

> *Rapportage*

Beoordeling onderzoek “Bestuurlijke toekomst Land van Cuijk” en Advies voor vervolgtraject vanuit het perspectief van Grave

Aan

Gemeente Grave, t.a.v. de heer Roolvink Msc (burgemeester)

Vught, 14 augustus 2017

Van

dr. Igno Pröpper

www.partnersenpropper.nl

www.opgavengestuurdwerken.nl

PARTNERS+PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK



Inhoudsopgave

Introductie	1
Beoordeling onderzoek "Een ongekende bestemming"	2
(1) Analyse kader niet adequaat en onvoldoende valide redeneringen	2
(2) Beoordeling feitelijke situatie onvolledig en niet adequaat	4
(3) Vooringenomen opstelling wat betreft schaalvergroting	5
Congruentie met het 'Bestuurskrachtonderzoek Grave'	5
Advies	6

o Introductie

In het land van Cuijk is een verkenning gaande naar de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, en Sint Anthonis. In opdracht van het 'regieteam van de vijf gemeenteraden' heeft het bureau Berenschot het onderzoeksrapport "*Ongekende bestemming? Verkenning van de best passende vorm van verregaande samenwerking*" opgesteld (concept, 21 juli 2017).

Het college van gemeente Grave heeft ons gevraagd een scan uit te voeren op basis van een expertoordeel over:

- Het onderzoek 'Bestuurlijke toekomst van Land van Cuijk' in zijn algemeenheid en wat betreft de conclusies en aanbevelingen.
- Congruentie tussen het rapport van Berenschot en het bestuurskrachtonderzoek van Partners+Pröpper inclusief het juiste gebruik van citaten.

Het college van de gemeente Grave wil de scan benutten ter voorbereiding op de discussie over de toekomst van de regio en ter bevordering van de kwaliteit van besluitvorming door de gemeenteraad.

In deze notitie geven we invulling aan uw vraag aan de hand van de volgende punten:

- 1 Expertoordeel over de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek in het algemeen:
 - > Toegepaste methodiek en analysekader.
 - > Heldere argumentatie.
 - > Logische aansluiting tussen bevindingen, conclusies en aanbevelingen.
- 2 Expertoordeel over de wijze waarop het bestuurskrachtonderzoek voor gemeente Grave op een goede manier is vertaald en tot uitdrukking komt in het rapport 'Bestuurlijke toekomst van Cuijk'.
- 3 Een beknopt advies aan het college van gemeente Grave voor het verdere proces op basis van beide onderzoeken:
 - > In goed samenspel met de gemeenteraad.
 - > Richting de diverse spelers in de regio land van Cuijk vanuit goed 'positiespel' vanuit gemeente Grave.

Nadrukkelijk willen we hierbij vermelden dat we deze notitie opstellen vanuit een adviesrol voor in eerste instantie gemeente Grave – in dienst van een goede besluitvorming in gemeente Grave en een goede opstelling naar de regio vanuit gemeente Grave. We richten ons primair tot gemeente Grave ter versterking van uw eigen inhoudelijke argumentatie, afweging en visievorming. We achten het niet verstandig, maar ook onwenselijk als ons expertoordeel als 'autoriteitsargument' publiekelijk richting bureau Berenschot wordt gebruikt.

1 Beoordeling onderzoek "Een ongekende bestemming"

(1) Analyse kader niet adequaat en onvoldoende valide redeneringen

1.1 Voor welk probleem of voor welke opgave de oplossing dient is onhelder

Het rapport is onhelder of spreekt in zeer algemene termen over wat nu precies het probleem vormt waarvoor de aangedragen opties soelaas moeten bieden.

Hoofdstuk 4 bevat een korte overzicht van een aantal algemene en abstract geformuleerde regionale opgaven ("De agenda van het land van Cuijk"). Wat betreft inhoudelijke opgaven gaat het om zaken als "blijvende leefbaarheid kernen", "economisch krachtige regio" en een "passend en duurzaam woningaanbod". Niet duidelijk is, wat er moet verbeteren in de bestuurlijke organisatie om deze opgaven te realiseren.

1.2 Te veel oog voor de structuur en structuuro oplossingen

Het gehele onderzoek staat in het teken van het kunnen kiezen uit een beperkt aantal structuuro oplossingen – waarbij het vooral gaat om de vorm van samenwerking (publiek- en privaatrechtelijk) met als opties optimaliseren van de huidige structuren, een regiobestuur en herindeling (met schaalverkleining). Zie in het bijzonder pagina 11, 77, 99.

Cruciale zaken die relevant zijn voor samenwerking krijgen onvoldoende aandacht, in het bijzonder:

- De werkwijze ("Gemeenschappelijke professionele werkwijze") en de wijze van samenwerken.
- Menskracht en persoonlijke verhoudingen.
- Cultuur en omgangsvormen.
- Essentiële hulpbronnen naast geld, zoals: ICT en kennis.

Het is niet zo dat de structuur er in het geheel niet toe doet. De kern is dat een structuurverandering op zichzelf doorgaans geen voldoende oplossing biedt. De werkwijze en de wijze van werken zijn bepalend en vervolgens gaat het dan eerst om de juiste mensen en goede persoonlijke verhoudingen.

Zie voor een andere redeneerlijn de afbeelding hiernaast.



1.3 Lokaal en regionaal perspectief onvoldoende helder onderscheiden

Lokaal en regionaal perspectief zijn in het onderzoek onvoldoende helder onderscheiden. Het onderzoek focust vooral op de bestuurskracht van de vijf afzonderlijke gemeenten (zie hoofdstuk 7). Toch wordt op grond hiervan wél een oordeel uitgesproken over de regionale bestuurskracht:

"Sterke urgentie op regionaal niveau omdat de vijf gemeenten er op dit moment niet in slagen om op deze schaal echt betekenisvolle beslissingen, investeringen en keuzes te maken. Dit uit zich in de vraagstukken rondom economie en leefbaarheid van de kernen. De huidige samenwerking is naar onze inschatting niet aan de maat om deze kracht op Land van Cuijk-schaal wel te manifesteren". (p. 69)

Deze uitspraak krijgt bovendien onvoldoende onderbouwing (zie ook punt 2, hierboven).

Het rapport benoemt lokale problemen en opgaven waarbij in één adem verregaande vorm van samenwerking als oplossing in beeld komen:

"De urgentie zal de komende periode snel toenemen en zonder significante wijzigingen komen de gemeenten Grave en Sint Anthonis wel in de gevarezone. Positiever geformuleerd: verregaande vormen van samenwerking biedt voor de vijf gemeenten veel potentieel en perspectief". (p. 69).

Zie voor een alternatieve redeneerlijn de afbeelding hiernaast:

Gemeenten kunnen individueel bijdragen aan hun eigen en dus lokale opgaven, maar ook aan regionale opgaven. Omgekeerd kan samenwerking gericht zijn op lokale opgaven ('elkaar de helpende hand toeschieten'), maar ook aan regionale opgaven.



1.4 Bestuurskrachtmodel mist "Realisatie van opgaven"

Het onderzoek beziet bestuurskracht aan de hand van vier elementen, namelijk kracht van bestuur, kracht van de organisatie, kracht als partner en kracht van de gemeenschap (pagina 61). Blinde vlek blijft bestuurskracht in termen van 'succesvol realiseren van de gestelde opgaven'. Dit geldt voor de lokale, maar ook voor de regionale opgaven. Belangrijk onderdeel in het analysekader is 'de urgentie voor gemeente'. De bepaling van deze urgentie wordt daarmee niet afhankelijk van de mate waarin de gemeenten (lokale en regionale) opgaven wel of niet weten te realiseren. Het zou juist hierover wél moeten gaan.

1.5 Overbodige abstracties en onduidelijkheden in het analysekader die afleiden

Het analysekader bevat overbodige abstracties en onduidelijkheden – deze leiden af:

- Het rapport spreekt erover om met een 'Dwingende logica' tot een afweging te komen (paragraaf 2.1). Vervolgens blijkt dat het gaat om een afweging die gemaakt moet worden op grond van verstand én gevoel en om feiten en opinies. De suggestie wordt ten onrechte gewekt dat de uitkomsten van dit onderzoek volgens deze logica tot stand zijn gekomen en dus ook 'onontkoombaar' gevolgd moeten worden.
- Naast de term opgave spreekt het rapport ook over "publieke waarde", "ambities", "uitdagingen" en "gebiedsagenda" (zie pagina 8 en 39). De samenhang en de verschillen tussen

deze termen blijven onhelder. De term 'publieke waarde' klinkt interessant, maar komt in de analyse niet terug en voegt weinig toe.

(2) Beoordeling feitelijke situatie onvolledig en niet adequaat

(1) Onvolledige beoordeling: cruciale zaken blijven onderbelicht

De tekortkomingen in het analysekader leiden er in de eerste plaats toe dat de beoordeling van de feitelijke situatie onvolledig is en cruciale zaken niet of onderbelicht blijven. Het gaat dan in het bijzonder om:

- Feitelijke realisatie van lokale en regionale opgaven.
- Feitelijke werkwijzen, werkprocessen, feitelijke samenwerking.
- Los van formatie – feitelijke menskracht en feitelijke persoonlijke verhoudingen (voor zover cruciaal voor de kwaliteit van samenwerking en de realisatie van opgaven).

(2) Beoordeling op onderdelen niet adequaat

Het onderzoeksrapport besteedt niet alleen te weinig aandacht aan de regionale bestuurskracht (zie ook punt 1.1 en 1.4 hiervoor), maar daar waar dit wel gebeurt, blijft de analyse te oppervlakkig. De onderbouwing blijft beperkt tot 'een beeld wat uit een aantal gesprekken opkomt'.

"Het beeld dat ontstaat is van vijf colleges die geregeld met elkaar in de clinch liggen, die er niet in slagen (of niet in willen slagen) om tempo en vaart te maken op regionale thema's, die veel denken en praten vanuit lokaal belang, die daardoor met regelmaat in slepende patstellingen terecht komen en waartussen relaties teveel en te vaak moeizaam zijn". (p. 71)

Juist hier was nodig geweest om de vraag te stellen of de realisatie van concrete regionale opgaven als gevolg hiervan niet of onvoldoende lukt. Dit zou verder moeten gaan dan de constatering 'dat op belangrijke thema's voor het land van Cuijk (...) weinig voortgang wordt geboekt' (p. 71). De vervolgvraag zou dan moeten zijn, wat exact de oorzaken zijn. Om pas daarna te bekijken op welke wijze tot verbetering zou kunnen komen.

Ter illustratie: *dat colleges regelmatig met elkaar in de clinch liggen is niet zo vreemd in een politiek-bestuurlijke omgeving met een hoeveelheid aan belangen en verschillende politiek-bestuurlijke (én persoonlijke) visies. Het gaat meer om vragen als: Waar gaan deze conflicten over? Op welke wijze wordt omgesprongen met deze conflicten – leiden deze tot beter doorleefde besluitvorming of tot patsituaties of permanente loopgraven? Hoe werken deze door op de realisatie van opgaven?*

De beoordeling van de bestuurskracht van de afzonderlijke vijf gemeenten bevat tal van items die weinig systematisch ogen en die voornamelijk steunen op indrukken en beelden:

- De beoordeling van de fusieorganisatie Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert (CGM) pakt bij Cuijk, Grave en Mill en St. Hubert anders uit. De aandachtspunten en de indrukken zijn ingegeven door de gesprekspartners.
- Bij Politiek/ bestuur komt bij een aantal gemeenten de term beleidsarm naar voren en bij Mill en St. Hubert worden concrete opgaven genoteerd. Deze punten zeggen op zichzelf niets over bestuurskracht.
- Onder het kopje "Optimalisatiepunten" wordt een selectie aan verbeterpunten herhaald.
- De analyse onder "Komende 5 – 10 jaar" is onduidelijk. De indruk is dat hier staat: wat gebeurt er als de gemeente stil staat?" In het licht van het onderzoek moet preciezer worden gezien wat

de ontwikkelkracht is – juist bij de verschillende te onderscheiden toekomstige opties voor bestuurlijke organisatie.

(3) Vooringenomen opstelling wat betreft schaalvergroting

Het onderzoeksrapport “Ongekende bestemming?” sorteert te veel voor op (de bekende oplossing van) schaalvergroting:

- Bij de analyse van Regionale trends en ontwikkelingen” geeft het rapport al aan er inmiddels in Noord-Brabant al veel is heringedeeld en dat “verdere schaalvergroting in de toekomst aannemelijk is” (p. 35).
- Door het gehele rapport heen staan analyses waarbij wordt aangegeven dat vraagstukken zich uitstrekken over gemeentegrenzen met het beeld dat dus ‘opschaling’ nodig is (p. 37, p 45 e.v.).
- Opgeroepen wordt tot het zijn van een sterke regionale speler als “Land van Cuijk” (p. 43 en 49). De gemeenten in het land van Cuijk werken met elkaar samen maar ook in tal van andere combinaties. Iedere gemeente moet in meerdere combinaties kracht ontwikkelen.
- In relatie tot de transitie van de agrarische sector is de analyse dat een ‘snelle en kennisintensieve overheidsorganisatie nodig is, die los denkt en kijkt van lokale belangen’ (p. 47). Gemeenten zijn er voor lokale belangen – het is echter zaak om qua houding en werkwijze lokale en regionale belangen met elkaar te verbinden.
- Bij de beoordeling van de bestuurskracht van Grave wordt aangegeven dat ‘een schaa sprong’ nodig is om de grote opgaven het hoofd te bieden (p. 66).
- Punt van kritiek op de fusieorganisatie Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert (CGM) is dat er teveel aan ‘couleur locale’ wordt gedaan en te weinig aan standaardisatie (p. 66). Logica van de ambtelijke fusie is juist het bedienen van drie gemeenten en het bieden van lokaal maatwerk tegen betaalbare kosten.
- De aanname is dat de bestuurskracht van de vijf gemeenten de komende 10 tot 20 jaar zal dalen indien deze gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven (p. 76). Ten onrechte wordt de bevinding dat de bestuurskracht de komende jaren moet groeien om in te spelen op ‘autonome ontwikkelingen’ vertaald in de kennelijk “noodzakelijke oplossing” van opgeven van bestuurlijke zelfstandigheid (herindeling).
- Alternatieven zonder schaalvergroting worden zonder deugdelijke onderbouwing terzijde geschoven. Bijvoorbeeld:

“Wat betreft de optie: ‘Minimaal: Intensiveren huidige vrijblijvende ambtelijke en bestuurlijke samenwerking’: We zien met deze optie/variant geen geloofwaardige sprong in bestuurskracht die wel nodig is, zowel op lokale schaal (primair Sint Anthonis en Grave) als regionaal. Deze optie wegen we daarom niet mee.” (p. 91)

Het rapport geeft geen argumenten waarom deze optie geen geloofwaardige sprong in bestuurskracht oplevert.

2 Congruentie met het ‘Bestuurskrachtonderzoek Grave’

Hiervoor is al aangegeven dat bestuurskrachtmodel in het onderzoek van Berenschot niet goed aansluit bij dat het ‘Bestuurskrachtonderzoek Grave’ dat door Partners+Pröpper is uitgevoerd (februari 2017). Belangrijk verschilpunt is dat de feitelijke realisatie van opgaven in het model van Berenschot ontbreekt (zie punt 1.4 hiervoor).

Wat betreft de inhoudelijke weergave van het ‘Bestuurskrachtonderzoek Grave’:

- De hoofdconclusie is letterlijk overgenomen (zie p. 63).
- Een belangrijke punt in deze conclusie, namelijk dat een niveausprong in bestuurskracht voor alle gemeenten in Nederland nodig is, wordt niet begrepen. Deze niveausprong wordt in de analyse bij de vijf gemeenten alleen bij Grave genoteerd (p. 66) en vertaald in een ‘behoorlijke

urgentie voor Grave' (p. 69). Ten onrechte koppelt Berenschot deze niveausprong aan de noodzaak van schaalvergroting (zie punt (3) hiervoor en zie pagina 75 en 76).

- Het rapport Berenschot beoordeelt Grave als een zwakke partner (p. 66). Dit komt overeen met het 'Bestuurskrachtonderzoek Grave' wat betreft samenspel met de samenleving. Dit komt niet overeen wat betreft regionale samenwerking (ruim voldoende, p. 6 Bestuurskrachtonderzoek Grave).
- Op diverse plaatsen spreekt het rapport over een 'gebrek aan krachtig bestuur in Grave.' Zie bijvoorbeeld p.69: "*Behoorlijke urgentie voor Grave (voortkomend uit het gebrek aan krachtig bestuur)*". *In het bestuurskracht onderzoek Grave is de conclusie dat de bestuurskracht voldoende is en dat deze de afgelopen jaren is gestegen.*

3 Advies

We vatten het voorgaande kort samen. Het onderzoek biedt onvoldoende basis voor een goede besluitvorming over de bestuurlijke toekomst. De conclusies staan onvoldoende stevig en de aanbevelingen zijn niet adequaat. Dit temeer daar de keuzeopties voor de toekomst onvolledig zijn.

Wat is nodig vanuit het perspectief van gemeente Grave:

- 1 Conform de inzet van het college van Grave is het zaak eerst voldoende basis te creëren voor een goede en zorgvuldige besluitvorming door de gemeenteraad van Grave. Dit betekent dat voorgenomen besluitvorming op korte termijn opgeschort moet worden.
- 2 Inhoudelijke discussie nu – die zich in de huidige situatie vertaalt in 'voor of tegen herindeling' – moet worden vermeden.
- 3 Het analysekader en de feitelijke analyse van de situatie in het land van Cuijk moeten ingrijpend versterkt en verbeterd worden voordat een goed onderbouwde besluitvorming mogelijk is. Er moeten meer en betere keuzeopties worden ontwikkeld en deze moeten integraal uitgewerkt worden. Dit vraagt dus naast structuurveranderingen ook aandacht voor in ieder geval werkwijzen en wijzen samenwerking. Het op een samenhangende manier versterken van gemeenschappelijke handelwijzen – bijvoorbeeld via de werkwijze van opgaven gestuurd werken – moet worden meegenomen. Alle gemeenten in Nederland moeten leren met een groot aantal verschillende partners (lokaal en regionaal) dwars door organisatiegrenzen heen samen te werken om de gestelde opgaven te realiseren.
- 4 Vanuit Grave is het zaak om constructief richting de regio te opereren. Dit betekent niet alleen maar een "nee" om door te gaan met het huidige traject (dat wil zeggen binnen het huidige afwegingskader), maar ook een voorstel met een concreet alternatief vervolgtraject en afwegingskader. Dit moet op korte termijn vanuit Grave worden ontwikkeld en gepresenteerd.
- 5 Belangrijk punt van aandacht is ook het samenspel tussen raad en college in Grave. Dit mede met het oog op de samenwerking tussen de raden (onder meer via het regieteam) en de samenwerking tussen de colleges. Het is zaak om vanuit Grave als eenheid naar de regio op te treden. Dit vraagt op korte termijn eerst een intensief 'intern' proces binnen gemeente Grave.