Beleidskader
Toekomstbestendig bestuur

Provincie Noord-Brabant



Inhoudsopgave

1 Waarom een beleidskader toekomstbestendig bestuur? 3

1.1 Omgevingsvisie als vertrekpunt 4
1.2 Veranderende rol 4
1.3 Meer samenwerking 4
1.4 Meer democratie 5
1.5 Wettelijke en algemene verantwoordelijkheden 5
1.6 Onze inzet 5

2 Toekomstbestendig openbaar bestuur 6

2.1 Pijlers en prioriteiten 7
2.2 Slagvaardig 8
2.3 Democratisch 8
2.4 Rechtmatig 8
2.5 Integer 9
2.6 Wat is toekomstbestendig besturen? 9

3 Staat van het openbaar bestuur in Brabant 10

3.1 Bestuurskracht onder druk 11
3.2 Financiële onzekerheid voor gemeenten 11
3.3 Decentralisatieparadox 11
3.4 Toename aantal samenwerkingsverbanden 12
3.5 Schaalvergroting 12
3.6 Bestuur onder druk 12
3.7 Werken in openbaar bestuur onder druk 16

4 Onze koers 17

4.1 We beginnen niet op nul 18
4.2 Huidige situatie in het kort 20
4.3 Van analyse naar aanpak 22

5 Slagvaardig bestuur 24

5.1 Investeren in bestuurskracht blijft noodzakelijk 25
5.2 Landelijke ontwikkelingen: beleidskader decentraal bestuur (BZK) 25
5.3 Realisatie centraal 25
5.4 Onze ambitie 25
5.5 Onze aanpak 26

6 Democratisch bestuur 33

6.1 Werken aan democratie 34
6.2 Onze ambitie 35
6.3 Onze aanpak 35

7 Rechtmatig bestuur 40

7.1 Inleiding 41
7.2 Evaluatie Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 41
7.3 Interbestuurlijk toezicht in Noord-Brabant 42
7.4 Nieuwe wetgeving, bepalend voor de toezichtkaders 45
7.5 Vormen van interbestuurlijk toezicht 46
7.6 Ambities en beleidsdoelen 48

8 Veilig en weerbaar bestuur 50

8.1 Schets van de huidige situatie 51
8.2 Trends en ontwikkelingen 52
8.3 Ambitie en doelstelling 53
8.4 De rol van de provincie 58
8.5 Uitvoeringsagenda 59

9 Monitoring 61



1

Waarom een **beleidskader** toekomstbestendig bestuur?

De Brabantse gemeenten, waterschappen en de provincie werken samen aan grote maatschappelijke opgaven. De aanpak van die opgaven vraagt om toekomstbestendig bestuur. Onze uitgangspositie is goed: Brabant wordt al goed bestuurd en samenwerking zit in het DNA van Brabant. Tegelijkertijd zien we aanleiding om te denken dat het beter kan.

1.1 Omgevingsvisie als vertrekpunt

**De Brabantse omgevingsvisie,
De kwaliteit van Brabant,
vormt voor ons het inhoudelijke vertrekpunt voor dit beleidskader.**

In de omgevingsvisie is afgesproken dat de provincie werkt aan vijf hoofdopgaven:

- Een gezonde en veilige leefomgeving
- De energietransitie
- Klimaatadaptatie
- Brabant als slimme netwerkstad
- Een concurrerende en duurzame economie

Een toekomstbestendig openbaar bestuur is een voorwaarde om deze opgaven te kunnen aanpakken.

1.2 Veranderende rol

Het Rijk verwacht dat wij steeds meer de rol van regisseur (of soms zelfs gebiedsautoriteit) op ons nemen bij de aanpak van complexe opgaven in het ruimtelijk domein. Dit brengt allerlei nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen met zich mee. Niet in de laatste plaats omdat voor de provincie de uitvoering van taken ook meer centraal komt te staan.

De toenemende complexiteit raakt ook gemeenten. Zij vormen de eerste overheid en staan in direct contact met inwoners. Om die reden zijn veel overheidstaken de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar gemeenten. De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 komt daar bovenop.
Door de hoeveelheid en toegenomen complexiteit van deze taken kunnen gemeenten het vaak niet meer alleen. Zij moeten samenwerken met andere gemeenten en belanghebbenden.



1.3 Meer samenwerking

Om inwoners beter van dienst te zijn en complexe opgaven te kunnen aanpakken, moeten we samenwerken. Zo doen we steeds meer samen met andere overheden, als één overheid. Onze partners zien de overheid als één partij, zij gaan niet uit van afzonderlijke bestuurslagen. Voor opgaven die meerdere overheden (gemeenten, provincie, waterschappen) raken, is het dus niet de vraag óf we willen samenwerken, maar hóe. Bovendien vragen opgaven steeds vaker om samenwerking met partijen buiten de overheid. Denk aan ondernemers, onderwijsinstellingen of inwonersinitiatieven. Ook specifieke wetgeving zoals de Omgevingswet en de provinciale activiteiten rondom het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, vragen om samenwerking van de provincie met haar partners. Dus werken we ook steeds vaker samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.
Dat verwachten ze ook van ons.

1.4 Meer democratie

Een andere aanleiding voor dit beleidskader zijn verontrustende maatschappelijke ontwikkelingen die samenhangen met de kwaliteit van ons bestuur. Een deel van de bevolking lijkt het vertrouwen in de overheid te hebben verloren. Dit kan zich uiten in maatschappelijk onbehagen en onrust. In haar hoofdlijnenbrief van 24 januari 2022 spreekt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dan ook de ambitie uit om onze democratie en het vertrouwen tussen inwoners en overheid te versterken. Daarnaast zien we dat inwoners steeds nauwer betrokken willen worden bij ontwikkelingen die gevolgen hebben voor hun leefomgeving. Alleen verkiezingen zijn niet voor iedereen voldoende voor een sterke en levendige democratie. Om inwoners en bestuur met elkaar in verbinding te brengen kan het helpen participatie en inwonersinitiatieven te stimuleren. Ook kan de overheid er werk van maken zich meer te verdiepen in wat inwoners bezighoudt en waar zij behoefte aan hebben.

1.5 Wettelijke en algemene verantwoordelijkheden

Als provincie hebben we, los van alle ontwikkelingen, een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het decentraal bestuur. Het is een van onze zeven kerntaken die kwaliteit te bewaken. Met deze visie op de kwaliteit van het decentraal bestuur vullen wij die taak in. Bovendien sluiten we ermee aan bij de inspanningen van de minister van BZK. Op 20 januari 2023 stuurde zij een brief naar de Tweede Kamer waarin zij de Actieagenda Sterk Bestuur aankondigde. In de brief zei zij dat het streven is samen met de decentrale overheden te werken om het bestuur te versterken. De grote maatschappelijke opgaven dienen daarbij als vertrekpunt. Naast de traditionele taken op het gebied van bestuurlijke organisatie is er de laatste jaren binnen het openbaar bestuur ook meer aandacht gekomen voor bestuurlijke weerbaarheid en integriteit.

De provincie heeft daarnaast een wettelijke verantwoordelijkheid voor interbestuurlijk toezicht in Brabant. Tot slot zijn er de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Die hebben mede tot doel op decentraal niveau de democratie te versterken. Zo willen ze onder meer het vertrouwen in de overheid vergroten door participatie mogelijk te maken. Al deze (wettelijke) taken en ambities willen we samen met onze partners (als één overheid) zeker stellen.

1.6 Onze inzet

In dit beleidskader beschrijven we wat we willen doen om het openbaar bestuur in Brabant te versterken. We beschrijven wat we als provincie verstaan onder toekomstbestendig bestuur, waar we naar streven, hoe we daar als provincie de komende jaren aan willen werken en welke rol we voor onszelf zien weggelegd.



2 Toekomst-bestendig openbaar bestuur

Het openbaar bestuur staat onder druk. Het vertrouwen van inwoners in de overheid daalt, terwijl de complexiteit van de vraagstukken toeneemt. Dat vraagt om verbetering van het openbaar bestuur. Om dat te bereiken, is het belangrijk eerst te definiëren wat we onder toekomstbestendig of goed openbaar bestuur verstaan.

2.1 Pijlers en prioriteiten

Het openbaar bestuur heeft als doel om op een democratische manier te werken aan wat we als samenleving belangrijk vinden. Burgers geven de overheid het mandaat om dat namens hen te doen.

De overheid pakt maatschappelijke vraagstukken aan vanuit verschillende principes en uitgangspunten. In de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur worden bijvoorbeeld de volgende kenmerken genoemd:

- Integer
- Participatief
- Behoorlijk
- Doelgericht
- Legitiem
- Lerend
- Verantwoording afleggend

Andere veelgenoemde principes zijn:

- Effectief
- Responsief
- Democratisch
- Rechtmatig

Deze principes zijn op zichzelf allemaal belangrijk, maar kunnen tegelijkertijd ook op gespannen voet met elkaar staan. De coronacrisis heeft bijvoorbeeld laten zien dat een snelle, effectieve aanpak van een virus ook kan leiden tot kanttekeningen op het gebied van legitimiteit, doelgerichtheid en doelmatigheid. Andersom kan volledige openheid en transparantie ook ten koste gaan van effectiviteit en doelmatigheid. Denk bijvoorbeeld aan volledige transparantie over potentiële woningbouwlocaties die grondspeculatie in de hand kan werken of over sollicitatieprocedures voor burgemeesters.

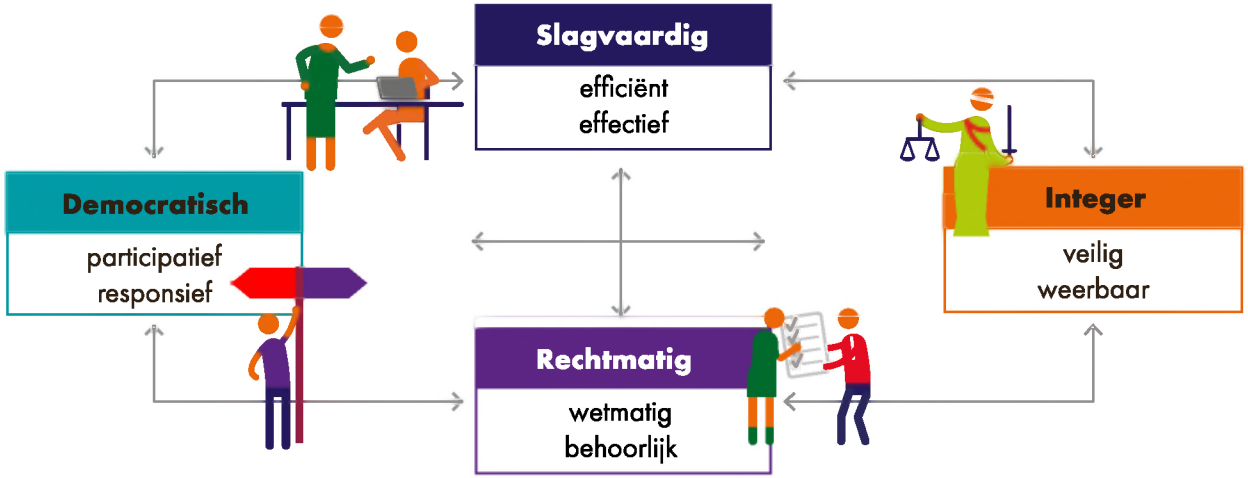
Goed openbaar bestuur is dus gebaseerd op veel principes die met elkaar samenhangen. Toch is er in de context van deze tijd en vanuit het perspectief van de provincie wel een rangorde in de principes aan te brengen. Oftewel: als provincie besteden we aan een aantal principes de komende tijd extra aandacht omdat de omstandigheden daarom vragen.

Om te bepalen welke principes het belangrijkst zijn, baseren we ons onder andere op wetenschappelijk onderzoek naar de meest genoemde principes in het kader van goed openbaar bestuur.

Vaak gaat het dan over:

- Slagvaardigheid
- Democratie
- Rechtmatigheid
- Integriteit

Werken aan de versterking van het openbaar bestuur betekent dus werken aan onder meer deze vier principes. Hierna lichten we ze kort toe, in de hoofdstukken 5 tot en met 8 werken we ze in de pijlers onder ons beleid verder uit.





2.2 Slagvaardig

De kwaliteit van het openbaar bestuur kan worden afgemeten aan de mate waarin dat bestuur zijn beleidsdoelstellingen daadwerkelijk haalt, terwijl het optimaal gebruik maakt van de beschikbare middelen. Het bestuur moet dus efficiënt en effectief handelen. Samenwerking wordt daarin steeds belangrijker.



2.3 Democratisch

Een tweede belangrijk principe van goed openbaar bestuur is recht doen aan het democratisch uitgangspunt dat het volk de macht heeft. Dat houdt meer in dan inwoners de mogelijkheid geven een keer in de vier jaar te stemmen. Het gaat bijvoorbeeld ook om het vermogen te luisteren naar hun behoeften en zorgen en op basis daarvan passende oplossingen voor problemen te vinden. Dit vereist van overheden een open houding en een bereidheid om samen te werken met belanghebbenden als inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. Hierbij moeten zij niet alleen rekening houden met de belangen en behoeftes van de belanghebbenden, ze moeten ook gebruikmaken van hun kennis, expertise en creativiteit. Wij moeten als provincie dus ruimte bieden aan de samenleving en partners uitnodigen met goede plannen en ideeën voor Brabant te komen.



2.4 Rechtmatig

Het openbaar bestuur heeft veel macht. Het bezit bijvoorbeeld monopolies als belasting heffen, wetten uitvaardigen, rechtspreken en geweld uitoefenen. Die macht moet worden gecontroleerd. Interbestuurlijk toezicht is een belangrijke en wettelijke taak van de provincie. Het betreft toezicht houden op het uitvoeren van taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daaronder valt het financieel toezicht.



2.5 Integer

Betrouwbare politici en ambtenaren zijn cruciaal voor goed openbaar bestuur. Van politici en ambtenaren verwachten we dat zij volgens geldende waarden en normen handelen. Wanneer er twijfel bestaat over de integriteit van overheidsfunctionarissen, heeft dat niet alleen grote gevolgen voor henzelf maar ook voor het vertrouwen van inwoners in de overheid.

Behalve betrouwbaar moet de overheid weerbaar zijn. Zij moet structureel tegendruk kunnen bieden aan ondermijnende criminaliteit. De provincie is er medeverantwoordelijk voor dat de Brabantse overheden weerbaarder worden. Daarmee helpt zij te voorkomen dat de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat en het functioneren van het openbaar bestuur worden ondergraven.

2.6 Wat is toekomstbestendig besturen?

Als goed bestuur gefundeerd is op de voorgaande principes, dan betekent toekomstbestendig besturen deze principes in praktijk brengen. Dat houdt ook in op een effectieve en legitieme manier omgaan met spanning tussen die principes. Want het gelijktijdig nastreven van verschillende waarden leidt onherroepelijk tot dilemma's. Daar moeten besturen en bestuurders mee omgaan.





3 Staat van het openbaar bestuur in Brabant

Om te werken aan versterking van het bestuur is het belangrijk een beeld te hebben van de uitgangssituatie: waar staan we nu. Welke trends en ontwikkelingen hebben invloed op de kwaliteit van het openbaar bestuur? Hierna enkele relevante ontwikkelingen.

3.1 Bestuurskracht onder druk

De gezamenlijke overheden staan voor grote en complexe opgaven. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- wonen
- de energietransitie
- aanpassingen aan een veranderend klimaat
- bestrijding van ondermijnende criminaliteit
- beperking van de stikstofuitstoot.

Om die opgaven te realiseren is samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en een sterk openbaar bestuur een absolute voorwaarde. Tegelijkertijd staat de bestuurskracht van gemeenten en provincie voortdurend onder druk. Dat komt door onder andere financiële, organisatorische en personele vraagstukken.

3.2 Financiële onzekerheid voor gemeenten

Uit alle gemeentelijke begrotingen blijkt hun onzekere financiële toekomst. Gemeenten verwachten de komende jaren een begrotingstekort. De gezamenlijke toezichthouders (vertegenwoordigd via het Interprovinciaal Overleg) hebben het Rijk gevraagd financiële duidelijkheid te scheppen over het meerjarige perspectief voor gemeenten en provincies.

Het onderzoek in samenwerking met de Vereniging Brabantse Gemeenten (VBG) naar de financiële situatie van Brabantse gemeenten, Investeren in de eerste overheid, bevestigt dit beeld en de gevolgen. Daarin is de volgende oproep aan de minister gedaan:

- schep duidelijkheid en stabiliteit
- koppel nieuwe taken aan bijbehorend budget
- schep meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen gemeenten en Rijk
- kies voor structurele financiering in plaats van specifieke uitkeringen

Onzekerheid leidt tot beslissingen die de samenleving en de inwoners van Brabant raken. Denk bijvoorbeeld aan onomkeerbare bezuinigingen of uitstel van investeringen en onderhoud.

3.3 Decentralisatieparadox

Een aantal externe ontwikkelingen maakt het moeilijk de bestuurskracht op orde te houden. Zo constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat de democratie steeds verder onder druk komt te staan. In de eerdergenoemde Actieagenda Sterk Bestuur van de minister van BZK staan de volgende uitgangspunten benoemd:

- investeren in de onderlinge samenwerking
- zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden
- zorgen voor balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering
- zorgen voor goede ondersteuning van provincies, gemeenten en waterschappen

Voor de uitvoering van de actieagenda is het zaak dat gemeenten, provincie en waterschappen samen met het Rijk als één overheid optreden. Ook de studiegroep Interbestuurlijke- en Financiële Verhoudingen (IFV) stelt dat de samenleving overheden nodig heeft die door intensieve samenwerking als één overheid opereren. In zijn eindrapport doet de studiegroep daar aanbevelingen voor.

Decentralisatie heeft in de afgelopen jaren geleid tot de zogenoemde dubbele decentralisatieparadox. Door decentralisatie zouden taken dichter bij de inwoner moeten worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dat decentralisatie juist gepaard gaat met schaalvergroting (via regionalisering of herindeling). Het bestuur is daardoor verder van inwoners af komen te staan en de controlerende en sturende rol van de gemeenteraad is verzwakt.

Veel decentralisaties gingen gepaard met bezuinigingen die ertoe hebben geleid dat de financiële situatie van veel gemeenten kwetsbaar is. De speelruimte voor eigen keuzes is daardoor afgenomen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat je vraagtekens kunt plaatsen bij het democratische gehalte van taken die binnen gemeenschappelijke regelingen worden belegd. Gemeenteraden hebben daar vaak geen zeggenschap over. Je kunt je ook afvragen wat dat betekent voor het draagvlak. In dit kader heeft kennisinstituut BrabantKennis na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 een longread opgesteld die ingaat op de vraag hoe raadsleden zich kunnen verhouden tot regionale samenwerkingsverbanden.

3.4 Toename aantal samenwerkingsverbanden

Als gevolg van de decentralisaties heeft regionale samenwerking een grote vlucht genomen. De samenwerkingsverbanden waarin gemeenten samenwerken, variëren van informele netwerken tot formele gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr). Op landelijk niveau bestaat een register van regelingen in Nederland. Voor Brabant zijn daarin circa zestig gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Daarnaast kennen gemeenten samenwerkingsverbanden die niet op de Wgr gebaseerd zijn. Uit onderzoek van Proof Adviseurs en Kwink Groep uit 2020 blijkt dat gemeenten gemiddeld aan 33 samenwerkingsverbanden deelnemen.

3.5 Schaalvergroting

Ongeveer dertig jaar geleden telde Noord-Brabant nog 131 gemeenten. Als gevolg van een grote herindelingsoperatie in de jaren 90 waren dat er in 2000 nog 70. De laatste twintig jaar heeft deze dalende trend zich doorgezet en per 1 januari 2023 zijn er nog 56 gemeenten in Brabant. De afname van het aantal Brabantse gemeenten volgt een landelijke trend. Nederland telde begin jaren negentig 672 gemeenten en dat waren er op 1 januari 2023 nog 342.

Ook het aantal waterschappen is de afgelopen decennia fors afgenomen. In 2004 is het aantal waterschappen in Brabant teruggebracht van negen naar drie (Brabantse Delta, Aa en Maas en De Dommel). Daarnaast is het waterschap Rivierenland actief in Brabant.

3.6 Bestuur onder druk

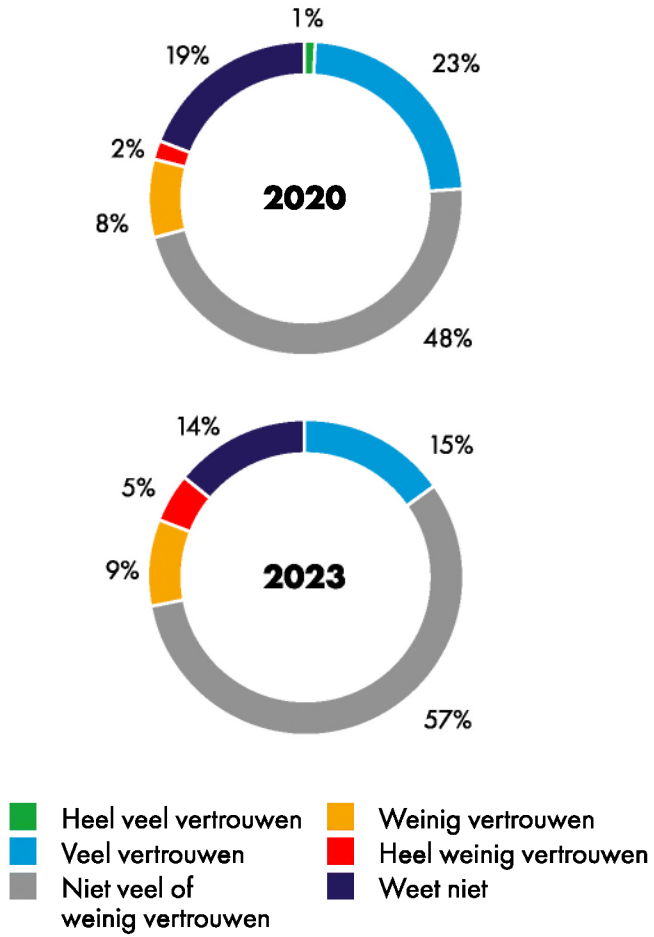
Voor antwoord op de vraag hoe goed Nederland, en dus ook Brabant, wordt bestuurd kunnen we ons baseren op de laatste versie van de Staat van het Bestuur 2022. Uit dit tweejaarlijks trendrapport rijst het beeld op van een decentraal bestuur met gedreven volksvertegenwoordigers en bestuurders. Zij werken hard voor onze samenleving en haar inwoners. Tegelijk zien we dat dit bestuur vanuit verschillende richtingen onder druk staat. Het toont kwetsbaarheden die blijvende aandacht behoeven. Ongelijkheid tussen groepen inwoners en tussen regio's op het gebied van opleiding, werk, gezondheid en leeftijd werken door in wat inwoners vinden van en doen in onze democratie. Sommige groepen en (sub)regio's zijn actiever en beter aangehaakt dan andere. Ongeveer 20 procent van de bevolking lijkt structureel af te drijven van de politieke instituties. Dit kan zich uiten in uiteenlopende vormen van maatschappelijk onbehagen en onrust.

3.6.1 Vertrouwen in het bestuur

Uit de Staat van het Bestuur 2022 concluderen wij dat Nederlanders in het algemeen tevreden zijn met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld was lange tijd behoorlijk stabiel en vanaf de jaren 90 was er zelfs een licht stijgende lijn te zien. Sinds kort lijkt daarin verandering op te treden. In het begin van 2022 was 70 procent van de burgers tevreden met hoe de democratie in Nederland functioneert. In de zomer van 2022 gaf 62 procent desgevraagd aan hier tamelijk of zeer tevreden over te zijn. Eind 2019 was dit nog 81 procent. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) signaleert dat deze daling sterker is dan in andere EU-landen. Toch is de Nederlandse score in de EU nog steeds bovengemiddeld. De sterkste daling is zichtbaar in de afgelopen tien jaar.
Het *Burgeronderzoek naar draagvlak en participatie provinciebeleid*[1] zoomt verder in op de Brabantse situatie.

Uit dat onderzoek van augustus 2023 blijkt onder andere het volgende: als het gaat om het vertrouwen in de manier waarop de provincie wordt bestuurd, nemen steeds meer burgers een kritische middenpositie in (57 procent in 2023 versus 48 procent in 2020). Het aantal burgers dat (heel) veel vertrouwen heeft is afgenomen (van 24 naar 15 procent).

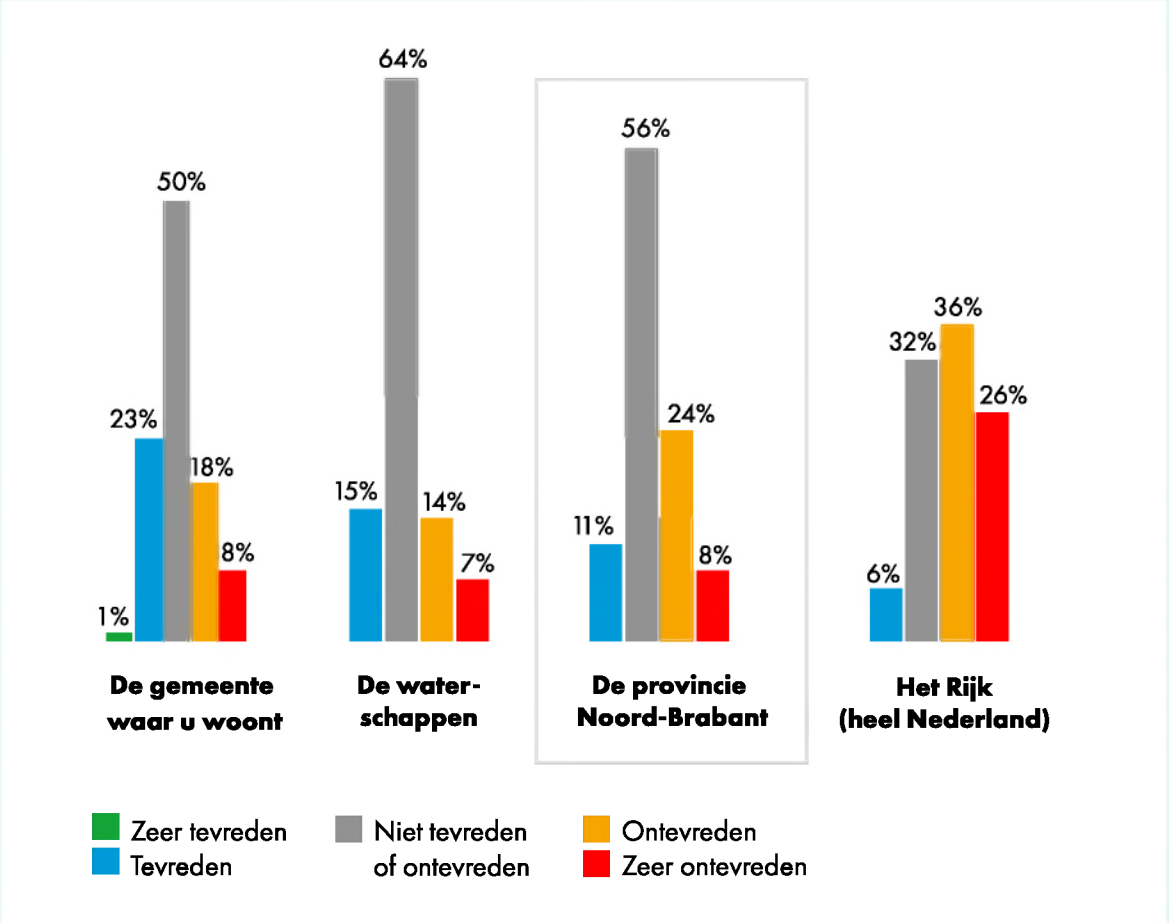
Figuur 1. Vertrouwen in de manier van besturen



3.6.2 Slagvaardigheid van het bestuur

Als het gaat om de slagvaardigheid (snel en krachtig handelen) van de verschillende besturen (gemeenten, waterschappen, provincie en Rijk) nemen de meeste inwoners een neutrale houding aan. Wel is er grote ontevredenheid over de slagvaardigheid van het Rijk. Ruim een op de tien Brabanders is tevreden over de slagvaardigheid van het provinciebestuur, bijna een derde is (zeer) ontevreden. De slagvaardigheid van gemeenten wordt het hoogst gewaardeerd.

Figuur 2. Tevredenheid slagvaardigheid bestuur



3.6.3 Tevredenheid over functioneren van de democratie

Ook als het gaat om het functioneren van de democratie nemen veel inwoners een neutrale houding aan. Een redelijk grote groep is tevreden over het functioneren van de democratie op gemeentelijk niveau. Grote ontevredenheid is er over het functioneren van de democratie op landelijk niveau. Opvallend bij de ontevredenheid over het functioneren van de democratie bij de provincie is dat veel inwoners die ontevreden zijn, graag zelf meer invloed zouden willen uitoefenen op het beleid van de provincie.



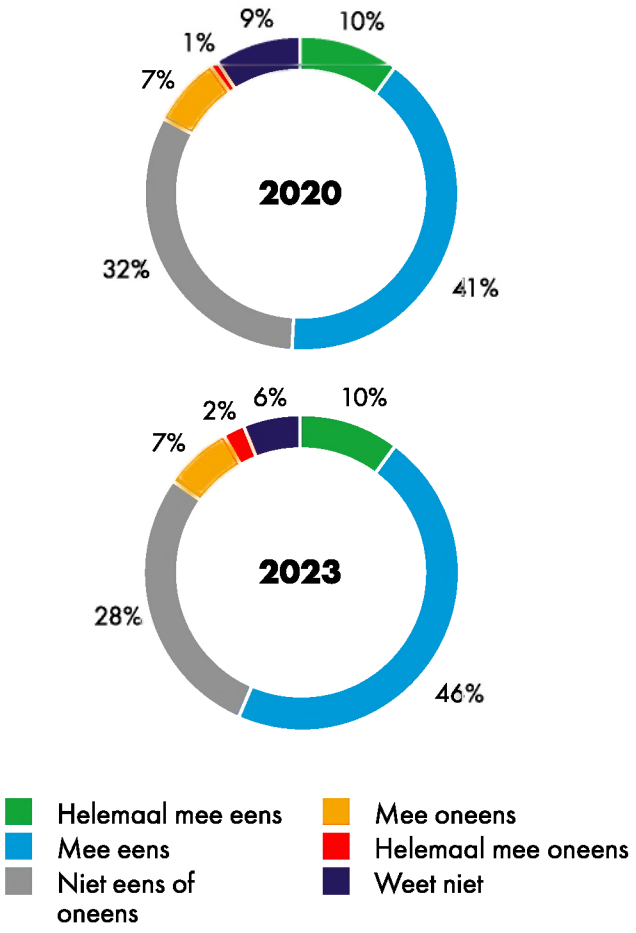
3.6.4 Participatie

Enerzijds zien we dat een deel van de bevolking afdrijft van politiek en bestuur, anderzijds willen steeds meer bewoners actief invloed uitoefenen op hun leef-omgeving, het maatschappelijk debat en ontwikkelingen in de samenleving.

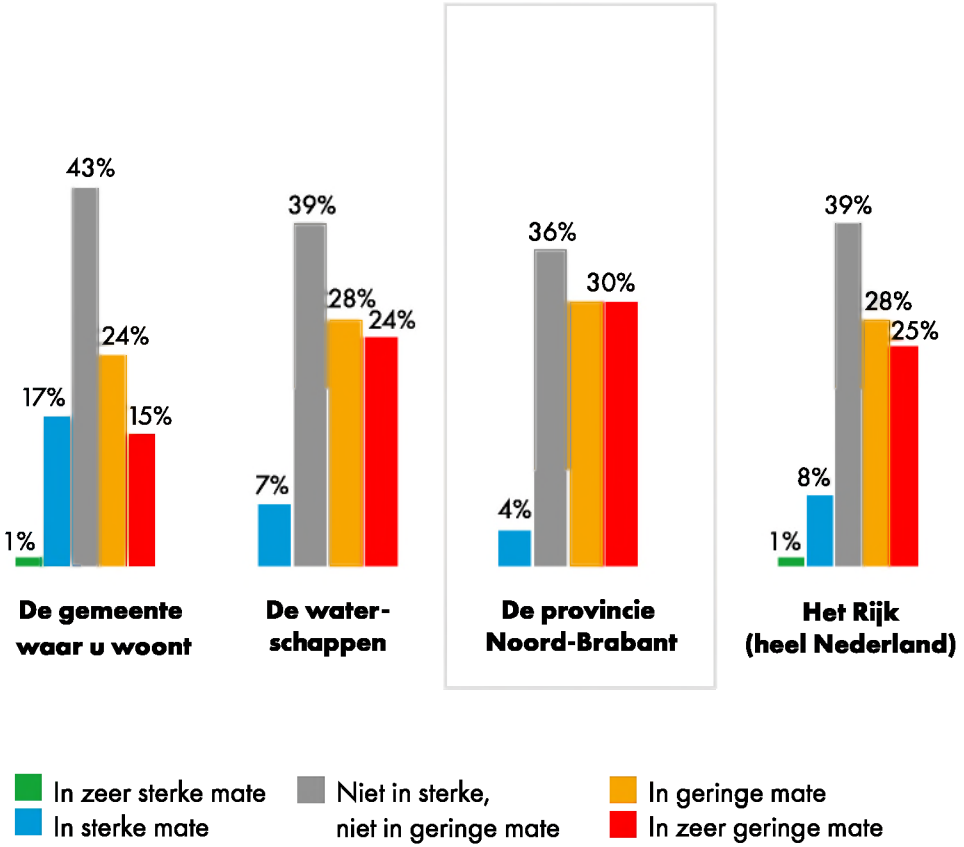
Meer dan de helft van de Brabanders vindt dat inwoners meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de provincie – en dat aantal is de afgelopen jaren toegenomen.

Thema's waar Brabanders zelf meer invloed op willen uitoefenen zijn onder meer het asielvraagstuk, openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling. Vergeleken met andere overheden zien we echter dat betrokkenheid bij beleid van de provincie laag scoort. Brabanders voelen zich meer betrokken bij het beleid van gemeenten, waterschappen en het Rijk. Ook wat betreft betrokkenheid bij de politiek gaan het Rijk en de gemeenten de provincie voor.

Figuur 3. Stelling: Burgers zouden meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de provincie, uit: *Burgeronderzoek naar draagvlak en participatie provinciebeleid*[2]

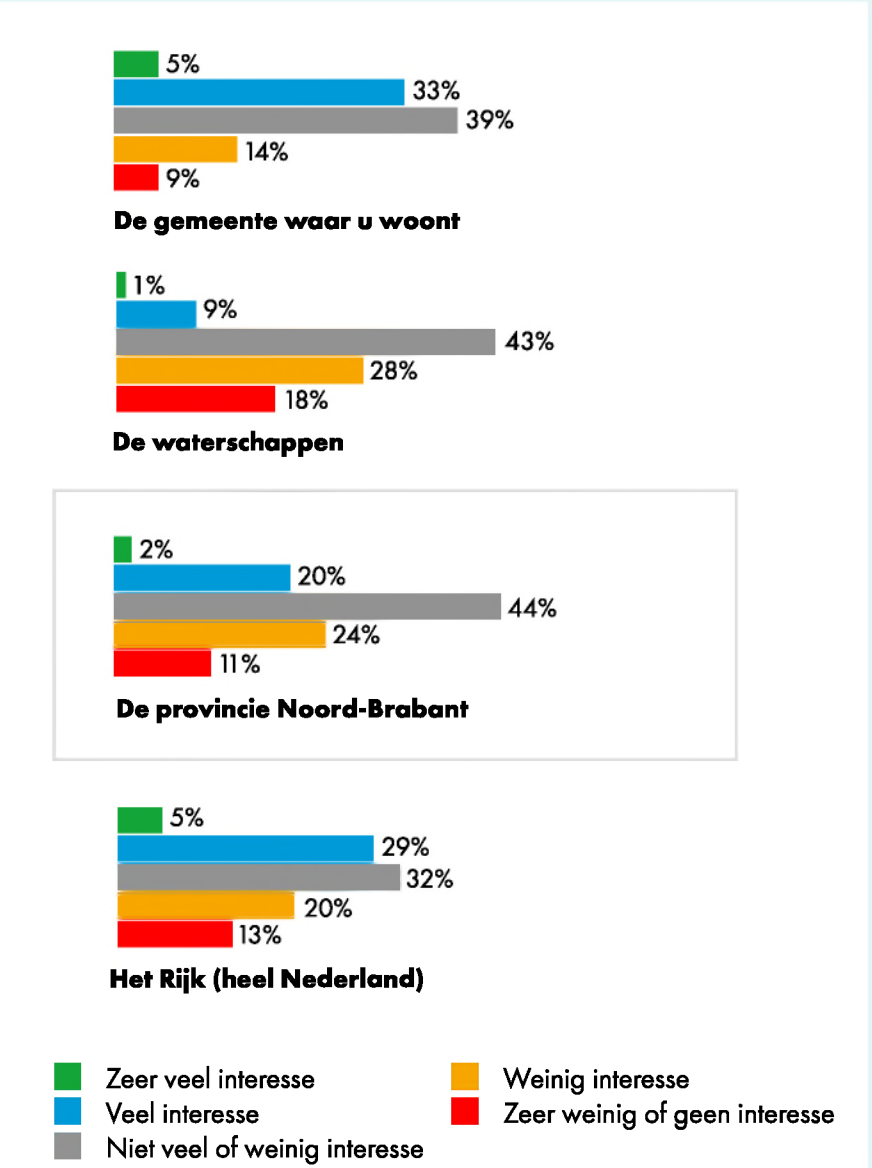


Figuur 4. Betrokkenheid bij het beleid



Brabanders is gevraagd naar de participatie-instrumenten waarmee zij betrokken willen worden. Zij denken in eerste instantie aan sociale media, inspraakavonden, online panels en referenda als gepaste middelen om invloed uit te oefenen.

Figuur 5. Interesse in de politiek





Staat

3.6.5 Opkomst verkiezingen

De opkomst bij verkiezingen voor de gemeenteraden en Provinciale Staten schommelt in Brabant rond de 50 procent. Het opkomstpercentage voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 bedroeg in Brabant 46,9. In 2018 bedroeg dit nog 51,2, zodat sprake lijkt van een dalende trend. Voor de verkiezingen van de Tweede Kamer ligt het opkomstpercentage hoger. Toch lag ook dat in 2021 beduidend lager dan bij de verkiezingen in 2017: van 81,3 naar 77,7 procent. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de betrokkenheid van inwoners bij de decentrale democratie lager is dan bij de nationale.

In hoeverre het opmerkelijk hoge opkomstpercentage bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 (55 procent) een structurele ontwikkeling betreft, zal de toekomst moeten uitwijzen.

3.7 Werken in openbaar bestuur onder druk

Tot slot van dit hoofdstuk zien we dat het werken in of voor het openbaar bestuur onder druk staat. De basis waaruit gemotiveerde volksvertegenwoordigers voortkomen wordt steeds smaller. Fracties worden kleiner, de zittingsduur van politici en bestuurders neemt af en de ondersteuning van volksvertegenwoordigers is beperkt. Het aantal partijen per gemeenteraad neemt toe. In 2010 waren er ongeveer 6,8 partijen per gemeenteraad, in 2018 waren dat er 7,6. Het verloop in het lokaal bestuur is groot. In de periode tussen de verkiezingen van 2018 en 2022 vertrok 38 procent van de raadsleden en 47 procent van de wethouders. Dit kan komen door herindelingen of het vertrek naar een ander politiek ambt, maar ook om andere redenen.

Politici en bestuurders hebben te maken met toenemende verharding en polarisatie, bijvoorbeeld via sociale media. Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 in 2014 naar 49 in 2022. Verbale agressie, bedreigingen en intimidatie komen vooral online. Verbale agressie bereikte politieke ambtsdragers in 69 procent van de gevallen online. In drie op de tien gevallen deze offline (*face to face*) geuit. Bij bedreigingen en intimidatie is een vergelijkbaar beeld te zien: 62 procent werd online geuit, 38 procent *face to face*. De versplintering in het politieke landschap en de opkomst van lokale partijen maken de rekrutering, kennisdeling en opleidingsfunctie van 'traditionele' politieke partijen ook lastiger.

Daarnaast zien we meer (aandacht voor) georganiseerde criminaliteit. Die ondermijnt (het gezag van) de overheid en heeft een ontwrichtende werking op onze samenleving. Aan de kant van de overheid zien we dan weer toenemende aandacht voor integriteit. We hanteren steeds hogere normen voor politici en bestuurders; hun dagelijks handelen ligt meer en meer onder een vergrootglas.



4 Onze koers

De vraag is nu: welke stappen moeten we de komende tijd zetten om te komen tot een toekomstbestendig bestuur in Brabant? Welke specifieke rollen pakt de provincie op en wat is in het verleden al gedaan om het Brabants bestuur toekomstbestendig te maken? In dit hoofdstuk formuleren we onze koers. Daarbij nemen we de vier principes van goed bestuur als basis.

4.1 We beginnen niet op nul

Het vraagstuk toekomstbestendig bestuur in Brabant is eerder aan de orde geweest: in het programma (Veerkrachtig) Bestuur in Brabant (periode 2011-2018). Daarin werd geconcludeerd dat het versterken van de slagkracht op de agenda moet blijven staan. Tegelijkertijd zou de focus meer moeten liggen op de opgaven, de onderlinge relaties en de kwaliteit van de samenwerking en minder of niet op structuurdiscussies.

Een citaat uit het evaluatierapport:

> "Om als gemeenten, provincie en alle andere partners te werken aan bestuurskracht, bieden wij drie bouwstenen voor het gesprek: werken vanuit de maatschappelijke opgaven in de gehele samenwerkingsketen, bouwen aan relatie en vertrouwen en ontwikkelen van de kwaliteit van de samenwerkende partijen."

In dit beleidskader bouwen we voort op dit advies en de inzichten uit het verleden. We beschrijven onze ambities en aanpak voor 2030 aan de hand van de vier principes van goed bestuur (slagvaardig, democratisch, rechtmatig en integer). Die principes brengen we onder in vier provinciale pijlers die de basis vormen voor dit beleidskader. Het thema integriteit nemen we op in de pijler veilig en weerbaar bestuur. Binnen deze pijler gaat het ook over ondermijning en weerbaarheid.

4.1.1 Twee posities van de provincie

In dit beleidskader beschrijven we hoe we als provincie willen werken aan de *principes* van goed bestuur in Brabant. Daarnaast laten we zien hoe we willen bijdragen aan de *uitvoering* ervan in de praktijk (het besturen). Dat doen we vanuit twee posities. Die posities lopen in de praktijk door elkaar, allebei zijn ze nodig om het openbaar bestuur in onze provincie te laten functioneren.

1. De provincie heeft een *systeemverantwoordelijkheid* voor de kwaliteit van het lokale bestuur in Brabant. Zij kan bijvoorbeeld samen met decentrale overheden op zoek gaan naar een manier om individuele organisaties en/of samenwerkingsverbanden zo goed mogelijk te laten functioneren.

2. De provincie is als *middenbestuur* een *partner in samenwerking*, al dan niet volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het is zaak bewuste keuzes te maken over de wijze waarop de provincie samenwerkt met anderen. Ze moet duidelijk zijn over de rol die zij inneemt in de samenwerking.

4.1.2 De basis onder bestuurlijke kwaliteit

De afgelopen jaren heeft de gemeente nog meer dan in het verleden de positie van eerste overheid. Deze principiële keuze past bij de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. Hij past ook bij het perspectief van de Brabantse inwoner. De gemeente is voor inwoners het dichtstbij en kent de lokale context. Deze keuze betekent ook iets voor de positie van de provincie. Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun eigen functioneren. Alleen wanneer gemeenten aantoonbaar slecht functioneren of hun taken verwaarlozen moet de provincie ingrijpen.

De provincie vult haar algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in, in samenspraak met haar partners. Deze keuze betekent ook dat de provincie in principe geen taken overneemt. Wij willen toegevoegde waarde leveren en impact hebben bij het realiseren van gezamenlijke doelen. Naast haar wettelijke taken draagt de provincie ook op vele andere manieren bij aan goed openbaar bestuur in Brabant. Bijvoorbeeld door gemeenten of maatschappelijke partners te ondersteunen, adviseren, faciliteren of stimuleren om ontwikkelingen door te voeren. We doen dat door kennis te vergroten en te delen, belangen en samenwerkingspartners bij elkaar te brengen en aan draagvlak bij en betrokkenheid van inwoners te werken.

4.1.3 Gezamenlijk versterken van regionale samenwerking

(Sub)regionale samenwerking heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. Dit heeft soms geleid tot bestuurlijke drukte. Tegelijkertijd weten Brabantse bestuurders elkaar als het nodig is steeds beter te vinden. De regio is en wordt wat ons betreft geen extra bestuurslaag, maar een coalitie van overheden (en maatschappelijke partners en bedrijven), gericht op de aanpak van complexe opgaven in een bepaald gebied. In het verleden werd soms het adagium *'je gaat erover of niet'* gehanteerd in de taakverdeling tussen overheden, maar zo'n benadering past niet meer.

Het bepalen van rol en positie van de provincie wordt meer maatwerk. Die rol en positie hangen af van wat nodig is voor een bepaalde opgave en van de manier waarop partners gezamenlijk de grootste meerwaarde kunnen bieden. De ambitie is om bij gezamenlijke opgaven te denken en handelen als één overheid. Gemeenten opereren zelfstandig, maar als we samen optrekken, kunnen we een toegevoegde waarde creëren waarbij iedereen baat heeft. Integraal onderdeel van de provinciale verantwoordelijkheid is haar functie als intermediair tussen Brabantse partijen en Den Haag, Brussel en de andere provincies: daarin staat zij schouder aan schouder met de Brabantse medeoverheden.

4.1.4 Investeren in bestuurs- en realisatiekracht

De vier eerdergenoemde principes van toekomstbestendig bestuur zijn in praktijk niet los van elkaar te zien. Het is bijvoorbeeld onmogelijk om effectief te presteren zonder voldoende draagvlak. Omgekeerd verdwijnt de steun voor het bestuur al snel als resultaten uitblijven. Met dit beleidskader, en later de uitvoeringsagenda's, presenteert de provincie een samenhangende aanpak om het Brabants openbaar bestuur toekomstbestendig te houden.



4.2 Huidige situatie in het kort

In hoofdstuk 3 beschreven we de staat van het openbaar bestuur in Brabant. Hierna geven we de staat kort samengevat weer en sluiten we af met de formulering van onze ambities en aanpak voor de pijlers onder ons beleid.



4.2.1 Slagvaardig bestuur

We staan voor grote en complexe opgaven terwijl allerlei factoren de mogelijkheden om die opgaven te realiseren bemoeilijken. Discussies in het verleden over de structuur van de bestuurlijke inrichting van Brabant hebben ons, een enkele uitzondering daargelaten, niet echt verder gebracht. Ze hebben vooral duidelijk gemaakt dat er meer moet gebeuren. De oplossing wordt nu vaak gezocht in meer (regionale) samenwerking. Dat vereist stevig(er)e deelnemers aan die samenwerking. Bovendien kun je vraagtekens plaatsen bij de democratische legitimiteit en het draagvlak voor het beleid dat binnen (regionale) samenwerkingsverbanden wordt vastgesteld.



4.2.2 Democratisch bestuur

Burgers en bedrijven hebben weinig vertrouwen in de overheid. Daardoor ontbreekt vaak het draagvlak voor oplossingen. Dat heeft verschillende oorzaken. Een belangrijke oorzaak is dat inwoners er onvoldoende vertrouwen in hebben dat de overheid problemen kan oplossen. Daar komt bij dat zij zich onvoldoende betrokken voelen bij grote besluiten die hen raken. Sommige stemmen, belangen en inzichten worden bij totstand-koming van beleid niet of niet op tijd mee-genomen. Tegelijkertijd zien we veel energie, dynamiek en wilskracht in de samenleving om vraagstukken aan te pakken. Het lukt nog onvoldoende om die energie te benutten en te vergroten. Brabant maakt de komende decennia grote veranderingen door, zowel in de stad als op het platteland. Daarbij moeten we nog meer streven naar de inzet en betrokkenheid van alle belanghebbenden. Dat betekent bijvoorbeeld: meer dan in het verleden inwoners en onder-nemers bij ons werk betrekken. De Omgevings-wet biedt die ruimte. We vullen die graag op onze eigen manier in, met een brede en tegelijkertijd realistische benadering van participatie.



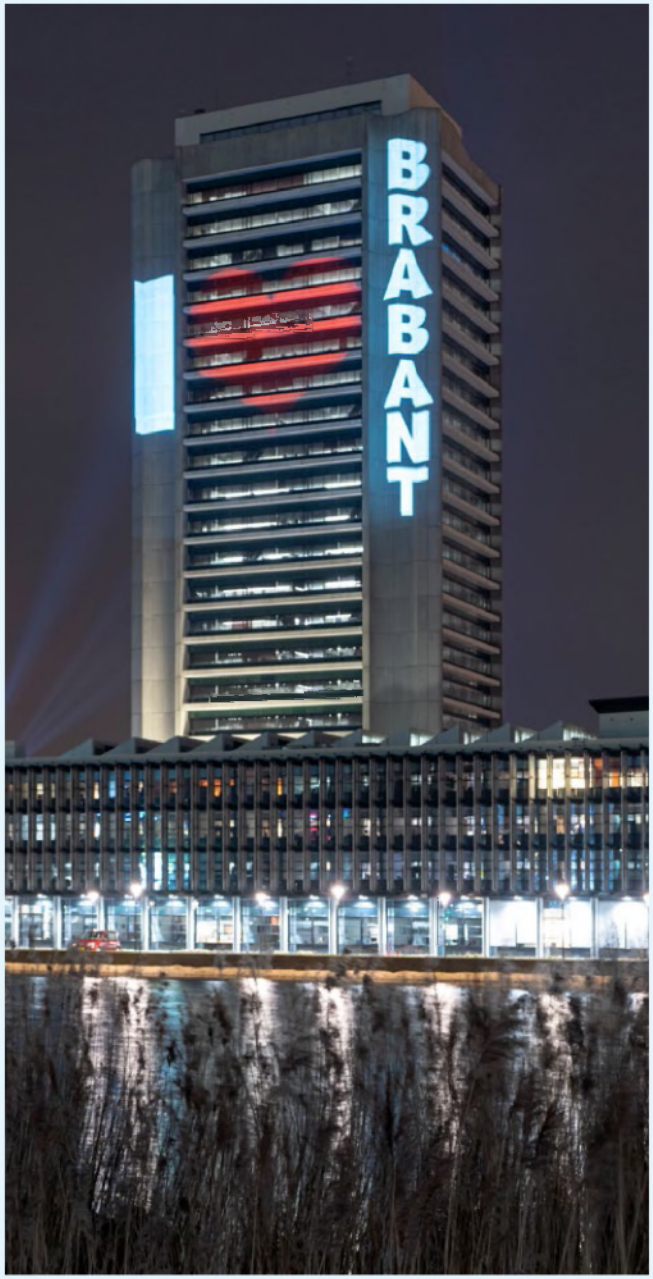
4.2.3 Rechtmatig bestuur

Interbestuurlijk toezicht draagt positief bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dat blijkt uit een evaluatie in het voorjaar van 2023. Gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen staan continu voor nieuwe uitdagingen, maar bestaande taken vragen vaak ook om extra aandacht. Toezicht is een belangrijk middel om goed te blijven presteren. Dat toezicht is steeds meer datagestuurd en gericht op risico's. Behalve op diagnose, belangrijk om de situatie te kunnen beoordelen, richten wij ons sterk op verschillende manieren van interactie met de partijen waarop wij toezicht houden.



4.2.4 Veilig en weerbaar bestuur

Ondermijnende criminaliteit is manifest aanwezig in onze Brabantse samenleving. De strafbare feiten die ermee gepaard gaan, hebben schadelijke effecten op mensen en op de samenleving als geheel. Het gaat bijvoorbeeld om drugshandel en mensenhandel. We hebben in Brabant ook te maken met deze ondermijningsrisico's op kwetsbare locaties. Denk hierbij aan bedrijventerreinen, risicovolle locaties in het buitengebied en kwetsbare vakantieparken. Verder zien we (soms excessieve) dumpingen en lozingen van drugsafval in natuurgebieden, met milieuschade voor bodem en grondwater tot gevolg.



4.3 Van analyse naar aanpak

Hierna geven we per pijler kort aan wat onze ambitie is en welke aanpak we kiezen om de brug te slaan tussen de huidige en de gewenste situatie. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 werken we onze aanpak verder uit.



4.3.1 Slagvaardig Bestuur

Ambitie
Brabantse overheden dragen efficiënt en effectief bij aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Aanpak
- We investeren in het verbeteren van bestuurs- en realisatiekracht.
- We ondersteunen experimenten met nieuwe bestuursvormen.
- We investeren in slagkracht en democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.
- We agenderen thema's door kennis te bundelen en te ontsluiten.
- We staan schouder aan schouder met andere Brabantse overheden richting Den Haag en Brussel.
- We sturen op samenwerking via inhoud en *daily urban systems*.
- We zijn aanspreekbaar als partner en duidelijk over onze rol.
- We sturen op het functioneren als één overheid.



4.3.2 Democratisch bestuur

Ambitie
We versterken de democratie in Brabant door de samenleving te betrekken bij ons werk en ruimte te bieden voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Aanpak
- We vertellen wat we doen.
- We weten wat er leeft.
- We investeren in democratisch burgerschap.
- We versterken bestaande democratische instrumenten.
- We betrekken belanghebbenden bij ons werk.
- We stimuleren maatschappelijk initiatief.
- We investeren in het betrekken van jongeren.
- We benutten de kansen van digitalisering voor democratisering.



4.3.3 Rechtmatig bestuur

Ambitie
Brabantse overheden voeren hun wettelijke taken structureel goed uit en geven daarmee inwoners en bedrijven het vertrouwen dat deze taken geborgd zijn en hen beschermen. Door middel van interbestuurlijk toezicht zien we erop toe dat deze taken naar behoren en op rechtmatige gronden worden uitgevoerd.

Aanpak
- We hanteren het principe 'Toezicht in balans'.
- We hanteren vertrouwen als basis tussen toezichtontvanger en toezichthouder
- We richten het toezicht in via vier toezicht-gebieden: Financieel toezicht, Huisvesting vergunninghouders, Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht.
- We gaan prominenter inzetten op risico-gericht toezicht op deze vier toezicht-gebieden.
- We gaan gepast data gebruiken voor onze onderzoeken en delen de door ons verzamelde data met belanghebbenden.
- We publiceren de uitkomsten van ons toezicht.
- We hanteren het interventieproces als het nodig is om bij te sturen.
- We dragen bij aan het versterken van de horizontale verantwoording.



4.3.4 Veilig en weerbaar bestuur

Ambitie
We dragen actief bij aan oplossingen ter vergroting van de bestuurlijke en maat-schappelijke weerbaarheid in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit. Zo beperken we de impact hiervan op de samenleving en vergroten we de veiligheid van de Brabantse leefomgeving.

Aanpak
- We dragen bij aan versterking van een weerbare overheid en samenleving.
- We zetten in op een veiliger buitengebied.
- We stimuleren kennis en onderzoek en kennisdeling.



5 Slagvaardig bestuur

De Brabantse overheden staan voor grote en complexe opgaven. Dat geldt voor gemeenten, waterschappen en provincie en alle samenwerkingsverbanden daartussen. De opgaven hangen met elkaar samen en vragen ondanks hun complexiteit om snel handelen. Dat vereist de nodige slagvaardigheid van het bestuur. Door met elkaar afspraken te maken over de opgaven proberen we onze gezamenlijke slagkracht te vergroten.

5.1 Investeren in bestuurskracht blijft noodzakelijk

De bestuurs- en realisatiekracht[3] van provincies, regio's en gemeenten staat onder druk. Daarom is het goed als overheden samen blijven reflecteren, innoveren en investeren. Meer nog dan in het verleden gaat de provincie uit van collegialiteit tussen overheidsorganisaties. Daarbij moet ook ruimte zijn om kwetsbaarheden met elkaar te bespreken. Dat investeren in de bestuurs- en realisatiekracht noodzakelijk is, valt ook af te leiden uit het op 31 januari 2023 verschenen rapport van BrabantAdvies: Visie, lef en partnerschap in tijden van grote opgaven.

Het rapport benadrukt het belang om als Brabantse overheden de basis op orde te hebben en regionale samenwerking effectiever te maken. Ook moet echt gewerkt worden aan de realisatiekracht. Het advies sluit af met de conclusie dat, om vernieuwing voor elkaar te krijgen, er grote behoefte is aan visie, lef en partnerschap. 'Voor verandering is een koers nodig, daarvoor moet je met elkaar tot een gedeelde visie komen. Bestuurders moeten over hun eigen schaduw heen kunnen stappen en vervolgens de rug recht houden'.

5.2 Landelijke ontwikkelingen: beleidskader decentraal bestuur (BZK)

Zoals eerder opgemerkt, is het een van de kerntaken van provincies de kwaliteit van het openbaar bestuur te bewaken. Naast de genoemde Actieagenda sterk bestuur heeft de minister van BZK de bouwstenen van een beleidskader decentraal bestuur naar de Tweede Kamer gezonden. Dit beleidskader bevat criteria voor de toedeling van taken. Het is namelijk van belang dat decentrale besturen taken uitvoeren die passen bij hun organisatievorm. Dit betreft de toekomst van het openbaar bestuur en daarmee dus de bestuurlijke organisatie van Brabant. Als het gaat om de kwaliteit van openbaar bestuur in Brabant zijn wij, ook ten aanzien van ons eigen handelen, aanspreekbaar.

5.3 Realisatie centraal

Bestuurders van gemeenten en provincies hebben te maken met de toegenomen complexiteit van hun taken. Toch moeten zij effectief zijn. Uitvoering is daarbij cruciaal. Het hiervoor genoemde rapport van BrabantAdvies schenkt daar bijzondere aandacht aan.

Het rapport roept gemeenten en provincie op om te werken aan versterking van de realisatiekracht (van beleid naar daadwerkelijke uitvoering via gebiedsgerichte aanpak met relevante partners). Het adviseert de effectiviteit van regionale samenwerking te vergroten en roept de provincie op om samen met gemeenten te werken aan versterking van de bestuurskracht.

Ook wat andere partijen van de provincie verwachten, verandert. Voorbeelden zijn het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het traject rond de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Provincies krijgen bij die trajecten regie om gezamenlijke ambities te verwezenlijken.

5.4 Onze ambitie

We zien het als onze rol om samen met gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen te werken aan de toekomstbestendigheid van het Brabants bestuur en de slagvaardigheid van ons bestuur te vergroten. Daarmee luidt onze ambitie op het vlak van slagvaardig bestuur:

> Brabantse overheden dragen efficiënt en effectief bij aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

5.5 Onze aanpak

Onze aanpak om te komen tot slagvaardig bestuur bestaat uit acht beleidsprioriteiten. Die lichten we hierna toe. De concrete uitwerking in activiteiten volgt in de uitvoeringsagenda. Onze prioriteiten beschouwen we vanuit de twee eerdergenoemde posities:

Als systeemverantwoordelijke

Als partner in samenwerking

Tot slot hanteren we in onze aanpak een aantal uitgangspunten:

- Gemeenten zijn de eerste overheid voor inwoners.
- Inhoudelijke opgaven bepalen de schaal waarop wordt (samen)gewerkt.
- De regio is geen extra bestuurslaag, maar zien we als een coalitie van overheden (en maatschappelijke partners en bedrijven), gericht op de gezamenlijke aanpak van complexe opgaven in een bepaald gebied.
- Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn verantwoordelijk voor hun eigen functioneren.
- De provincie heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in Brabant en geeft daar in samenspraak invulling aan.
- De inzet van de provincie is toegevoegde waarde te leveren bij het realiseren van gezamenlijke doelen, bijvoorbeeld door gemeenten of andere partners te ondersteunen, adviseren, faciliteren of stimuleren.
- Alleen wanneer gemeenten aantoonbaar slecht functioneren of hun taken verwaarlozen, grijpt de provincie in.
- De provincie brengt desgevraagd kennis en kunde in als het gaat om vraagstukken rond bestuurs- en realisatiekracht;
- We sluiten aan op Actieagenda sterk bestuur van de minister van BZK.



Jan van der Wolf / Shutterstock.com

Aanpak als systeemverantwoordelijke

5.5.1 We investeren in het verbeteren van bestuurs- en realisatiekracht

We zien de noodzaak om het Brabants openbaar bestuur toekomstbestendig te maken. Dat doen we door te:

- *Inspireren:*
  in een lerende en zich ontwikkelende organisatie is kennis nodig. Wij inspireren gemeenten en regio's met inzichten uit onderzoeken. Wij staan open voor inspirerende voorbeelden en zien het als onze taak om de kennis die wij verzamelen te delen met de Brabantse regio's en gemeenten.
- *Stimuleren:*
  in onze stimulerende rol leggen wij de focus op koplopers. Ons principe is dat verandering 'van onderop' moet komen. Daarom stimuleren we vooral gemeenten en regio's die zelf een (bestuurlijke) ontwikkeling willen doormaken.
- *Faciliteren:*
  waar nodig, ondersteunen wij de zoektocht naar effectieve en efficiënte samenwerkingsvormen. Als middenbestuur kunnen we schakelen tussen gemeenten, regio's, waterschappen en rijksoverheid.
- *Spiegelen:*
  we verwachten dat aangedragen oplossingen gebaseerd zijn op een gedegen analyse van oplossingsrichtingen die aansluiten bij het belang van inwoners en het bedrijfsleven op de lange termijn. Ook moeten ze in voldoende mate tot stand zijn gekomen in samenwerking met de lokale triple helix. In dat kader zijn wij een kritische vriend.
- *Bemiddelen:*
  bij obstakels in samenwerkingsverbanden zorgen wij in overleg met de betrokken partijen voor een passende vorm van bemiddeling. Als dat nodig is, kunnen wij daarbij ook (tijdelijk) een regierol innemen.
- *Reguleren:*
  op grond van onze wettelijke taken op het gebied van toezicht zijn er situaties denkbaar, zoals een zwakke financiële positie van een gemeente, waarin wij regulerend moeten optreden.

Bovengenoemde rollen van de provincie komen ook terug in de andere pijlers van dit beleidskader, dus democratisch, rechtmatig, veilig en weerbaar.

Versterking van onderop

Discussies over gemeentelijke bestuurs- en realisatiekracht worden vaak vernauwd tot discussies over herindelingen. Dat is een te beperkte benadering. Versterking van gemeentelijke bestuurs- en realisatiekracht kent vele invalshoeken en thema's. Gemeenten zijn als eerste zelf aan zet om manieren te vinden om hun opgaven beter te kunnen oppakken. Dat vraagt om een krachtig samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. En van de gemeente met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Uiteraard ondersteunt de provincie gemeenten met kennis en kunde als zij aan de slag willen of moeten om hun bestuurs- of realisatiekracht te versterken. Van gemeenten verwachten we dat zij niet alleen oog hebben voor hun eigen functioneren. Zij kunnen naar vermogen bijdragen aan het functioneren van regionale samenwerking.

De provincie denkt dus in een faciliterende rol graag mee met gemeenten en regio's die hun bestuurskracht willen versterken. We nemen in dit soort gevallen geen verantwoordelijkheden van gemeenten en regio's over maar fungeren als adviseur en (kennis) partner. Omdat gemeenten en regio's verschillen durven we verschil te maken en te kiezen voor een aanpak die past bij de lokale context.

Ingrijpen bij bestuurskrachtproblemen

In het verleden waren provincies meer dan nu in een positie om een onvrijwillige herindeling te starten. Wel kan een provincie in actie komen als er duidelijk sprake is van problemen bij de bestuurskracht. Dat is bijvoorbeeld het geval als een gemeente niet meer in staat is adequate dienstverlening voor de inwoners te organiseren. Of als zij niet langer de nodige bijdrage kan leveren om maatschappelijke opgaven aan te pakken. In zo'n situatie kan de provincie haar bevoegdheid

gebruiken om aan te sturen en een modererende rol te spelen. Dat kan alsnog leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies. De kaders van deze provinciale verantwoordelijkheid zijn opgenomen in het landelijke Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018. In de praktijk zien we de afgelopen jaren dat het parlement dan vooral toetst op de aanwezigheid van lokaal draagvlak.

5.5.2 We ondersteunen experimenten met nieuwe bestuursvormen

Het is mogelijk dat de in het verleden meest gebruikte oplossingen (bestuurlijke of ambtelijke fusie en (sub)regionale samenwerkingsverbanden), nu onvoldoende recht doen aan de complexiteit van onze maatschappelijke opgaven. Daarom kiezen we als decentrale overheden voor passende oplossingen, uiteraard in samenwerking en overleg met het maatschappelijke middenveld. Als de standaardoplossingen onvoldoende uitkomst bieden, ondersteunen wij als provincie graag experimenten met nieuwe bestuursvormen. Mocht wet- en regelgeving daarbij in de weg staan, dan treden wij in contact met het ministerie van BZK.

5.5.3 We investeren in slagkracht en democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden

De opgaven van deze tijd kunnen we alleen gezamenlijk aanpakken. Meer nog dan in andere provincies gaat het in Brabant om intensieve samenwerkingen tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven, die alleen succesvol kunnen zijn als daarin bewust wordt geïnvesteerd.

Regionale samenwerking heeft de laatste jaren als gevolg van decentralisatie een grote vlucht genomen. We weten dat daaraan ook nadelen kleven, bijvoorbeeld op het vlak van slagkracht en democratische legitimatie. Zo is het voor volksvertegenwoordigers en bestuurders vaak zoeken hoe zaken geregeld zijn en hoe zij invloed kunnen uitoefenen op regionale samenwerkingsverbanden. De provincie kan meehelpen deze problematiek aan de orde te stellen. Wat kunnen mogelijke oplossingsrichtingen zijn? Zijn er voorbeelden, bijvoorbeeld van samenwerkingsverbanden die erin zijn geslaagd tegemoet te komen aan bezwaren als het gebrek aan grip op een samenwerkingsverband?

Hart van Brabant. Per 1 januari 2022 is daar een regionale adviescommissie (RAC) ingesteld om de positie en de rol van de gemeenteraden binnen de samenwerking te versterken.

De provincie is er voorstander van periodieke reflecties op te stellen voor de versterking van regionale samenwerkingsverbanden. Het rapport *'Droomland of niemandsland'* van de Raad voor het Openbaar Bestuur telt vijf uitgangspunten voor regionale samenwerking:

- De inhoud staat centraal.
- Het bestuur is democratisch gelegitimeerd.
- De regio's kennen een bepaalde mate van autonomie.
- De indeling is congruenter maar er is genoeg ruimte voor verschil.
- Bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement.

Deze uitgangspunten vormen een logische basis voor dergelijke reflecties. Op basis van de uitvoeringsagenda van dit beleidskader onderzoeken we met de regio's of en hoe we die invullen.

5.5.4 We agenderen thema's door kennis te bundelen en te ontsluiten

Kennis is een belangrijke bron van innovatie en verbetering. Kennis laat ons meer begrijpen van de opgaven waar Brabant voor staat. Ze helpt ons ook te bepalen hoe wij die opgaven zo goed mogelijk het hoofd kunnen bieden. De kracht van Brabant is dat wij gewend zijn met onze partners kennis te verwerven en te delen. De provincie ziet daarbij een belangrijke rol voor zichzelf. Zo heeft bijvoorbeeld BrabantKennis de afgelopen jaren voor Brabant belangrijke trends opgepikt, onderzocht en beschreven.

5.5.5 We staan schouder aan schouder richting Den Haag en Brussel

De ambities uit dit beleidskader sluiten, zoals eerder opgemerkt, aan op de Actieagenda sterk bestuur van het ministerie van BZK. Brabant loopt voorop in het meedenken en uitwerken van landelijke discussies op dit terrein. De provincie doet dat onder andere via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Daarnaast trekken de Brabantse overheden gezamenlijk op om de interbestuurlijke verhoudingen te borgen. Zij stellen bovendien de benodigde randvoorwaarden vast die het Rijk moet bieden op het gebied van regelgeving, samenwerking en bekostiging.

Om zich te kunnen presenteren als één overheid, is het belangrijk is dat de samenwerkende overheden hun afspraken nakomen. De spelregels en randvoorwaarden voor samenwerking zijn vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van januari 2023. Samen met VNG, UvW en IPO en het Rijk hebben we er voor gezorgd dat in de code duidelijke afspraken zijn gemaakt voor een goed samenspel tussen overheden. Doel is dat zij hun krachten bundelen om opgaven sneller, effectiever en democratisch gelegitimeerd aan te pakken. Zo zijn we als overheid een betrouwbare partner, voor elkaar en voor onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.



Aanpak als partner in samenwerking

De provincie werkt met partners samen als deelnemer in een samenwerkingsverband, al dan niet geregeld via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Door de Wgr kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. Daarnaast werken de provincie en andere decentrale overheden ook samen met private partijen, veelal geregeld via samenwerkingsovereenkomsten of convenanten. Voor samenwerking in de regio valt nog wel eens de term regionalisering. Toch is de regio geen nieuwe bestuurslaag, maar een coalitie van overheden (en maatschappelijke partners en bedrijven). Zij richten zich op de aanpak van complexe opgaven in een bepaald gebied.

5.5.6 We sturen op samenwerking via inhoud en *daily urban systems*

Een van de uitgangspunten voor de provincie is dat zo effectief mogelijk op verschillende schaalniveaus wordt samengewerkt. Daarbij kijken we langs de lijn van de inhoud en de *daily urban systems* elke keer wat de schaal is waarop een maatschappelijke opgave zich manifesteert en hoe we dan het beste onze samenwerking vorm kunnen geven. Brabant kent van oudsher vier regio's: Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Hart van Brabant en West-Brabant. Echter, de maatschappelijke dynamiek en de opgaven in de regio West-Brabant (de Baronie en West-Brabant West) en Hart van Brabant heeft geleid tot nieuwe samenwerkingsinitiatieven waardoor de bestuurlijke samenwerkingsgrenzen in Brabant op onderdelen verschuiven. Zo maken in de stedelijke regio Breda-Tilburg (SRBT) gemeenten, waterschappen en de provincie afspraken over de belangrijke opgaven voor de komende tien jaar. Een soortgelijke ontwikkeling zien we in de stedelijke regio West-Brabant-West (SRWBW). De RWB richt zich vanuit de *Economic Board* van REWIN met name op de economische transities. Deze nieuwe samenwerkingsinitiatieven zorgen ervoor dat we elke keer met elkaar bekijken waar welk onderwerp het beste past en hoe we de samenwerking het beste vorm kunnen geven. Zo wordt bijvoorbeeld de ruimtelijke puzzel in de verstedelijkingsregio's opgepakt. Als provincie bewegen we hierin mee en komen samen tot passende bestuurlijke samenwerkingsarrangementen.

Sinds 2017 zijn de regionale ontwikkeldagen belangrijke ontmoetings- en besluitvormingsmomenten voor bestuurders van gemeenten, waterschappen en provincie. Doel is om meer gebiedsgericht samen te werken en als één overheid te agenderen en te programmeren. We investeren in deze hoofdstructuur van samenwerking. Dat doen we door vanuit een gezamenlijke ambitie de ontwikkeldagen te transformeren naar brede omgevingsdagen. Omgevingsdagen vormen enerzijds het kristallisatiepunt voor bestuurlijke besluitvorming. Anderzijds vormen ze het platform voor ontmoeting, inspiratie en kennisuitwisseling. De binnen de regio's gemaakte afspraken leggen we vast in de regionale omgevingsagenda (ROA). Als provincie sturen we met de omgevingsdagen[4], in samenspraak met onze partners, op de integraliteit, efficiëntie en maximale impact (samen te vatten als realisatiekracht) die nodig is om de ROA's ten uitvoer te brengen.

Een tweede element uit de hoofdstructuur zijn de afspraken die we maken binnen BrabantStad-verband, het samenwerkingsverband tussen Breda, Eindhoven, Helmond, Oss, Roosendaal, Tilburg, 's-Hertogenbosch en de provincie. De Stedelijke Agenda BrabantStad is hierin leidend. De inhoud van de agenda kan door de tijd heen verschillen. De kern is wel dat BrabantStad zich specifiek richt op grootstedelijke vraagstukken en de samenhang daarvan met de omliggende regio's.
Het derde en laatste element uit de hoofdstructuur vormt de samenwerking met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG). Met de VBG hebben we voor de periode 2021-2023 een concrete samenwerkingsagenda opgesteld. Die voeren we samen uit. Deze samenwerking zetten we in de toekomst voort, de agenda passen we periodiek aan aan de actualiteit.

Behalve in deze bestuurlijke hoofdstructuur neemt de provincie ook deel in tal van andere ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsverbanden. De laatste tijd zien we een toename van (sub)regionale samenwerkingsverbanden. Dat laat zien dat de verschillende opgaven zich op wisselende schaalniveaus en gebieden manifesteren.

5.5.7 Wij zijn aanspreekbaar als partner en duidelijk over onze rol

De provincie neemt in verschillende vormen, rollen en met verschillende bijdragen deel aan (regionale) samenwerkingsverbanden. Wij zijn helder en transparant over de keuzes die de provincie daarin maakt en reflecteren daar regelmatig op. Een aandachtspunt daarbij is de bijzondere positie van de provincie. Bij voorkeur handelt de provincie als partner in horizontale samenwerking. Maar soms moet de provincie een hiërarchische rol vervullen, al dan niet vanuit een wettelijke taak. Met name in het ruimtelijk domein is de rol van de provincie anders dan in het verleden.

In november 2021 verscheen het rapport *Geef richting, maak ruimte!* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Daarin staat een pleidooi voor versterking van het middenbestuur en vergroting van de decentrale realisatiekracht. Dat vraagt van provincies een veel sterkere sturing in het ruimtelijk domein, zowel inhoudelijk als procesmatig. Provincies moeten volgens de Rli bovendien opdrachtgever worden voor een nieuwe landinrichtingsronde voor het buitengebied. Een soortgelijke rol voor provincies wordt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Ruimtelijke Ordeningsbrief van het Rijk genoemd. Enerzijds biedt dit een basis om aan de slag te gaan met de grote transities. Een dominantere rol van de provincies en de medeoverheden is daarbij onmisbaar. Anderzijds zijn voor de 'grote verbouwing van Nederland' een aantal stevige randvoorwaarden nodig die nog niet zijn ingevuld. Het betreft vooral het structureel op orde brengen van de benodigde instrumenten en financiën voor decentrale overheden en integraal werken tussen ministeries.

5.5.8 We sturen op het functioneren als één overheid

Als de opgaven daarom vragen, werkt de provincie met de medeoverheden zoveel mogelijk samen *als één overheid*. Dat betekent dat de gezamenlijke overheden gestructureerd te werk gaan. Ze nemen de inhoud van de opgave als vertrekpunt om van daaruit eventuele organisatorische belemmeringen gezamenlijk op te lossen. Vaak zijn ook inwoners, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nodig om complexe opgaven het hoofd te bieden. Dat leidt dan tot publiek-private samenwerking.

Wanneer we zulke samenwerkingsverbanden aangaan, hanteren we als provincie de volgende uitgangspunten:

- *Opgave is leidend:*
  Samen met partners bepalen we de opgave en wie daarbij een rol kunnen of wellicht moeten spelen. Deze opgave(n) nemen we als gezamenlijk vertrekpunt.
- *Voorkom drukte:*
  We gaan na of de (nieuwe) opgave ondergebracht kan worden binnen een al bestaand samenwerkingsverband. Dit ter voorkoming van ambtelijke en bestuurlijke drukte. Alleen wanneer de opgave niet binnen een bestaand samenwerkingsverband ondergebracht kan worden, roepen we een nieuw samenwerkingsverband in het leven.
- *Leren door evalueren:*
  We leren van onze ervaringen door tijdig te evalueren. Alleen op die manier kunnen we tot nieuwe inzichten en betere samenwerking komen. Uit de evaluatie dient telkens de meerwaarde van de samenwerking te blijken.

Ook in het beleidskader Leefomgeving wordt de noodzaak om als één overheid samen te werken benadrukt. De provincie wil met dit beleidskader richting geven. Ze wil een beweging op gang brengen in de eigen organisatie en bij andere stakeholders. Zo geeft ze duidelijkheid over haar rol, positie en werkwijze bij de gebiedsgerichte aanpak van opgaven in de leefomgeving. Aan haar samenwerkingspartners laat de provincie hiermee zien hoe zij regie voert op opgaven die elkaar raken en hoe zij keuzes maakt bij afwegingen tussen schaalniveaus.

Inspirerende voorbeelden

Bouwen aan een platform voor kennisdeling en ontmoeting

In meerdere provincies faciliteert de provincie in het bieden van een platform voor kennisdeling en ontmoeting. Bekend zijn de zogeheten Gelderland en Zuid-Holland academies. Beide initiatieven beogen een platform te vormen voor het delen van praktijkgerichte kennis en ervaring voor volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren bij gemeenten, waterschappen en de provincie. Vanuit Brabant willen we hier, bij voorkeur in samenwerking met de Vereniging Brabantse Gemeenten, uitvoering aan gaan geven. Door het platform uit te voeren concrete activiteiten zouden kunnen zijn het verzorgen van podcasts over een actueel thema dat meerdere gemeenten en/of waterschappen raakt, excursies naar gebieden in Brabant waar opgaven met verschillende (uitvoerings) partners samenkomen en het verzorgen van sessies in het kader van leren (masterclass), ontwikkelen en ontmoeten. De verbinding met elkaar ontstaat niet zomaar en het helpt als mensen elkaar op een makkelijk toegankelijk platform kunnen ontmoeten. Op die manier maken we Brabant samen.



Kennisplatform: ontmoeten, delen, leren.



Deelnemers aan het werk tijdens de Omgevingsdag.

Van Ontwikkeldag naar Omgevingsdag

In Zuidoost-Brabant is de sinds 2017 bestaande regionale Ontwikkeldag getransformeerd naar de bredere Omgevingsdag. De regionale omgevingsagenda Zuidoost-Brabant is leidend bij de verdere uitwerking en bespreking van de opgaven op de Omgevingsdag. De omgevingsagenda Zuidoost-Brabant is de bestuurlijke samenwerkingsagenda van de decentrale overheden voor de fysieke leefomgeving van de regio. De omgevingsagenda wordt doorlopend geactualiseerd en elk halfjaar op de Omgevingsdag geagendeerd.

Daarnaast heeft de Omgevingsdag als functie om, via ontwikkelateliers, nieuwe opgaven in relatie tot de omgevingsagenda te verkennen, kennis te delen en elkaar te inspireren. Door de deelnemers aan de Omgevingsdag wordt een zorgvuldige en transparante werkwijze gehanteerd gericht op samenwerken en het maken van afspraken over de ontwikkeling en uitvoering van een integraal omgevingsbeleid. We hebben de ambitie om de systematiek van de Omgevingsdagen ook in de overige regio's toe te passen.

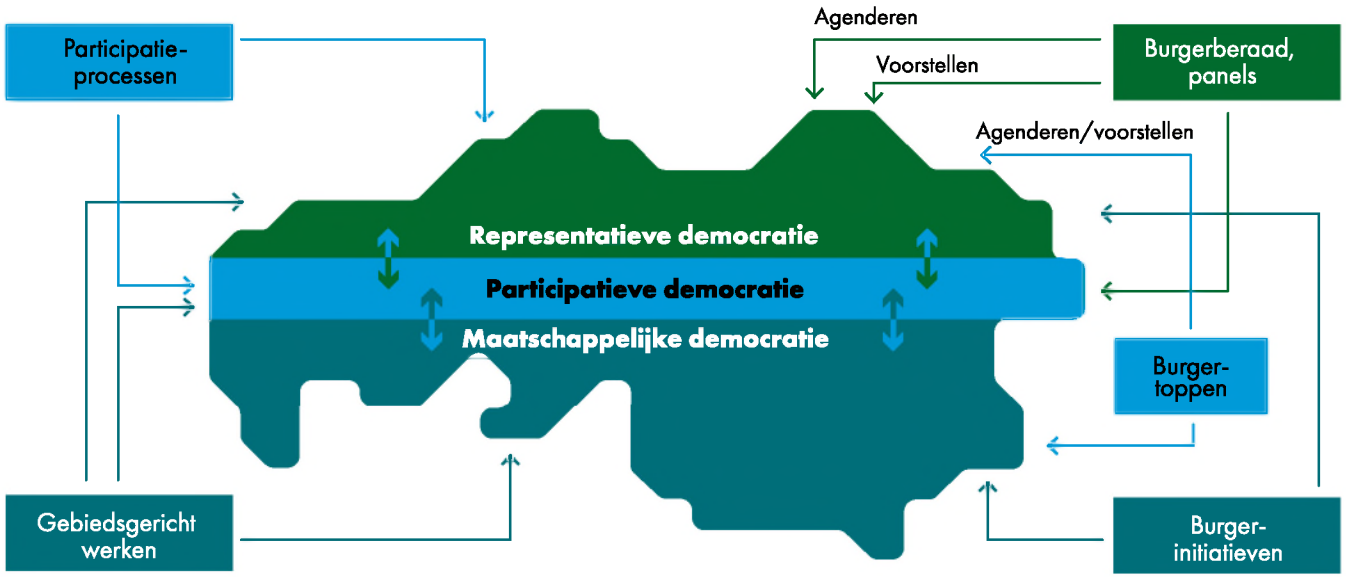


6 Democratisch bestuur

We leven in Brabant in een democratie: allemaal maken we onderdeel uit van ons democratisch systeem. De verbinding tussen burger en bestuur vormt een cruciaal onderdeel van dat systeem. Die verbinding is niet vanzelfsprekend en heeft aandacht en onderhoud nodig. Door te investeren in de verbinding tussen burger en bestuur, dragen we bij aan de bescherming van onze democratie.

Ons democratisch systeem bestaat uit drie onderdelen die nauw met elkaar verbonden zijn en elkaar voeden. Het gaat om de representatieve democratie (met volksvertegenwoordigers als hoofdrolspelers), de participatieve democratie (inwoners, overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties) en de maatschappelijke democratie (inwoners). De participatieve democratie kan de representatieve democratie bijvoorbeeld voeden door burgerberaden of andere participatievormen. Volksvertegenwoordigers kunnen burgerinitiatieven stimuleren door steunmaatregelen.

Figuur 6. Democratisch systeem (bron: provincie Groningen)



6.1 Werken aan democratie

Ons democratisch systeem heeft aandacht, onderhoud en verbetering nodig. Sinds de coronacrisis is het vertrouwen in de politiek afgenomen. Dat heeft gevolgen voor de representatieve democratie. We zien dat steeds minder mensen zich aangetrokken voelen om een rol te vervullen in de wereld van politiek en bestuur. Mensen die wel actief zijn in politiek en bestuur hebben steeds meer te maken met (publieke) druk en zelfs bedreigingen.

Op het niveau van de participatieve democratie is er groeiende aandacht voor het interesseren van belanghebbenden voor publieke vraagstukken. Dat zien we ook terug in de Omgevingswet. Die vraagt van provincies en gemeente zich in te spannen voor 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.' Die ontwikkeling is mede te danken aan een toenemend aantal inwoners die behoefte hebben hun stem te laten horen over vraagstukken die hen aangaan. De Omgevingswet vraagt decentrale overheden ook om participatiebeleid vast te stellen. Met dit hoofdstuk en met het Brabants participatiekompas voldoen we aan die vereiste.
Tot slot kennen we de wereld van de maatschappelijke democratie. Inwoners zetten (weer) steeds vaker zelf initiatieven op om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Daarbij is samenwerking met overheden en andere partners van groot belang. De grootste maatschappelijke meerwaarde wordt gerealiseerd waar die samenwerking het soepelst verloopt.

6.2 Onze ambitie

We zien voor onszelf een rol weggelegd om het democratisch systeem in Brabant te versterken en te vernieuwen. Daarbij richten we ons primair op de participatieve democratie. Maar ook op het gebied van de representatieve en maatschappelijke democratie zien we een rol voor de provincie. Onze ambitie op het vlak van democratisch bestuur luidt:

> We versterken het hele democratisch systeem in Brabant. Dat doen we door de samenleving eerder en beter bij ons werk te betrekken. We bieden actief ondersteuning aan initiatieven die bijdragen aan onze ambities en versterken bestaande democratische instrumenten.

6.3 Onze aanpak

Onze aanpak bestaat uit acht beleidsprioriteiten. Die lichten we hierna toe. De uitwerking van de prioriteiten in concrete activiteiten volgt in de uitvoeringsagenda. We beschouwen dit hoofdstuk over democratisch bestuur en het daarmee samenhangende Brabants participatiekompas als ons provinciaal participatiebeleid. Daarmee zetten we participatie bewust neer als een van de (belangrijke) instrumenten om ons democratisch systeem te versterken.

6.3.1 We weten wat er speelt

Een goed functionerende overheid weet wat er speelt in de samenleving. Daarvoor heeft zij een goede informatiepositie en luistervaardigheden nodig. Dat geldt zowel voor individuele medewerkers, politici en bestuurders als voor de organisatie als geheel.

Weten wat er speelt gaat in feite om het ophalen en herkennen van signalen en die, waar nodig, omzetten in passende acties. Dat kan op veel verschillende manieren. Denk bijvoorbeeld aan gestructureerde informatievoorziening via dashboards, onderzoeken en peilingen. Andere mogelijkheden zijn kranten en sociale media bijhouden en participatietrajecten. Maar signalen krijg je ook in gesprekken met inwoners tijdens werkbezoeken, met experts en met collega's van andere overheden.

Weten wat er speelt gaat beter als we een zekere mate van nabijheid en persoonlijkheid in ons werk organiseren. Goed openbaar bestuur is vóór alles mensenwerk.

6.3.2 We vertellen wat we doen

Het is belangrijk dat we als overheid transparant zijn over wat we doen en waarom. Daardoor wordt ons werk navolgbaar en controleerbaar.

Transparantie is ook van belang omdat inwoners en andere partners zich alleen met een overheid kunnen en willen verbinden, als ze weten met wie ze te maken hebben. Dat geldt eens te meer voor ons. Anders dan bij de gemeente of de rijksoverheid weten inwoners vaak niet goed wat de provincie doet en waar ze voor staat. Dat is problematisch, want we hebben inwoners hard nodig om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Zeker nu de provincies op een aantal beleidsterreinen een grotere rol krijgen. De impact van ons werk voor inwoners neemt de komende periode naar verwachting alleen maar toe.

6.3.3 We investeren in democratisch burgerschap

Democratie is niet vanzelfsprekend. Met elkaar hebben we een grote verantwoordelijkheid om ons democratisch systeem te laten functioneren en waar mogelijk te verbeteren. Dat begint ermee dat jongeren op school de basisbeginselen van onze democratie leren kennen. Maar voor onszelf zien we ook een rol. Ook in de provincie komt de (representatieve) democratie tot leven komt en krijgt zij een gezicht. Samen met scholen en andere partners investeren we de komende periode dan ook in het versterken van de het democratisch burgerschap van Brabantse jongeren.

6.3.4 We versterken bestaande democratische instrumenten

De laatste tijd is er meer aandacht voor participatie als instrument om inwoners en andere belanghebbenden meer invloed te laten uitoefenen. Minder aandacht was er voor bestaande instrumenten waarmee inwoners zich kunnen laten horen aan met name de politiek. Het gaat dan om het inspreekrecht, het petitierecht en het agenderingsrecht. Die instrumenten zijn in theorie zeer effectief, maar we maken er nog niet altijd optimaal gebruik van. Door te investeren in de bekendheid van deze instrumenten geven we inwoners meer mogelijkheden om hun stem te laten horen en dragen we bij aan de versterking van de representatieve democratie.

6.3.5 We betrekken belanghebbenden bij ons werk

Democratie is meer dan een keer in de vier jaar stemmen. In een gezonde democratie biedt de overheid inwoners en andere belanghebbenden de ruimte om invloed uit te oefenen op beleid. Dat geldt zowel voor de voorbereiding als de uitvoering en evaluatie. We hebben daar als provincie al de nodige ervaring mee, maar door nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingswet zetten we daar nog steviger op in. Met betere participatie krijgen de opvattingen, belangen en expertise (samengevat: de stem) van belanghebbenden een stevigere plek in ons werk. Op die manier neemt de kwaliteit van ons werk toe. Bovendien bereiken we daarmee doelen als draagvlak, vertrouwen en effectieve besluitvorming.



Met betere participatie bedoelen we dat we ons richten op alle groepen belanghebbenden (inwoners, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties). Extra aandacht is er voor inwoners; met name de inwoners die deel uitmaken van het ‘stille midden’. Dat zijn inwoners die niet of beperkt geïnteresseerd zijn in de provincie en/of er geen of weinig vertrouwen in hebben. Als middenbestuur werken we al vaak nauw samen met overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Van individuele inwoners van Brabant staan we wat verder af. Met de toegenomen (digitale) mogelijkheden om inwoners te laten participeren willen we die afstand verkleinen.

Betere participatie betekent ook eerder in het beleidsproces. Dus niet op het moment dat de plannen bijna klaar zijn en het moment van besluitvorming nadert, maar op het moment dat het vraagstuk op de agenda komt. Verder streven we ernaar participatie in grote vraagstukken een structureel karakter te geven. De ruimte voor beïnvloeding en de intensiteit van de samenwerking kunnen in de loop van de tijd variëren, maar het gesprek met belanghebbenden blijft continu doorlopen.

Tot slot betekent betere participatie ook voorspelbaardere participatie. Dat wil zeggen dat anderen van de provincie weten over welke onderwerpen participatie georganiseerd wordt en hoe een participatieproces er op hoofdlijnen uitziet. Wat thematiek betreft sluiten we aan bij wat de Omgevingswet van ons vraagt. Dat betekent dat we participatie in beginsel inzetten voor alle beleidskaders en uitvoeringsagenda's die we door Provinciale Staten laten vaststellen. Daarnaast organiseren we participatie voor alle (ruimtelijke) projecten die impact hebben op de fysieke leefwereld van inwoners. In alle gevallen hanteren we daarbij wel het uitgangspunt 'stevig als het moet en dun als het kan'. Voor de opzet en uitvoering van ons participatiebeleid maken we gebruik van het Brabants participatiekompas. Dat kompas vormt de leidraad voor ons handelen op participatiegebied.

Los van alle inspanningen op het gebied van participatie blijft het uitgangspunt dat gekozen volksvertegenwoordigers uiteindelijk de besluiten nemen. De participatieve democratie is een aanvulling op de representatieve democratie.

6.3.6 We ondersteunen maatschappelijk initiatief

Belanghebbenden betrekken bij ons werk noemen we burgerparticipatie. Naast burgerparticipatie valt steeds vaker de term overheidsparticipatie. Daarmee wordt bedoeld dat het initiatief voor het aanpakken van een maatschappelijk vraagstuk uit de samenleving komt. De overheid wordt dan gevraagd een bijdrage te leveren. Dat kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van steun, kennis, netwerk, geld of (aanpassen van) regelgeving – of een combinatie daarvan.

Het aantal maatschappelijke initiatieven groeit. Denk bijvoorbeeld aan wooncoöperaties, zorgcoöperaties, landbouwcoöperaties, energiecollectieven en broodfondsen. Die ontwikkeling juichen we toe, want uiteindelijk dragen deze initiatieven bij aan vraagstukken waar wij ook aan werken. Maar we willen maatschappelijke initiatieven niet alleen toejuichen; we willen ze in de toekomst ook stimuleren en ondersteunen. Dat willen we allereerst doen door transparant te zijn wat maatschappelijke initiatieven die bij ons aankloppen van ons kunnen verwachten. Daarvoor voegen we een extra hoofdstuk toe aan het participatiekompas.

Uitdaagrecht
In de Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt het uitdaagrecht expliciet genoemd. Het uitdaagrecht houdt in dat burgers het recht krijgen om taken van de overheid over te nemen als zij die taken beter en/of goedkoper kunnen uitvoeren. Wij beschouwen het uitdaagrecht in zijn meest zuivere vorm (taken worden overgenomen door inwoners, maar de provincie blijft eindverantwoordelijk) als een specifieke vorm van privatisering. Het is mogelijk dat zich in de toekomst situaties voordoen waarin we als provincie taken overdragen aan de samenleving. Toch heeft deze vorm van overheidsparticipatie niet onze voorkeur. In Brabant doen we het liever echt samen. We geven er de voorkeur aan maatschappelijke initiatieven te stimuleren en samen te kijken wie daarin welke rollen, taken en verantwoordelijkheden op zich kan en wil nemen. Het is onze overtuiging (en deels ook al ervaring) dat we beter kunnen bouwen aan netwerken waaruit maatschappelijke initiatieven kunnen ontstaan of waarin ze kunnen landen, dan taken volledig over te dragen. Zie bijvoorbeeld de ervaringen rondom Zundert Floreert (voorheen de pilot Vitaal Buitengebied Zundert) of de proeftuin Elsendorp.

6.3.7 We investeren in het betrekken van jongeren

Afgelopen jaren hebben we extra geïnvesteerd in jongerenparticipatie, daartoe opgeroepen door de Staten in het initiatiefvoorstel Kinderen en Democratie. Dat deden we langs vier lijnen: jongeren betrekken bij onze organisatie, jongeren betrekken bij de politiek, jongeren betrekken bij beleid en extra inzet op communicatie. Die incidentele aandacht voor jongeren maken we structureel. We constateren namelijk dat de stem van jongeren nog te vaak ontbreekt in ons beleid en onze besluiten. We versterken onze huidige activiteiten en bouwen aan een jongerenplatform dat de provincie van advies kan voorzien. Daarnaast ontwikkelen we samen met jongeren een generatietoets die inzichtelijk maakt wat de effecten zijn van ons beleid op verschillende generaties.

6.3.8 We benutten de kansen van digitalisering voor democratisering

Onze provincie staat bekend om zijn innovatieve karakter. Digitalisering biedt kansen voor democratische vernieuwing en om onze innovatieve reputatie te versterken. Digitale technieken kunnen de betrokkenheid van burgers vergroten en participatie bij de besluitvorming stimuleren. Als we burgers in staat stellen via digitale platforms hun stem te laten horen, kunnen meer mensen betrokken raken bij lokale kwesties. Zo kunnen we diverse perspectieven verzamelen. Digitale tools kunnen het democratische proces efficiënter maken en de transparantie vergroten. Bijvoorbeeld, online platforms kunnen het gemakkelijker maken voor burgers om informatie te vinden, documenten in te zien en de voortgang van besluitvorming te volgen. Daardoor kan het vertrouwen van burgers in het systeem en de overheid toenemen. Door te pionieren met nieuwe tools en technieken, kan Brabant als voorbeeld dienen voor andere regio's en bijdragen aan de ontwikkeling van *best practices* op dit gebied.

De digitalisering van de samenleving geven we dan ook een prominente plek in onze participatieaanpak. We omarmen nieuwe, digitale participatievormen en daar willen we mee experimenteren. Daarbij ligt de focus op kansen en mogelijkheden maar zijn we ook niet blind voor de risico's. Zo maakt digitalisering het voor veel belanghebbenden leuker, makkelijker en toegankelijker om te participeren, maar kan het ook leiden tot nieuwe scheidslijnen tussen mensen die goed en minder goed met nieuwe technieken kunnen omgaan.

Daarnaast zullen we participatie ook vaker inzetten voor thema's rondom digitalisering. Denk aan de manier waarop we als overheid omgaan met algoritmes en AI. Over dat soort ontwikkelingen zullen we als provincie ook zelf in gesprek moeten met belanghebbenden.

Tot slot zien we een nieuwe manier van (digitale) participatie ontstaan waarmee we aan de slag gaan: burgerwetenschap. Burgerwetenschap, ook wel aangeduid met de Engelse term *citizen science*, is onderzoek dat in geheel of deels wordt uitgevoerd door burgers, in samenwerking met wetenschappers en vaak ondersteund door digitale instrumenten zoals een smartphone. Denk aan initiatieven zoals het meten van de luchtkwaliteit of het tellen van aantallen dieren of planten in een bepaald gebied.

Inspirerende voorbeelden

Jongerentop

In november 2023 organiseerden we de derde Brabantse jongerentop. De thema's, de locaties en het aantal bezoekers waren elke editie verschillend, maar de opzet bleef telkens hetzelfde: jongeren uit heel Brabant deelden concrete ideeën, adviezen en gedachtes over thema's die leven onder jongeren en waar de provincie iets mee wil, kan of moet. Laagdrempelig en toegankelijk, op een aantrekkelijke en bereikbare plek, voorzien van lekker eten en drinken.



Jongeren aan het werk tijdens de jongerentop.

Inmiddels heeft de jongerentop een vaste plek op onze kalender en groeit het animo om mee te werken aan de jongerentop. Tegelijkertijd willen we nieuwe stappen zetten. Zo werken we toe naar een situatie waarin de jongerentop geen opzichzelfstaand evenement is, maar onderdeel van een structurele aanpak om jongeren te betrekken bij vraagstukken waar wij én jongeren zich mee bezighouden. Onderdelen van die aanpak zijn dat we vaker in gesprek gaan met jongeren op scholen en andere plekken waar zij samenkomen, dat we een generatietoets ontwikkelen en dat we kennismaking en kennisdeling tussen Brabantse jongerenorganisaties faciliteren. Op die manier geven we jongeren de stem die ze verdienen in ontwikkelingen waar ze mee te maken hebben of krijgen.

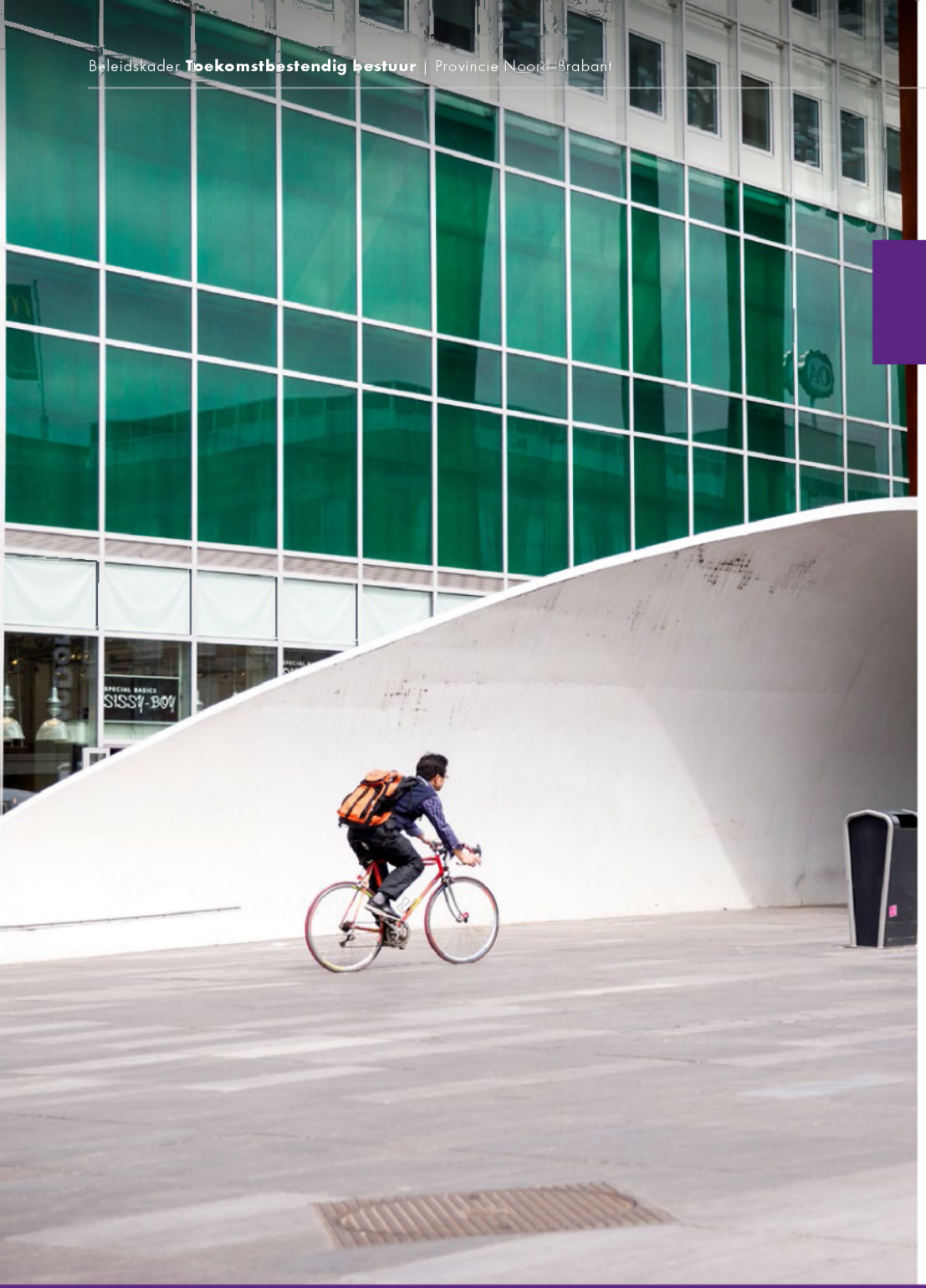


Zundertse inwoners maken plannen voor het buitengebied.

Zundert Floreert

Het buitengebied in Zundert heeft te maken heeft met agrarische leegstand en klimaatverandering. Om het gebied vitaal te houden werd in 2020 een pilot gestart waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties samen en onder begeleiding van een gebiedsregisseur werken aan concrete plannen en oplossingen. In de pilot stonden de wensen en ideeën van inwoners centraal. De drie betrokken overheden (provincie, gemeente en waterschap) traden samen – als één overheid – op en pakten een faciliterende rol. Op die manier is een nieuwe 'flexibele' aanpak ontstaan, waarbij samen met inwoners en partners wordt gekeken hoe plannen en initiatieven verder kunnen worden gebracht. De pilotfase was succesvol en de werkwijze wordt sinds 2022 voortgezet onder de naam Zundert Floreert.

Deze manier van (samen)werken in Zundert past ook naadloos bij de gedachte achter de Omgevingswet. Die schrijft voor dat het de taak is van overheden om belanghebbenden in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het proces van beleids- en besluitvorming. Niet voor niets dus dat Zundert Floreert in 2023 de Aandeslag-Trofee won, een prijs voor effectieve samenwerking tussen belanghebbenden in het kader van de Omgevingswet.



7 Rechtmatig bestuur

Interbestuurlijk toezicht: toezicht in balans

De kwaliteit van het Brabantse openbaar bestuur wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun wettelijke medebewindstaken uitoefenen. Eén van de kerntaken van het provinciaal bestuur is om erop toe te zien dat die medebewindstaken naar behoren en op rechtmatige gronden worden uitgevoerd. We doen dit door middel van interbestuurlijk toezicht. De stelselverantwoordelijkheid voor het interbestuurlijk toezicht ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7.1 Inleiding

Interbestuurlijk toezicht bestaat uit een stelsel van controles en evenwicht[5] om de eenheid in de uitvoering van medebewindstaken door decentrale overheden te waarborgen[6].

Dit begint bij het stellen van heldere criteria in de wetgeving voor medebewindstaken.[7] In de wet moet duidelijk staan hoe lokale overheden nationaal beleid moeten uitvoeren. Ook moeten deze wetten laten zien welke ruimte er is voor een eigen invulling van de betreffende taak.[8]

Interbestuurlijk toezicht staat niet op zichzelf. Door toe te zien op de uitvoeringspraktijk van medebewindstaken bij de lokale overheden, onze toezichtontvangers, investeren we in de leefomgeving van de Brabantse inwoners. We dragen hiermee bij aan de versterking van de bestuurskracht van de lokale overheden in onze provincie. De horizontale verantwoording is de basis. Dat wil zeggen: de controle van de gemeenteraad of het algemeen bestuur op het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur. Het interbestuurlijk toezicht versterkt.

7.2 Evaluatie Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023

In het voorjaar van 2023 heeft een extern bureau het beleidskader uit de vorige beleidsperiode geëvalueerd[9]. Hieruit blijkt dat de wijze waarop de provincie het interbestuurlijk toezicht invult, positief bijdraagt aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De volgende conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen uit de evaluatie laten we van invloed zijn op de nieuwe beleidsdoelen van interbestuurlijk toezicht.

1. Het interbestuurlijk toezicht levert een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. De toezichtontvangers blijken systematisch toezicht nodig te hebben om goed te presteren op de medebewindstaken waarop we toezien. Ons oordeel creëert bestuurlijke bewustwording. Wat we beter kunnen doen is het toezicht baseren op inhoudelijke en maatschappelijke risico's. Daarbij kunnen we verschil maken in proportionaliteit[10].

2. In zijn algemeenheid zien de toezichtontvangers een lichte verbetering in de manier waarop we het interbestuurlijk toezicht in deze beleidsperiode hebben uitgevoerd, vergeleken met de beleidsperiode hiervoor. De toezichtontvangers zijn tevreden en kritisch over de wijze waarop we met hen communiceren. Het presenteren van de beoordelingen in de kleuren van een verkeerslicht wordt gezien als een vereenvoudiging van een complexe werkelijkheid. Nuance en lokale omstandigheden worden hierbij als belangrijke toevoegingen genoemd. De toezichtontvangers zijn in grote mate tevreden met de manier waarop het beoordelingsproces verloopt en de uitkomsten tot stand zijn gekomen. Tevens heerst er tevredenheid, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, over de betrokkenheid tijdens het toezichtproces.

3. Van de lokale overheden wordt bij de taakuitvoering steeds vaker een integrale aanpak verlangd. Maar het toezicht verloopt vooral sectoraal. De impact op de uitvoeringspraktijk van het interbestuurlijk toezicht zal in grootte en kwaliteit toenemen als we het toezicht meer in samenhang bekijken.

4. De uitgangspunten van het beleidskader *Toezicht in balans* zijn toekomstbestendig. We hebben de aanbeveling gekregen deze de komende jaren nog verder in praktijk te brengen, waardoor dit de impact op de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers vergroot, bijvoorbeeld door de combinatie van toezichthouden én adviseren verder uit te breiden en daarbij inhoudelijke aspecten te betrekken.

Om de rol van interbestuurlijk toezicht bij de horizontale verantwoording te versterken, is ons geadviseerd in te zetten op een nog sterkere verbinding met onze toezichtontvangers. We kunnen daarvoor de mogelijkheden verkennen om de griffiers en de gemeenteraden c.q. de algemeen besturen beter in positie te (laten) brengen.

Aanbevelingen van meer uitvoerende aard worden opgenomen in de *Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024-2027.*

7.3 Interbestuurlijk toezicht in Noord-Brabant

7.3.1 Onze missie

Het interbestuurlijk toezicht zoals de provincie Noord-Brabant dit uitvoert, draagt bij aan een bestendig en veilig Brabant met een sterk openbaar bestuur. Een bestuur waarop de mensen kunnen vertrouwen.

Noord-Brabant heeft met de invulling van interbestuurlijk toezicht altijd gestreefd naar een overheid die haar taken structureel goed uitvoert. Het toezicht moet inwoners en bedrijven het vertrouwen geven dat die taakuitvoering, onder welke omstandigheden dan ook geborgd is en hen beschermen. Daardoor dragen we bij aan de kracht van de lokale overheden. Deze voeren hun medebewindstaken niet alleen in de geest van de wet uit, maar geven ook het goede voorbeeld aan inwoners en bedrijven.

Met dit hogere doel voor ogen hebben we onszelf de volgende strategische doelstellingen opgelegd:

1. We dragen gericht en proportioneel bij aan het goed functioneren van lokale overheden, zoals in dit beleidskader is beschreven. Ons doel hierbij is dat we maatschappelijke opgaven doelmatig en doeltreffend in samenwerking realiseren.

2. We bevorderen en zien toe op een correcte uitvoering van (wettelijke) taken bij gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

3. We bevorderen geloofwaardigheid naar burgers en bedrijven. Het is meer dan ooit van cruciaal belang dat de besturen van overheidsorganisaties betrouwbaar, transparant, slagvaardig en betrokken functioneren en daarmee een goed voorbeeld geven aan de gemeenschap.

7.3.2 De principes van interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is het toezien op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door andere, lokale overheden. De grondslag voor het toezicht door Gedeputeerde Staten is onder andere vastgelegd in de Gemeentewet.[11] Hiermee is het interbestuurlijk toezicht als provinciale taak een wettelijk geborgd onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden.

De provincie Noord-Brabant oefent toezicht uit op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in Noord-Brabant. Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 is in interprovinciaal verband afgesproken op welke medebewindstaken de provincie toezicht houdt.

We delen ons toezicht in naar de volgende toezichtgebieden:

- Financieel toezicht
- Huisvesting vergunninghouders
- Informatie- en archiefbeheer
- Omgevingsrecht

In lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie brengen we in Noord-Brabant het toezicht op water, monumentenzorg en ruimtelijke ordening onder in één toezichtgebied met Omgevingsrecht. Voor alle medebewindstaken behandelen Gedeputeerde Staten klachten, meldingen en signalen.

Interbestuurlijk toezicht, ook verticaal toezicht genoemd, komt altijd op de tweede plaats. We gaan primair uit van de deskundigheid en de professionaliteit van de lokale overheden. We verwachten dat zij op de goede manier hun wettelijke taken uitvoeren en daarbij financieel stabiel zijn. Het proces van horizontale verantwoording, zoals we dat in het duale stelsel kennen, is hierbij behulpzaam. Ons toezicht monitort, controleert, versterkt en corrigeert waar nodig.

7.3.3 Toezicht in balans

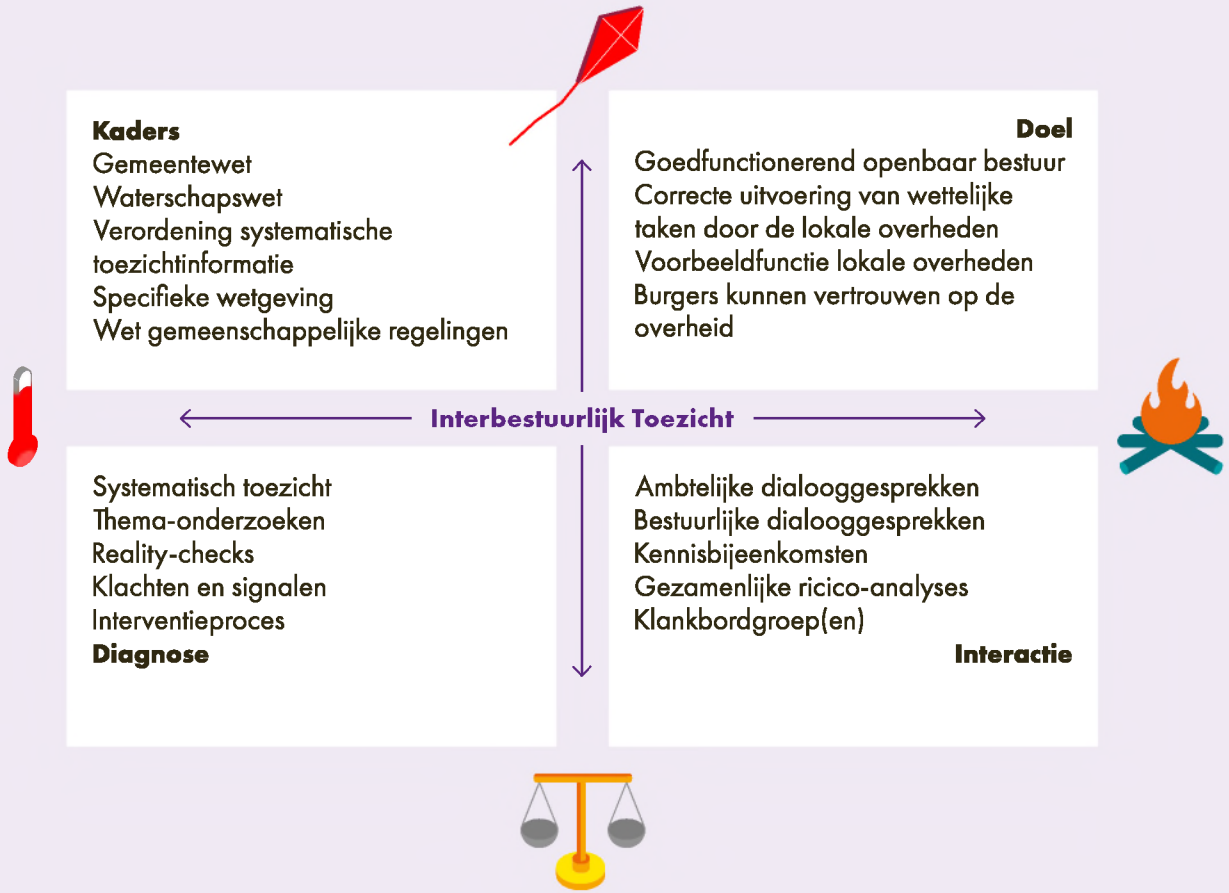
Het beleidskader *Toezicht in balans* was het belangrijkste uitgangspunt van het Brabantse interbestuurlijk toezicht van de afgelopen beleidsperiode. De evaluatie van het vorige beleidskader bevestigt dat *Toezicht in balans* zowel aan de kant van de provincie als aan de kant van de toezichtontvangers meerwaarde biedt. Bij het ontwerp van *Toezicht in balans* hebben we ons destijds onder meer laten inspireren door het landelijke programma Agenda Toekomst Toezicht. Met *Toezicht in balans* hebben we ingezet op het vinden van een goede balans tussen 'Diagnose' en 'Interactie'. We hebben handen en voeten weten te geven aan de begrippen 'lerend toezicht' en 'dialoog'. Dialooggesprekken en kennisbijeenkomsten bevorderen wederzijds het lerende effect op het betreffende vakgebied. De balans tussen toezicht houden en de interactie met de toezicht-ontvangers als vakinhoudelijke specialisten wordt wederzijds als positief ervaren.

We zijn altijd geïnteresseerd in en nieuwsgierig naar nieuwe bewegingen, en kijken daarbij naar onze eigen, Brabantse praktijk. We beoordelen nieuwe inzichten en oplossingen op toepasbaarheid in de provincie. Als we overtuigd zijn van de meerwaarde nemen we ze (al dan niet aangepast) over.

Voor alle toezichtgebieden geldt dat we de voorkeur geven aan proactief en preventief handelen boven het beperken van gevolgen en herstel. Door het juiste samenspel tussen Diagnose en Interactie (zie figuur 7) dragen wij met ons toezicht bij aan de kwaliteit en de toekomstbestendigheid van het openbaar bestuur.



Figuur 7. Toezicht in balans



We voeren het interbestuurlijk toezicht langs vier assen uit. In het licht van de uitgangspunten van de Omgevingswet hebben we hier vier begrippen aan toegevoegd: de thermometer, het kampvuur, de vlieger en de weegschaal. Hierna worden ze in deze context uitgelegd.



De thermometer
De thermometer staat voor het meten van de kwaliteit van de taakuitvoering van medeoverheden. Daarvoor baseren we ons in de eerste plaats op de beschikbare informatie.



Het kampvuur
Het kampvuur staat voor 'het verhaal achter de cijfers' delen. We luisteren daarbij goed naar elkaar. Als provincie stellen we ons op als een kritische vriend die waarneemt, spiegelt, uitdaagt en daarbij ook scherp kan zijn. Deze houding waarderen we ook van onze toezichtontvangers.



De vlieger
De vlieger staat voor het zoeken naar de juiste en flexibele balans tussen vasthouden en ruimte geven. We redeneren vooral vanuit casuïstiek en doelen in plaats vanuit regels. Als het nodig is interveniëren we.



De weegschaal
De weegschaal staat symbool voor de balans die we zoeken tussen 'diagnose' en 'interactie'. Altijd met als doel de bestuurskracht en de samenwerking van overheden te versterken.

7.3.4 De wettelijke en regelgevende kaders

Het interbestuurlijk toezicht is gebaseerd op de Gemeentewet en de Omgevingswet. Daarin is opgenomen dat wij toezien op de taken die gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen uitvoeren op basis van deze wetten of van wetten waarnaar hierin verwezen is. Dit zijn de kaders waarbinnen de toezichthouder en de toezichtontvanger opereren. Om toezichtinformatie te ontvangen, hebben wij aanvullend aan deze wetten de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant vastgesteld. Hierin is onder andere opgenomen dat Gedeputeerde Staten voor de uitoefening van het systematisch toezicht informatie kunnen opvragen. De regelmaat en de omvang worden vooraf bepaald.

De normen voor onze beoordeling van de taakuitvoering zijn opgenomen in sectorale wetten. Hierin staan de taken die de lokale overheden door het Rijk opgedragen hebben gekregen. De betreffende wetten zijn onder andere de Archiefwet, de Huisvestingswet en de Omgevingswet.

De provincies richten op grond van de Waterschapswet waterschappen op en wijzen hun een gebied en taak aan. De Waterwet geeft een nadere invulling en normering aan de uitvoering van de taken van de waterschappen. Het inhoudelijk watertoezicht op de Waterschappen kent vele wettelijke normen.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed bracht in december 2020 het rapport *Een Lappendeken. Zicht op toezicht door provincies* uit. In reactie daarop is een landelijke werkgroep aan de slag gegaan om te komen tot een meer uniforme basis voor het toezicht op de monumentenzorg. Tot 2030 hanteren we de principes zoals de landelijke werkgroep die heeft voorgesteld.

Voor het Financieel toezicht heeft de wetgever ons beoordelingsruimte gegeven. In de Beleidsregel gemeenschappelijk financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen Noord-Brabant en de Beleidsregel gemeenschappelijk financieel toezichtkader gemeenten Noord-Brabant hebben we samen met de andere provincies ons toezichtproces, de kaders en begrippen vastgesteld.

Het Rijk heeft in het Algemeen beleidskader in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing en het Beleidskader Schorsing en vernietiging opgenomen hoe we de instrumenten van interventie toepassen. In paragraaf 7.4 gaan we uitgebreider in op het interventieproces.

Voor de bijzondere toezichttaak bij herindelingen zijn de Wet algemene regels herindeling en Handreiking financieel toezicht bij herindeling Noord-Brabant van toepassing.

7.4 Nieuwe wetgeving, bepalend voor de toezichtkaders

7.4.1 De Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als doel een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden. Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die dient ter bescherming van de fysieke leefomgeving, gemoderniseerd en gebundeld. Deze stelselherziening beoogt zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen: de overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen er op hun beurt op vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de huidige toezichtgebieden Omgevingsrecht, Ruimtelijke Ordening, Monumentenzorg en Water geraakt. De wettelijke grondslag voor deze toezichtgebieden is onderdeel geworden van de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de wettelijke basis van het toezicht uit de Waterwet.

7.4.2 Archiefwet

In deze beleidsperiode zal de Archiefwet 1995 worden vervangen door een herziene Archiefwet. De datum van inwerkingtreding is niet bekend.
De nieuwe Archiefwet is beter toepasbaar op digitale archiefvorming. Daarnaast wordt er zwaar gehecht aan openbaarheid en transparantie, waardoor met de nieuwe Archiefwet in navolging van de Wet open overheid (Woo) blijvend te bewaren archieven reeds na 10 jaar openbaar worden gemaakt in plaats van 20 jaar.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 vindt het interbestuurlijk toezicht op naleving van de Archiefwet door lokale overheden niet meer specifiek plaats op grond van de Archiefwet. Hiervoor zijn generieke instrumenten vanuit de Provinciewet, Gemeentewet en de Waterschapswet in de plaats gekomen alsmede een provinciaal beleidskader voor meer eenduidigheid in de toezichtcriteria. Het is niet uitgesloten dat na de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet er in interprovinciaal verband een Generiek Toezichtkader Informatie- en archiefbeheer wordt opgesteld. Indien dit initiatief vanuit het vakberaad (LOPAI) wordt genomen, zal Noord-Brabant hieraan bijdragen.

7.5 Vormen van interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht kent in de uitvoering een variatie aan vormen. Deze worden genoemd in figuur 7, 'Toezicht in balans' in het vlak linksonder bij 'Diagnose'. De bekendste vorm hierbij is het systematisch toezicht. Maar het bij herhaling toetsen op vooraf vastgestelde en gecommuniceerde criteria, die per toezichtgebied verschillen, is niet de enige manier van toezichthouden. Andere vormen zijn (integraal) thematisch toezicht en toezicht op basis van gericht onderzoek naar aanleiding van klachten, signalen en meldingen. Deze laatste vorm wordt ook wel 'casusgericht toezicht' genoemd. Hierna lichten we de verschillende vormen toe.

7.5.1 Systematisch toezicht

Het systematisch toezicht is een jaarlijks terugkerende vorm van toezicht. De toezichthouder baseert zich op beschikbare informatie of op basis van informatie die de toezichtontvanger aanbiedt, zoals is voorgeschreven in de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant. Elk toezichtgebied kent een eigen methodiek en toezichtcriteria, die gebaseerd zijn op onderliggende wetgeving. Per toezichtgebied bestaat er een constante basis. Jaarlijks kunnen aanpassingen worden doorgevoerd. Die zijn afhankelijk van de actualiteit en de behoefte van zowel de provincie als de toezichtontvangers en, waar dit van toepassing is, van de horizontale toezichthouder.[12] Systematisch toezicht kent enkele uitgangspunten; daarvan is het begrip 'risicogericht' in alle toezichtgebieden belangrijk. De precieze criteria van het toezicht en de informatie die we nodig hebben (het zogenoemde 'informatiearrangement'), staan in het jaarplan, factsheets en een brief die we in het voorjaar aan de besturen van onze toezichtontvangers versturen.

De uitkomsten van het systematisch toezicht delen we per brief mee aan de raad c.q. het algemeen bestuur voor Financieel toezicht en aan het college, dan wel dagelijks bestuur, voor de generieke toezichtgebieden. De bevindingen per toezichtgebied zijn te vinden op een interactief digitaal dashboard. Dit is te vinden op de webpagina's van het interbestuurlijk toezicht op www.brabant.nl.

7.5.2 Thematisch toezicht

Elk toezichtgebied kent thema's die om specifiek onderzoek vragen. Ook zijn er thema's die meerdere toezichtgebieden raken. In dat geval steken we een themaonderzoek integraal in. Dit is nieuw en zal in deze beleidsperiode voor het eerst worden toegepast.

Een thema kan te maken hebben met een algemeen actueel probleem of met een specifiek onderdeel in de betreffende wetgeving. Met een onderzoek willen we doorgronden welke risico's hier spelen. Vooral willen we zien welke beheersmaatregelen onze toezichtontvangers nemen om ongewenste gebeurtenissen te voorkomen. En we willen van elkaar leren. Een onderzoek kan bestaan uit een mix van bureauonderzoek, interviews en realitychecks. De uitkomsten zijn breed en interessant voor onze toezichtontvangers en voor ons eigen inzicht. Ze helpen bestuurders om adequaat te handelen en passende beslissingen te nemen.

Het eindresultaat van een themaonderzoek is altijd een door Gedeputeerde Staten vastgesteld rapport. Dat wordt breed in onze provincie gedeeld, maar ook interprovinciaal en landelijk. Bovendien wordt het op de website gepubliceerd. In de meeste gevallen organiseren we ook een kennisbijeenkomst over het betreffende thema.

7.5.3 Toezicht naar aanleiding van signalen, meldingen en klachten

Interbestuurlijk toezicht komt ook in actie zodra er een signaal, incident, een melding of klacht uit de buitenwereld komt. Dat kunnen bijvoorbeeld berichten in de media of van burgers of bedrijven zijn. Zij kunnen erop wijzen dat er nader onderzoek nodig is naar de uitvoering van een medebewindstaak bij een toezichtontvanger. Aangezien we primair uitgaan van vertrouwen en professionaliteit, bieden we de betreffende gemeenteraad in niet-spoedeisende gevallen eerst de gelegenheid zelf zijn rol op te pakken.

Pas in tweede instantie doet de toezichthouder een onderzoek naar de ware toedracht van een klacht, signaal of een melding. Deze dienen te voldoen aan de criteria die we hiervoor hanteren. Als dat zo is, kan de toezichthouder op basis van de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant informatie opvragen bij een toezicht-ontvanger, hetgeen de start vormt voor een diepgaand onderzoek.

7.5.4 Het interventieproces

De drie hierboven beschreven toezichtvormen maken het mogelijk om te constateren dat sprake is van taakverwaarlozing bij het uitvoeren van medebewindstaken.[13] Indien hiervan sprake is kan Gedeputeerde Staten besluiten tot indeplaatsstelling. Dat biedt de provincie mogelijkheid om in te grijpen. Maar voor het zover is, hebben we zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau een aantal stappen met de betreffende toezichtontvanger doorlopen. We doorlopen hiervoor het 'interventieproces', waaraan een vastgestelde interventieladder is verbonden. Het proces bestaat in principe uit zes fasen. Het tempo waarin we de fasen doorlopen, hangt af van de concrete omstandigheden. Als onomkeer-bare situaties dreigen te ontstaan, kunnen we fasen overslaan en direct ingrijpen. Zodra we zien dat een toezichtontvanger zijn taak weer naar behoren uitvoert, schalen we de interventie in fasen af of stopt deze. We streven ernaar dit binnen een jaar na de eerste formele constatering te bereiken.

In bijzondere situaties kunnen we kiezen voor een periode van nazorg. Dan is er buiten de periode van systematisch toezicht extra aandacht voor de betreffende toezicht-ontvanger.



7.6 Ambities en beleidsdoelen

7.6.1 Risicogericht toezicht

Bij een modern en professioneel uitgevoerd toezicht past een methodiek die potentiële calamiteiten met grote maatschappelijke gevolgen kan herkennen. Dat kunnen calamiteiten zijn op inhoudelijk, financieel, juridisch en organisatorisch gebied. De erkenning van grote risico's, in de zin van waarschijnlijke gebeurtenissen, kan voortvloeien uit bijvoorbeeld een landelijke actualiteit. Maar risico's kunnen ook voortkomen uit de bevindingen van de toezichthouder of een risicoanalyse die bij een toezichtontvanger is uitgevoerd.

Vergeleken met het vorige beleidskader krijgt risicogericht toezicht in alle toezichtgebieden een prominentere plek. Risicogericht denken helpt ons in het bepalen van de mate van proportioneel toezicht. Onze ambitie om risicogericht een grotere rol te laten spelen, werken we de komende jaren uit. In onze contacten met onze toezichtontvangers willen we vooral van elkaar leren.

7.6.2 Datagericht toezicht

Overheden produceren, verzamelen en beschikken over aanzienlijke hoeveelheden data. Ook als provincie produceren wij data als gevolg van onze wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Al deze gegevens zijn van waarde om het provinciale beleid uit te voeren en te monitoren en om trends te signaleren. Voor onze toezichtrol kunnen deze helpen om weloverwogen toezichtoordelen te vormen.

Data krijgen een steeds prominentere rol in de moderne samenleving. In de toekomst kunnen ze belangrijk worden om beleidstaken te ondersteunen en te verbeteren. Ze kunnen de provincie ook helpen bij de verantwoordelijkheden voor het toezicht.

In de looptijd van dit beleidskader zullen we onderzoeken hoe wij data kunnen gebruiken om tijdig uitzonderingen en bijzonderheden te signaleren. De uitkomsten hiervan kunnen we gebruiken in de dialooggesprekken met onze toezichtontvangers.

Behalve voor intern gebruik, zien wij ook de meerwaarde die de door ons verzamelde data kan hebben voor de Brabantse gemeenten. Deze informatie kan een waardevolle bron zijn bij het nemen van lokale beslissingen en het optimaliseren van eigen beleidsprocessen.

Bij het werken met data is samenwerking van groot belang. Wij zoeken zowel intern als extern actief de samenwerking op met partners om data gedreven toezicht uit te werken en te introduceren. Intern doen we dat met het CIO Office en het dataplatform. Daarvoor sluiten we aan bij de Uitvoeringsagenda Digitale Transformatie. Extern delen we kennis met provincies, gemeenten en organisaties. Doel is gezamenlijk de mogelijkheden en meerwaarde van data in het interbestuurlijk toezicht te verkennen.

Door gebruik te maken van data kunnen we ons toezicht nog beter risicogericht en proportioneel uitvoeren. Dit stelt ons in staat om gerichte aandacht te schenken aan gemeenten of aandachtsgebieden waar wij het verschil voor Brabant kunnen maken.

Inspirerende voorbeelden

Themaonderzoeken

In aanvulling op het systematisch toezicht doet de provincie Noord-Brabant regelmatig ook diepgaander onderzoek naar specifieke thema's. Doel van dit soort verdiepende onderzoeken is samen met gemeenten te zoeken naar verbeterpunten en *best practices*. Gemeenten ontvangen na afloop een inspectierapport met eventuele verbeterpunten dat vervolgens met de gemeente wordt besproken. Voor andere Brabantse gemeenten levert dit soort onderzoeken interessante nieuwe informatie en goede voorbeelden op. De onderwerpen van de themaonderzoeken bepalen we veelal in overleg met gemeenten, bijvoorbeeld met de leden van de Klankbordgroep IBT.

Sprekend voorbeeld is het themaonderzoek dat de provincie in het voorjaar van 2023 deed naar de financiële druk bij Brabantse gemeenten



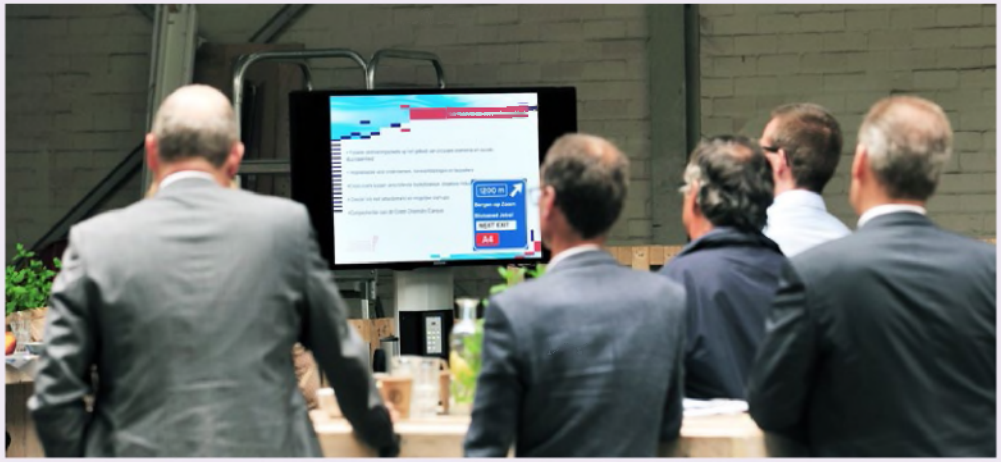
Minister Hanke Bruins Slot (BZK) ontvangt het VBG-onderzoek.

en de gevolgen die dat heeft voor de beleidsvoering. Met de resultaten van dit onderzoek hebben de Vereniging Brabantse Gemeenten (VBG) en de provincie aandacht gevraagd bij het Rijk voor duidelijkheid over de structurele financiële bijdrage die gemeenten vanaf 2026 kunnen verwachten. Het rapport werd met dank in ontvangst genomen door minister Hanke Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kennis- en regiobijeenkomsten

Vanuit de ambitie om toezicht in balans te houden wordt op de aspect 'interactie' en 'dialoog' regelmatig bijeenkomsten georganiseerd over specifieke thema's. Soms Brabantbreed vanuit een inhoudelijke invalshoek, soms om de samenwerking met en tussen de regio's te versterken. Doel van de kennisbijeenkomsten is om het lerende effect van en met elkaar te stimuleren. In de kennisbijeenkomsten komen actuele ontwikkelingen aan bod, eventueel aangevuld met handreikingen en toelichtingen, evenals de uitkomsten van uitgevoerde themaonderzoeken en best practices.

In december 2022 organiseerden wij bijvoorbeeld een themabijeenkomst over het omgaan met klachten en meldingen in het Natuurmuseum Brabant in Tilburg. Gastspreker hierbij was Reinier van Zutphen, de Nationale Ombudsman. Voor een geïnteresseerd publiek gaf hij een uiteenzetting over de rol van zijn instituut. Maar ook wat een burger van de gemeente mag verwachten als er een melding is gedaan. Belangrijkste les: ga met elkaar in gesprek en geef duidelijk aan waarop mensen kunnen rekenen en waarop niet.



Interactie, dialoog en kennisdelen.



8 Veilig en weerbaar bestuur

Toekomstbestendig bestuur betekent ook een weerbare overheid. Een overheid die het vermogen en de schakelkracht heeft om adequaat, samen met de samenleving, de schadelijke effecten van ondermijning op die samenleving tegen te gaan. Een weerbare overheid is een overheid die de betrouwbaarheid en integriteit van medewerkers, college, raads- en statenleden hoog in het vaandel heeft. Die overheid is open en toegankelijk en levert betrouwbare dienstverlening. Zij kiest een passende aanpak om met veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden om te gaan.

8.1 Schets van de huidige situatie

Ondermijnende criminaliteit is zichtbaar aanwezig in de Brabantse samenleving. Die criminaliteit gaat gepaard met strafbare feiten, zoals drugs- en mensenhandel. Daarmee heeft ze schadelijke effecten op mensen en de samenleving als geheel. Een weerbare overheid en een weerbare samenleving zijn essentieel om hieraan structureel weerstand te bieden. We willen voorkomen dat de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat en het functioneren van het openbaar bestuur worden ondergraven door de groei van een parallelle economie.

We hebben in Brabant ook te maken met ondermijnings-risico's op kwetsbare locaties in het fysieke domein. Denk hierbij aan bedrijventerreinen, risicovolle locaties in het buitengebied en kwetsbare vakantieparken. Verder zien we (soms excessieve) dumping en lozing van drugsafval in natuurgebieden. Die brengen milieuschade voor bodem en grondwater met zich mee. Hier gaan de zorg voor de kwaliteit van de omgeving en de bestrijding van ondermijning hand in hand. Diverse provinciale (kern)taken over meerdere portefeuilles worden aangesproken.

Om deze problematiek in Brabant het hoofd te bieden vormen wij onder de noemer 'Veilig en weerbaar Brabant' al geruime tijd één front met Brabantse gemeenten en onze ketenpartners, als één overheid. Samenwerkingspartners zien de provincie als een waardevolle partner in de regionale aanpak van ondermijning. Zij zien de schaalvoordelen van de provincie als een meerwaarde. Het gaat dan om de ontwikkeling van instrumentarium en kennis en een gemeente-overstijgende aanpak van specifieke locaties (zoals vakantieparken, bedrijventerreinen en het buitengebied).



Wat is eigenlijk ondermijnende criminaliteit?
Een exacte definitie van ondermijnende criminaliteit is moeilijk te geven. Globaal genomen is ondermijning de vermenging van de onder- en de bovenwereld. Het gaat om de sluipende bedreiging van de integriteit van openbaar bestuur en bedrijfsleven, bestuurders en ambtenaren. We zien afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken en het ontstaan van 'vrijplaatsen'. Ondermijnende criminaliteit is dan ook een maatschappelijk probleem dat ons allemaal aangaat. Praktijkvoorbeelden zijn er te over: misbruik en misleiding van beroepsgroepen of financieel kwetsbare personen en bedrijven; de buurman die wiet verbouwt op zolder; drugslabs in de dagelijkse leefomgeving; bedreiging van lokale bestuurders zoals burgemeesters en andere overheidsdienaren en dumping van giftig chemisch drugsafval in de natuur. Behalve voor de rechtsstaat brengen deze activiteiten risico's met zich mee voor de veiligheid, de volksgezondheid en de natuur.

8.2 Trends en ontwikkelingen

- Vrijwel alle provincies ontwikkelen beleid en programma's om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.
- Het kabinet heeft in de afgelopen periode incidenteel geld beschikbaar gesteld voor een stevige impuls in de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Sinds Prinsjesdag 2021 zijn bovendien extra structurele middelen beschikbaar voor investeringen in een 'breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit'. Voor de provincies Noord-Brabant en Zeeland (het werkgebied van Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland) betekende dit onder meer structureel 5,9 miljoen euro voor de regionale versterking. Daarop is een plan uitgewerkt dat concreet vormgeeft aan deze structurele intensivering van de ondermijningsaanpak. Het bevat concrete bestedingsvoorstellen op vier focusthema's:
  - logistieke knooppunten en transport;
  - criminele geldstromen;
  - weerbare samenleving;
  - weerbare overheid.

  Verder gaat een deel van het geld naar ondersteuning van het netwerk.

- Halverwege 2022 is de 'Brabantse norm weerbare overheid' tot stand gekomen. De Brabantse norm is een handreiking aan Brabantse overheden, zoals gemeenten en provincie, om criminele activiteiten te signaleren en te voorkomen. Criminelen maken gebruik van subsidieregelingen of vragen vergunningen aan. Dat vraagt om een overheid die weerbaar is tegen ondermijning. De handreiking helpt gemeenten en provincie te werken aan een Brabant-brede aanpak. Dat voorkomt dat criminelen die bot vangen bij de ene gemeente elders gaan 'winkelen' en zo alsnog hun slag slaan. De Brabantse norm is een groeimodel met tips voor:
  - bewustwording;
  - informeren en het beveiligen van informatie;
  - beleid en handhaving;
  - een veilige werkomgeving met aandacht voor integriteit. Interne en externe aandacht is nodig.

- Belangrijk is verder de oprichting van een Platvorm Veilig Ondernemen Brabant-Zeeland (PVO) in 2022. Het Platform houdt zich bezig met ondermijning, cybercrime, samenwerking in het buitengebied, vakantieparken, werklocaties, winkeldiefstal, overvallen en afpersing. De provincie is betrokken deelnemer aan het PVO. Zij draagt dit ook uit aan medeoverheden en ondernemers (en hun belangenverenigingen).

- Onze provincie werkt langjarig en gestructureerd aan de vitalisering van vakantieparken. Met de ervaringen die zijn opgedaan in zes pilotgemeenten is een vervolgaanpak opgesteld. Voor de gemeenten is via de provinciale website een wegwijzer beschikbaar, met informatie, kennis, tools, netwerken en praktijkverhalen. In 2023 is (na een 0-meting in 2018) een zogenoemde 1-meting uitgevoerd. Daarmee hebben we de ontwikkelingen en verdere kansen en uitdagingen inzichtelijk gemaakt. Samengevat is er een positieve trend waarneembaar, maar de urgentie voor een vervolgaanpak de komende jaren blijft. Gemeenten kunnen blijven rekenen op advies en ondersteuning. Ook vanuit het Rijk blijft er aandacht voor vakantieparken.

- Toenemende zorg en aandacht is er voor het borgen van een 'veilige publieke taak' (VPT). Daarbij gaat het om de rol die de provincie, gemeenten en andere overheden vervullen als werkgever. Hun medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten te allen tijde hun werkzaamheden op een veilige manier kunnen uitvoeren. Belangrijk is dat zij zich niet gehinderd voelen door gevoelens van onveiligheid. De verwachting is dat de provincies hiervoor een adviserende en coördinerende taak krijgen. Meer hierover is te vinden in de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022.

- Een zorgwekkende ontwikkeling betreft cybercrime. Met enige regelmaat zien we berichten in de media over hacks, gijzelsoftware of diefstal van data. Uit onderzoek van het tijdschrift Binnenlands Bestuur (2021) blijkt dat overheden ondanks gerucht-makende incidenten enigszins kwetsbaar blijven voor cyberaanvallen.

- De conclusies uit het onderzoeksrapport *Weerbare boeren in kwetsbaar gebied,* (Twynstra Gudde, oktober 2020) zijn nog steeds actueel. Wat betreft vrijkomende agrarische locaties (weerbare boeren) is van belang dat alle betrokken partners samenwerken om het platteland vitaal te houden. Met als motto: "Een vitaal platteland geeft criminaliteit geen kans".

8.3 Ambitie en doelstelling

De aanpak van ondermijning is topprioriteit op alle niveaus, van lokaal tot landelijk. In Brabant werken we samen met de politie, de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Voor een veilig Brabant en de strijd tegen ondermijning hebben we een structurele aanpak nodig voor de langere termijn, met weerbare overheden en maatschappelijke partners. Overigens pakken we deze problematiek niet alleen met repressieve strategieën aan. Preventie is een belangrijk middel om te verhinderen dat ondermijnende criminaliteit een kans krijgt en dat personen, groepen of bedrijven erin verzeild raken.

Ondermijning van de overheid en de samenleving vinden we onacceptabel. De problematiek wordt breed gevoeld. Daarom zetten we als provincie nadrukkelijk een stap.

8.3.1 Ambitie

Onze ambitie bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit luidt:

We dragen actief bij aan oplossingen ter vergroting van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit. Zo beperken we de impact hiervan op de samenleving en vergroten we de veiligheid van de Brabantse leefomgeving.

8.3.2 Gewenste situatie/doel

Ons doel is een weerbaar Brabant te creëren waarin zo veel mogelijk mensen zich veilig voelen, ongeacht wie ze zijn of waar ze vandaan komen. Dat kunnen we voor elkaar krijgen als we een front vormen met Brabantse gemeenten en onze ketenpartners, als één overheid. Samen met hen bekijken we het probleem vanuit verschillende invalshoeken.

Om gezamenlijk tegendruk te kunnen geven aan ondermijning, delen we kennis, informatie en ervaring. Allereerst zullen we daarvoor de eigen provinciale organisatie verbeteren. Daarnaast zien wij een rol voor onszelf in de verbinding en het aanjagen van de samenwerking. Onze inzet laat zich samenvatten in drie kernthema's:

- Weerbare overheid en samenleving
- Veiliger buitengebied
- Kennis en onderzoek

Kernthema

Weerbare overheid en samenleving

Een weerbare overheid
Bedreiging, omkoping en infiltratie zijn enkele uitingsvormen van beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Ze komen in alle provincies en zowel bij grote als bij kleine gemeenten voor. Dat blijkt uit het nog steeds actuele rapport *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur (ProFacto, 1 september 2017)*. Dergelijke beïnvloeding leidt tot ondermijning. Grotere weerbaarheid van overheid en samenleving hiertegen is noodzakelijk. Hoe beter overheden, burgers en maatschappelijke groeperingen zich bewust zijn van de verschijningsvormen van ondermijning en de risico's die ermee gepaard gaan, hoe groter hun weerbaarheid. Overheden kunnen bijvoorbeeld hun eigen ambtelijke organisatie doorlichten. Ze kunnen hun beleid nalopen op risico's voor de integriteit en ondermijnende criminaliteit.
Het vergroten van weerbaarheid vraagt om actiegericht aanjagen, het verzorgen van een dynamisch proces waarin velen meedoen, en dat vernieuwingen en *good practices* verspreid worden. Feitelijk een min of meer permanente 'impulsenstrategie'.

Om de weerbaarheid te vergroten brengen we een dynamisch proces op gang waaraan velen meedoen. Vernieuwingen en *good practices* moeten we met elkaar delen. In feite moeten we een permanente 'impulsenstrategie' invoeren.

Brabantse norm weerbare overheid
In Noord-Brabant hebben we een aanpak voorgesteld in de Brabantse norm weerbare overheid. De Brabantse norm is een handreiking aan Brabantse overheden om criminele activiteiten te signaleren en te voorkomen. Eerder gaven we al het voorbeeld van criminelen die gebruikmaken van subsidieregelingen of vergunningen aanvragen. Een Brabantbrede aanpak voorkomt dat criminelen die bot vangen bij de ene gemeente elders gaan 'winkelen'. De Brabantse norm is een groeimodel met tips voor:

- bewustwording;
- informeren en beveiliging van informatie;
- beleid en handhaving;
- een veilige werkomgeving met aandacht voor integriteit.

Ook in onze eigen organisatie is de Brabantse norm leidraad voor ons handelen. De norm is een logisch vervolg op het eerdere masterplan interne weerbaarheid.

Bibob-beleid provincie
We passen zonder uitzondering de Wet Bibob toe op interne processen bij eigen subsidies, overheidsopdrachten en omgevingsvergunningen voor bouw en milieu. Dat doen we om onze integriteit te beschermen en te voorkomen dat de eigen organisatie ongewild strafbare activiteiten faciliteert. Het Bibob-team zet graag kennis en kunde in om de deskundigheid bij anderen te vergroten.

Borgen van een veilige publieke taak
Hier gaat het om een visie op de rol die we als werkgever vervullen. Voor onze medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers is van groot belang dat zij te allen tijde hun werkzaamheden op een veilige manier kunnen uitvoeren. Daarbij moeten ze zich niet gehinderd voelen door gevoelens van onveiligheid.

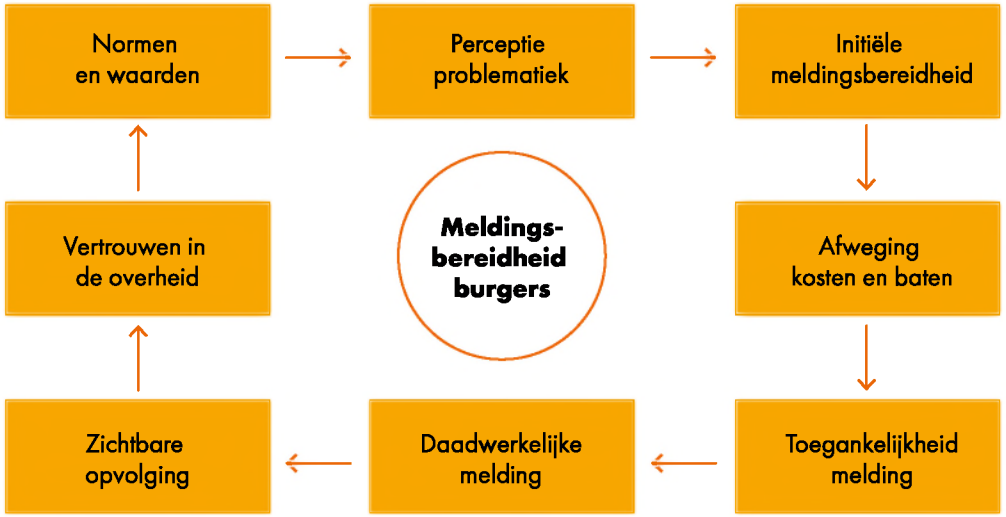
Een weerbare samenleving
Als het om de samenleving gaat, richten we ons er vooral op de bewustwording van ondermijnende criminaliteit te vergroten. Een ander doel is het vergroten van de meldingsbereidheid.

Vergroten bewustwording
De uitdrukking "Je gaat het pas zien als je het door hebt" van Johan Cruijff is breder toepasbaar dan alleen op de wereld van het voetbal. Deze wijsheid geldt zeker ook op het vlak van ondermijning. Die voltrekt zich niet zelden 'in alle openheid', onder onze ogen. Zonder dat we het zien. Bewustwording is van belang om tijdig de alarmbellen te laten afgaan. Zo zijn veel branden in Nederland drugsgerelateerd. Ze zijn bijvoorbeeld het gevolg van onveilige installaties bij hennepplantages op zolders van woningen. Ook de productie van synthetische drugs en de opslag van hiervoor benodigde chemische grondstoffen komt voor in de woonomgeving (schuurtjes, garageboxen). Als we signalen tijdig herkennen en melden, kan de veiligheid van de woonomgeving beter worden geborgd en kunnen slachtoffers worden voorkomen.

Vergroten van de meldingsbereidheid
Onderzoek laat zien dat de bereidheid in Nederland om ondermijnende criminaliteit te melden, over het algemeen in principe groot is (Broekhuizen e.a., 2018). Toch blijft feitelijke melding veelal achterwege. In het boek *Ondermijning op het platteland* (Iris Blatter/Toine Spapens, Boom Criminologie, Den Haag, 2023) gaan de schrijvers dieper in op het vraagstuk van de meldingsbereidheid. Als onderdeel van het Programma ondermijning De Langstraat (2020–2023) introduceren onderzoekers daarvoor een model (zie figuur 8).

Vergroten van de probleemperceptie, ofwel als burgers beter begrijpen hoe groot het probleem is, zou bijvoorbeeld direct kunnen leiden tot meer meldingen. Hetzelfde geldt voor het vergroten van de baten en verminderen van de kosten voor de melder. Het (vereenvoudigde) model maakt op hoofdlijnen inzichtelijk aan welke knoppen je kunt draaien om de meldingsbereidheid te vergroten.

Figuur 8. Model meldingsbereidheid burgers



Kernthema

Veiliger buitengebied

Vanuit enkele kerntaken (zoals ruimte, wonen, verblijfsrecreatie, natuur, bodem, water) hebben we als provincie belang bij locaties in het fysieke domein. Een aantal locaties is kwetsbaar voor ondermijning en andere criminele invloeden. We streven ernaar deze locaties te versterken.

Hierbij kun je in de eerste plaats denken aan het buitengebied in het algemeen: een gebied van 4000 km^2 voor ruim 2,5 miljoen inwoners. De provincie en de netwerksamenwerking Samen sterk in Brabant (SSiB) hebben beide belang bij een schoner en vooral veiliger buitengebied.

Toezicht en handhaving in het buitengebied (SSiB)

In de netwerksamenwerking 'Samen sterk in Brabant' (SSiB) nemen gemeenten, politie, terrein beherende organisaties, particuliere grond-eigenaren, waterschappen, waterwinbedrijven en de provincie Noord-Brabant deel. Zij verzorgen het zogenoemde vrijeveldtoezicht en de handhaving in het Brabantse buitengebied. SSiB heeft een nieuwe Visie SSiB 2030 opgesteld.

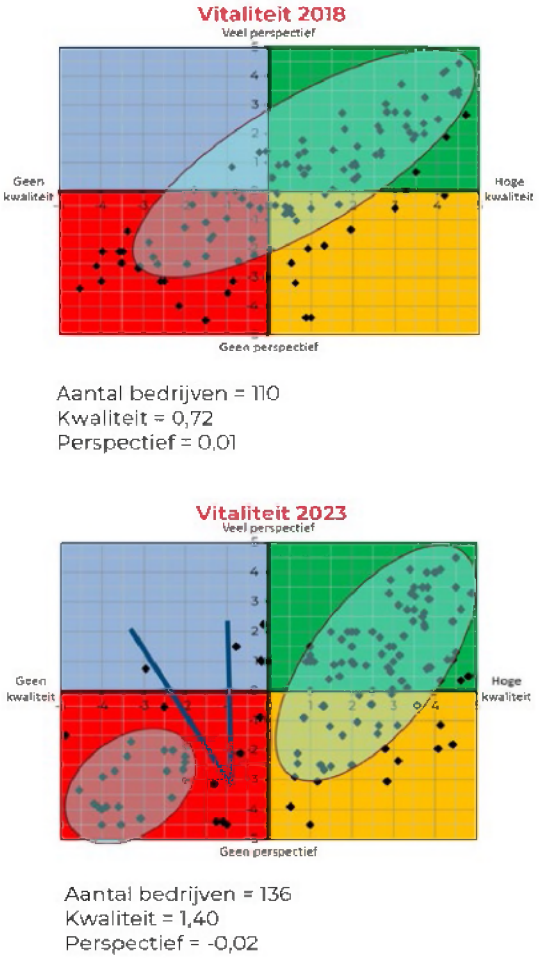
Vitale vakantieparken

In Brabant hechten we veel waarde aan het fijn en veilig recreëren op vakantieparken. Sinds 2018 wordt er hard gewerkt aan om vakantieparken te vitaliseren of transformeren. Uit de 1-meting van het vitaliteits-onderzoek vakantieparken Brabant blijkt dat de ontwikkeling positief is. We zien dat parken met veel perspectief en van hoge kwaliteit nog beter scoren. Daarnaast zien we dat parken zonder perspectief en kwaliteit slechter scoren dan in de 0-meting in 2018.

Eén park, één plan

Structurele aandacht heeft de afgelopen jaren geleid tot deze verbetering. Die aandacht houden we dan ook op landelijk en provinciaal niveau vast. De complexiteit van vitaliseren en transformeren vergt de één-park-één-plan-aanpak. Elk park is anders en heeft een eigen benadering nodig. Daarom bekijken we de parken met een integrale bril: vanuit ruimte, wonen, vrijetijds-economie, zorg en veiligheid. Hierbij neemt de provincie de rol op zich van adviseur, kennisdeler, facilitator en verbinder binnen het netwerk van ministeries, gemeenten en brancheorganisatie.

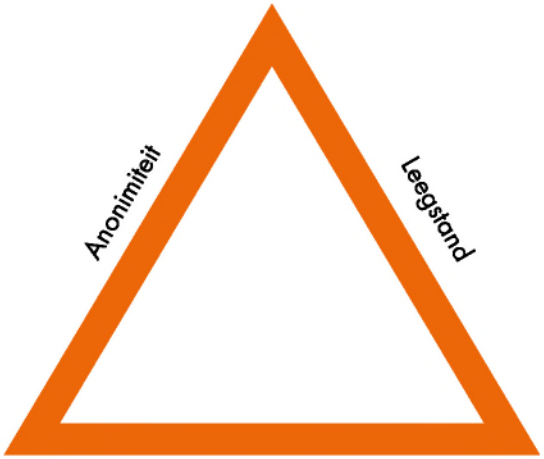
Figuur 9. Vitaliteit vakantieparken



Veilige en weerbare bedrijventerreinen
Provincie en lokale overheden staan samen voor de opgave om op bedrijventerreinen ondermijnende criminaliteit aan te pakken en inwoners en bedrijven weerbaarder te maken. Hiervoor is een 'risico-taxatietool bedrijventerreinen' beschikbaar. Daarmee kunnen gemeenten de kansen op ondermijning inschatten. De tool is vormgegeven als een dashboard. Gemeenten kunnen in voor-komende gevallen met een toolbox aan de slag.

Weerbare boeren in kwetsbaar gebied
Voor behoud van een vitaal platteland merkten we eerder in dit hoofdstuk al op dat het van belang is dat alle betrokken partners samenwerken. De focus zal liggen op het terugbrengen van de hoeveelheid van kwetsbaar agrarisch vastgoed. We hebben een integrale benadering nodig, die alternatieven biedt aan agrariërs die kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit. De uitdaging is om het buitengebied toekomstbestendig in te richten, zodat criminele invloeden op 'natuurlijke' wijze worden geweerd. Voor onder meer vakantie-parken en ondernemers in het buitengebied werken we daarvoor samen met het Platform veilig ondernemen.

Figuur 10. Drie factoren van kwetsbaarheid voor ondermijning



Naast de persoonlijke situatie maken de volgende factoren ondernemers in het buitengebied kwetsbaar[14]:

- *anonimiteit:*
  een grote mate van anonimiteit kenmerkt het buitengebied. Dit is gunstig om criminele activiteiten aan het oog te onttrekken.
- *leegstand:*
  in het buitengebied staan grote panden en kassen leeg. Die zijn aantrekkelijk voor criminele activiteiten als hennepteelt, drugs-productie en opslag van drugsgerelateerde stoffen en middelen.
- *een kwetsbare (financiële) positie:*
  boeren en tuinders in een kwetsbare positie zijn mogelijk minder weerbaar voor druk vanuit het criminele netwerk.

Subsidiëring opruimen drugsafvaldumpingen
De provincie geeft subsidie aan grondeigenaren als (gedeeltelijke) compensatie voor de kosten om drugsafval op te ruimen. De subsidieregeling loopt tot eind 2024. De uitvoering is sinds 2021 voor alle provincies centraal in handen van BIJ12 van het IPO. Noord-Brabant is actief betrokken bij voorstellen voor een effectievere uitvoering. Daarbij wordt ook meer rekening gehouden met de hoge kosten van het opruimen van excessieve dumpingen.

Kernthema

Kennis en onderzoek

Binnen dit kernthema stimuleren we kennisontwikkeling, kennisdeling en onderzoek op het gebied van ondermijnende criminaliteit. We organiseren symposia en seminars, samen met partners, zoals de gemeenten, de Taskforce-RIEC en andere experts en branchegroepen. Daarnaast nemen we als partner deel aan een centrum voor ondermijnings-studies in onze provincie. De beoogde opbrengst van dit centrum is meer kennis over ondermijnende criminaliteit (onder andere ten behoeve van *evidence based policy*), meer kennis over kansrijke interventies (koppeling van wetenschap en praktijk) en intensievere samenwerking met Brabantse kennisinstellingen.

8.4 De rol van de provincie

De rol die de provincie aanneemt past in haar systeemverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Hij past ook bij de provincie als onderdeel van één overheid.
De afgelopen jaren, in het bijzonder in de voorbije bestuursperiode, is in Brabant veel geïnvesteerd om de weerbaarheid van overheid en samenleving te vergroten. Samenwerkingspartners zien de provincie in het algemeen als een waardevolle partner bij de aanpak van ondermijning. Dat blijkt volgens Bureau Broekhuizen uit interviews en bronnenanalyse.[15] Het is van blijvend belang dat de rol van de provincie duidelijk is voor de partners in dit drukke speelveld. Onze partners mogen rekenen op een warme betrokkenheid en commitment op de thema's waar de provincie een toegevoegde waarde heeft of zelf verantwoordelijkheid draagt.

8.4.1 Rolduiding provincie

Stakeholders beschrijven onze kernkwaliteiten als: 'vanouds sterk in het fysieke domein', 'gezaghebbende autoriteit die nieuwe verbindingen kan leggen, allianties kan versterken en daardoor in staat is lange termijneffecten te bewerkstelligen'. Vanuit deze rolopvatting wil de provincie bijdragen door:

- de agenda te bepalen en aan te jagen. Dit betekent onder andere ondermijningsthema's op de agenda zetten en urgent houden. Het betekent ook gemeenten durven aanspreken die achterblijven op het gebied van de interne weerbaarheid en de aanpak van ondermijning. Dit laatste is een oproep van partners, die is terug te lezen in het rapport van Bureau Broekhuizen;
- kleine en middelgrote gemeenten te ondersteunen in hun aanpak van ondermijning en de versterking van de bestuurlijke weerbaarheid;
- samenwerking te faciliteren en te stimuleren en partners te verbinden;
- kennis en informatie te delen en innovaties aan te jagen;
- beleidsmatige en bestuurlijke instrumenten in te zetten (bijvoorbeeld Bibob, vitaal en veilig buitengebied, aanpak vitale vakantieparken);
- financiële capaciteit in te zetten om provinciale beleidsdoelen te realiseren.

Als middenbestuur schakelen wij in allerlei ambtelijke en bestuurlijke netwerken, ook met gemeenten. Vanuit die positie, en door op te trekken met de Taskforce-RIEC en de gemeenten, heeft de provincie aanvullende waarde in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit. De meerwaarde van de provincie zit erin dat zij als extra 'ambassadeur' nieuwe bruggen kan slaan of het gesprek kan aangaan over vergroting van weerbaarheid. Daarbij kan de betrokkenheid van de provincie extra stimulans geven aan de regionale samenwerking. Bovendien kan zij stimuleren dat goede voorbeelden uit andere regio's of uit het land worden geïmplementeerd in Brabant.

Op het terrein van veiligheid is de provincie een relatief nieuwe speler. Onze ketenpartners zijn enthousiast over de stap naar een partnerschap in de aanpak van ondermijning die wij eerder gezet hebben. Zij zien ons, met onze eigen autoriteit en beleidskracht, als een extra bondgenoot. De essentie is dat we als één overheid optreden tegen de ondermijnende criminaliteit.

De aanpak van ondermijning is voortdurend in beweging. Dit vraagt van ons dat wij voortdurend meebewegen met de ontwikkelingen. Wij handelen tegen de achtergrond van een digitale wereld in ontwikkeling, snelle technologische veranderingen en een complexe financiële wereld. Daarbij komen nog de barrières waar de overheid tegenaan loopt in de (privacy) wet- en regelgeving. Kortom, het is nodig dat de overheid zich beter organiseert tegen ondermijnende criminaliteit.

8.4.2 Rolduiding: wat doen we niet?

Voor een succesvolle aanpak moeten de partners elkaar niet voor de voeten lopen. Daarom is het goed te vermelden 'waar wij als provincie niet van zijn', namelijk:

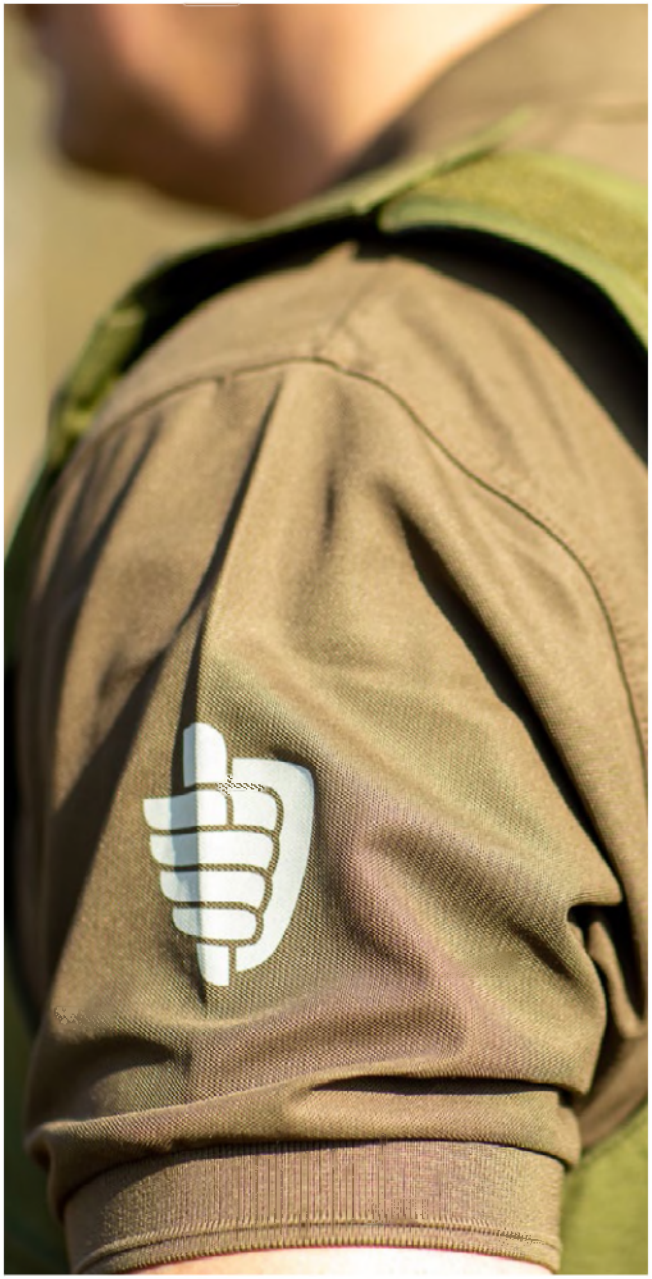
- Wij treden niet in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, burgemeesters en colleges van B en W.
- Wij treden niet op in de driehoek van burgemeesters, het Openbaar Ministerie en de politie.
- Wij begeven ons niet op het speelveld van andere organisaties en instanties belast met de opsporing en vervolging, zoals Belastingdienst, FIOD en NVWA (meldingen en aanpak dierenmishandeling, misstanden dierenwelzijn).
- Wij zien voor ons geen directe rol of toegevoegde waarde bij de integrale wijkaanpak in de steden. Dit onderdeel heeft bij onder andere het Rijk en de grote steden grote prioriteit.

8.5 Uitvoeringsagenda

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is een zaak van lange adem. We richten onze pijlen op 2030. Onze sterke focus op ondermijnende criminaliteit is relatief jong. In die zin zijn we 'net op stoom'. De onderwerpen uit de provinciale inzet zijn nog actueel en niet 'klaar'. Voortzetting van de koers uit de bestuursopdracht Veilig en weerbaar Brabant is daarom noodzakelijk. Denk aan het tegengaan van ondermijning op de verschillende kwetsbare fysieke locaties, het toezicht in het buitengebied en de wetenschappelijke onderzoeks-initiatieven. Ook willen we geen crimineel misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties!

De eerdergenoemde kernthema's uit de Brabantse aanpak worden ondergebracht in een uitvoeringsagenda met drie sporen. Langs die sporen hebben we de afgelopen periode al gewerkt:

1. weerbare overheid en samenleving;
2. veiliger buitengebied;
3. kennis en onderzoek.



Inspirerende voorbeelden

RiskFactory

De Riskfactory is een initiatief van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Het is een interactief educatiecentrum op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Bezoekers leren via beleving hoe zij om kunnen gaan met onveilige situaties én hoe concreet te handelen. De Riskfactory richt zich in eerste instantie vooral op kinderen van groep 7 en 8 van de basisschool. Doel is om de redzaamheid van de bezoekers te vergroten, met als motto: Wat je me laat beleven vergeet ik nooit meer. Met als uiteindelijk doel positieve gedragsbeïnvloeding, individueel en groepsgebonden. Dat gebeurt met interactieve veiligheidsscenario's over onder andere brandveiligheid, cyberpesten, verkeersveiligheid, crisissituaties, gezondheid, effect van groepsdruk en 112-bellen.



Kinderen leren bij de RiskFactory omgaan met onveilige situaties.

Brabantse norm weerbare overheid



Brabantse norm uitgedeeld in boekvorm.

Dit is een handreiking aan gemeenten en provincie om criminele en ondermijnende activiteiten te signaleren en te voorkomen. Met de bedoeling dat de "dijken overal even hoog" zijn. Criminelen maken gebruik van subsidieregelingen of vragen vergunningen aan. Dat vraagt om een overheid die weerbaar is tegen ondermijning. De handreiking helpt gemeenten te werken aan een Brabant-brede manier van werken. Dat voorkomt dat criminelen die bot vangen bij de ene gemeente elders gaan 'winkelen' en zo hun slag slaan. De Brabantse norm is een groeimodel met tips om te werken aan bewustwording, informeren en het beveiligen van informatie, beleid en handhaving en een veilige werkomgeving met aandacht voor integriteit, zoals we ook met ons Masterplan interne weerbaarheid beogen.



9 Monitoring

Om de komende jaren de voortgang in de uitvoering te kunnen monitoren, zijn indicatoren nodig. Peilstokken die de stand van zaken weergeven in een waarde. In het kader van de monitoring verzamelen we nieuwe gegevens, waarbij we zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande gegevensbronnen, zoals de Staat van het Bestuur en de Staat van Brabant.

De Staat van het Bestuur biedt elke twee jaar een beeld van hoe democratie en openbaar bestuur in Nederland er op decentraal niveau voor staan. Met de Commissie sturen en verantwoorden Provinciale Staten Noord-Brabant gaan we graag in gesprek om passende *outcome*-indicatoren te formuleren.

De aanname is dat de pijlers van toekomstbestendig bestuur (slagvaardig, democratisch, rechtmatig, en veilig en weerbaar bestuur) allemaal bijdragen aan de tevredenheid over en het vertrouwen in het openbaar bestuur in Brabant.

We bezien de vier pijlers van toekomstbestendig bestuur in samenhang. *Outcome*-indicatoren voor de vier pijlers kunnen zijn:

- Het percentage inwoners dat tevreden is over de slagvaardigheid van de overheid (provincie, gemeenten, waterschappen);
- Het percentage inwoners dat vertrouwen heeft in de manier waarop de overheid wordt bestuurd (provincie, gemeenten, waterschappen);
- Het percentage inwoners dat tevreden is over het functioneren van de democratie (provincie, gemeenten, waterschappen);
- Het opkomstpercentage in Noord-Brabant bij verkiezingen.



Als provincie proberen we invloed uit te oefenen op het toekomstbestendig maken van bestuurlijk Brabant. Dat doen we via de pijlers uit het beleidskader en de bijbehorende uitvoeringsagenda. Dat ook externe ontwikkelingen en invloeden een nadrukkelijke rol zullen spelen, is duidelijk en niet te vermijden. We moeten ons realiseren dat vele actoren en factoren van invloed zijn op de *outcome*-indicatoren zoals hierboven genoemd.

Zo is de aanpak van crises door overheden van invloed op het vertrouwen van inwoners in de democratie. Maar de invloed van externe factoren ontslaat ons als overheden niet van de plicht om alles in het werk te stellen het vertrouwen van inwoners terug te winnen en vast te houden. Dat doen we om te beginnen door te werken volgens de principes van toekomstbestendig bestuur. Dat kunnen we als provincie niet alleen. Een toekomstbestendig bestuur is iets wat we met alle betrokkenen moeten nastreven. Als waren we één overheid.

Eindnoten

1 Kantar Public, Burgeronderzoek naar draagvlak en participatie provinciebeleid, 1-meting. Augustus 2023.

2 Kantar Public, Burgeronderzoek naar draagvlak en participatie provinciebeleid, 1-meting. Augustus 2023.

3 Een gemeente is in onze ogen bestuurskrachtig als sprake is van een gezonde balans tussen enerzijds de lokale en regionale opgaven en bestuurlijke ambities en anderzijds de realisatiekracht die een gemeente daar tegenover stelt. Realisatiekracht zien wij daarbij als de optelsom van de mate waarin sprake is van een stabiele en slagvaardige politiek-bestuurlijke context, een krachtige en adaptieve ambtelijke organisatie, een mooi samenspel tussen gemeente, inwoners, ondernemers, instellingen en mede-overheden (een goed werkend ecosysteem) en de wijze waarop de gemeente zich positioneert in regionale samenwerkingsverbanden.

4 In de interim-omgevingsverordening Noord-Brabant is vastgelegd dat tenminste twee keer per jaar een regionaal omgevingsoverleg plaatsvindt met als doel samenhangende afspraken te maken over klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame verstedelijking en bereikbaarheid, een duurzame concurrerende economie en zorgvuldig ruimtegebruik.

5 Vaak genoemd als 'checks and balances'.

6 Bron: Wet revitallisering generiek toezicht (Wrgt), Memorie van Toelichting. In het Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht door Pro Facto, oktober 2017 wordt deze uitspraak aangehaald.

7 Medebewindstaken zijn taken die de rijksoverheid in wetgeving aan lagere overheden opdraagt om uit te voeren.

8 Bron: Advies Raad van State 'Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen' d.d. 14 december 2022.

9 Eindrapport 'Op weg naar de juiste balans: Evaluatie van het Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 2020-2023: Toezicht in Balans' door & Van de Laar B.V. d.d. 30 augustus 2023.

10 Proportionaliteit in deze context wil zeggen dat we een evenwichtige verhouding nastreven tussen de beoordeelde kwalitatieve staat bij een toezichtontvanger en de daaropvolgende toezichtlast in frequentie dan wel in intensiteit.

11 Gemeentewet, artikel 124.

12 Bij het toezichtgebied Informatie- en archiefbeheer heeft elke toezichtontvanger een horizontale toezichthouder in de vorm van een archivaris. De archivarissen in Noord-Brabant worden elk jaar betrokken bij het bepalen van de toezichtcriteria.

13 Bron: Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

14 Bron: onderzoek ondermijning in het buitengebied, www.kennisplatformondermijning.nl/kennisbank/bijlage/810

15 Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant (Bureau Broekhuizen, juni 2022)

Provincie Noord-Brabant

Colofon
Redactie: Programma Kwaliteit openbaar bestuur
Fotografie: Provincie Noord-Brabant,
Risk Factory (pagina 60), gemeente Zundert (pagina 39),
Omgevingsdienst Brabant Noord (blz 50 en 59)
Vormgeving: Ontwerpwerk Den Haag
Vastgesteld: Provincie Noord-Brabant, maart 2024