



KRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

Panorama Krachtig Brabants Bestuur
Essay bij de start van een project

*Prof. dr. ir. Hans Mommaas
Drs. Wim Haarmann*



Uitvoering:



Opdrachtgevers:

Provincie Noord-Brabant



Documentnummer: 11.059

Warandelaan 2
5037 AB Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

T 013 - 466 87 12
F 013 - 466 34 99
telos@uvt.nl
www.telos.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Maatschappelijke opgaven	5
2.1	Inleiding	
2.2	Ruimtelijk economische ontwikkeling in mondiaal perspectief	
2.3	Bestuurlijke taakoverdrachten/reorganisaties	
2.4	Bezuinigen en de noodzaak efficiënter te werken	
3	Het bestuurlijke landschap	12
3.1	Bestuurlijke hoofdstructuur: steden en de regio's	
3.2	Brabantstad: een stedelijk netwerk	
3.3	Vier regio's in vogelvlucht	
3.4	Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden (Visie Donner)	
4	Perspectieven op toekomstige samenwerking	20
4.1	Neem de noodzaak van samenhangende inhoudelijke en dynamische agenda's als uitgangspunt	
4.2	Bezie het bestaande bestuurlijke casco als een mogelijk bruikbaar platform voor samenwerking	
4.3	Thematiseer de positie van de raden	
4.4	Zet in op een versterking van de positie van maatschappelijke actoren	
4.5	Thematiseer de totstandkoming van een sterke regionale kennisagenda	
5	Literatuur	24

1. Inleiding

De provincie Noord-Brabant (PNB) en de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) verkennen hoe zij de slagkracht van het bestuur kunnen versterken om in de toekomst de maatschappelijke opgaven in de regio (onder meer zoals geformuleerd in de Agenda van Brabant) aan te kunnen. Het project *Krachtig bestuur in Brabant* wil daaraan een bijdrage leveren door het creëren van gezamenlijke beelden over de uitdagingen voor de bestuurlijke organisatie. De eerste stap betreft het creëren van een globaal beeld van die uitdaging met de bijbehorende kansen en opgaven. Dit globale beeld – *de panoramafoto* – dient vervolgens als vertrekpunt voor een verdergaande nulmeting van de bestuurlijke situatie. Daarbij zullen eerst voor de vier regio's en vervolgens voor de individuele gemeenten in Brabant SWOT's worden opgesteld. Aan Telos is gevraagd om het globale beeld te schetsen. Deze '*panoramafoto*' vormt het begin van een spreekwoordelijk fotoboek.

Het perspectief dat we innemen bouwt voort op onze publicaties *Afstand en Betrokkenheid* (Telos 2009) en *Focus op vernieuwing*; een reflectie vanuit de wetenschap op '*Vertrouwen in Brabant*' (Telos, 2011). We vertrekken vanuit de maatschappelijke opgaven waar bestuurlijk Brabant (provincie en gemeenten) op lange termijn voor staat. Deze bepalen vervolgens de wenselijke inrichting van de organisatie en de samenwerking. We onderscheiden opgaven op drie niveaus:

- regionaal strategische opgaven: hoe versterken en behouden we op een duurzame manier onze welvaart;
- bestuurlijke opgaven: welke taken moeten worden uitgevoerd en welke middelen staan daarvoor ter beschikking;
- opgaven met betrekking tot de bedrijfsvoering: hoe richten we de bestuurlijke organisatie zo in dat taken efficiënter en doelmatiger kunnen worden uitgevoerd. Het gaat daarbij o.a. om de inzet van instrumenten zoals ICT, out sourcing en Human Resource Management.

De opgaven zijn divers, ze spelen op uiteenlopende ruimtelijke schalen en kennen hun eigen context en dynamiek. Het is daardoor onmogelijk om ze netjes in één bestuurlijk verband te laten samenvallen. Dus is er samenwerking nodig. Maar die komt niet vanzelf tot stand. Daarvoor zijn platforms nodig waarop overheden met elkaar, met bedrijven en maatschappelijke organisaties tot gemeenschappelijke agenda's kunnen komen, met het bijbehorende gemeenschappelijke verhaal en de bijbehorende gemeenschappelijke aanpak. Het project *Krachtig Bestuur in Brabant* onderkent die noodzaak en wil de gemeenten stimuleren bij het zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking. In dit essay schetsen we, uitgaande van de uitdagingen waarvoor Brabant staat, een perspectief in die richting.

In dit essay starten we vanuit de maatschappelijke opgaven waarvoor Brabant staat. Vervolgens gaan we in op het bestuurlijk landschap. Tot slot schetsen we, vanuit een confrontatie tussen beide, perspectieven voor de toekomstige organisatie van de samenwerking.

2 Maatschappelijke opgaven

Mondiale ontwikkelingen raken Brabant op alle niveaus. Het SCP (2011) spreekt in dat verband van donkere wolken die boven Nederland samenpakken. Tot nu toe heeft Nederland de crisis goed doorstaan, beter zelfs dan de meeste andere Europese landen. De vooruitzichten worden echter somberder. De economie groeit minder dan verwacht en het overheidstekort zal verder oplopen, met extra bezuinigingen en aantasting van de koopkracht als gevolg. De economische crisis zal dus gevolgen gaan hebben voor de kwaliteit van leven van veel Brabanders (SCP, 2011). Ook de gemeenten krijgen meer en meer van doen met de gevolgen van de crisis. Enerzijds direct, door bezuinigingen en taakoverdrachten van rijkswege, en anderzijds indirect door de wijze waarop effecten van de economische crisis zich doorvertalen naar de gemeente (dalende inkomsten uit grondexploitatie en belastinginkomsten, hogere sociale lasten). Het vraagt van gemeenten om scherp te opereren in het economisch-strategische veld, overigens zonder daarbij andere omgevingsbelangen uit het oog te verliezen.

Ruimtelijk economische ontwikkeling in mondiaal perspectief

In de context van de crisis moeten de Brabantse regio's meer dan ooit voldoende zijn toegerust voor het aanpakken van maatschappelijk-strategische opgaven. Deze hebben eerst en vooral betrekking op de positie van Brabant in de wereldeconomie. Wat komt er op Brabant af aan mondiale economische ontwikkelingen? Hoe houden we in de toekomst voldoende 'trek in de schoorsteen'? Het regionale economisch-ruimtelijke ontwikkelvermogen staat niet op zichzelf, maar hangt in toenemende mate samen met de regionale kwaliteit van leven in de ruime zin van het woord, ook in een sociaal-cultureel en ecologisch opzicht. De *Duurzaamheidbalans Brabant 2010* formuleert de opgaven vanuit het perspectief van een duurzame ontwikkeling. De Agenda van Brabant sluit hier op aan en formuleert de provinciale strategische ontwikkelopgaven. De vier regio's hebben in het verlengde daarvan vanuit intergemeentelijk verband vervolgens hun strategische opgaven geformuleerd.

Concurrerende stedelijke regio's

Vanuit een mondiaal perspectief is de opgave in algemene zin helder: het behoudt van het concurrentievermogen in het licht van een toenemende mondiale concurrentie om schaarse productiefactoren (energie, grondstoffen, arbeid, kapitaal, kennis), meer efficiënte productieprocessen (informatisering, eco-efficiency, biobased economy) en vernieuwende product-markt combinaties (innovatie, creativiteit). De Brabantse regio staat daarbij voor de uitdaging om scherpe focus te houden op haar positie in de zogenaamde Europese 'blauwe banaan': de band van verstedelijkte regio's die loopt van Zuidoost Engeland en het Noordwest Europese deltagebied (Randstad - Vlaamse Ruit - Brabantstad) via het zuiden van Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk naar het noorden van Italië (Piemonte). Deze stedenband vormt in meer dan één opzicht de 'backbone' van de Europese economie.

Stedelijke regio's binnen dit ruimtelijke verband profiteren enerzijds van hun gedeelde positie in dit netwerk, gebaseerd op de manier waarop productie-eenheden, kennis en logistiek met elkaar interacteren, anderzijds zijn zij in verscherpte mate met elkaar in concurrentie.

Kwaliteiten van de regio

In recent onderzoek is veel aandacht voor het belang van stedelijke regio's als een samenhangende ruimtelijke schaal van planning en ontwikkeling (CPB 2010, PBL 2011, Musterd & Murie 2010, Simmie & Martin 2010). De stedelijke regio wordt meer en meer de schaal voor strategisch handelen. Op dat schaal-niveau valt een combinatie van kwaliteiten te mobiliseren die van belang zijn in het kader van de regionaal-economische concurrentie. Succesvolle stedelijke regio's weten drie typen combinaties te realiseren:

a. regionale economische samenhang.

Allereerst is een onderscheidende en samenhangende combinatie van productiefactoren van belang. Daarbij gaat het niet alleen om ruimte en investeringskapitaal, maar ook om goed toegeruste arbeidsmarkten, een onderscheidende logistieke infrastructuur (multimodaal) en toegang tot specialistische vernieuwende kennis (innovatie). Juist naar de combinatie van deze factoren zijn bedrijven op zoek bij hun vestigingsplaatskeuze. Daarbij hoort een regionaal economisch verhaal dat de verschillende elementen (kennis, kunde, kassa) op een mobiliserende manier bij elkaar brengt. Een mobiliserend strategisch verhaal (themativering) maakt regio's leesbaar, verhoogt betrokkenheid en geeft een gevoel van richting. Van de andere kant moet het strategische verhaal voldoende ruimte laten voor vernieuwing, verrassing, nieuwe combinaties.

b. combinatie van 'hard' en 'zacht'.

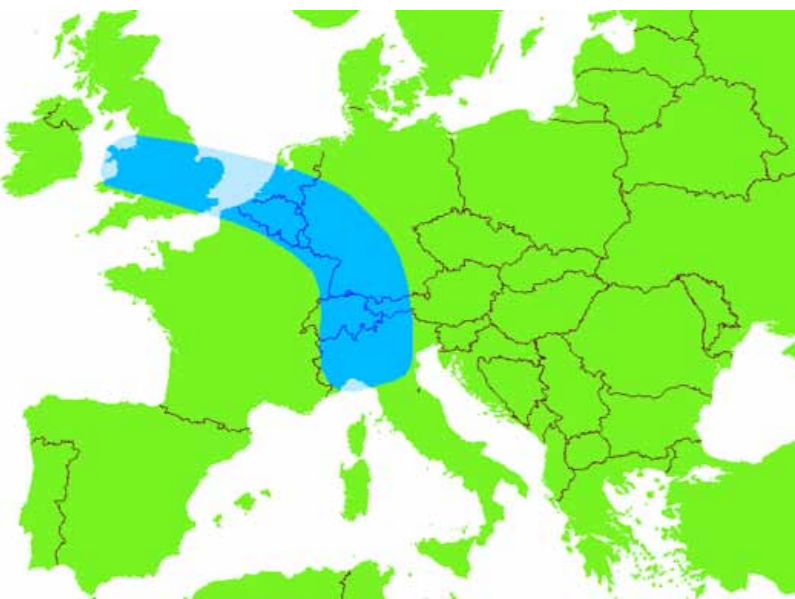
'Harde' factoren zijn direct verbonden met de productiecapaciteit van bedrijven (onderling verbonden productie-, innovatie- en valorisatieketens). 'Zachte' factoren leveren in een meer indirecte of voorwaardelijke zin hun bijdrage aan het vestigings-klimaat (mee-koppelende belangen). Hier duikt uit de literatuur het belang op van een onderschei-

dende publiek-private infrastructuur van voorzieningen, niet alleen vanwege het directe economische effect (toenemende belang creatieve, sportieve en retail economie), maar ook vanwege de bijdrage aan het prestige van plekken, het faciliteren van netwerken en ontmoetingen, een voedingsbodem voor ontwikkeling, vriendschapsbanden, nieuwsgierigheid, een stedelijke 'quality of life'; (Marlet & Poort 2010, Musterd & Murie 2010, Van der Poel 2011). Daarvoor is massa nodig: een stedelijke agglomeratie met een voldoende breed samengesteld publiek om onderscheidende voorzieningen overeind te houden, aansluitend bij de schaal van het alledaagse leven: "Daily Urban System" (PBL, 2011).

c. combinatie van stad en land:

hierbij gaat het om stedelijke regio's die in hun regionale verband stad en land met elkaar weten te verbinden. Dat is allereerst van belang vanwege de wenselijkheid van een voldoende differentiatie van onderscheidende woonleefmilieus, zowel hoogstedelijk als landelijk, die plaats biedt aan uiteenlopende leefwerelden (beta en gamma, jong en oud, alleenstaand en gezinsgebonden, man en vrouw). Zeker waar duidelijk wordt dat werk in toenemende mate wonen volgt in plaats van andersom, zijn dergelijke in elkaars nabijheid gelegen onderscheiden woonleefmilieus van kritisch belang. Maar de combinatie van stad en land is ook van belang vanwege de toenemende noodzaak om slimmer om te gaan met stoffenstromen. Waterhuishouding, energievoorziening, afvalverwerking en voedselvoorziening; stedelijke regio's staan voor de opgave om deze zaken duurzamer in te richten. Dat is zowel economisch van belang (de efficiëntere organisatie van stoffenketens als productiefactor) als ecologisch (de eindigheid van vele grondstoffen).

Al deze onderscheidende samenhangen verwijzen naar de noodzaak om de stedelijke regio te benaderen als een samenhangende ruimte voor gericht (intentioneel) handelen, met de noodzaak van regionale clustervorming (gedeelde institutionele omgeving, gedeelde kennis, onderlinge waardeketens), én de wenselijkheid van de doordenking van de stedelijke regio als een samenhangend ecosysteem. Juist Brabant heeft hier kansen, meer nog dan de Randstad; vanwege de positie van de regio in de centrale logistieke as van Europa (oost-west/noord-zuid), vanwege de aanwezige combinatie van kennis en nijverheid, vanwege de verbinding van stad en land, vanwege een onderscheidende culturele identiteit. Maar dan moeten die kwaliteiten wel worden onderkend, op een doordachte manier met elkaar in verband gebracht en internationaal gepositioneerd. Waar Brabant bijvoorbeeld in achterblijft zijn stedelijke voorzieningen van een onderscheidende schaal en programma, gedragen door een grote bevolkingsdichtheid (benodigde massa voor zowel grootschalige als niche voorzieningen).



'Blauwe banaan'

De agenda van Brabant en de regionale agenda's

De Agenda van Brabant formuleert de strategische uitdagingen zoals die voor de komende tijd op de provincie afkomen. Het uitgangspunt is dat Brabant om succesvol te kunnen zijn en mee te kunnen komen – ook na de schok van de financieel-economische crisis – moet blijven voldoen aan de eisen die de kenniseconomie stelt. Kennis is in toenemende mate internationaal en beweegt zich steeds vrijer over de wereld. Regio's over de hele wereld zijn in verhevige mate met elkaar in concurrentie voor het aantrekken, vasthouden en benutten van vernieuwende kennis. Voor Brabant als belangrijke industriële kennis en innovatieregio betekent dit enerzijds dat kennis van buiten gemakkelijker bereikbaar wordt. Daardoor kan de eigen kwaliteit toenemen. Anderzijds kan kennis ook gemakkelijker naar elders wegvloeien en zo de eigen positie ondermijnen.

De Agenda van Brabant formuleert vijf meer algemene ontwikkelopgaven:

- realiseren van een sterk stedelijk netwerk;
- investeren in vitaal landschap;
- op peil houden van economische vernieuwing en innovatie;
- versterken van effectieve samenwerking en het organiseren van internationale profilering van Brabant. Daarbij wordt ingezet op logistiek, maintenance, biobased economy, high-tech systems en materialen, life sciences en medische technologie, food en nutrition. Deze thema's worden gekoppeld aan de vier regio's: Zuidoost, Noordoost, West en Midden.

De regio's moeten goede vestigingscondities bieden voor kennisintensieve bedrijvigheid en de aanwezige kennisnetwerken combineren.

Daaraan worden drie opgaven verbonden:

- het vergroten van de sociale veerkracht van de Brabantse samenleving;
- het vernieuwen van de economische vitaliteit;
- het anticiperen op de uitdagingen die de klimaatverandering en het daarmee verbonden energievraagstuk stelt.

Om de gestelde opgaven te realiseren dient in de volgende domeinen te worden geïnvesteerd:

- kennis en duurzame innovatie: clustervorming en campusontwikkeling;
- bereikbare regio: goederen vervoer en interne bereikbaarheid als onderdeel van de leefomgeving;
- leefklimaat: topvoorzieningen (Olympisch plan en Culturele Hoofdstad);
- Brabants Mozaïek: een aantrekkelijk woon- en leefomgeving in stad en land;
- natuur en landschap: een landschappelijke omgeving die complementair is aan de stedelijke cultuur en voorzieningen.

Cruciaal in de Agenda is de samenwerking met het bedrijfsleven en de maatschappelijke partners. Investeringsmoeten een multiplier-effect hebben. De provincie wil zelf (risicovol) investeren (vooral in het vestigingsklimaat) om op deze wijze gunstige condities te scheppen voor private investeerders.

In het verlengde van de Agenda van Brabant werken gemeenten in de vier regio's samen aan de ontwikkeling en realisatie van regionale werkagenda's (zie volgende hoofdstuk). Wanneer we die agenda's naast elkaar leggen dan valt op dat ze veel overeenkomsten hebben. Het gaat over:

- bereikbaarheid;
- vestigingsmilieus en clustering;
- innovatie en kenniseconomie;
- arbeidsmarkt;
- vitaliseren van landelijk gebied;
- duurzame ontwikkeling en energie.

De regionale werkagenda's sluiten aan op de Agenda van Brabant. Brabant wordt gezien als een kennisintensieve regio met sterke clusters rond technologie, food, health, logistiek en maintenance en automotive. Ook wordt in alle regio's onderkend dat het leefklimaat een cruciale vestigingsfactor is en dat het nodig is dit blijvend te versterken.

De vraag die hier speelt is hoe de regio's de Agenda van Brabant het meest optimaal kunnen oppakken. Hoe kan het beste worden aangesloten op de specifieke fysieke, bestuurlijke, culturele en sociale kwaliteiten van de regio's? Maatwerk en regiospecifieke invulling zijn daarbij vereist. De logistieke sector bijvoorbeeld is niet in één regionaal verband te omvatten, logistiek en maintenance zijn anders georganiseerd dan food en high-tech. Voorwaarde voor die specifieke invulling is een goede en gedeelde kennis van het samenhangend functioneren van ruimtelijke, sociale en ecologische systemen (arbeidsmarkt, mobiliteit, water, energie) en de mogelijkheden van maatschappelijke partners om daar, in wisselend verband, een bijdrage aan te leveren. We komen daar in het laatste hoofdstuk op terug.

Bestuurlijke taakoverdrachten/reorganisaties

Naast de bovenbeschreven regionaalstrategische opgaven, die vooral het gevolg zijn van verschuivingen in mondiaal-regionale verhoudingen, krijgen gemeenten ook te maken met opgaven die een gevolg zijn van verschuivingen in onderlinge bestuurlijke taken. Deels gaat het om ontwikkelingen die al langer in gang zijn gezet, zoals de decentralisatie van taken in het kader van de ruimtelijke ordening. Maar met het aantreden van het huidige kabinet zijn dossiers 'op scherp' gezet en is het aantal te decentraliseren of juist op te schalen c.q. te reorganiseren taken drastisch toegenomen. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de Tweede Kamer de beleidsvrijheid van de

gedecentraliseerde taken en budgetten wil beknotten, bijvoorbeeld door per motie te pleiten voor nadere regels bij de overheveling van de AWBZ. Zo verliezen gemeenten de mogelijkheden voor maatwerk en de kansen om efficiënter en effectiever te werken. Er vinden overigens ook decentralisaties naar de provincies plaats zonder een adequate vergoeding van de uitvoeringskosten. Het lijkt er volgens het IPO op dat de decentralisaties vooral financieel gemotiveerd zijn en niet primair zijn ingegeven door een visie op de meest wenselijke bestuurlijke verhoudingen.

Taakoverdrachten/reorganisaties vinden plaats op de volgende terreinen:

- decentralisatie Jeugdzorg van provincie naar gemeenten;
- decentralisatie uitvoering deel AWBZ van Rijk naar gemeenten;
- de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwv);
- de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- de doorvoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening;
- de decentralisatie en deregulering waarbij de provincies verantwoordelijk worden voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid;
- de regionalisering van het veiligheidsbeleid (veiligheidsregio);
- de regionalisering van de uitvoering milieuvergunningen (RUD's).

Recent onderzoek naar de gevolgen van decentralisatie van rijksbeleid naar gemeenten in de periode 1993 – 2008 laat zien dat de druk op gemeenten is toegenomen, maar dat gemeenten niet overbelast zijn geraakt. Het lokaal bestuur heeft een grote veerkracht getoond door creatief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Behalve van outsourcing van taken naar grotere gemeenten of inhuur van externe adviseurs, is daarbij vooral gebruik gemaakt van een verdieping of verbreding van inter-gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Door sommige kleinere gemeenten wordt herindeling overwogen. Decentralisatieoperaties blijken aldus op verschillende manieren een impuls te hebben geven aan de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht (Boogers, 2008). De gemeenten hebben bewezen dat zij in staat zijn nieuwe taken op zich te nemen, de vraag is echter hoe dat kan als er gelijktijdig bezuinigd moet worden, de lasten toenemen en de overige inkomsten teruglopen.

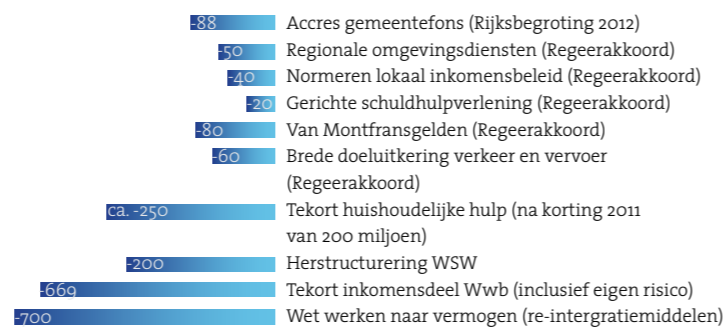
Bezuinigen en de noodzaak efficiënter te werken

Het streven naar een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering om te komen tot een betere dienstverlening en kostenbeheersing is goed beschouwd een permanente opgave voor iedere professionele organisatie. In de markt worden organisaties snel afgerekend op inefficiënties, maar in de publieke sector is een dergelijk mechanisme minder eenduidig aanwezig. Daar is men sterker aangewezen op het organisatorische ‘geweten’ binnen de politieke en/of ambtelijke omgeving. In tijden van recessie en bezuinigingen dringt de noodzaak tot efficiënte bedrijfsvoering echter meer nadrukkelijk op de voorgrond. Gemeenten krijgen daarbij te maken met drie elkaar versterkende ontwikkelingen, namelijk bezuinigingen vanuit het Rijk, verminderde inkomsten en hogere lasten vanwege de crisis en taakoverdrachten.

Het SCP meet jaarlijks de relatie tussen de gemeentelijke prestaties en uitgaven. Uit de meest recente rapportage blijkt dat de uitgaven van de gemeenten in de periode 2004-2009 jaarlijks met 1,3% zijn gegroeid, maar dat de groei van de productie daarbij met 0,7% is achtergebleven. Wel is er op een aantal terreinen sprake van kwaliteitsverbetering.

Echter in dezelfde periode blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks 2,5% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product. Een kostenstijging overigens die vergelijkbaar is met andere (semi-) publieke sectoren als zorg en onderwijs. De opgave voor de gemeenten is dan ook de productiviteit te verhogen door slimmere organisatie. Dat dit kan bewijst de uitvoering van de WMO waar bij gelijkblijvende productie sprake is van een kostprijzdaling van 2% (SCP, 2011).

De recente bezuinigingen, de taakoverdrachten/reorganisaties en de effecten van de economische crisis zijn in de bovengenoemde rapportage nog niet meegenomen. De VNG heeft die in haar reactie op de rijksbegroting 2012 wel in beeld gebracht. Daaruit wordt duidelijk dat de inkomsten van gemeenten flink onder druk komen te staan.



De verwachting is dat de groei van het gemeentefonds de komende jaren zal achterblijven bij de kosten voor de gemeentelijke taakuitvoering. Voor afzonderlijke gemeenten is niet alleen van belang dat de omvang van het gemeentefonds en de doeluitkeringen in totaliteit beperkt wordt, maar ook de verdeling tussen gemeenten zal gaan veranderen. In 2013 zal een nieuw verdelings-systeem worden ingevoerd, onduidelijk is nog hoe de herverdeling zal uitpakken. Maar ondanks een beperking van het effect tot 15 Euro per inwoner kan het gedurende enkele jaren tot aanzienlijk budgettaire aanpassingen leiden (Allers, 2011). De VNG pleit er dan ook voor die interne herverdeling uit te stellen tot duidelijk is wat de gevolgen zijn van de vele decentralisaties.

De gemeenten kunnen op twee manieren reageren op financiële krapte. Ze kunnen de uitgaven verlagen of hun inkomsten vergroten. Door de beperkte mogelijkheden voor tariefsverhoging (belasting en leges), zal de krapte in de praktijk grotendeels moeten worden opgevangen door omvangrijke ombuigingen (Allers en Houden, 2010). Een alternatieve mogelijkheid is te lenen. Gemeenten zijn nog steeds zeer kredietwaardig. De vraag is echter hoe lang nog. De schulden van de Nederlandse gemeenten zijn, zo blijkt uit gegevens van het CBS, in 2010 verder gestegen van €47,9 miljard naar €52,2 miljard. Met name bij krimpgemeenten is het belangrijk de aandacht te richten op de verhouding tussen de toekomstige inkomsten en de toenemende schulden.

Wat de precieze gecombineerde effecten zullen zijn van de crisis en bezuinigingen is nog onduidelijk. Daarbij speelt niet alleen de onzekerheid over de financiële bijdragen van het Rijk, maar ook de onduidelijkheid over wat het Rijk nu verwacht van gemeenten in het kader van de aanstaande decentralisaties.

Een groot aantal decentralisatiemaatregelen moet per 1 januari 2013 al zijn beslag krijgen. Bestuurlijk gezien is dat al overmorgen. De tijd begint te dringen (Allers, 2011).

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek van Price Waterhouse Coopers blijkt dat de Nederlandse gemeenten de impact van de crisis hoger inschatten dan veel buitenlandse gemeenten. Bij de Nederlandse gemeenten bestaat een sterker besef dat het maatschappelijke bestel er in de toekomst heel anders uit zal komen te zien en dat gemeenten met grote veranderingen te maken zullen krijgen. Er lijkt bij Nederlandse gemeenten meer draagvlak te zijn om drastische strategische keuzes te maken. De onderzoekers zien in de crisis een enorme kans voor gemeenten om zaken te hervormen en veranderen. “Heilige huisjes zijn niet langer taboe en worden onderwerp van gesprek”. Hervormingen gaan niet vanzelf. Op alle beleidsvelden moet een gemeente zich afvragen welke rol en positie zij wil vervullen en welke taken daarbij passen. Er zullen duidelijke en fundamentele keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van rol en positie, taken, inzet van financiële middelen, organisatie en werkwijzen. Dat betekent voor veel gemeenten een forse transformatieopgave (Teunissen en Boelens, 2010).

3 Het bestuurlijke landschap

Nieuwe managementtechnieken, innovaties in de bedrijfsvoering en nieuwe technologieën maken het mogelijk effectiever en efficiënter te werken. Nieuwe leveringsmodellen kunnen ontwikkeld worden waarbij gemeenten een regierol vervullen in het aansturen van andere ketenpartners (overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partners).

Op een aantal terreinen is samenwerking mogelijk tussen gemeenten. Daarbij kan gedacht worden aan:

- het gezamenlijk uitvoeren van het HRM-management of het delen van ambtenaren;
- het delen van het uitvoeren van backoffice processen, zoals de verwerking van belastingaanslagen (West Brabant);
- het gezamenlijk ontwikkelen of inkopen van ICT-diensten;
- het inhuren van bestuursondersteuning (beleidscapaciteit) bij een andere gemeente.

De hoofdstructuur van ons openbaar bestuur wordt nog steeds gevormd door de inrichting van het Huis van Thorbecke. De discussie over de noodzaak en wenselijkheid om het openbaar bestuur bij de tijd te brengen is al bijna vijftig jaar oud. Ondanks diverse pogingen daartoe en het instellen van een aantal staatscommissies is het moeilijk gebleken om staatkundige of bestuurlijke vernieuwingen door te voeren. Zo liepen plannen voor een correctief referendum en een gekozen burgemeester vast in de Eerste Kamer. Nederland staat dan ook niet bekend om het doorvoeren van ingrijpende staatkundige vernieuwingen, wat niet wil zeggen dat er geen veranderingen hebben plaatsgevonden. Ten onrechte wordt bijvoorbeeld vergeten dat ook de Nederlandse deelname in de Europese Unie een belangrijke vorm van staatkundige vernieuwing is. De huidige Euro-crisis maakt duidelijk hoe belangrijk Europa is geworden. Een andere hervorming betreft de dualisering van het gemeentebestuur (PDC, 2011). Verder heeft de gemeentelijke herindeling in Brabant (van 185 in 1840, 131 in 1990 naar 67 in 2011) geleid tot schaalvergroting waardoor op z'n minst de fysieke afstand tussen bestuurder en burgers is gegroeid. Daarnaast zijn op verschillende beleidsterreinen bestuursregio's (veiligheid, zorg, economie en platteland), zelfstandige bestuursorganen en Wgr(+) gebieden ontstaan. Het resultaat is een bestuurlijke lappendeken met de daarbij behorende bestuurlijke drukte. Maar ook die lappendeken kan veranderen. Zo heeft het kabinet Rutte de nieuwe indeling van de arrondissementen gelijk getrokken met die van de tien politieregio's van de te vormen Nationale Politie, waardoor er iets meer uniformiteit is ontstaan (Zwan, 2011).

In de bestuurskundige literatuur is veel geschreven over de bestuurlijke inrichting en het ideale schaalniveau. Onder invloed van het governance denken, dat ontstaan is in reactie op de toegenomen complexiteit van vraagstukken en de weerstand vanuit de bestuurlijke organisatie

tegen veranderingen, is een opvatting ontstaan dat we met de bestaande structuur moeten leren leven en niet te veel tijd moeten steken in structuurdiscussies. Het vorige kabinet stelde zelfs een moratorium in voor welke bestuurlijke vernieuwing dan ook. Ook de VROM-raad en de Raad voor het Openbaar Bestuur wijzen in recente adviezen op de hardnekkigheid van de structuurdiscussie. Het gevoelige en complexe debat over de inrichting van het openbaar bestuur vormt de achtergrond waartegen de Brabantse gemeenten en de provincie de slagkracht van het openbaar bestuur moeten en willen vergroten. Hoe ziet die huidige bestuurlijke organisatie er uit en hoe is die beter in te zetten voor te verwachten opgaven/kansen?

Bestuurlijke hoofdstructuur: steden en de regio's

De bestuurlijke organisatie van Brabant kunnen we vergelijken met de verkeersinfrastructuur of de ecologische hoofdstructuur. Het zijn de hoofdwegen waarop de bestuurders acteren, hun activiteiten op elkaar afstemmen en samenwerking zoeken. De 67 gemeenten staan het dichtst bij de burger en zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de publieke dienstverlening. De provincie heeft naast haar eigen verantwoordelijkheden ook de taak te zorgen voor de noodzakelijke afstemming tussen gemeenten en vormt een schakel tussen gemeente en rijk.

Op allerlei terreinen vindt samenwerking en afstemming tussen gemeenten onderling en andere overheden plaats. Een quick scan levert de volgende samenwerkingsverbanden op:

- zeven reconstructiegebieden op de zandgronden en twee gebiedscommissies in West-Brabant;
- regionaal overleg Ruimte in de vier regio's;
- bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) met Rijk provincie, de B5-steden,

het SRE en de regio's West-Brabant, Midden-Brabant en Noordoost-Brabant, waarin ook andere stakeholders zoals de waterschappen, werkgeversorganisaties, de Brabantse Ontwikkel Maatschappij en natuurorganisaties worden betrokken;

- Regionaal Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit (6 regio's);
- Interreg regio's Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen;
- samenwerking ketenpartners water: o.a. rioleringsplannen;
- veiligheidsregio's;
- rechtsgebieden (ressorten en arrondissementen);
- Wgr Intergemeentelijke samenwerking. Samenwerkingsverbanden ten behoeve van grensoverschrijdende (maatschappelijke) opgaven of gezamenlijke uitvoering kunnen geregeld worden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies zoals verenigingen, stichtingen en NV's onder andere in de vorm van Shared Service Centra;
- Regionale Uitvoeringsdiensten;
- naast gebiedsindelingen die direct betrekking hebben op de publieke sector zijn er andere gebiedsindelingen ontstaan die gerelateerd zijn aan samenwerkingsverbanden tussen en binnen private en maatschappelijke sectoren (o.a. Kamer van Koophandelgebieden, toeristische promotiegebieden, natuurgebieden, GGZ regio's, etc.);
- Brabantstad (samenwerking 5 grote gemeenten).

Brabantstad: een stedelijk netwerk

Bij de aanpak van de regionaal-strategische opgaven, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst, spelen de steden een belangrijke rol. De vijf grootste steden (Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Helmond en Tilburg) werken onderling en met de provincie samen in Brabantstad. Dit samenwerkingsverband behartigt sinds 2001 de belangen van de steden en de regio richting Rijk. Op Europees niveau werkt men samen met andere stedelijke netwerken zoals het Regionalverband Ruhr en is men geassocieerd lid van Eurocities.

In de afgelopen periode 2008-2012 heeft Brabantstad gewerkt via een investeringsagenda van €1,4 miljard. Daarin zijn projecten uitgevoerd die gebundeld zijn in zes programmalijnen. Een aantal projecten heeft betrekking op alle vijf de steden en worden gezamenlijk uitgevoerd. De overige projecten worden door de steden afzonderlijk of in een combinatie met enkele partners opgepakt.

Er zijn 6 programmalijnen:

- Mooi: aantrekkelijke steden
- Schoon: groene steden
- Dynamisch: steden als motor
- Perspectiefrijk: kansrijke steden
- Bereikbaar: steden ontsloten
- Verbindend: stedelijke schakels

Recent zijn de contouren van een nieuwe strategische agenda voor de periode 2012 tot 2020 vastgelegd. De contouren vormen enerzijds het vertrekpunt voor de samenwerking van de partijen binnen Brabantstad en anderzijds het vertrekpunt voor een dialoog met maatschappelijke partners over de uitwerking van de agenda. De overkoepelende ambitie is om een internationaal concurrerend en duurzaam groeiend stedelijk netwerk te zijn met een blijvende positie in de top van Europese en mondiale kennisregio's. De focus ligt op kennis & innovatie en de toepassing daarvan om daarmee bij te dragen aan welvaart

en welzijn van de hele Brabantse samenleving. Daarbij streeft men naar een goede balans tussen economie ecologie en mens.

De sleutelopgaven voor Brabantstad in de periode 2012-2020:

- economische versterking door kennis, innovatie, valorisatie en betere aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt met een focus op hightechsystems, maintenance, logistics, food & pharma en social innovation (het creëren van nieuwe businessmodellen en marktmechanismen met meerdere stakeholders, gericht op het realiseren van maatschappelijke waarde);
- vergroten van de internationale allure en het internationaal bereik van Brabant door het realiseren van complementaire topvoorzieningen & topevenementen, alsook door het vergroten van de internationale bereikbaarheid;
- versterken van de ruimtelijke structuur van het stedelijk netwerk via robuuste verbindingen tussen stedelijke regio's en het toevoegen van kwaliteit en multi-modaliteit op de belangrijkste knopen;
- zorgen voor duurzame beschikbaarheid van schone energie en koesteren van vitaal landschap rond de steden als kapitale vestigingsplaatsfactor.

Een van de grootste uitdagingen is de vier inhoudelijke sleutelopgaven te vertalen naar programma's en projecten die in hoge mate bijdragen aan de doelen van Brabantstad en die de samenwerking kunnen versnellen. In tijden van grote bezuinigingen moeten scherpe keuzes gemaakt worden. Het rendement van publieke investeringen is daarbij bepalend: waar is het rendement in termen van economische structuurversterking en gerelateerde ruimtelijke en culturele structuurversterking het grootst? Waar zit de grootste multipliers? Maar ook: op welke manier kunnen slimme verbindingen gemaakt worden met maatschappelijke

partners en via internationale allianties? Welke projecten dragen het meeste bij aan de zichtbaarheid van Brabant en Brabantstad? Wat sluit het meeste aan bij het Regeerakkoord en de Europese prioriteiten? Dit zijn vraagstukken die bij de uitwerking van deze contouren naar de uiteindelijke strategische agenda aan de orde moeten komen. En dus ook vraagstukken die men de komende maanden wil bespreken met de externe partners, maar ook met Raden en Staten.

Vier regio's in vogelvlucht

De afgelopen jaren zijn vier regio's ontstaan met eigen werkagenda's en visies.

Regio	oppervlakte (ha)	inwoners
Noordoost-Brabant	140.000	640.000
Zuidoost-Brabant	150.000	740.000
Midden-Brabant	52.000	425.000
West-Brabant	170.000	685.000

De werkagenda's van de vier regio's sluiten nauw aan op de Agenda van Brabant. Elk van de vier gebieden kent een eigen dynamiek van samenwerking en bestuurlijke context. Hieronder wordt per regio een kort overzicht gegeven op basis van een quick scan. Daarbij zijn waarschijnlijk niet alle subregionale samenwerkingen in kaart gebracht. Uit het overzicht blijkt dat er een diversiteit aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaat die tot doel heeft om de bedrijfsvoering van gemeentelijke organisaties te verbeteren.

Noordoost-Brabant

In de regio Noordoost-Brabant werken 20 gemeenten samen aan een gezamenlijke Agenda "Richting 2020". Daarin zijn vijf brede thema's opgenomen. De ontwikkeling van de infrastructuur en de verbetering van de bereikbaarheid is er één van. Bij de stimulering van de economische ontwikkeling staan Food, Health & Pharma centraal waarbij men zich richt op het creëren van een aantrekkelijk vestigings-

milieu (toplocaties, herstructureren van bedrijvigheid en stimuleren van regionale innovatie). Een ander thema is verduurzaming van de energiehuishouding. De ontwikkeling van het landelijk gebied bouwt voort op het programma revitalisering landelijk gebied. De agenda is nu nog een bundeling van thematische position papers. De uitdaging is deze samen te brengen tot één sterk regionaal verhaal.

Enkele subregionale samenwerkingsverbanden:

- AS 50 waarin de gemeenten Oss, Uden, Veghel en Bernheze samenwerken om het woon-, werk- en leefklimaat in de regio te versterken;
- 5-sterrenregio is de naam van het Regionaal Economisch Actieprogramma Noordoost-Brabant waarin overheden hun krachten bundelen met regionale bedrijven en kennisinstellingen en daarmee de innovatiekracht van de regio zichtbaar maken. De nadruk ligt daarbij op vijf clusters: Food, Health & Pharma, Toerisme, Logistiek en Machinebouw;
- Stadgewest 's-Hertogenbosch: lichte regeling waarin de gemeenten Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Heusden, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Vught deelnemen; de gemeenschappelijke regeling van het voormalige Stadsgewest is inmiddels nagenoeg afgebouwd;
- Land van Cuijk: de vijf gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en St. Hubert en Sint Anthonis werken (strategisch) samen op verschillende taakgebieden. Waarbij Cuijk, Grave en Mill en St. Hubert één ambtelijke dienst willen vormen. De doelen zijn kwaliteitsverbetering, vermindering (personeel) kwetsbaarheid, kostenbeheersing en verbetering van de continuïteit in de bedrijfsvoering. Bestuurlijk gezien moet de samenwerking leiden tot een sterkere en stevigere positionering van "de vijf" binnen de regio Noordoost-Brabant en de provincie.

- 3 reconstructiegebieden: Peel en Maas, Maas en Meijerij en Meijerij

Een aandachtspunt voor de regionale samenwerking vormt de geografische oriëntatie van het Land van Cuijk dat in belangrijke mate op Nijmegen is gericht.

Zuidoost-Brabant

In het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) werken 21 gemeenten samen. Het SRE heeft de status van Wgr+ regio maar zal die verliezen. Het is nog onduidelijk wat de (financiële) consequenties hiervan zullen zijn. Op dit moment is men bezig zich te heroriënteren op de samenwerking, waarbij het SRE een verbindende rol wil (blijven) spelen in de bredere samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden rond Brainport. Men doet niet alles met de 21 gemeenten samen, er is ook ruimte voor subregionale samenwerking. In de Regionale Agenda 2011 – 2014 ligt de focus op economie en leefbaarheid en streeft men naar het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor de speerpuntsectoren van hightech tot food en energie.

Het REAP Zuidoost-Brabant is een samenwerkingsverband tussen de Kamer van Koophandel, SRE (-gemeenten), MKB Brabant, BZW, Syntens, Brainport Development en de provincie Noord-Brabant. Daarnaast bestaat de ontwikkelingsmaatschappij Brainport Development. Dat is een samenwerkingsverband van bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Samen zetten zij de lijnen uit die ertoe moeten leiden dat Brainport haar positie als toptechnologieregio behoudt en versterkt.

Enkele subregionale samenwerkingsverbanden:

- de vijf Kempengemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden hebben een gemeenschappelijke regeling met betrekking tot Shared Service Center (SSC), Personeel & Organisatie (P&O) en Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD);
- A2 samenwerking: sinds 2004 werken de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre met elkaar samen op diverse gemeentelijke thema's. In 2010 is Waalre uit het samenwerkingsverband gestapt en willen de drie andere gemeenten hun samenwerking intensiveren;
- samenwerking Asten en Someren: vanaf 2011 gaat men een aantal bedrijfsvoerende onderdelen samenvoegen. De taakvelden zoals beheer openbare ruimte/openbare werken, gebouwenbeheer, externe subsidies, handhaving en leerlingenvervoer worden bij de verdere samenwerking betrokken;
- Laarbeek en Gemert-Bakel: om de kwetsbaarheid van dienstverlening te verminderen gaat men op een aantal terreinen samenwerken;
- Stuurgroep Noordoostcorridor: de provincie (SRE), het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), een aantal gemeenten, waterschappen en adviesgroep van maatschappelijke-, ondernemers- en natuurorganisaties;
- Grenscorridor N69 samenwerking van de provincie, gemeenten en een groot aantal maatschappelijke organisaties en Vlaanderen;
- 4 reconstructiegebieden: Meijerij, De Peel, Boven Dommel, Beerze-Reusel.

Midden-Brabant

In de regio Midden-Brabant hebben de acht gemeenten een gemeenschappelijke werkagenda voor de regionale samenwerking (2011 – 2015) opgesteld. De werk-agenda geeft richting aan wat de samenwerkende gemeenten gaan doen om een nog sterkere innovatieregio te worden. De agenda heeft daarmee voor een belangrijk deel betrekking op de economische opgaven voor de regio en sluit aan bij de prioriteiten die samen met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen zijn opgesteld door een in het gebied opererende Regional Development Board. Dit alles is neergelegd in het programma Midpoint Brabant, social innovation from the heart. De regio positioneert zich daarin als een regio waarin vernieuwende sociale kennis toepasbaar wordt gemaakt (social innovation). Speerpuntsectoren zijn Leisure, Lifesciences, Logistics, Aerospace en Maintenance. Naast op vernieuwing gerichte activiteiten heeft de werkagenda ook betrekking op "gewone" publieke samenwerkingsopgaven, zoals de programmering van bedrijven-terreinen, infrastructuur en woningbouw en de sociale agenda.

De provincie Noord-Brabant en de regio Midden-Brabant hebben het fonds REAP Midden-Brabant opgericht. Het is bestemd voor sociaal-economische ontwikkelingsprojecten (Leisure, Logistics of Care) die gezamenlijk worden uitgevoerd door overheid, onderwijs en bedrijfsleven. Daarvoor is jaarlijks een bedrag van meer dan €600.000,- beschikbaar, waarvan de helft door de provincie en de andere helft door de regionale partners wordt gefinancierd.

Enkele subregionale samenwerkingsverbanden:

- onderzoek naar verschillende soorten samenwerking door de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en Goirle;
- Waalwijk en Loon op Zand willen hun samenwerking versterken om de efficiency

en slagkracht te vergroten, maar hun zelfstandigheid behouden. Samen met de gemeente Heusden ontwikkelt men het samenwerkingsverband Langstraat;

- twee Reconstructiegebieden: Meijerij en Beerze-Reusel.

West-Brabant

Achttien West-Brabantse gemeenten en de Zeeuwse gemeente Tholen werken vanaf 2008 samen in de Strategische Agenda West Brabant 2008-2011. In 2011 is die samenwerking verduurzaamd door middel van een gemeenschappelijke regeling. Bovendien heeft men de agenda geactualiseerd en verbreed naar samenwerking tussen de drie O's. Er wordt samengewerkt op een groot aantal thema's waarbij ecologie, economie en sociaal-culturele ontwikkeling als dragers worden gezien. De ontwikkeling van het gebied wordt nadrukkelijk beschouwd in relatie tot ligging op de logistieke as Antwerpen Rotterdam en de ligging in de Delta. Speerpunten zijn World Class Maintenance, Logistiek en biobased economy.

De strategische samenwerking is een bindende factor, maar ook praktisch (HRM, Belastingen, ICT, Sociale Dienst en inkoop) wordt samengewerkt. Het stroom-lijnen van zeven afzonderlijke Wgr-regelingen tot één regeling ondersteunt dit streven. Uitgangspunt is dat samenwerking niet verplicht is en dat ook subregionaal kan worden samengewerkt.

REAP West-Brabant is een stimuleringsprogramma van overheid en bedrijfsleven om via praktijkprojecten de werkgelegenheid in de regio te verbeteren en de concurrentiekracht van bedrijven te versterken.

De NV REWIN West-Brabant is de regionale acquisitieorganisatie voor de regio West-Brabant. REWIN versterkt de regionale economie door bedrijven te stimuleren in West-Brabant te investeren.

Een quick scan laat zien dat er subregionaal wordt samengewerkt op het terrein van belastingen, ICT, sociale diensten, inkoop. De 19 werken samen op strategisch niveau en vormen een platform voor afstemming van nieuwe ontwikkelingen: bijvoorbeeld hoe pakken we (eventueel subregionaal) de nieuwe gedecentraliseerde taken op! Voorbeelden van subregionale samenwerking zijn:

- zes gemeenten uit politiedistrict Bergen op Zoom op het gebied van het Veiligheidshuis, de Veiligheidsregio, de drugsproblematiek, jeugdoverlast, criminaliteit en rampenbestrijding;
- Bergen op Zoom en Woensdrecht op terrein van archeologie;
- Bergen op Zoom, Etten-Leur en Roosendaal willen intensiever samenwerken op het terrein van bedrijfsvoering;
- Aalburg, Werkendam en Woudrichem zijn overeengekomen dat zij op verschillende terreinen zo nauw gaan samenwerken alsof zij één gemeente vormen; mogelijk zijn er ook nog andere subregionale samenwerkingsverbanden in West-Brabant;
- twee gebiedscommissies: De Wijde Biebosch en West-Brabant en één reconstructiegebied de Baronie.

Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden (Visie Donner)

Recent heeft minister Donner zijn visie op het openbaar bestuur gepresenteerd (BZK, 2011). Ook deze visie onderkent het gevaar dat ontstaat doordat bestaande structuren steeds worden gewijzigd en er zaken aan worden toegevoegd, waardoor de oorspronkelijke opzet en structuur steeds verder uit het zicht verdwijnt. Er ontstaat volgens Donner als het ware een veelheid aan bestuurlijke verbanden. Het kabinet wil de komende jaren de gebleken knelpunten wegnemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting vereenvoudigen en een hechte basis leggen voor verdere bestuur-

lijke samenwerking en dynamiek. Het kabinet zet niet in op grote structuurveranderingen en zal “waar mogelijk” de weg van de geleidelijkheid bewandelen. Dus geen bestuurlijke blauwdruk, geen herijking van het Huis van Thorbecke of een grootse bestuurlijke vernieuwing.

De aanpassingen die Donner voor ogen staat zijn:

- een compacte overheid - niet alleen bij het Rijk maar ook bij medeoverheden;
- een sobere bestuurlijke inrichting en bestuursorganen van beperkte omvang: duidelijke profielen;
- decentralisatie en heldere verantwoordelijkheden (maximaal twee bestuurs-lagen per taak);
- bestuurlijke opschaling en herindeling om beter toegerust te zijn voor de huidige taken;
- versterking en ondersteuning van samenwerking en regionalisering;
- metropoolvorming en opschaling in de Randstad;
- nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap, EU-beleid en decentrale overheden.

Eén van de eerste reacties op de visie van Minister Donner is afkomstig van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Deze vraagt zich af of de visie niet teveel de verticale gerichtheid van het huidige stelsel (hiërarchische en verticale sturing) accentueert. Het zou juist moeten gaan om horizontale sturing, om de verbindingen tussen de instituties van politiek en overheid aan de ene kant en burgers, maatschappelijke organisatie en bedrijven aan de andere kant. Verder is de Raad van mening dat de herinrichting van het bestuur om een duidelijkere regie van het Rijk vraagt. Gemeenten die nu te klein zijn voor goede vervulling van hun taken, moeten voor de keuze worden gesteld: of herindeling of samenwerking met buurgemeenten die voldoen aan minimale wettelijke eisen en randvoorwaarden (ROB, 2011).

Over de noodzaak tot opschaling van het openbaar bestuur bestaat – zo lijkt het – geen discussie. De vraag is echter of dat herindeling ‘van bovenaf’ betekent of een door maatschappelijke opgaven gedreven opschaling van onderop. Een van de strategische vragen is of lokale (regionale) overheden naar eigen inzichten een strategisch profiel zouden moeten kunnen opstellen met een daaraan gekoppelde uitvoeringsstrategie of dat zij voor taken (zoals Wmo) toch vooral een decentrale uitvoeringorganisatie van het rijk moeten zijn. Een constatering is dat de laatste, meer generieke, benadering (lokale overheden als decentrale uitvoerders van rijksbeleid) niet zelden verzandt in competentiestrijd tussen de overheden en een verlegging van de bestuurlijke drukte naar andere grensdomeinen tot gevolg heeft. De uitdaging zou nu juist moeten zijn om regiospecifiek op zoek te gaan naar samenwerkingsverbanden die regio’s en gemeenten in staat stellen tot het combineren van agenda’s die passen bij de maat en de dynamiek van de regio.

4 Perspectieven op toekomstige samenwerking

In het bovenstaande hebben we de ontwikkelingen geschetst waarmee gemeenten en provincie de komende decennia te maken krijgen. De opgaven kunnen op drie niveaus geformuleerd worden.

De regionaal strategische opgave heeft betrekking op het versterken van de duurzame ontwikkeling van regio's tegen de achtergrond van een aangescherpte internationale concurrentie en het belang van goed functionerende Daily Urban Systems. De Agenda van Brabant legt daarvoor een goede basis en formuleert de opgaven. De opgave voor gemeenten is samenhangende regionale perspectieven te formuleren (regionale verhalen) die enerzijds richting geven en krachten bundelen, maar die anderzijds voldoende ruimte laten voor effectief schakelen op andere schalen en verbanden (logistieke ketens, energiestromen, waardeclusters). Effectieve stedelijke regio's functioneren als mobiliserend platform, niet als keurslijf. De positieve energie staat voorop (ontketenen), niet de negatieve (afgrenzen).

De bestuurlijke opgave heeft betrekking op de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen vanwege de decentralisatie/reorganisatie van bestuurlijke taken binnen het Huis van Thorbecke. Gebleken is dat gemeenten zeer wel in staat zijn nieuwe taken op te pakken en dat dit leidt tot een versterking van de bestuurskracht doordat ze óf gaan samenwerken óf in het uiterste geval kiezen voor gemeentelijke herindeling.

De opgaven met betrekking tot de verbetering van de bedrijfsvoering worden op scherp gezet door de economische crisis en de bezuinigingen. Gemeenten zullen strategische keuzes moeten maken over hoe ze een professionaliseringsslag kunnen slaan in de taken die zij willen uitvoeren. Ook hier kan intergemeentelijke samenwerking naast herindeling een oplossing bieden.

De uitdagingen die op de regio afkomen, vragen stuk voor stuk om intensievere samenwerking. Gemeenten alleen, hoe groot ook, gaan het niet

redden, net zo min als een opgeschaald regionaal bestuur (miniprovincies). In plaats daarvan zal er effectiever moeten worden samengewerkt. De diversiteit van de opgaven met de bijbehorende schalen en de onderliggende dynamiek maken het daarbij onmogelijk om te streven naar één ideale maat. Dé regio bestaat niet! Uiteenlopende opgaven vragen om uiteenlopende schalen en soorten van samenwerkingsverbanden. In wisselend verband, met een actieve inbreng van maatschappelijke partners en met dynamische agenda's. Hoe die samenwerking er precies uit moet zien zal per regio, subregio en thematiek verschillen. Er zal sprake zijn van wisselende partnerschappen. Niet alles hoeft met iedereen te gebeuren. Een veelkleurig palet zal ontstaan. Hoe dat er precies uit gaat zien kunnen we op voorhand niet zeggen. Dat vereist een verdere verdieping. In het project Krachtig bestuur in Brabant is daarin voorzien door vier regionale foto's (SWOT's), gevolgd door het maken van een vergelijkbare foto van elk van de 67 gemeenten. Voor het opstellen van de regionale SWOT's geven wij op basis van bovenstaande analyse een vijftal suggesties en agendapunten mee.

Neem de noodzaak van samenhangende inhoudelijke en dynamische agenda's als uitgangspunt

Ondanks het gegeven dat dé regio niet bestaat en wisselende verbanden nodig zijn, is het wenselijk om te zoeken naar samenhang. Dat versterkt de efficiency, bevordert de continuïteit, beperkt de bestuurlijke drukte, zorgt voor transparantie en mobiliseert organiserend vermogen, ook onder maatschappelijke partijen. Die samenhang moet dan wel zijn 'raison d'être' vinden in de processen (toegevoegde waarde) en niet in een van buiten opgelegde structuur (bestuurlijk keurslijf). Samenhang hoeft daarbij niet te betekenen dat er één sa-

menwerkingsverband is voor alles; economisch-strategische samenwerking kan/moet op andere schaal-niveaus spelen dan opgaven in verband met het faciliteren van 'daily urban systems' of een verbetering van de bedrijfsvoering (shared services). Haal de verschillende typen vragen uit elkaar, maar zie ze vervolgens weer in hun onderlinge verband om zo op zoek te gaan naar onderlingemeerwaarde. Verdichting en agglomeratievorming vormen een belangrijk aangrijpingspunt. De stad is in veel opzichten de motor van de economische ontwikkeling en de regio bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van het leefklimaat. Dat is door de Agenda van Brabant voldoende erkend.

De uitdaging is grotere flexibiliteit in te bouwen om makkelijker te kunnen 'schakelen tussen de schalen' en ruimte te bieden om processen tot ontwikkeling te doen komen (emergentie). Dat staat op gespannen voet met het streven naar één gezamenlijke agenda per regio. In Brainport valt alles mooi samen, maar in de andere regio's is sprake van een grotere mate van differentiatie. Uitgaande van een globale agenda van Brabant zouden de (sub)regionale agenda's veel selectiever kunnen zijn, zeker als er meerdere naast elkaar kunnen ontstaan. Dit vereist wisselende coalities tussen gemeenten onderling en met private partners. Omdat nu alles regionaal/gebiedsgericht wordt georganiseerd, en iedere gemeente meedoet in de regionale agendavorming, raken de agenda's overvol. Iedere gemeente zet zijn eigen kleine projecten op de kaart (vgl. MIRT gebiedsagenda). Dat leidt tot een opgeblazen, subsidiegedreven projectenmachinerie.

Bezie het bestaande bestuurlijke casco als een mogelijk bruikbaar platform voor samenwerking

Enerzijds wordt de regionale schaal van toenemend belang als platform van ruimtelijke ontwikkeling (cf. WRR, PBL, CPB, VROMraad). Anderzijds wordt diezelfde regionale schaal

gekenmerkt door een grotere dynamiek, multi-functionaliteit en meerschalligheid. Daarmee dringt zich onvermijdelijk het vraagstuk op van een dynamische regionale samenwerking. Hoe maken we de regionale schaal in bestuurlijk opzicht tegelijkertijd effectief, veerkrachtig en democratisch gelegitimeerd? Een blauwdruk hiervoor bestaat niet, maar de structuur van het Huis van Thorbecke biedt voldoende ontwikkelruimte. Het is van belang het openbaar bestuur zo toe te rusten dat dit in staat is om adequaat op veranderende omstandigheden in te spelen en maatschappelijk ontwikkelingsvermogen te mobiliseren. Daarvoor kan een bestuurlijk casco, waarbinnen partijen hun wederzijdse rollen en opgaven op elkaar afstemmen en elkaar aanspreken op gezamenlijke resultaten (in samenspraak met maatschappelijke partijen), een oplossing zijn.

Het regionale casco wordt op hoofdlijnen gedragen door drie typen bestuurlijke spelers: de provincie als systeemverantwoordelijke, de grotere regiogemeenten als dragers van een regionale economie/daily urban system/bedrijfsvoeringsnetwerk en de kleinere gemeenten als vertegenwoordigers van lokale bestuurlijke, woon, werk en leefgemeenschappen. Met elkaar zullen die drie spelers het moeten doen. Maar dan wel vanuit een gedeelde bevraging/thematisering van de werking van het regionale systeem.

Het bestuurlijke casco van Brabant kan in eerste instantie gedacht worden vanuit de vier regio's zoals die in de Agenda van Brabant zijn onderscheiden, met Brabantstad als centrale stedelijke 'backbone', met de grotere steden als schakels tussen stedelijke 'backbone' en regionaal achterland en de provincie als systeemverantwoordelijke. Dat betekent niet dat alles nu direct met iedereen binnen de vier regio's moet plaatsvinden.

Het gevaar daarvan is dat er dan toch weer een vierde bestuurlaag ontstaat met een eigen belang. Het vastzetten van de samenwerking in vier regio's heeft bovendien het nadeel dat de samenwerking tussen deelgebieden en regio-overschrijdende samenwerking (zowel intra als internationaal) belemmerd wordt. Moet Waalwijk met Noordoost-Brabant gaan samenwerken of met Midden-Brabant? Kan de Peel niet ook aansluiten op Noordoost-Brabant en Greenport Venlo, dan op de regio Eindhoven?

Voorstelbaar is dat binnen dit casco partijen komen tot afspraken over hoe om te gaan met regionale samenwerking (a) tegen de achtergrond van de regio-specifieke/overstijgende diversiteit van opgaven (economisch-sociaal-ecologisch-ruimtelijk) (b) de bestuurlijke operationele herstructurering van taken (veiligheid, milieu, natuur, Wmo, jeugdzorg, ruimte, etc.) en (c) wensen op het vlak van de bedrijfsvoering. Per 'regio' kunnen de afspraken vervolgens verschillen (bijvoorbeeld rol provincie, rol centrumgemeente, regionaal samenwerkingsverband, inter-gemeentelijke partnerschappen, duur en omvang van de samenwerking, etc.). Voordeel is dat de regio's een bestuurlijk casco aanreiken dat partijen in staat stelt om samen agenda's te vormen en te doen ontwikkelen.

Om de zoveel tijd herijken de regio's hun samenwerkingsverbanden om deze te toetsen op criteria als actualiteit, duurzaamheid, legitimiteit, efficiency, vermaatschappelijking, etc. (afhankelijk van de afspraken onder verantwoordelijkheid van gemeenten in samenspraak met de provincie).

Wat betreft de rol en positie van gemeenten in relatie tot regionale agendavorming: die kan afhankelijk van de opgave telkens andere vormen aannemen. Deze is fluïde van karakter. Wel heeft de grote stad een extra verantwoordelijkheid als coördinator van het regionale speelveld. Waar grote steden die rol nemen, in

alle inhoudelijkheid en met oog voor de belangen van anderen, blijkt regionale samenwerking makkelijk van de grond te komen. Vanuit dit soort platforms kunnen gemeenten, zoals ze nu ook al doen, makkelijker schakelen met elkaar en met de provincie, rijk en Europa (vgl. Breda in West-Brabantse samenwerking en RSD-verband). Maar zoals gezegd: beschouw de regio daarbij nadrukkelijk als uitvalsbasis, niet als keurslijf.

Thematiseer de positie van de raden

De rol van de gemeenteraad in het duale stelsel is kaders stellen en controleren. Vanuit het adagium "wat goed is voor de regio, is goed voor de gemeente" zal de raad zich de vraag moeten stellen welke inhoud en vorm van regionale samenwerking in het belang zijn van de burgers en bedrijven in hun gemeente. Hoe wil de gemeente zich positioneren? Voorwaarde daarvoor is dat ook de raden inzicht hebben in het functioneren van hun gemeente in de regio. Raadsleden zouden zich een gezamenlijk beeld moeten vormen van de regio. De raden moeten nadrukkelijk aan de voorkant betrokken worden bij de doorgronding van het regionale systeem en de regionale agendavorming. Niet alleen van de bestuurlijke organisatie, maar vooral van maatschappelijke processen die zich afspelen. Het gaat daarbij om processen en ontwikkelingen in de economie in relatie tot het fysieke en sociaal culturele domein. Om kennis over het functioneren van het regionale systeem (Daily/Weekly Urban Systems, vestigingsplaats-factoren, clustervorming). Het uitgangspunt daarbij is duidelijk: de burgers die zij vertegenwoordigen bewegen zich ook al lang niet meer louter op lokale schaal. Die burgers hebben er belang bij dat hun vertegenwoordigers zich verhouden tot de regionale dynamiek waarin de eigen gemeente is opgenomen. Omwille van een gezonde arbeidsmarkt, de toegang tot robuuste natuur, energiezekerheid, bereikbaarheid, onderwijskwaliteit, etc.

Zet in op een versterking van de positie van maatschappelijke factoren

Bestuurlijke samenwerking heeft alleen zin als het aansluit bij agenda's van maatschappelijke partijen. Die bredere maatschappelijke samenwerking is van oudsher een kenmerk van het Brabantse bestuur (Telos, 2009). Dat wordt in de Agenda van Brabant ook nadrukkelijk erkend. Maar publiek-private samenwerking is lastig en vereist van overheden dat zij zicht hebben op ontwikkelingen in de markt. Een aangrijpingspunt voor het ontwikkelen van publiek-private agenda's is het inzetten op regionale waardeketens en de bijbehorende waardecreatie door een actieve betrokkenheid bij/van maatschappelijke actoren (bedrijven, organisaties). Dat kan worden opgespoord door die maatschappelijke actoren veel nadrukkelijker te betrekken in de regionale kennis- en agendavorming. Vaak zijn de maatschappelijke actoren (zorginstellingen, bedrijven, woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen) al verder in het zoeken van regionale verbanden (waardeketens) dan bestuurders. Bij het maken van de regionale foto's zou de rol van maatschappelijke actoren in de vormgeving/uitvoering van bestuurlijke agenda's nadrukkelijk aan de orde kunnen komen.

Thematiseer de totstandkoming van een sterke regionale kennisagenda

Het ontstaan van richtinggevende regionale bestuursagenda's is niet alleen afhankelijk van goed ingerichte processen. Daarnaast is een scherpe inhoud van levensbelang. In welke mate investeren regio's in robuuste kennisagenda's? Heeft men weet van de centrale ambities van het bedrijfsleven? Bestaat er een scherp beeld van hoe (boven/sub)regionale markten en ketens functioneren? Is er een gedeelde notie hoe bevolkingsgroepen hun dagelijkse leven in tijd en ruimte organiseren?

Een scherp beeld van hoe het regionale systeem werkt, met inbegrip van de onderlinge bestuurlijke cultuur en de bijbehorende typen leiderschap, kan veel onnodige discussie doen voorkomen en de opgaven scherp in beeld brengen. Neem kortom de voorwaarde van een investering in robuuste regionale kennis mee in de analyse van de bestuurlijke kracht van de regio's.

5 Literatuur

- Allers, M.A. (2011), Gemeenten zetten koers in de mist,**
Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 43, nummer 4, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 's-Gravenhage.
- Allers, M.A. en C. Hoeven (2010a), Bezuinigingen en crisisbeheersing:**
Financiële plannen van gemeenten 2010-2012, Groningen: COELO.
- BZK (2011), Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden,**
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten (2008)**
Een evaluatie van het Decentralisatie als opgave, decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008, UVT-School voor openbaar bestuur, Tilburg.
- Eikelboom, M., M. Klwik en H. van de Heuvel (2011)**
Samenwerking in beweging, Kennisplatform Intergemeentelijke samenwerking, Den Haag.
- Horlings, L.G., W.M.F. Haarmann en J.P.P. Hinssen (2009)**
Afstand en Betrokkenheid; perspectieven op duurzame gebiedsontwikkeling, Telos, Tilburg.
- KIS (2011), website van Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking:**
www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl.
- Land, M. van der (2011), Succes stadsregio's reden voor herziening 'Huis van Thorbecke',**
website: www.mennovanderland.nl.
- LGID (2011), website van Local Government Improvement and Development:**
www.idea.gov.uk.
- Marlet, G. en J. Poort (2010), De waarde van cultuur in cijfers,**
Atlas voor Gemeenten, Utrecht.
- Midpoint Brabant (2011), Informatiemap voor de ambassadeurs,**
Midpoint Brabant, Tilburg.
- Mommaas, J.T. e.a., (2011), Focus op vernieuwing;**
een reflectie vanuit de wetenschap op 'Vertrouwen in Brabant', Telos, Tilburg.
- Musterd, S en A. Murie eds. (2010), Making competitive cities,**
Wiley Blackwell, Oxford.
- PBL (2011), Nederland in 2040; een land van regio's Ruimtelijke Verkenning,**
Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PDC (2011), Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden,**
website: <http://www.parlement.com/>.
- Poel, H.J.J. van der (2011), De accommodatie van sport en bewegen in de stedelijke omgeving.**
In M. van den Heuvel, R. Hoekman, & H.J.J. van der Poel (Eds.), Sport in de stad. Over de maatschappelijke, ruimtelijke en economische rol van sport in de stedelijke context (pp. 110-125), Arko Sports Media, Nieuwegein.
- Provincie Noord-Brabant (2011), Ontwikkelopgave Agenda van Brabant; ambtelijke verkenning**
input voor bestuursakkoord, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2010), Agenda van Brabant, Traditie en technologie,**
's-Hertogenbosch.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010), Het einde van het blauwdruk-denken;**
Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, ROB, Den Haag.
- Regio Noordoost Brabant (2011), Agenda "richting Brabant",**
Regio Noordoost Brabant, 's-Hertogenbosch.
- RWB (2011), Concept Strategische Agenda West Brabant 2012 – 2020 visiedeel,**
Regio West-Brabant, Etten-Leur.
- SCP (2011), Maten voor gemeenten, Een analyse van de prestaties van de lokale overheid,**
Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2011), Sociale staat van Nederland 2011,**
Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Simmie, J. and Martin, R. (2010), The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach,**
cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Advance Access, published February.
- SRE (2011), Samenwerken in een nieuw perspectief; regionale agenda 2011-2014,**
SRE, Eindhoven.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2011), Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie 'Bestuur en bestuurlijke inrichting',**
ROB, Den Haag.
- Teunissen, P en J. Boelens (2011), Uw tijd gaat nu in.**
De urgentie van hervormingen in Gemeenten, PriceWaterhouseCoopers, Amsterdam.
- VROM-raad (2008), Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid,**
VROMraad, Den Haag.
- VNG (2011), VNG-reactie op de Rijksbegroting 2012;**
bijzondere ledenbrief 2011, VNG, Den Haag.
- Zwam, E. van (2011), Bestuurlijke drukte,**
website www.binnenlandsbestuur.nl, 14 oktober.
- Weel, B. ter, A. van der Horst en G. Gelauff (2010), The Netherlands of 2040 (no. 88),**
Centraal Planbureau, Den Haag.
- WRR (1998), Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek,**
SdU, Den Haag.



KRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

