenten verliezen hiermee de ruimte om volumegroei (meer inwoners en/of vraag naar dienstverlening) op te vangen. Het Rijk lost dit in 2026 eenmalig op door een toevoeging van € 1,8 miljard aan het gemeentefonds. Wat de omvang van het gemeentefonds is na 2026 blijft vooralsnog gissen. De begrotingen 2026 van gemeenten voorspellen een gezamenlijk tekort van € 600 miljoen en 60% van de gemeenten komt dan in het rood. Deze financiële onzekerheid maakt het voor gemeenten lastig om structureel beleid te maken of te investeren in de maatschappelijke opgaven die er zijn." Ook financieel gezonde gemeenten als Tilburg (de financieel gezondste van Nederland) en Oss maken zich zorgen voor de situatie na 2026. Hoewel de meeste Brabantse gemeenten financieel gezond zijn laat de meerjarentrend een minder positief beeld zien.

4.1.2. INVESTEREN IN DE BASIS VRAAGT VAN DE PROVINCIE OM STRUCTURELE AANDACHT

Investeren in de basis vraagt om structurele aandacht vanuit de provincie. De provincie kan daarin geen ijzer met handen breken. Ze kan hierin wel faciliteren richting gemeenten, gemeenten uitnodigen en uitdagen om over de eigen grenzen te kijken en ze kan agenderen richting het Rijk. Daarnaast is het zaak om de eigen rolopvatting richting gemeenten te verstevigen en mét gemeenten het gesprek aan te gaan over 'de minimale norm' voor de basis op orde.

Personele samenwerking en kennisdeling kunnen nog worden versterkt

Allereerst kunnen er nog stappen worden gezet in het ondersteunen van pooling, gezamenlijke competentie-ontwikkeling en kennisdeling. Er is behoefte aan het faciliteren van personele samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie en aan versterking van de kennisbasis. In de gesprekken werd in dit kader nadrukkelijk naar de provincie gekeken. Zeker op de terreinen waar de provincie zelf veel kennis beschikbaar heeft, is het goed ontsluiten daarvan een belangrijke stap. Vooral gemeenten buiten B5- en M7-verband hebben de provincie als kennispartner niet scherp op het netvlies. Men weet niet 'wat er te halen valt' en wordt daarop ook niet meer attent gemaakt. De stap voor kleine gemeenten richting de provincie is vaak een grote. Op dit vlak - en ook op andere gebieden - worden de gesprekken op locatie met een provinciale accountmanager gemist.

”

‘Bij de provincie is veel kennis over bodem en water. Als we dat eerder hadden geweten en die kennis hadden kunnen benutten, had dat mogelijk tot andere besluiten geleid’.

Maar er is ook hoogwaardige kennis beschikbaar bij de grote gemeenten, binnen regionale verbanden en niet te vergeten in de Brabantse kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen, denktanks, adviesorganen). De opgave is om die infrastructuur (beter) te benutten ter ondersteuning van de gemeenten (en samenwerkingsverbanden), die daarmee aan kracht winnen. Dat helpt zowel de besluitvormingsprocessen als de uitvoering.

Rol provincie: gesprek, partnerschap, maar soms ook autoriteit

Los van de directe zorgen en kwesties ten aanzien van bestuurlijke kwaliteit die we in het Brabantse ophaalden, is het van belang om, alles overziend, de blik te richten op de provincie en de rol die zij heeft in het borgen en bevorderen van de bestuurlijke kwaliteit in de provincie Brabant. Wat kan de provincie, vertrekkend vanuit haar wettelijke taak Interbestuurlijk Toezicht, doen om bij te dragen aan bestuurlijke kwaliteit in Brabant?

De provincie heeft een natuurlijke rol bij het ondersteunen van de bestuurskracht van Brabantse gemeenten, maar laat ondersteuning idealiter vergezeld gaan van een gesprek over het pad om te komen tot een basis die op orde is. En schuwt in ultimo de eigen aanwijsbevoegdheid niet. Met andere woorden: de inzet van de provincie is niet primair gericht op het 'pleisters plakken', maar op het structureel versterken van de basis onder goed bestuur in de hele provincie. Dat versterken vergt van de provincie soms de rol van (gespreks)partner, soms die van autoriteit.

Effectief samenspel tussen overheden betekent dat elke overheid vanuit de eigen kracht en eigen belangen zijn bijdrage levert aan de samenwerking richting een doel. Facilitering en ondersteuning kan processen op gang helpen en is een rol die organisch bij de provincie lijkt te liggen.

De provincie kan veel betekenen voor gemeenten op kennis- en capaciteitsgebied. Een betere samenwerking draagt daaraan bij. En een betere samenwerking begint bij elkaar beter kennen, een beter contact. De provincie moet daartoe vaker de toren uit en de provincie in en zou zeker richting kleine gemeenten zichtbaarder moeten zijn. Daar is de ondersteuningsbehoefte vaak het grootst.

”

*“Je draagt bij waar je nodig bent” – uitgangspunt voor
samenwerking tussen overheden in de Kamerbrief over de
Actieagenda Sterk Bestuur*

Echter: wanneer gemeenten voor de eigen taken (ook die binnen regionale verbanden) te zeer afhankelijk worden van ondersteuning of facilitering, dan wordt de basis voor het samenspel ondergraven. Op langere termijn holt dat de autonomie van gemeenten uit en is er geen sprake meer van ‘vanuit eigen kracht’ deelnemen in het samenspel. Ondersteuning is vaak nodig, maar dient altijd vergezeld te gaan van de voorwaarde dat gemeenten (en andere partijen) de eigen basis op orde krijgen of houden en in staat worden gesteld of blijven om de eigen rol binnen de samenwerking goed te vervullen. Andersom geldt dat wanneer de provincie te vaak de ondersteuningsrol moet vervullen, de verhoudingen ook ongewenst verschuiven. De provincie moet geen gratis uitzendbureau of flappentap voor gemeenten worden. Dat ondergraaft juist het partnerschap, verschuift de machtsverhouding in ongewenste richting en maakt samenspel vanuit eigen kracht in de toekomst eerder moeilijker. Het aanspreken van lokaal bestuurlijk leiderschap is daarom cruciaal.

De provincie zou met gemeenten het gesprek moeten aangaan over wat de ‘basis op orde’ voor hen precies inhoudt, en hoe die basis kan worden bereikt of geborgd. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het met elkaar formuleren van bijvoorbeeld minimale normen voor bepaalde vormen van dienstverlening of de inzet op digitale en dataveiligheid mee te nemen in het interbestuurlijk toezicht. In het programma Veilig en Weerbaar Brabant is onlangs een dergelijke norm afgesproken. Dat draagt bij aan de borging van de kwaliteit van bestuur. In zo’n gesprek neemt de provincie idealiter de rol van partner, het aanspreken van lokaal leiderschap en kunnen verschillende opties aan de orde zijn: van samenwerking tot taakdifferentiatie, maar als de basis niet op orde kan komen zonder samengaan, dan dient ook die optie op tafel te kunnen komen.

Dat de provincie een initiatiefnemende rol kan opwerpen tot samenvoeging en welk type omstandigheden daartoe aanleiding kunnen geven, moet vooraf duidelijk zijn voor alle gesprekspartners. Het formuleren van randvoorwaarden, spelregels en gedeelde opvattingen richting de basis op orde zijn nodig om consistent handelen richting verbetering door gemeenten én provincie mogelijk te maken. Daarin moeten ook de geleerde lessen van VKiB worden benut.

Gemeenten en provincie moeten zich in het toewerken naar de ‘basis op orde’ bovendien gesteund voelen door het Rijk. De provincie heeft vanuit haar financiële toezichtstaak een rol om de precare financiële positie van gemeenten en de nadelige gevolgen die dat heeft voor de langetermijnaanpak van de opgaven en voor het borgen van bestuurlijke kwaliteit, aan te (blijven) kaarten bij het Rijk, al dan niet in IPO-verband. Daarmee zet de provincie het gesprek dat de gemeenten met het Rijk voeren kracht bij. Tegelijkertijd is ook met het Rijk een breder gesprek nodig over de bestuurskracht. In het geval de provincie een stevigere kaart richting gemeenten trekt, zal ook de landelijke steun cruciaal zijn.

4.1.3. EN DE BASIS OP ORDE BINNEN DE PROVINCIALE ORGANISATIE?

De afwegingen tussen de verschillende publieke belangen die - door de complexiteit van de opgaven - steeds vaker zullen voorkomen, zouden voor de provincie een aanzet tot reflectie op de eigen organisatie moeten zijn. Dat fricties tussen publieke belangen zich nu sneller manifesteren, betekent dat ze ook sneller bij provinciale ambtenaren op tafel komen. Ondanks dat opgevegericht werken al lange tijd centraal staat, is de provincie ambtelijk nog onvoldoende gericht op het snel adresseren en afwegen van conflicterende publieke belangen. De ambtelijke competenties van de provincie zijn nog veel meer op beleid georganiseerd dan op de uitvoering. Integrale afweging of het afwegen van ongelijksoortige belangen, komt bovendien door de sectorale organisatie moeizaam tot stand. Dit frustreert de uitvoering. Corona heeft - met de toename van thuiswerken - niet geholpen in het doorbreken van programmagrenzen, noch in de externe gerichtheid. De eigen regels en procedures zijn al te vaak leidend, niet altijd even effectief en de besluitvorming neemt vaak veel tijd in beslag. Ook bij de provincie zijn personele wisselingen aan de orde van de dag.

”

“Provinciale Staten krijgen vooral maar sectorale beleidskaders aangereikt. Afgezien van de beschikbare provinciale financiën, wordt daarin de integrale afweging niet gemaakt. Hoe komen ze beter in positie om dit wel te kunnen? Hoe worden ze bijvoorbeeld betrokken en geïnformeerd over gebiedsgerichte beslissingen?”

Het instabiele politieke klimaat heeft ook de kwaliteit van het Brabantse bestuur onder druk gezet. Een reeks van coalitiewisselingen in combinatie met wisseling van de personele samenstelling van het bestuur is niet bevorderlijk voor de gewenste continuïteit van het bestuur. Besturen raakt hiermee nog meer gericht op de korte termijn, terwijl de grote maatschappelijke opgaven juist vragen om langetermijnvisie en -beleid. Het instabiele politiek-bestuurlijke klimaat heeft bovendien het risico in zich van bestuurlijk en, in het verlengde daarvan, ambtelijk risicomijdend gedrag. Bestuurlijk leiderschap is juist in dit tijdsgewricht cruciaal. Van het bestuur mag, nee, moet leiderschap, visie en lef verwacht worden. Dergelijk voorbeeldgedrag daagt ook de eigen organisatie uit om initiatief te nemen. Gedrag dat gestimuleerd en beloond moet worden. Op deze wijze kan de sluipende uitholling van bestuurlijke kwaliteit worden tegengegaan. Er is niet direct een panklare oplossing voorhanden, maar reflectie op het eigen functioneren en de interactie met de ambtelijke organisatie is een eerste noodzakelijke stap richting verbetering.

4.2. DE EFFECTIVITEIT VAN DE REGIONALE SAMENWERKING KAN BETER

4.2.1. DE PRO'S EN CON'S VAN REGIONALE SAMENWERKING IN BRABANT *Veel regionale samenwerking in Brabant*

Brabant is van oudsher een 'samenwerkingsprovincie' en het aantal samenwerkingsverbanden dat over gemeentegrenzen heen reikt, groeit al langere tijd. In 2020 participeren de Brabantse gemeenten gemiddeld in 35 verbanden, terwijl het er 30 waren in 2017. Het landelijk gemiddelde is

33.²⁷ De samenwerkingsverbanden in Brabant vormen zich primair rondom duidelijk te onderscheiden centrumsteden. In de regio's West- en Midden-Brabant spelen de centrumsteden een iets minder bepalende rol in de vormgeving van de verbanden; daar vinden we meer verbanden die 'van onderop' met andere partners worden aangegaan dan de verbanden die van bovenaf worden geïnstigeerd.²⁸ De provincie Noord-Brabant participeert in 22% van de regionale samenwerkingsverbanden in de provincie. Dat is relatief vaak; de provincie staat hiermee op plek twee van 'vaakst deelnemende provincies in Nederland'. Ook opvallend aan de Brabantse samenwerking: per verband zijn er relatief veel deelnemers, wat waarschijnlijk grotendeels verklaard wordt door het eveneens relatief grote aantal gemeenten in Brabant.

Dat de samenwerking in Brabant een kracht is, wordt in onze interviewronde breed onderschreven. De lijnen zijn over het algemeen kort, de verhoudingen prettig, het contact goed. Dat leidt er ook toe dat bij urgente vraagstukken de samenwerking snel tot resultaten kan leiden. Deze samenwerking beperkt zich niet tot overheden; de triple helix is een Brabants voorbeeld van succesvolle, structurele en vooral economische samenwerking tussen overheden, bedrijven en onderwijs.

Brainport: showcase voor samenwerking, maar roept inmiddels ook vragen op

Brainport is groot geworden dankzij het publiek-private partnerschap, waarbij bestuurders van overheden, bedrijven en kennispartijen het initiatief namen om tot een gezamenlijke regionaal-economische agenda te komen. Deze triple-helix-structuur is in economisch slechtere tijden uit urgentie geboren, met een stevige lobby-agenda richting Rijk en Europa, en strekt inmiddels tot internationaal voorbeeld voor regionaal-economische samenwerking. Brainport is een succes, en een voorbeeld van hoe samenwerking kan werken.

Tenminste, tot nu. Inmiddels kan de vraag worden gesteld of de samenwerking binnen Brainport toe is aan een update. De kracht en dominantie van deze vorm van samenwerking is sterk economisch gedreven en kan op gespannen voet komen te staan met een bredere afweging van publieke waarden. Inmiddels worden de minder gewenste gevolgen van het economisch succes voelbaar in de hele regio: een woningmarkt onder extreme druk, remmende groei door personeelstekorten, steeds hardnekkiger files, en meer. Het is de vraag of deze krachtige regionale samenwerking wel alle in de regio spelende belangen voldoende meeneemt in de besluitvorming.²⁹ De inwoner van de Brainportregio zit (nog) niet aan tafel; het kan een route zijn om ook dat aan te passen, zodat de samenwerking krachtig, relevant en gelegitimeerd blijft.



27 Geef richting, maak ruimte (RLI, 2021, pagina 37): <https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/geef-richting-maak-ruimte>

28 Staat van het bestuur 2020 (Ministerie BZK, 2021, pagina 131): <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257751/staat-van-het-bestuur-2020.pdf>

29 Overigens is een en ander volop in beweging. Tijdens de nieuwjaarsbijeenkomst van de Brainport Eindhoven regio introduceerde Jeroen Dijsselbloem, voorzitter van de Stichting Brainport en burgemeester van Eindhoven, 'Brainport voor elkaar', de sociale agenda van Brainport. Verder werkt Brainport aan een strategische duurzaamheidsagenda waarin een verbinding gemaakt wordt tussen de innovatiekracht van het regionale bedrijfsleven en de grote duurzaamheidsopgaven.

De nadelen van al te veel regionalisering: verlies van autonomie, met name bij gemeenten

Het feit dat regionale samenwerking in Brabant nog altijd terrein wint³⁰, heeft grote gevolgen voor met name de gemeenten. Landelijk gezien ligt gemiddeld 51% van het gemeentelijke budget onder beslag van een min of meer opgelegde regionale samenwerking.³¹ Dat kan de gemeentelijke autonomie in negatieve zin aantasten. Die beweging wordt soms verder aangewakkerd of versterkt doordat capaciteitstekorten dwingen tot nieuwe regionale samenwerking. De democratische legitimiteit (het budgetrecht van de gemeenteraad) kan daarbij, zoals we eerder zagen, wat uit het zicht verdwijnen.

De gevaren van teveel overleg: ‘pappen en nathouden’, netwerkblindheid en uitsluiting

Tegelijkertijd kan de kracht van samenwerking in Brabant een valkuil zijn. Tijdens de interviewronde is de effectiviteit ervan als aandachtspunt benoemd. Samenwerken moet niet leiden tot ‘pappen en nathouden’. De samenwerking tussen gemeenten in de regio's³² wordt vaak als minder voortvarend ervaren. De belangen binnen de samenwerking lopen uiteen: een centrumgemeente heeft vaak andere noden en belangen dan de kleine gemeenten in de regio. Daarbij wordt dan ook meteen benoemd dat er grote verschillen zijn tussen de Brabantse regio's.

”

“Als kleine gemeente met een inhoudelijk verhaal word je in grotere verbanden vaak weggezet als ‘de kleine gemeente die moeilijk doet.’”

Teveel samenwerken kan ook leiden tot netwerkblindheid. Zeker in Brabant zijn de netwerken sterk, maar overlappen ook sterk. Wie veel in bestuurlijk en overleggend Brabant rondloopt, zal vaak dezelfde gezichten treffen. Deels is dat logisch: zo groot is Brabant nou ook weer niet.

”

“Dat ons-kent-ons is vaak goed voor de samenwerking, maar het is ook een beetje de Brabantse ziekte. Je ziet altijd dezelfde gezichten bij die bekende bijeenkomsten.”

De neiging om de inbreng van de bekende netwerkpartners kritisch te beschouwen, neemt af waar netwerken steviger en bestendiger zijn. Zoals in Brabant. Voortdurende, kritische zelfreflectie is hier op zijn plaats.

Goed bestuur blijft bovendien zoeken naar geluiden van buiten de eigen bubbel. Met het verharden van die bubbels dreigt het zicht te verdwijnen op groepen die zich minder makkelijk melden aan overlegtafels of bij participatiebijeenkomsten (denk aan jongeren, sommige praktisch opgeleiden of mensen die verminderd mobiel zijn). Voor de provincie, die van nature al op enige



30 Raad voor het Openbaar Bestuur, Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's, Den Haag, juni 2021, p. 6

31 D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*, 10.

32 Meestal gaat het dan over de COROP-gebieden: Noordoost, Zuidoost, Midden en West-Brabant

afstand staat van de burger, geldt dat mogelijk extra sterk. Dit is des te belangrijker in tijden van complexe opgaven, met de daarbij horende verschuivende belangen.³³ Gemeenten hebben, als eerste overheid, hierin een belangrijke rol. Maar ook de kennisinfrastructuur van Brabant kan worden benut om contact te krijgen en houden met de leef- en denkwereld van de ‘*unusual suspects*’. Het bereiken van sommige groepen Brabanders vereist dan wel meer dan het uitzetten van een enquête of een uitnodiging voor overleg. Het is zaak om de afstand zélf te verkleinen en dat vraagt om andere, creatieve manieren.

Generatietoets als hulp bij het meewegen van het jongerenperspectief

De Young Professionals Brabant (YPB) presenteerden onlangs het Manifest ‘Geef ruimte aan jongeren!’ aan de provincie. Het Manifest roept op om expliciet jongeren aan tafel te vragen, om hun ideeën te raadplegen, hun perspectief mee te nemen in beleids- en besluitvorming. Dit is des te belangrijker, aldus YPB, omdat jongeren relatief slecht vertegenwoordigd zijn in besluitvormingsprocessen, maar ook omdat de opgaven van vandaag vragen om beslissingen met een grote impact op de (verre) toekomst. Een toekomst waarin vooral jongeren hun weg moeten gaan vinden, een toekomst die vooral hun leven mede vorm zal geven. YPB pleit dan ook, samen met het SER Jongerenplatform, voor een generatietoets voor beleid, als steun voor beleidsmakers en beslissers in het meewegen van het jongerenperspectief.

Blijf kritisch op effectiviteit en prioritering van samenwerkingsverbanden

Regionale samenwerking is een antwoord op de inhoudelijke eisen die opgaven stellen. De opgaven van vandaag vragen om acteren op verschillende schaalniveaus. Zowel Rijk, provincie als gemeenten zoeken in de complexe dossiers naar de juiste rolneming en juiste positionering en naar de juiste wijze van samenwerken. Dat leidt inmiddels tot een groot aantal samenwerkingsverbanden: van onderop ontstaan en van bovenop opgelegd.

Het groeiend aantal samenwerkingsverbanden is een zorgpunt in Brabant: voor capaciteit, om integraal te kunnen afwegen en voor democratische legitimiteit. Tegelijkertijd is de vraag of de oplossing ligt in nieuwe structuurdiscussies. Er is bovendien een verschil tussen de structurele vormen van functionele samenwerking (denk aan de veiligheidsregio's) en samenwerking die nodig is om invulling te geven aan de bestuurlijk inhoudelijke prioriteiten. Nieuwe prioriteiten kunnen om nieuwe samenwerking(svormen) vragen: op andere schaalniveaus en met andere partijen. De huidige gebiedsgerichte aanpakken (GGA's), als onderdeel van de stikstofaanpak, zijn daarvan hét voorbeeld. Om resultaten te kunnen bereiken is het nodig om de governance van deze overleggen goed te doordenken. Maar er zijn ook overleggen die ooit uit urgentie geboren zijn en blijven bestaan, ook als de urgentie wegebt. Een kritische benadering van het continueren daarvan is op zijn plaats. Kortom, durf prioriteiten te stellen en organiseer op effectiviteit. Maar durf ook te stoppen.

”

“Dat overlegtraject duurde eindeloos. Ik ben naar de slotbijeenkomst gegaan om zeker te weten dat het voorbij was.”



³³ Zie o.a. Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit. Oratie van prof. dr. C. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de bestuurskunde, met speciale aandacht voor het openbaar bestuur en maatschappelijke democratie aan de Universiteit Leiden, 16 september 2022 en *Het is kommer en kwel met de democratie: overal spelen bestuurders elkaar de bal toe*, de Volkskrant, Kustaw Bessems, 11 maart 2022.

Democratische legitimiteit van regionale afspraken

Het democratisch tekort van regionale afspraken is een veelvuldig terugkerend vraagstuk. De afstand van gemeenteraadsleden ten opzichte van regionale besluitvorming is groot. Meer betrokkenheid van raadsleden bij de totstandkoming van regionale afspraken vraagt om een proactieve benadering en om hulpstructuren zoals het inschakelen van de griffie of het instellen van een rapporteur op regionale dossiers, waarmee de werkbelasting wordt verdeeld.³⁴ Het gaat dan niet alleen om intergemeentelijke samenwerking. De term quadruple helix is in dit verband al vaker genoemd: inwoners hebben belang bij de afwegingen van de huidige grote opgaven, en moeten daarin dus een structurele en duidelijke rol hebben. Of de inwoner aan tafel moet bij bijvoorbeeld de Brainportstructuur is de vraag; dat kán een route zijn. Het is in ieder geval zaak om het geluid van de inwoners via de politieke of participatieve lijn structureel te organiseren.

4.2.2. DE PROVINCIE KAN BIJDRAGEN AAN EFFECTIEVERE REGIONALE SAMENWERKING

Verdeelvraagstukken in de regio: hoe het beter en leuker kan

Regionale samenwerking kost gemeenten veel capaciteit. De overleggen zijn vaak moeizaam, ze kosten veel kruim om tot concrete resultaten te komen. Veel regionale overlegstructuren zijn (nog) sectoraal ingericht. Verdeelvraagstukken leiden dan al snel tot een kwantitatieve benadering (aantallen woningen, kwantitatieve prognoses werklocaties). Dan voert eerder concurrentie dan samenwerking tussen gemeenten de boventoon en ligt vertraging (en soms zelfs traineren) op de loer. En wanneer verdeelvraagstukken centraal staan, worden de regionale afspraken vaak extra kritisch benaderd door de gemeenteraden: het overtuigen van de gemeenteraad is vervolgens geen sinecure.

”

“Als iedereen het ermee eens moet zijn, dan krijg je slechte besluiten.”

In de praktijk is vaak de combinatie van een gedeputeerde en 2-3 wethouders doorslaggevend om zaken in de regio in beweging te brengen. De slagkracht kan verder worden gestimuleerd als provincie en regio betere spelregels afspreken en de kwalitatieve uitgangspunten goed definiëren.

Daarnaast is *dealmakership* onmisbaar: door inhoudelijke dossiers te koppelen kunnen win-wins worden gecreëerd. Dat levert voor wethouders een betere basis om de dossiers waarop ook ‘verlies’ wordt geleden richting gemeenteraad te brengen. Ook fondsvorming kan leiden tot win-wins in regionale samenwerking. Het noodzakelijk afwaarderen van grondposities voor werklocaties in de eerdere crisisjaren werd in Zuidoost-Brabant mogelijk gemaakt door vorming van een regionaal fonds, gevoed met de opbrengst van gemeenten die niet hiertoe over hoefden te gaan. De regionale afspraken kregen hiermee een stevige impuls.

De provincie heeft een belangrijke rol in dit *dealmakership*. Als partner in de regio, maar ook in het hanteren van de stok achter de deur. Het komen tot deals om zoet en zuur te verdelen, vraagt van de provinciale organisatie steviger in te zetten op de daartoe benodigde competenties. Strategie en uitvoering gaan hierin hand in hand. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit, voldoende deskundigheid, lef én mandaat zijn cruciaal.



³⁴ Reflexen én reflectie: raadsleden en de regio. BrabantKennis en Het PON & Telos, Jos van den Broek, Piera Fehres, Marijn van Asseldonk, Mariëlle Blanken, Mirjam Smulders, 2022

Hoe overleg beter kan: voorbeelden uit de RRO's

Ter illustratie nemen wij de regionaal-ruimtelijke overleggen over wonen en werken als voorbeeld. Dat de gemeenten, waterschappen en Provincie in regionaal verband afspraken maken over wonen en werken is al tientallen jaren de praktijk. De verplichting daartoe is vastgelegd in de Verordening Ruimte en vindt opnieuw een plek in de Omgevingsverordening. De Provincie definieert in de omgevingsverordening de spelregels: om ontwikkelingen mogelijk te maken en op een hoger schaalniveau te bekijken, zoals de verstedelijkingsopgaven. In de praktijk van gemeenten is het schaalniveau voor effectieve afstemming over woningbouwlocaties en werklocaties soms te groot gebleken. Denk bijvoorbeeld aan Zuidoost-Brabant met 16 gemeenten. Om die reden zijn subregio's gevormd.

De praktijk van deze overleggen is dat alle gemeenten het eens moeten worden. Dat leidt tot beperkte voortgang en lang niet altijd tot de beste besluiten. Bovendien is de kwantitatieve benadering nog altijd dominant. Kleine gemeenten hebben hierin vaak andere belangen dan de grote gemeenten. Afstemming wordt een *zero-sum game* (wat jij krijgt, krijg ik niet). De afstemming vindt bovendien sectoraal plaats: voorbereid door sectorale werkgroepen (wonen-werken-landschap-ruimtelijke ontwikkeling) en de verschillende wethouders wisselen elkaar in het overleg letterlijk af. Dat bevordert de integrale afweging niet. Een kwalitatieve benadering krijgt in deze constellatie nog te weinig ruimte. De voortgang wordt bovendien vaak bepaald door de partij die het meest heeft te verliezen.

Met de Brabantse verstedelijkingsstrategie en de regionale verstedelijkingsakkoorden is in visievorming een belangrijke stap gezet richting een kwalitatieve en integrale benadering. De vraag is vervolgens hoe de vertaling in de praktijk uitpakt: staat de kwaliteit centraal of slaat de balans weer door naar kwantitatieve ambities? De provincie kan een belangrijke rol spelen door hoeder te zijn van de kwaliteit en door nadere spelregels te borgen, bijvoorbeeld in de omgevingsverordening. Zijn er *way-outs* als gemeentelijke unanimitet niet wordt gehaald, zoals ook in de spelregels rond de RES'en is vastgelegd?

Voor het komen tot deals die gemeenten ook kunnen verdedigen, kan het verbinden van dossiers tot oplossingen leiden: *dealmakership* om zoet en zuur te verdelen. Dat vergroot de mogelijkheden om tot een breed gedragen oplossing te komen, helpt om samenwerking weer boven lokale belangenbehartiging te laten prevaleren, en veraangenaamt het proces waarschijnlijk aanzienlijk en dat is voor zwaar belaste gemeenteambtenaren geen overbodige luxe.

Gericht inzetten op partnerschap in de regio

Samenspel veronderstelt dat men elkaar en elkaars kracht, elkaars belangen en elkaars zorgen kent. Om goed te kunnen samenwerken, is kennis van de onderlinge verhoudingen nodig. Brabant kent op dit punt een goede basis. Toch leerden we in onze gesprekken ook dat voor sommige gemeenten de afstand naar de provincie relatief groot is.

De provincie zou zich nog meer als partner in de regio kunnen opstellen. Het beleid wordt nog te veel in de toren bedacht in plaats van mét de regio. Ook het geluid dat bestuurders het nogal eens laten afweten in de regionale overleggen kwam voorbij. Selectiever zijn in de overleggen waarin je als bestuurder participeert, is dan een optie. Criteria daarbij zouden kunnen zijn: veel belang (wettelijk), deskundigheid, instrumentarium dat verschil kan maken, etc. Daarnaast werd genoemd dat de provincie te veel zélf de agenda van regionale overleggen wenst te bepalen.

Het mét de regio formuleren wat de toegevoegde waarde is van het provinciale beleid voor de regio, draagt direct bij aan legitimiteit van een provinciale rol in de regio. Bovendien kan de provincie ook helpen in het regionaal speelveld. Centrumgemeenten hebben een cruciale rol in

de regionale samenwerking. Tegelijkertijd hebben ze ook individuele belangen. Een provincie als partner in de regio die dit speelveld mee helpt organiseren en op thema's kan ondersteunen helpt grotere én kleinere gemeenten. Het investeren in partnerschap vraagt zowel ambtelijk als bestuurlijk commitment.

”

“Het gaat ook om bestuurlijke hygiëne: een no-show op de valreep van een regionaal overleg waar de provincie zelf de agenda heeft bepaald, helpt niet.”

Spelregels en rollen aanscherpen

Voor de provincie is het doordenken en expliciteren van rollen in de samenwerking van extra belang. De rol van de provincie aan tafel is voor de buitenwacht niet altijd helder. Dat heeft te maken met de complexe rol van het middenbestuur. De provincie opereert tussen de andere bestuurslagen in en moet daarom zowel meespelen als toezichhouden. Zij heeft een relatief grote (maar mogelijk in de toekomst krimpende) beleidsvrijheid, beschikt over behoorlijke financiële middelen en heeft relatief weinig wettelijke taken.

Dat leidt enerzijds toe dat de provincie vaak al te makkelijk wordt aangesproken op de rol van financier; gemeenten zijn soms geneigd om de provincie vooral als geldschietster te benaderen. Anderzijds is er bij de provincie koudwatervrees om uit de afstandelijke, klassieke, toetsende rol te komen en als partner het proces mee vorm te geven.

”

“Goede interbestuurlijke samenwerking en samenwerking met maatschappelijke partners en inwoners zijn een randvoorwaarde om resultaten te boeken.”³⁵

Rolbewust zijn betekent dat de provincie zelf scherp heeft waar ze wil uitkomen. Met de opgaven waarvoor de provincie nu zelf aan de lat komt, zal ze ook stevig moeten acteren. Daarbij heeft ze de gemeenten en ook de waterschappen heel hard nodig. Het samenspel is cruciaal om tot resultaten te kunnen komen. Vooraf expliciteren van zowel de partner- en faciliterende rol als de optie van de aanwysbevoegdheid kan van belang zijn om processen doelgericht te laten verlopen. Zulke rolwisselingen zijn goed mogelijk, indien spelregels vooraf worden besproken en vastgelegd, zoals we ook binnen de RRO's en RES'en zagen.



35 Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, 20 januari 2023

”

“De actieve bijdrage van de provincie in onze RES hebben wij zeer gewaardeerd. Met de door de provincie beschikbaar gestelde projectleiding hebben we focus en versnelling kunnen realiseren. Projectleiding die niet gebonden is aan een van de partijen uit de regio zelf, zal waarschijnlijk ook hebben bijgedragen aan de acceptatie en effectiviteit ervan. Tegelijkertijd hebben we als partijen gezamenlijk vooraf de spelregels bepaald en vastgelegd. hoe komen we tot een besluit, welke checks and balances bouwen we in? En: wat gebeurt er als de gangbare processen niet werken en de opties zijn uitgeput? Wie beslist dan en op basis van welke uitgangspunten en welk mandaat? Daarmee is de specifieke rol van de provincie ook helder.”

Concluderend: Vanuit eigen kracht bijdragen aan de samenwerking

Door de toename van het aantal regionale structuren is de noodzaak van goed samenspel tussen overheden onderling - en tussen overheden en andere partners - steeds evidentier geworden. De voorbeelden uit de RRO's en RES'en laten zien dat voor de provincie het uitgangspunt voor die samenwerking idealiter is: vanuit de eigen kracht anderen helpen richting te kiezen en waar nodig bij te sturen. Ook dat veronderstelt weer een helder doel op korte of middellange termijn en een beeld van waar we heen willen, een visie op het Brabant van overmorgen.

De Brabantse cultuur van samenwerking, netwerken en overleg biedt een goede basis voor effectief samenspel, maar kent ook een dubbele achilleshiel: het zogenoemde 'pappen en nathouden' en het gevaar van netwerkblindheid en uitsluiting. Soms lijkt de goede verstandhouding te lang te prevaleren boven de noodzaak om knopen door te hakken of belangen expliciet af te wegen. Ook hierbij is duidelijkheid over wie wanneer een meer directieve rol pakt van belang. Wanneer vooraf duidelijk is wanneer die stap aan de orde is, is de kans minder groot dat men uit angst voor verslechterde verhoudingen de vluchtheuvel van het eindeloos doorpraten kiest.

”

“De burgemeester zei ooit: ik heb vandaag 8 vergaderingen gedaan en in al die vergaderingen zat 80% dezelfde mensen”

Netwerkblindheid en uitsluiting van andere geluiden kan worden tegengegaan door kritisch te blijven op de inbreng van bekende partners in overleggen, en door actief op zoek te blijven naar die minder gehoorde stemmen. De Brabantse kennisinfrastructuur kan hier een constructieve bijdrage (blijven) leveren.

4.3. ORGANISEER OP DOORTASTENDE UITVOERING

Bestuurlijke kwaliteit/toekomstbestendig besturen in Brabant staat of valt met de vraag hoe de overheden in staat zijn om ook de uitvoering goed vorm te geven. Daarmee wordt publieke waarde zichtbaar. Op dit vlak zien we, ook in Brabant, een stevig spanningsveld. Dat raakt direct aan alle andere aspecten van bestuurlijke kwaliteit: vertrouwen, responsiviteit en daarmee legitimiteit.

De uitvoering moet weer vol in de spotlights. Tegelijkertijd is het zaak om open en transparant te communiceren en verwachtingen te managen over wat haalbaar is. Want juist bij overheden heeft verandering tijd nodig. Zeker daar waar wetten en routines de gewenste koers niet meer ondersteunen, wordt het immers lastig handelen. Anderzijds moet de overheid rekenschap geven van zorgvuldig bestuur en heeft zij met de veranderende opgaven per definitie met weerstand te maken. Het goede samenspel tussen overheden is hierin cruciaal: het functioneren als één overheid is nog ver weg. En dat heeft weer effecten voor vertrouwen in de overheid.

Hoe goede intenties in de complexiteit stranden

De financiële en personele capaciteitstekorten, de sectoraal georganiseerde bureaucratie, de betrokkenheid van verschillende overheden én de sterk gejuridiseerde samenleving maakt het acteren als één overheid in uitvoering en handhaving uitermate complex.

Heel illustratief daarin is de casus Deurne, in 2022 uitgezonden door Zembla.³⁶ Verschillende intenties, mandaten en beleidsregels van verschillende overheden zijn van toepassing. Los van de vraag of de beleving van alle betrokkenen voldoende wordt weerspiegeld in de uitzending, wordt een duidelijk beeld neergezet. Helder wordt hoe de goede intenties van overheden kunnen stranden: versnipperd handelen, bestuurlijke onmacht op basis van dwingende wetgeving en een niet-uitlegbare oplossing voor omwonenden. Het is daarmee ook een casus die illustratief is voor de fricties die steeds vaker spelen in de Brabantse leefomgeving en waaruit belangrijke lessen te trekken zijn.

Het spanningsveld tussen publieke waarden in Deurne. En: hoe lastig het kan zijn om als één overheid te acteren

In Deurne, waar de (pluim)veedichtheid hoog is, speelt een langlopend conflict over stankoverlast. De casus laat zien hoe ingewikkeld het is om een kwestie op te lossen waarbij verschillende overheden relevante mandaten hebben en hoe lastig het is om verschillende aspecten van publieke waarde daarin tegen elkaar af te wegen. Ofwel: hoe verschillende overheden, terwijl ze hun taken in principe correct uitvoeren, niet tot gedeelde publieke waarde kunnen komen.

Het stankoverlastprobleem rond de Bosweg in Deurne is één van de vijf 'stankconflicten' in het dorp die in 2021 liepen en deels nog lopen. Samengevat ervoeren bewoners stevige stankoverlast van de pluimveehouderij naast hen. De pluimveehouder wilde echter uitbreiden en had daarvoor ook een vergunning gekregen. Uiteindelijk werd, via ettelijke omwegen, bereikt dat het pluimveehoudersbedrijf verplaatst werd. De omwonenden werden vervolgens echter onaangenaam verrast doordat aan een ander pluimveebedrijf enkele



36 Voor een uitgebreid verslag van 1 van de 5 lopende stankoverlast-cases in Deurne, zie de Zembla-uitzendingen: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/stank-en-strijd-deel-1> en <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/stank-en-strijd-deel-2>. Zie ook de artikelen <https://dmgdeurne.nl/het-stinkt-in-deurne-aantal-bezwaren-vanwege-geuroverlast-stapelt-zich-op/> en <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4078310/het-blijft-vreselijk-stinken-in-deurne-soms-is-het-niet-te-harden>.

honderden meters verderop wéér een uitbreidingsvergunning werd verleend. De gemeente gaf aan hier machteloos te staan: de wet verplichtte tot het afgeven van de vergunning. Het eindresultaat: er is met veel gemeenschapsgeld een boerenbedrijf verplaatst, maar de stankoverlast voor omwonenden neemt toe.

Stankoverlast is niet alleen vervelend, maar levert ook onzekerheid en daarmee stress op die nadelig kan zijn voor de gezondheid. Onderzoek heeft aangetoond dat op plekken waar meerdere veehouderijen bij elkaar staan, mensen een verminderde longfunctie hebben.³⁷

Deze casus illustreert enkele belangrijke noties voor bestuurlijke kwaliteit.

In de kern gaat het hier om een **botsing van publieke waarden** en de daarbij corresponderende belangen: het belang van de lokale agrarische economie (waaraan de Deurnese pluimveehouders bijdragen) versus het belang van een gezonde en prettige leefomgeving voor omwonenden.

Daarbij kwamen in deze casus de taken, opgaven en mandaten van de verschillende betrokken overheden deels met elkaar in conflict. In Deurne hield de gemeente zich aan zijn taak om vergunningen te verlenen als daarvoor wettelijke grondslag is. Dat doorkruiste het werk van de provincie, die juist met creatieve middelen, maar kennelijk onvoldoende afgestemd en met een onduidelijke rol, probeerde te werken aan het terugdringen van de stankoverlast aan de Bosweg. Het is aan de betrokken overheden om in samenspel te bepalen wiens mandaat prevaleert in de betreffende casus. Maatwerk dus.

Verder blijkt hier dat het juridische domein publieke waarde in de weg kan staan. Toegeweende rechten en staande belangen kunnen in het verleden zijn vergund of gedoogd op goede gronden, maar inmiddels kan de situatie zodanig zijn veranderd dat het toch noodzakelijk kan zijn zulke rechten in te perken of aan te passen. Via de juridische weg is het in sommige gevallen (te) goed mogelijk om noodzakelijke ingrepen te traineren of tegen te houden.

‘Deurne’ is een voorbeeld van een situatie waarin overheden zich met de beste intenties inzetten voor de publieke zaak, maar waar dit toch leidde tot een ondoorzichtig bureaucratisch doolhof voor de burger, en een voor alle betrokkenen onbevredigende uitkomst van het proces. De gemeente en de provincie, beide betrokken bij dit dossier, hadden ieder een eigen rol c.q. mandaat waarmee ze, indien goed uitgevoerd, niet tot gedeelde publieke waarde kwamen. Complicerende factoren waren dat de rolneming van de provincie niet voor iedereen even helder was, en dat vergunningswetgeving in de praktijk, vanuit het oogpunt van publieke waarde, tot keuzes kan dwingen waarmee uiteindelijk niemand blij is.

Het dossier, dat nog altijd loopt, laat zien hoe moeilijk het kan zijn om publieke waarden goed, transparant en integer tegen elkaar af te wegen. Zulke fricties zullen zich vaker gaan voordoen, vanwege de complexe opgaven én de transities. Bovendien kan wat als publieke waarde wordt gezien in de loop van de tijd veranderen, wat afwegingen soms nog ingewikkelder maakt.

37  <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/stankoverlast-in-nederland-dit-is-wat-zembla-erover-ontdekte>

De casus Deurne laat zien hoe complex belangenafweging is in een sterk gejuridiseerde omgeving. Zeker wanneer publieke waarden veranderen: wetten en regels waren misschien ooit functioneel, maar zijn dat nu in een aantal gevallen niet meer. Dat beperkt de beleidsruimte om veranderingen vorm te geven. Zeker wanneer bedrijven en burgers de juridische route en de weg naar de Raad van State heel goed weten te vinden, zullen gemeenten niet genegen zijn deze beleidsruimte op te zoeken.

Het geeft ook aan hoe complex het is om het samenspel als overheden goed te organiseren. De provincie, als middenbestuur, moet richting gemeenten en inwoners zorgvuldig opereren. Het probleem in het buitengebied mee helpen oplossen kan vaak - en zeker in deze casus - alleen mét de inzet van de gemeente. De provincie kan de gemeente faciliteren om te verkennen welke opties er wél zijn om tot een bevredigende oplossing te komen. Wellicht is er al te routinematig door de gemeente gehandeld? Om in dit soort situaties te kunnen acteren als één overheid is overeenstemming over type interventie cruciaal, om gezamenlijk via maatwerk ook de beleidsruimte te creëren.³⁸

Zo nodig kan de provincie ook een schakel zijn met het Rijk. In ieder geval zal deze uitzending zeker hebben bijgedragen aan het feit dat het Rijk aan de keukentafel kwam, om te zien hoe de landelijke wetgeving uitpakt in de praktijk.

Een sleutelpositie van het Rijk in de uitvoering

Daarmee belanden we bij de cruciale rol van het Rijk in de decentrale uitvoering: allereerst in de effecten van vaak sectorale wetgeving op de lokale en regionale praktijk. De uitvoerbaarheid van beleid staat met de recente brief 'Actieagenda Sterk Bestuur' aan de Tweede Kamer³⁹ ook op de landelijke politieke agenda. De Minister van BZK belooft in te zetten op de uitvoerbaarheid van beleid en te zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden. Uiteraard juichen we instrumenten als een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) toe.⁴⁰ Daarbij blijft het voor de provincie noodzakelijk om binnen IPO-verband scherp te zijn op het formuleren van de randvoorwaarden richting het Rijk bij gedecentraliseerde opdrachten. Ook bij de decentralisatie van het sociale domein was er immers sprake van al te veel gretigheid bij VNG en gemeenten.

De recente opdrachten van het Rijk aan de provincie om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak voor stikstofreductie én om de ruimtelijke puzzel te leggen, geven alle aanleiding voor een kritische blik op de wijze waarop het Rijk de taken belegt. Duidelijkheid ontbreekt en de urgentie neemt toe. Het Rijk hanteert een instrumentele aanpak waarbij het vele sectorale beleid landt op de tafels van provincies, waterschappen en gemeente. Die, en de provincies in het bijzonder, staan aan de lat voor de vormgeving van een gezamenlijk proces met partijen in het gebied. De opgaven hebben een robuuste governance nodig, met de focus op uitvoering. Ondanks dat Brabant met de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof richting geeft aan landelijk beleid, ontbreekt ook in Brabant nog een heldere uitvoeringsstructuur voor gebiedsgerichte aanpak. Alleen al met het boven de markt hangen van zoveel financiële middelen, zou dit een eerste zorg moeten zijn zodat deze middelen ook bijdragen aan een kwaliteitsverbetering in het gebied. Daarbij is voor sommige partijen veel te verliezen: of dat nu de boeren zijn die moeten aanschuiven bij een gebiedsgerichte aanpak waarbij stikstofdoelen worden gehaald, of gemeenten met woonambities die 'vanuit het principe bodem en water sturend' niet zo toekomstbestendig blijken. Op papier is alles tot op



38 Zie ook: Zouridis, Wolf, Herkes, Ontbindend en Bindend Besturen van de Omgeving, juridisering in de praktijk van omgevingsbesluitvorming, Den Haag 2022: met handvatten voor het gericht inzetten van de meest geschikte interventie: via de politieke, participatieve of juridische route.

39 Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer, Actieagenda Sterk Bestuur, 20 januari 2023

40 Deze uitvoerbaarheidstoets werd onlangs officieel toegezegd in de Kamerbrief over de Actieagenda Sterk Bestuur. Actieagenda Sterk Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, 20 januari 2023

zekere hoogte een overzichtelijk geheel, inclusief de afstemming met lopende regionale afspraken zoals de verstedelijkingsakkoorden. In de praktijk is het een stapeling van beleid, procedures en tijdshorizons. De reflex, ook van het ministerie, is bovendien om méér op beleid te organiseren, ook in capaciteit in Den Haag. Daarmee lijkt het Rijk onvoldoende doordrongen van de complexiteit van de opdracht voor de decentrale overheden. Daar waar het Rijk zelf aan de slag gaat met een nieuw directoraat voor regie, zou de focus moeten liggen op hoe en met wie de uitvoering wordt versneld.

Eigen verantwoordelijkheid nemen: pleidooi voor 'klein en lokaal beginnen' en te leren

Tegelijkertijd is het zaak om niet af te wachten en gewoon te beginnen. Om een impasse en de complexiteit te doorbreken houden we een pleidooi voor desnoods 'klein en bottom up beginnen'. De complexiteit van het type vraagstukken waarvoor we staan, lost het Rijk ook niet op. Niet alleen bij gemeenten, maar ook bij de provincie bespeuren we koudwatervrees en een al te grote hang naar zekerheid, al of niet ingegeven door politieke gevoeligheid. Ook hier is de reflex van 'terug naar de tekentafel' aan de orde. Dat hindert ook om te versnellen in de uitvoering. Daar waar oplossingen in de gebieden zich voordoen in de gewenste richting, is het zaak om die te ondersteunen en niet op de tekentafel te wachten. De provincie heeft al veel instrumenten om dit mogelijk te maken. Een pilot als 'Novex de Peel', waar zoveel vraagstukken bij elkaar komen, is bij uitstek geschikt om van te leren. Het is zaak om met de partners in het gebied stappen te zetten en ervan te leren. Door te starten worden de knelpunten zichtbaar en wordt ook uitvoeringskennis input voor beleid: wat kan met maatwerk, wat vraagt om escalatie en vraagt om aanpassing van beleid of van het juridisch en financieel instrumentarium. Verwachtingenmanagement is hierbij essentieel: leren is immers proberen. Eerlijkheid daarover is vereist. En dat sluit weer aan bij de Brabantse kracht: samenwerkend en innoverend tot een Brabantse invulling en resultaten komen.

A decorative image at the top of the page features several light bulbs hanging from above. One bulb on the right is illuminated with a warm yellow light, while the others are unlit. The background is a gradient of dark blue and black, with a white diagonal line separating it from the text area below.

5. SAMENVATTING, ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN

In dit advies formuleren we een antwoord op de adviesvraag van de provincie: *Op welke wijze kan de provincie Noord-Brabant, gegeven de complexe maatschappelijke opgaven waarvoor besturen in Brabant staan, bijdragen aan de bestuurlijke kwaliteit in de provincie (bij gemeenten, regionale structuren, waterschappen) en deze ook op langere termijn helpen borgen?*

De driehoek van Moore is het vertrekpunt voor onze kijk op de taak van de overheid (overheden): de overheid is er voor het creëren van brede publieke waarde, op effectieve wijze en via democratisch gelegitimeerde organen en processen. Onze verkenning van de relevante literatuur, Brabantse casuïstiek, maar vooral ook de rondgang langs de bestuurlijke velden in Brabant laat zien dat de nieuwe én oude opgaven spanningen opleveren langs alle zijden van de driehoek van Moore. Dat betreft zowel de uitvoering (effectiviteit) als de legitimatie van het beleid en de creatie van publieke waarden. Deels vloeien die voort uit de koersverandering die, onder invloed van de nieuwe opgaven, van de overheid wordt verwacht. En deels zijn ze de resultante van keuzes uit het verleden die leiden tot achterstallig onderhoud of niet langer passende systemen en procedures.

Die spanningen hebben allerlei consequenties voor de kwaliteit van bestuur, op alle schaalniveaus. Ze leiden tot vragen over de staat van die kwaliteit, de mogelijkheden tot verbetering en borging van bestuurlijke kwaliteit in de toekomst.

De focus in dit advies ligt bij wat de provincie kan doen om bestuurlijke kwaliteit te borgen en verbeteren. Zijdelings kwamen ook handelingsperspectieven voor gemeenten en het Rijk aan bod. In dit hoofdstuk leggen we de aanbevelingen en adviezen voor die volgen uit de eerdere analyses en constatering. We ordenen deze aan de hand van de eerder gehanteerde driedeling: basis op orde, samenwerking/regionalisering en uitvoering.

5.1. PARTNERSCHAP, LEF EN VISIE ALS BASIS VOOR DE HOOFDLIJNEN

Versteviging van de basis, verbetering van de samenwerking en een effectievere uitvoering. Via deze drie hoofdlijnen kan de provincie Noord-Brabant bijdragen aan bestuurlijke kwaliteit in de hele provincie. Om die hoofdlijnen goed uit de verf te laten komen, geven we de provincie - en op onderdelen ook gemeenten en waterschappen - om te beginnen mee dat dat ook om reflectie op en bijsturing van eigen gedrag vraagt. Werken aan de hoofdlijnen vraagt visie, lef en partnerschap. Als uitgangspunten voor het denken en als kenmerken van het handelen. Altijd met uitvoerbaarheid als randvoorwaarde. Ofwel: partnerschap, lef en visie vormen de basis onder het borgen en verbeteren van bestuurlijke kwaliteit.

Visie

Om vooruitgang te boeken op de drie hoofdlijnen in dit advies, is visie nodig. Een helder beeld van wat is er of moet komen, en wel op verschillende aspecten.

- ▶ Waar we beginnen.
- ▶ Waar we 'van zijn'.
- ▶ Waar we naartoe gaan.

Waar we beginnen: Wat is het startpunt van waaruit we kunnen bouwen aan bestuurlijke kwaliteit in Brabant? Hebben we een helder beeld van waar we nu staan? Zowel gemeenten als waterschappen en provincie hebben een helder beeld van de eigen startpositie nodig. Dat beeld vormt de basis voor het gesprek over 'de basis op orde'.

”

“Omdat onze democratie voortdurend onderhoud nodig heeft”⁴¹

Waar we 'van zijn': Zowel gemeenten als waterschappen en de provincie krijgen te maken met nieuwe taken en rollen en nieuwe of verschoven posities in het Brabantse krachtenveld. Dan is reflectie nodig, zowel op de eigen rol binnen een dossier of samenwerkingsverband, als op de eigen positie in het Brabantse krachtenveld. En: op waar dat Brabantse krachtenveld 'van is': waarvoor staan we in Brabant? Waar zit onze kracht, welke typisch Brabantse kenmerken kunnen we benutten in de aanpak van de grote opgaven? Brabant heeft een stevige bodem in het voorop durven lopen, in innovatie, een tikje eigenwijs zijn. Hoe benutten we die Brabantse eigenwijsheid optimaal in de aanpak van de grote opgaven?

Waar we naartoe gaan: Een gedeeld beeld van waar we met Brabant heen willen, geeft richting aan de aanpak van opgaven en biedt houvast bij het afwegen van conflicterende publieke belangen. Ook hierin heeft Brabant een stevige basis. Denk aan de Agenda van Brabant, waarin een heldere visie met focus op innovatie werd neergezet. En aan het Brabant Manifest, met de balans tussen people, planet en profit. Maar ook aan verhalen die verbindend zijn in de Brabantse samenleving, bijvoorbeeld die rond het Nationaal Park Van Gogh. Die bodem kan in deze tijden wel weer wat voeding gebruiken. Welk verhaal hebben we voor Brabant en hoe dragen we dat verhaal uit? Welke



⁴¹ Uit de paragraaf Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur, startnotie (provincie Noord-Brabant)

waarden zien we als leidend voor de Brabantse samenleving? Als gedeelde waarden leidend zijn in besluitvorming, dan draagt dit bij aan draagvlak voor besluiten. In deze tijden van ingrijpende ontwikkelingen is het de taak van bestuur om scherp te zijn op de concrete effecten van besluiten op de bestaande scheidslijnen in Brabant. Het is ook een bestuurstaak om bij te dragen aan coherentie en verbinding in de Brabantse maatschappij. Reflectie op wat de leidende waarden in Brabant zijn, en een permanente dialoog over een nieuw Beeld voor Brabant kan starten bij de provincie, worden gefaciliteerd door de kennispartners, en voortbouwen op de eerdere exercities op dit terrein.

Partnerschap

Partnerschap als basishouding, en de dialoog met bestuurlijke partners als het primaire instrument zijn voorwaarden voor de provincie om aan bestuurlijke kwaliteit in Brabant te werken. Zonder de directieve wettelijke instrumenten van de provincie op het gebied van herindeling als Zwaard van Damocles boven de dialoog te hangen.

”

*“Omdat we het samen willen doen”
“Omdat we wettelijke taken en ambities hebben”⁴²*

Daarbij mag - nee, móet - de provincie tegelijk wel duidelijk zijn over haar rol en haar wettelijke taak in Bestuurlijk Toezicht. Wanneer dialoog en partnerschap onvoldoende bijdragen aan de gezamenlijk gedefinieerde kwaliteit van bestuur, moet de provincie de meer directieve rol nemen, op basis van vooraf duidelijk gearticuleerde spelregels.

Lef

Bestuurlijk lef is deel van het Brabants bestuurlijk karakter. Brabant was altijd de provincie van vooroplopen, vernieuwend durven zijn en van samenwerking. Daarop werd ook partnerschap en instrumentarium ontwikkeld (Denk aan de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof die inmiddels als voorbeeld dient voor andere provincies, Ruimte voor Ruimte, GOB, maar ook recent het Nationaal Park Van Gogh). Vernieuwend Brabants besturen vraagt om lef, creativiteit en visie als rode draad in het bestuurlijk handelen. Het vermogen om die extra stap te zetten moet niet wegzakken in bureaucratische complexiteit en risicomijding in een gepolitiseerd landschap. De complexiteit van de opgaven en de inherente eisen van de transitie vragen er juist om.

”

“Omdat we werken aan complexe opgaven onder lastige omstandigheden”⁴³



42 Uit de paragraaf Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur, startnotie (provincie Noord-Brabant)

43 Uit de paragraaf Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur, startnotie (provincie Noord-Brabant)

Lef kan niet zonder leercyclus. Durf risico te nemen (geen vluchtheuvelgedrag!), experimenteer, leer en pas aan. Maak transparant waarom je iets doet, met wie, hoe en met elke middelen. Organiseer ook op lef: creëer ruimte om fouten te mogen maken, om over sectorale grenzen te kijken, om inspiratie op te doen bij andere organisaties of aan de basis, 'op de vloer.'

De noodzaak van visie, lef en partnerschap wordt ook onderkend door minister Bruins Slot (BZK) in de Actieagenda Sterk Bestuur van 20 januari 2023. De grootste winst in bestuurskracht en -kwaliteit is volgens haar te behalen door aan het begin van elk beleidsvoornemen beter te doordenken "wat we willen bereiken, wie daarin welke bijdrage levert, hoe we daarbij samenwerken, welke middelen nodig zijn en wie de regie neemt als dat nodig is."⁴⁴ Vrij vertaald: de winst ligt in het op de orde brengen van de basis, het verbeteren van de samenwerking (incl. heldere rolneming) en in de focus op uitvoerbaarheid en uitvoering.

5.2. BASIS OP ORDE: EEN STRUCTURELE OPGAVE MET EEN STEVIGE URGENTIE

1. *Ga, met gemeenten en waterschappen, systematisch het gesprek aan over de basis voor bestuurlijke kwaliteit en hoe die beter op orde te krijgen is.*
 - a. Creëer gezamenlijke uitgangspunten: een gedeeld beeld over wat de basis op orde is, wat gemeenten nodig hebben om de basis op orde te krijgen of die basis te behouden en waar de ondergrens ligt. Spreek op voorhand tijdspad, normen en spelregels af.
 - b. Wederkerigheid is hierbij het uitgangspunt: wat kan en mag van de partners in de dialoog zelf worden verwacht om de basis op orde te krijgen? Tegelijkertijd moeten ook alle opties in beeld kunnen zijn om de basis op orde structureel te kunnen versterken, ook die van samengaan van gemeenten.
 - c. In het Brabantse bestuurlijke krachtenveld is er een groot verschil tussen grote en kleine gemeenten. Ga waar nodig hierover in gesprek. Regionale verbanden kunnen de lokale autonomie uithollen en de belangen van kleinere gemeenten soms onvoldoende verdisconteren in de besluitvorming. De provincie Noord-Brabant is er voor heel Brabant en heeft in het bestuurlijke krachtenveld de taak de balans tussen de 'krachtigen' en de 'minder krachtigen' te borgen en te bewaken.
2. *De provincie is in veel gevallen ook voor haar eigen werk gebaat bij gemeenten waar de kennis en de capaciteit op orde is. Investeer en faciliteer, ook met eigen inzet, netwerken voor capaciteit- en kennisdeling voor ambtenaren en bestuurders.*
 - a. Deel kennis, organisatiekracht en capaciteit, juist ook richting kleine gemeenten.
 - b. Creëer, zeker voor de opgaven waar de provincie zelf mee aan zet is, thematische pools om flexibiliteit te vergroten om de vaste kern heen en om kennis en deskundigheid vast te houden. Dit gaat ook de neiging om 'zelf het wiel uit te vinden' tegen. Pools bieden tevens een basis voor lerende netwerken; juist vanwege de veranderende opgaven heel relevant.
 - c. Vergroot de eigen toegankelijkheid, ook voor kleine gemeenten, zodat beter beklijft welke kennis en ondersteuning er bij de provincie te halen valt en daarmee deze dus beter benut kan worden.
 - d. Benut bestaande digitalisering en data, maar denk ook voortdurend na over de data die nodig is om ook in de nabije toekomst effectief te kunnen besturen en borg de toegang daartoe. Ontwikkel samen met gemeenten een digitale data-agenda, vetrekkende vanuit de lokaal levende behoeften. Geef digitale veiligheid daarin een prominente plaats.



- e. Benut de sterke Brabantse kennisinfrastructuur en zet die in voor het versterken van de bestuurlijke kwaliteit in Brabant, bijvoorbeeld via een Brabant Academie naar analogie van de Gelderland Academie. Ontwikkel daartoe samen met je bestuurlijke en kennispartners een dynamische en lerende aanpak, verbonden aan de uitvoering binnen de opgaven. Ontwikkel de strategische kennisagenda door naar kennisagenda's gekoppeld aan uitvoering: gericht op een lerende aanpak waarin 3 niveaus zijn te onderscheiden: (1) inhoudelijk en opgabegegericht, (2) ontsluiting van data en documentatie én (3) reflectie (samen leren van successen en mislukkingen).
3. *Voer samen met andere provincies met het Rijk een gesprek over decentralisatie en structurele financiering.* Maak eens te meer de urgentie hiervan duidelijk.
- a. Geef (rand)voorwaarden aan waaronder decentralisatie van taken uitvoerbaar is. Geef aan dat het Rijk hierin niet consistent opereert. Dat leidt uiteindelijk tot problemen in de uitvoering en tot aantasting van de autonomie van decentrale overheden.
 - b. Maak duidelijk dat de wankelende financiële basis van gemeenten, zeker na 2026, de basis voor behoorlijk bestuur aantast. De opgaven van vandaag en morgen vragen om een lange-termijnblik en dito afwegingen. Onzekerheid over (met name) structurele financiering tast het vermogen daartoe aan en daarmee de basis voor behoorlijk bestuur.
 - c. Ga met Rijk en VBG/VNG in gesprek over het helpen borgen van data- en digitale veiligheid, nu en op langere termijn. Opname van dit aspect in Interbestuurlijk Toezicht is wellicht een goede stok achter de deur en middel om bewustwording van dit cruciale aspect van de 'basis op orde' te stimuleren.

5.3. SAMENWERKING EN REGIONALISERING

Maak het regionaal overleg doortastender door uit te gaan van de inhoud, helder te zijn over de eigen provinciale rol en spelregels af te spreken.

1. *Inhoud is leidend en de daartoe georganiseerde samenwerking moet meerwaarde hebben.* Organiseer daarop, zowel in specifieke cases als rond strategische thema's. Betrek op basis van de inhoud de relevante partners.
 - ▶ Zorg dat je in casedossiers met de relevante overheden een gezamenlijke koers bepaalt en elkaar niet tegenwerkt. Dit vraagt om een overlegtafel van uitvoerders mét mandaat van betrokken overheden in de casus.
 - ▶ Neem als provincie je logische rol als middenbestuur in verdeelvraagstukken. Het verdelen van schaarse assets (ruimte!) is vaak lastig op te lossen. De provincie heeft in het afwegen van (conflicterende en/of gemeente-overstijgende) belangen een logische rol. Wees helder over hoe je die rol wil invullen. Faciliteer een transparante, faire en werkbare afweging van belangen. Kennis van en politiek-bestuurlijke sensitiviteit voor de verhoudingen en (machts)verschillen tussen kleine en grote gemeenten is daarbij essentieel, evenals een constructieve dialoog. Maar durf waar nodig de knoop door te hakken en een belangenafweging te maken, op basis van de kerntaak 'publieke waarde vergroten'.
2. *Verhoog de effectiviteit van de samenwerking door, reeds bij de start, spelregels te definiëren.*
 - ▶ Zet in op logische koppelingen van inhoudelijke dossiers en op dealmakership. Doe dat door samenwerking niet (strikt) sectoraal in te richten, door de samenwerking te bemensen met ambtenaren en bestuurders die over sectorale grenzen kunnen kijken en die een mandaat meekrijgen om win-wins te creëren.

- ▶ Ga na waar de 'effectiviteitslekken' zitten. Is de meest vertragende factor doorslaggevend in de voortgang of zijn er andere spelregels mogelijk die het overleg doortastender maken?
- 3. *Houd bestaande regionale verbanden kritisch tegen het licht.* Zijn ze functioneel voor going-concern-opgaven, dragen ze bij aan het oplossen van capaciteitstekorten? Of zijn het verbanden die uit inmiddels weggeëbde urgentie zijn geboren en moeten ze worden heroverwogen?
- 4. *Waardeer de triple helix op naar quadruple helix en maak daarmee participatie een organisch element in het besluitvormingsproces.* De burger immers heeft een groot belang bij de afwegingen rond de huidige grote opgaven en zou daarin dus een structurele, heldere rol moeten hebben.
- 5. *Benut de Brabantse kennisinfrastructuur* bij het identificeren en bereiken van 'andere geluiden' uit de samenleving, die minder gemakkelijk ter tafel komen in de reguliere overleggen en (participatie)bijeenkomsten.
 - ▶ Overweeg het opnemen van een generatietoets voor nieuw beleid, als middel tot bewustwording van de belangen van jongeren in beleidsvorming en als middel tot het betrekken van jongeren bij beleidsvorming en democratische processen.
- 6. *Bestuurders, zorg dat je een commitment aan samenwerkingsverbanden kunt nakomen.* Wees selectief in de verbanden waarin je participeert, maar committeer je vervolgens volledig aan die selectie.
- 7. *Denk bij nieuwe regionale verbanden vooraf grondig na over een exitstrategie.*

5.4. UITVOERING

1. *Verleg, zowel inhoudelijk als qua organisatie, binnen de provincie de focus op sectorale beleidskaders en programma's naar een focus op uitvoering.* De complexiteit in de uitvoering door stapeling van sectoraal beleid (ook vanuit het Rijk) helpt niet in de uitvoering. Om te kunnen uitvoeren is een focus nodig op de *bottom-up* aanpak: in projecten en gebieden komt de integraliteit dan meteen op tafel en moeten prioriteiten worden gesteld. Het vraagt van de sectorale programma's om mee te kunnen bewegen en met minder genoegen te willen nemen. Het vraagt ook om minder bureaucratie en toetsing achteraf. Zorg ervoor dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering voldoende mandaat hebben. Organiseer een reflexieve leercyclus zodat gedurende het uitvoeringsproces bijsturing mogelijk is.
2. *Begin gewoon, ook als nog niet alles duidelijk is. Ben daarover transparant.* Toon daarin als provincie leiderschap en schakel slim. Ga daar aan de slag waar de energie zit. Breng vraagstukken terug tot overzichtelijke(re) proporties: lokaal, gebiedsgericht, een enkele casus. Durf dossiers te koppelen en de daartoe benodigde besluiten te nemen. Tuig de leercyclus op; leg opgedane ervaringen terug op de beleidstafel.
3. *Versterk leiderschap en werk aan competenties op verbindend vermogen én slagkracht,* zowel intern als extern en zowel bestuurlijk als ambtelijk. Daarmee wordt de kwaliteit van de uitvoering verhoogd. Op dit moment is de balans te ver doorgeslagen richting toetsing en juridische en financiële borging, waarmee maatwerk moeilijk tot stand komt.

INTERVIEWS

Experts, bestuurders, betrokkenen

- ” Ronald Bakker, wethouder Gemeente Waalwijk, bestuurslid Midpoint Brabant
- ” Robbert Baruch, UMG (public affairs, digitalisering en bestuur)
- ” Rick van den Berg, Provincie Noord-Brabant (Omgevingswet, participatie)
- ” Mariëlle Blanken, Het PON/Telos (onderzoek netwerksturing)
- ” Paul Bleumink, Managing Partner Buck Consultants
- ” Wouter Bollen, Strategie Instrumenten & Grond en lid regieteam GGA, Provincie Noord-Brabant
- ” Harm Borgers, Strategy consultant, KokxDeVoogd
- ” Marcel Boogers, Hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur, Universiteit Twente
- ” Wobine Buijs, Burgemeester Gemeente Oss
- ” Eefke Cornelissen en Liesbeth de Theije, Gemeente Eindhoven
- ” John Dagevos, Lid Provinciale Raad Gezondheid en oud-directeur Telos
- ” Paul Depla, Burgemeester Gemeente Breda
- ” Paul van Dijk, Strategisch programma adviseur gemeente Tilburg/procesregisseur RES
- ” Thomas van Dreumel, Projectmanager Stout Groep
- ” Mary Fiers, Directeur bij Groen Ontwikkelfonds Brabant en Lid van de Eerste Kamer
- ” Peter van Geffen, vml. Stec Groep, business coach
- ” Pieter van Geel, vml. Staatssecretaris en Gedeputeerde, consultant
- ” Martijn Groenleer, Professor of Public Governance, Tilburg University
- ” Laura Heij, Programmanager stikstof, Provincie Noord-Brabant
- ” Nienke Huitinga, Social design (narrative immersive and VR experiences)
- ” Astrid Kaag, BOF
- ” Cécile Klinkenberg, Strategisch adviseur Stout Groep
- ” Marieke Moorman, Burgemeester Gemeente Bernheze
- ” Sander Pasmans, Projectleider ruimtelijke ordening, Stout Groep
- ” René Peerenboom, Regiomanager Noordoost Brabant, RNOB
- ” Joep Pernot, vml. Wethouder Gemeente Nuenen
- ” René Peusens, vml. Programmamanager (Veer)Krachtig bestuur in Brabant, Provincie Noord-Brabant
- ” Lieke Potten, Programmamanager Energie en Klimaat bij de Regio Noord- Limburg (RES)
- ” Cor Smits, Gemeentesecretaris Etten-Leur
- ” Frans Stienen, vml. Wethouder Gemeente Helmond en Gemeente Asten
- ” Bart Swanenvleugel en Douwe Wielenga, RLI (traject Vergeten Nederland)
- ” Patrick Vermeulen, Directeur-bestuurder Het PON/Telos
- ” Joyce Vermue, Burgemeester Gemeente Zundert
- ” Kees-Jan de Vet, Dijkgraaf bij Waterschap Brabantse Delta, lid Raad voor het Openbaar Bestuur

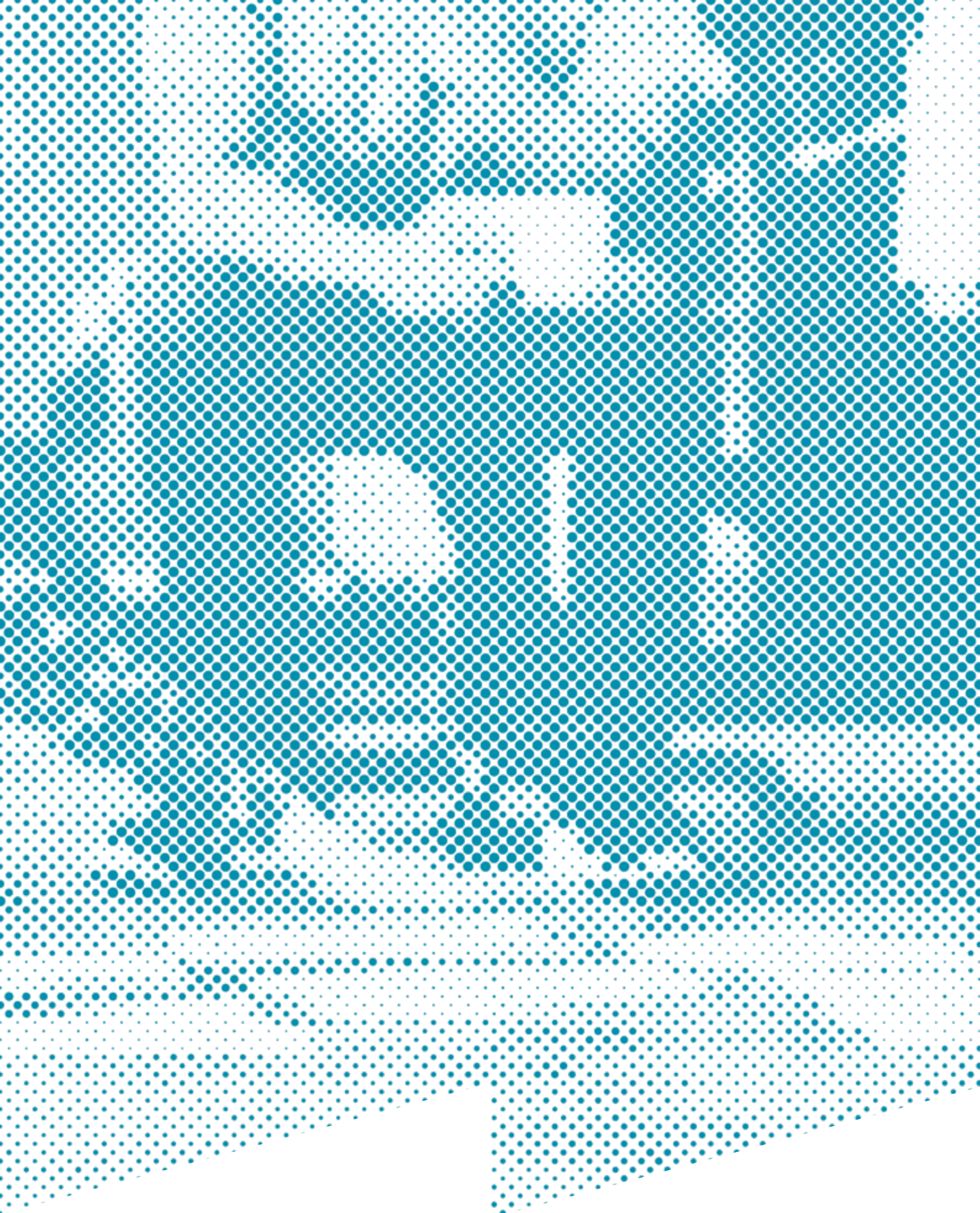
LITERATUUR

- *Aanbieding bouwstenen beleidskader decentraal bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, februari 2022
- *Actuele kwestie, klassieke afweging*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist, 2021
- *Aftreden of optreden? Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz, 2021
- *Agenda van Brabant. Traditie en technologie*. Provincie Noord-Brabant, april 2010
- *Anders kijken, een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Janny Bakker-Klein, 2019
- *Atlas van Afgehaakt Nederland, over buitenstaanders en gevestigden*. Josse de Voogd, René Cuperus, december 2021
- *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Wouter Mensink, maart 2021
- *BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2023*. BDO Accountants & Adviseurs, januari 2023.
- *Bijlagen Conflicten over verduurzamingsplannen dicht bij huis*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Wouter Mensink, februari 2021
- *Boeren langs beken aan banden: 'Dit raakt 10 tot 30 procent van de landbouwgrond in de regio'*. Eindhovens Dagblad, Jens Verhagen, mei 2022
- *Bouwen aan vertrouwen*. CAOP, Anchrit Wille, maart 2022
- *Bouwen aan vertrouwen*. CAOP, Casper van den Berg, maart 2022
- *Bouwen aan vertrouwen*. CAOP, Frits van der Meer, september 2021
- *Bouwen aan vertrouwen*. Hoogleraren benoemen pijnpunten en geven visie. CAOP, Frits van der Meer, Jaap Uijlenbroek, Marc van der Meer, 2022
- *Brabant zijn wij. Samen vormgeven aan de toekomst van Brabant*. BrabantKennis, Jos van den Broek, juli 2021
- *BrabantStad bestuurders over de toekomst van het huis van Thorbecke*. [Brabantstad.nl](https://brabantstad.nl), december 2020
- *Brief Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Christianne van der Wal-Zeggelink, juni 2022
- *Burgerperspectief mist bij energietransitie*. Binnenlands Bestuur, Martin Hendriksma, april 2022
- *Conflicten over verduurzamingsplannen moeilijk te voorkomen*. Binnenlands Bestuur, Michiel Maas, maart 2021
- *De achterkant van de meritocratie 'In Haren zit je natuurlijk wel goed'*. De Groene Amsterdammer, Rasit Elibol, Jaap Tielbeke, juni 2021
- *De barricaden op! Waarom bewoners op zoveel plekken in Brabant in verzet komen*. Brabants Dagblad, Roy van der Lee, september 2021
- *De kracht van de raad. Onderzoek naar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college in Noord-Brabant*. Het PON/Telos, Henk J.M. Leenders, Daphne van de Ven, mei 2022
- *Dialect van ons regionale ontwikkelingsstreven*. FSP, Rijksuniversiteit Groningen, Marijn Molema, januari 2022
- *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), juni 2021
- *Een patroon van onvermogen*. De Groene Amsterdammer, Marcel ten Hooven, september 2022
- *Een procesevaluatie naar VABIMPULS vanuit het perspectief van de boer*. AVANS Hogeschool, BrabantAdvies, Jelle Scheepers, 2022

- *Een procesevaluatie volgens de theorie van Swanborn naar VABIMPULS als belangrijk instrument in de 'Brabantse Aanpak Leegstand', onderzoeksrapport.* VABIMPULS, Jelle Scheepers, februari – juli 2022
- *Effectief Sturen met Multi-level Governance, snel en slim schakelen tussen schalen.* NSOB, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen, 2018
- *Eindrapportage Betrokken bij klimaat, burgerfora aanbevolen.* Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat, maart 2021
- *Emanciperende appjes, niet op het logo drukken.* De Groene Amsterdammer, Sacha Hilhorst, Pieter Hilhorst, Albert-Jan Kruiter, 16 mei 2018
- *Energie en democratie Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt.* University of Twente, RES, Marcel Boogers, oktober 2019
- *Energieagenda 2019-2030.* Provincie Noord-Brabant, december 2018
- *Energiek en innovatief! Samen stap voor stap over op duurzame energie in onze regio.* RES Metropool Eindhoven, maart 2021
- *Engelen bestaan niet. De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht.* Arno Visser, Paul Frissen, Kitty Nooy, januari 2022
- *Enorme vervangingsvraag bij gemeenten op handen.* Binnenlands Bestuur, Hans Bekkers, 25 augustus 2021
- *Evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant.* GovernEUR Erasmus, Jitske van Poperink-Verkerk, Aike Janssen, Mike Duijn, Geert Teistman, 26 februari 2019
- *Evaluatie van de provinciale beleidsregels intern en extern salderen, managementrapport.* IPO, juli 2021
- *Feiten & Cijfers Laaggeletterdheid.* Maastricht University, september 2018
- *Geef richting, maak ruimte!* Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, november 2021
- *Gemeenten houden miljarden over.* Binnenlands Bestuur, ANP, 7 oktober 2022
- *Het blijft vreselijk stinken in Deurne: 'Soms is het niet te harden'.* Omroep Brabant, 2 mei 2022
- *Het is kommer en kwel met de democratie: overal spelen bestuurders elkaar de bal toe.* De Volkskrant, Kustaw Bessems, 11 maart 2022
- *Het stinkt in Deurne; aantal bezwaren vanwege geuroverlast stapelt zich op.* Deurne Media Groep, Ivo Boudewijns, 27 februari 2022
- *Het Waternet Participatie-framework, visie, toolkit en voorbeelden.* Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, gemeente Amsterdam, 2020
- *Hoge gasprij's jaagt Brabantse ambities met aardwarmte alleen maar aan.* Brabants Dagblad, Paul Driessen, oktober 2021
- *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019.* Sociaal Economische Raad (SER), augustus 2019
- *Hoofdpijnenbrief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, januari 2022
- *Ik niet integer, jij niet integer!* Binnenlands Bestuur, Wouter Boonstra, 01.02.2021
- *Integraal gebiedsgericht werken in de RES, position paper.* Over Morgen, Marnix Brongers, februari 2021
- *Inwoners gemeente krijgen meer in melk te brokkelen.* Binnenlands Bestuur, Yolanda de Koster, juli 2021
- *Ja, maar... Reflecties op de participatiesamenleving.* BOOM/Lemma, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, 2014
- *Juridiseren of participeren bij omgevingsbesluiten? De omgevingsdialoog in de omgevingswet: een bijsluiter.* Bindend Besturen in Brabant (BBB), 2022
- *Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur.* Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, 20 januari 2023
- *Kamerbrief Contourennota financieringssysteem medeoverheden.* Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot, juli 2022

- *Kijk op Facebook, niet naar de NOS.* De Groene Amsterdammer, Gizelle Mijnlieff en Jaap Tielbeke, 25 augustus 2021
- *Klimaataakkoord.* Juni 2019
- *Klimaatbeleid en de samenleving. Een korte samenvatting van inzichten uit het SCP-onderzoek op het vlak van duurzame samenleving.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Yvonne de Kluizenaar, Christine Carabain, Anja Steenbekkers, oktober 2020
- *Legitimiteit gezocht. Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans, 2021
- *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?* Tilburg University, Marcel Boogers, Sabine van Zuydam, Julien van Ostaaijen, 2021
- *Macron heeft ons verraden.* De Groene Amsterdammer, Angela Dekker, 28 juli 2021
- *Met NOVI naar een hoger NIVO, essay.* Stuurgroep NOVI de Peel, Paul Bleumink (BCI), Barend Bekamp (BCI), Wiebren Kuindersma (WUR), mei 2021
- *MRE & SGE regionale opgaven, Rekenkamerrapport.* Rekenkamercommissies Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoen en Waalre, november 2021
- *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur.* D.J. Elzinga, december 2021
- *Nederlandse code voor een goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009
- *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.* Adviescommissie Vergunningverlening, maart 2021
- *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, coalitieakkoord 2021-2025.* VVD, D66, CDA, ChristenUnie, december 2021
- *Ondersteuning gemeenteraad ondermaats.* Binnenlands Bestuur, Yolanda de Koster, 20 februari 2020
- *Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit.* Oratie van prof. dr. C. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de bestuurskunde, met speciale aandacht voor het openbaar bestuur en maatschappelijke democratie aan de Universiteit Leiden, 16 september 2022.
- *Ontbindend en bindend besturen van de omgeving. Omgaan met juridisering van omgevingsbesluiten.* Stavros Zouridis, Eva Wolf en Feie Herkes, 2022
- *Op de vlucht voor de vrijheid.* De Groene Amsterdammer, Hans Schnitzler, oktober 2021
- *Perspectieven voor agrarische ondernemers.* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Henk staghouwer, juni 2022
- *Praktisch denken, doen en organiseren. Concrete stappen vooruit zetten in 17 GGA-gebieden én algehele uitvoeringskracht groen-blauwe-opgave versterken!.* Provincie Noord-Brabant, Joris Hogenboom, Erik de Ridder, Hendrik Hoeksema en Mary Fiers, februari 2022
- *Provinciale Staten, versterk uw positie! Bestuurlijke vernieuwing in de Provinciale Staten van Noord-Brabant.* BrabantAdvies, Alwin Groen, Henriëtte Rikkoert, januari 2019
- *Publieke waarde creëren: de burger is je klant niet.* ABD Blad, Mark Moore, maart 2019
- *Reflectie nodig op polarisering door media en bestuur.* Binnenlands Bestuur, Wouter Boonstra, 4 maart 2021
- *Reflexen én reflectie: raadsleden en de regio.* BrabantKennis en Het PON & Telos, Jos van den Broek, Piera Fehres, Marijn van Asseldonk, Mariëlle Blanken, Mirjam Smulders, 2022
- *Regie in de Regio, De Gids voor Regionale Samenwerking.* KokxDeVoogd, Dirkzwager legal & taks, 2021
- *Risico's en kansen van digitalisering vanuit politiek-bestuurlijk perspectief.* BrabantAdvies, Leo Dubbeldam, Alwin Groen, Theo Poiesz, Ben Kokkeler, Henk de Poot, Merel Weitering, Steven van der Minne, mei 2018

- *Samen Sterk in Brabant, evaluatie 2017 en doorkijk 2018*. Samen Sterk in Brabant, 20 september 2018
- *Samen zijn we sterk. De burger en het klimaat- en energiebeleid: een reflectie*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Christine Carabain, Yvonne de Kluizenaar, december 2019
- *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste politieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Raad van State, november 2006
- *Staat van het Bestuur 2020*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2020.
- *Stankoverlast in Nederland: dit is wat Zembla erover ontdekte*. BNNVARA, 5 mei 2022
- *Startnotitie 'Vergeten' Nederland*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, commissie 'Vergeten' Nederland, 4 mei 2022
- *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Christianne van der Wal-Zeggelink, juni 2022
- *Startnotitie thema 'Samen'*. Provincie Noord-Brabant, december 2020
- *Startnotitie toekomstbestendig bestuur*. Provincie Noord-Brabant, april 2022
- *Sterk bestuur voor de opgaven van morgen. Een tussenbalans en vooruitblik op het programma Sterk Bestuur, Statennotitie*. Provincie Gelderland, 2022
- *The New Common. How the covid-19 pandemic is transforming society*. Springer, Emile Aarts, Hein Fleuren, Margriet Sitskoorn, Ton Wilthagen, 2021
- *TI-NL kritisch bij evaluatie implementatie OESO-verdrag tegen omkoping*. Transparency International Nederland, Lotte Rooijendijk, februari 2020
- *Toekomst openbaar bestuur*. Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, K.H. Ollongren, oktober 2019
- *Tot hier en nu verder! Reflectie van regionale ontwikkeldagen*. Andersson Elffers Felix, mei 2019
- *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*. NSOB, Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen, Marije Huiging, 2021
- *Uitvoeringsagenda Energie 2021 – 2023. Haalbaar, betaalbaar en met draagvlak*. Provincie Noord-Brabant, februari 2021
- *Uitvoeringsagenda Interbestuurlijk Toezicht 2021*. Provincie Noord-Brabant, januari 2020
- *Uitvoering gebiedsgerichte werkwijze: waar knelt het? Lerende doorstart-evaluatie – lessen uit de praktijk*. Bureau ZET, Harm Blanken en Henk ten Holt, november 2021
- *Van 3 decentralisaties naar 3-dimensionaal, een pleidooi voor ruimte*. Instituut voor Publieke Waarden, Albert Jan Kruiter, Eelke Blokker, Harry Kruiter, juni 2013
- *Van onderop. De (on)macht van de gemeenschap*. BrabantKennis, Gerard Rooijackers, 2019
- *Veelbelovend. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021*. Sociaal Economische Raad (SER), januari 2022
- *Verkenning naar de stand van het openbaar bestuur in Brabant*. Op zoek naar de rode draden uit de interviews. Provincie Noord-Brabant, februari 2022
- *Vertrouwen in burger in gemeente daalt gestaag*. Binnenlands Bestuur, februari 2022
- *Vertrouwen komt te voet maar niet vanzelf. Hoe burgers, boeren, overheid en gezondheidszorg polderen in Brabant*. Provinciale Raad Gezondheid (PRG), Mariet Paes, november 2012
- *VNG over Rutte IV: valse start nieuw kabinet*. Binnenlands Bestuur, Yolanda de Koster, december 2021
- *Vraag gemeenten naar personeel stabiel op hoog niveau*. Binnenlands Bestuur, Hans Bekkers, februari 2022
- *Waar een wil is, is een (om)weg. Sociale innovatie in de energietransitie*. Provincie Noord-Brabant, Enpuls, Erik van Stokkom, Lotte Meijer, Martijn Messing, Jurgen Roovers, 2022
- *Whitepaper De kortste route naar een groener Europa*. Signify, 2021
- *Wie neemt regie over de nationale regie in de ruimtelijke ordening?* 23 mei 2022
- *Zembla-uitzendingen 'Stank en strijd - deel 1'* 22 april 2022 en *'Stank en strijd - deel 2'* 28 april 2022, BNNVARA



BRABANTADVIES