Evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant

Definitief eindrapport, 26 februari 2019.

GovernEUR Erasmus

Dr. Jitske van Popering-Verkerk
Aike Janssen, MSc.
Dr. Mike Duijn (projectleider)

Met reflectie van Prof.Dr.Ing. Geert Teisman

Voorwoord

Dit is het eindrapport over het evaluatieonderzoek van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant dat we in opdracht van de provincie Noord-Brabant tussen augustus 2018 en februari 2019 hebben uitgevoerd. Met het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (VKiB) heeft de provincie een impuls willen geven aan de bestuurskracht van Brabantse gemeenten en andere partijen die betrokken zijn bij het aanpakken van verschillende maatschappelijke opgaven.

Met het evaluatieonderzoek is getracht in beeld te brengen hoe het programma (V)KiB is verlopen, welke activiteiten daarin zijn ontplooid en hoe deze activiteiten en het programma als geheel, zijn ontvangen door de gemeenten en 'triple helix partners'. Voor de gemeenten is het beeld over het programma samengesteld aan de hand van inzichten vanuit het ambtelijke, bestuurlijke en politieke perspectief.

We hebben het evaluatieonderzoek met veel plezier uitgevoerd en hopen in deze rapportage bouwstenen te hebben aangeleverd waarmee provincie, gemeenten en andere partijen in Noord-Brabant, het thema Bestuurskracht op de agenda kunnen houden en verder kunnen versterken.

We danken de begeleidingscommissie – Lia Loesberg, Mieke Bonn, Maureen van Beers, Etienne Franken en René Peusens – voor hun kritische en constructieve opmerkingen in de verschillende fasen van dit onderzoek.

De auteurs, Rotterdam, 27 februari 2019.

Samenvatting

Inleiding

Het doel van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (afgekort als (V)KiB) was het agenderen en verbeteren van lokale bestuurskracht, en hierin als provincie en gemeenten samen op te trekken. In dit onderzoek kijken we terug op de procesgang en de resultaten van het programma (V)KiB. Daarbij hebben drie hoofdvragen centraal gestaan:

1. Welke keuzes hebben gemeenten gemaakt in het versterken van hun bestuurskracht gedurende het programma (V)KiB en welke invloed heeft dit gehad op de gemeentelijke bestuurskracht?
2. Wat is de rol van de provincie en de invloed van het programma (V)KiB geweest op het agenderen en versterken van bestuurskracht?
3. Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen rond het thema bestuurskracht in Brabant zich ontwikkeld in het programma (V)KiB?

Voor het beantwoorden van deze vragen is een vragenlijst uitgezet bij alle Brabantse burgemeesters (respons van 72%) en zijn interviews gehouden met tien gemeentesecretarissen, zeven gemeenteraadsleden en zes triple helix partners. Ook zijn de belangrijkste documenten uit het programma (V)KiB geanalyseerd, waaronder de toekomstvisies, GS-brieven aan gemeenten en uitgevoerde onderzoeken. Om de resultaten in perspectief te plaatsen, is ook gesproken met de programmaleiders van drie andere provincies over hun programma's voor versterking van de lokale bestuurskracht.

Het programma (Veer)Krachtig Bestuur

Historie en context van het onderzoek

Het proces rondom de versterking van de bestuurskracht in Brabant heeft een aantal fasen doorlopen. De aanleiding komt voort uit de Agenda van Brabant (2010), waarin de provincie de ambitie verwoordt om als Brabant een top-kennis en innovatieregio te zijn. In 2011 treedt een nieuw provinciebestuur aan. In het bestuursakkoord "Tien voor Brabant" presenteert het nieuwe college hoe de Agenda van Brabant verdere uitwerking zal krijgen. De Vereniging Brabantse Gemeenten reageert daarop met het "Manifest van de Brabantse gemeenten" – met daarin tien punten voor het nieuwe provinciale bestuur – waarmee zij het vraagstuk van de gemeentelijke bestuurskracht agenderen. Begin 2012 worden de eerste stappen gezet onder de naam Project Krachtig bestuur in Brabant. De commissie Huijbregts wordt gevraagd de bestuurskracht van alle Brabantse gemeenten te onderzoeken. De commissie maakt een bestuursscan van alle gemeenten en regio's. De bevindingen van de commissie worden in juni 2013 gepresenteerd. Na de raadsverkiezingen van maart 2014 gaat de provincie van start met het programma (V)KiB. Aan alle gemeenten wordt verzocht uiterlijk 1 juli 2015 een toekomstvisie op te stellen in samenspraak met inwoners, het bedrijfsleven, onderwijs en het maatschappelijk middenveld. Voor het opstellen van de toekomstvisies door de gemeenten heeft de provincie een subsidieregeling ingesteld.

In maart 2015 zijn er verkiezingen voor Provinciale Staten. In het nieuwe Bestuursakkoord wordt (V)KiB voortgezet. In deze fase is in het programma (V)KiB extra aandacht voor gemeenten waar stappen nodig worden geacht om te komen tot effectieve samenwerking. In de periode 2015-2017 zijn de gemeentelijke toekomstvisies verschenen en van een provinciale reactie voorzien. Ook zijn als

onderdeel van het programma drie themaonderzoeken (criminaliteit in het buitengebied, energie, tweedeling) uitgevoerd als inspiratie voor gemeenten. In 2018 wordt gewerkt aan de afronding van (V)KiB, o.a. in de vorm van het voorliggende evaluatieonderzoek. In februari 2019 heeft de slotconferentie plaatsgevonden waarmee (V)KiB in haar huidige vorm is afgesloten.

Waarneming van en waardering voor (V)KiB door gemeenten

Over de start van het programma (V)KiB zijn de Brabantse burgemeesters in ongeveer even grote mate ontevreden, neutraal en tevreden. Daarbij merken zij op dat ze vooral moeite hebben met de focus die bij de start is gelegd op structuren (met name herindeling). Gemeenten waarvoor de commissie Huijbregts destijds onderzoek naar herindeling adviseerde, zijn minder tevreden over de start van het programma dan gemeenten waar geadviseerd werd de samenwerking te intensiveren.
Door gemeentesecretarissen wordt het op de agenda zetten en houden van het thema bestuurskracht door het programma (V)KiB, positief beoordeeld. Het programma heeft een duidelijke impuls gegeven aan de Brabantse gemeenten om met dit thema aan de slag te gaan. Wel had de provincie meer regie mogen nemen door zelf een visie op bestuurskracht te formuleren en een onderzoek uit te voeren naar de eigen provinciale bestuurskracht.
Ook voor de raadsleden fungeerde (V)KiB als aanleiding om na te denken over bestuurskracht. Het programma heeft hen aangemoedigd actief aan de slag te gaan met een toekomstvisie. Bij de gemeenten waar onderzoek naar herindeling werd benoemd, was de context echter meteen negatief geladen; raadsleden waren beducht voor een achterliggende agenda van de provincie. Ook missen zij een reflectie op de provinciale bestuurskracht.

In het verloop van het programma (V)KiB zijn het opstellen van de gemeentelijke toekomstvisies en de reactie van Gedeputeerde Staten hierop, de belangrijkste elementen gebleken. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over het opstellen van een gemeentelijke visie. Slechts een kleine minderheid is ontevreden. Over de communicatie in het programma zijn de gemeenten meer ontevreden dan tevreden. In hun toelichting geven burgemeesters aan dat de toon van de communicatie ervaren werd als directief sturend, waardoor dat tot een gevoel van ongelijkwaardigheid leidde. Ook is de communicatie als traag en onduidelijk ervaren, waardoor onduidelijkheid bij gemeenten ontstond over de visie van de provincie en de voortgang van (V)KiB.
Gemeentesecretarissen geven aan dat zij geen echte dialoog op bestuurlijk niveau hebben ervaren over de vraag hoe een gemeente zich denkt te ontwikkelen in de toekomst. Het opstellen van een toekomstvisie en de formele reactie van GS op deze visies is te afstandelijk en te weinig intensief geweest. Raadsleden vinden dat zij, achteraf bezien, op een meer structurele basis meegenomen hadden willen worden in de versterking van de bestuurskracht. Nu bestaat bij hen de indruk dat het programma zich grotendeels buiten hun gezichtsveld heeft afgespeeld. De triple helix partners geven aan niet direct betrokken te zijn geweest bij het verloop van (V)KiB. Wel signaleren zij van afstand dat er veel aandacht was voor herindelingen en minder voor de kleinere samenwerkingsverbanden.

De resultaten van het (V)KiB-programma laten een duidelijk verschil zien in het bereiken van de doelen. Volgens de respondenten heeft (V)KiB ertoe geleid dat opgaven en kansen, én de bestuurskracht van de eigen regio in beeld zijn gebracht. Het programma heeft gemeenten dus inderdaad geholpen om in gesprek en discussie te gaan over hun bestuurskracht. Tegelijkertijd vinden de burgemeesters dat het programma er niet toe heeft geleid dat *nieuwe* samenwerkingen zijn aangegaan met andere gemeenten en triple helix ketenpartners. Het heeft evenmin geleid tot een betere bestuurlijke inrichting.

De provincie heeft bij aanvang van (V)KiB de rol geambieerd als samen-op-weg partner, betrouwbaar, open, zorgvuldig en daadkrachtig. De gemeenten waarderen deze rollen 'als neutraal'. Men herkent de rol als betrouwbare en zorgvuldige partner iets vaker dan gemiddeld. De rol als daadkrachtige partner en als ontwikkelaar van samenhangend beleid en instrumentarium wordt iets minder vaak dan gemiddeld herkend. Volgens de burgemeesters heeft dit te maken met de onduidelijke en wisselende rol van de provincie. De gemeenten weten niet welke rol de provincie in hun geval aan zal nemen. Maar tegelijkertijd geven meerdere gemeenten aan dat de provincie het in dit dossier bijna niet goed kan doen; waar de provincie voor de één daadkrachtiger en minder afwachtend moet optreden, wil de ander juist een minder directieve en sturende rol.

De gemeentesecretarissen vinden dat (V)KiB gedurende de looptijd te veel 'twee gezichten' heeft gehad. Aan de ene kant werd het belang van nabijheid, draagvlak en legitimiteit benadrukt. Aan de andere kant werd gehamerd op termen als daadkracht, schaalgrootte en robuustheid. Deze twee gezichten waren steeds beiden aanwezig, ook gedurende de twee bestuursperioden waarin het programma liep. Ook triple helix partijen merken op dat de provincie wisselend optreedt: Soms acteert de provincie meer als een partner, soms handelt zij juist streng. Voor de provincie is het van belang dat zij,in contacten met anderen, beter communiceert in welke hoedanigheid zij dat doet.

Bestuurskracht in beeld langs vijf aspecten

Bestuurskracht is in dit onderzoek geoperationaliseerd door vijf aspecten: handelend vermogen, coördinerend vermogen, lerend verbeteren, veerkracht en bronnen mobiliseren. Dit is als volgt verbeeld.





Aan de hand van een enquête onder burgemeesters en uit gesprekken met gemeentesecretarissen, -raadsleden en vertegenwoordigers van triple helix partners zijn deze aspecten aan de orde gesteld.

Handelen vermogen

Opgaven-gestuurd werken wordt door gemeenten als leidraad gehanteerd om hun handelend vermogen te verbeteren. De veronderstelling dat 'samen de boer op gaan' het handelend vermogen verbeterd, wordt door gemeentesecretarissen en raadsleden breed gedeeld. Raadsleden ervaren daarbij ook sterk de uitvoeringskracht van lokale organisaties en vrijwilligers om opgaven aan te gaan. Wel constateren gemeentesecretarissen dat samenwerking in de regio en/of de triple helix partners niet altijd de slagvaardigheid verbetert. Zeker bij urgente opgaven wordt zelf 'handelend op te treden' verkozen boven 'te wachten tot iedereen in regionaal verband tot actie in staat is'. Deze

slagvaardigheid is sterk afhankelijk van de (sub-)regionale samenstelling, zo ervaren de triple helix partners. Regionale slagkracht van kleinere gemeenten is vaak afhankelijk van de capaciteit van grotere gemeenten in die regio. Opschaling in de samenwerking tussen gemeenten is nodig omdat veel opgaven op regionale schaal tot uiting komen. Echter, opschaling kan het handelend vermogen ook beperken. Grotere gemeenten kennen vaak een meer hiërarchische structuur met tragere processen. Ook kunnen 'opgeschaalde' samenwerkingsverbanden leiden tot veel afstemmingsprocessen waardoor het handelend vermogen eveneens onder druk komt te staan.

Coördinerend vermogen

Gemeenten merken dat afstemming en samenwerking in de (sub-)regio een positieve impuls levert aan het coördinerend vermogen. Voor Raadsleden ontrolt dit zich vaak buiten het directe gezichtsveld. Dit leidt tot ongemak en soms een kritische houding ten opzichte van samenwerkingen in relatie tot de eigen belangen. Gemeentesecretarissen ervaren dat de vele verschillende samenwerkingsverbanden veel coördinerend vermogen vragen van de ambtelijke organisatie. De 'lappendeken' aan samenwerkingsverbanden wordt door gemeenten echter niet als te belastend ervaren, zolang de samenwerkingsverbanden een functionele meerwaarde hebben. In de lappendeken pleiten triple helix partijen wel voor meer 'eenheid in beleid'. Nu moeten triple helix partners bij elke gemeente eerst kijken hoe het gemeentelijk beleid uitwerkt en dat vermindert de regionale slagkracht. Samenwerking vanuit vitale coalities met subsidiariteit als leidraad werkt voor deze partners beter: welke kansen en/of problemen doen zich voor en hoe kan daarop worden samengewerkt? Daarvoor is herindeling niet (altijd) nodig.

Lerend verbeteren

Het programma (V)KiB heeft het thema bestuurskracht op de agenda gezet, zo geven Raadsleden, gemeentesecretarissen en triple helix partners aan. Het 'verplicht' schrijven van een toekomstvisie en het bestuderen van de reactie van GS daarop, wordt vaak benoemd als een impuls om dit thema blijvend aandacht te geven. In sommige gemeenten wordt de toekomstvisie benut om in een (uitvoerings)agenda te werken aan maatregelen. Ook de komende jaren zal bestuurskracht een actueel onderwerp op de gemeentelijke agenda zijn. Triple helix partijen geven als aanbeveling om (sub)-regio's meer van elkaar te laten leren. Daarin is een rol weggelegd voor de provincie. Professionalisering en bij 'elkaar in de keuken kijken' zijn daarin een belangrijke factor. Uit de gesprekken met gemeentesecretarissen wordt duidelijk dat ambtelijke fusies het lerend verbeteren eerder lijken te frustreren dan aan te jagen. Er gaat veel kennis, capaciteit en motivatie verloren waardoor de gefuseerde ambtelijke organisatie eerder een stap terug dan vooruit doet in het lerend verbeteren.

Veerkracht

De veerkracht van een gemeente gaat verder dan het vermogen van de eigen organisatie. Gemeentesecretarissen en Raadsleden geven aan dat bestuurskracht ook tot uiting komt in het vermogen van burgers, ondernemers en lokale (vrijwilligers-)organisaties om opgaven op te pakken en kansen te verzilveren. De inzet van dit lokale netwerk vergroot de veerkracht. Ook triple helix partijen geven aan dat de aanwezigheid en bereikbaarheid van 'de overheid' op lokale schaal onmisbaar blijft voor de zorg- en hulpverlening maar ook voor ondernemers. Verder merken deze partijen op dat veel regionale samenwerkingsverbanden ook te kenschetsen zijn als veerkrachtige coalities die goed in staat zijn nieuwe opgaven aan te pakken. Deze coalities gaan verder dan de zg. 'structuurdiscussies'. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen. Raadsleden van kleinere gemeenten merken op dat hun gemeentelijke organisatie soms niet veerkrachtig genoeg is om continuïteit in

dienstverlening en uitvoering te waarborgen. Dit leidt tot kwetsbaarheid, zeker in relatie tot grotere opgaven.

Bronnen mobiliseren

De mogelijkheid om bronnen te mobiliseren is vaak een motief voor samenwerking. Ambtelijk gaat dit vaak om menskracht, kennis en expertise, politiek-bestuurlijk ook over lagere kosten. Triple helix partijen ervaren dat geld steeds vaker als belangrijkste instrument wordt gehanteerd om te bepalen of en hoe maatschappelijke opgaven opgepakt moeten worden. Een vaak onderschatte bron voor verbetering van de bestuurskracht, is het beschikken over de juiste contacten en relaties. Van oudsher zijn er structuren en samenwerkingsverbanden in de regio. Gemeenten en provincie zouden meer mogen doen om triple helix partners beter in positie te brengen om aan te sluiten bij de regionale samenwerkingsverbanden. Voor gemeentesecretarissen is het werven en behouden van goed personeel een belangrijk aandachtspunt. De groei van de werkgelegenheid en het krapper worden van de arbeidsmarkt maakt het vooral voor kleine(re) gemeenten lastiger om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en voor langere tijd te binden. Raadsleden merken ook dat samenwerking het mobiliseren van bronnen vergemakkelijkt. Zij geven echter ook aan dat de relatie tussen kleine(re) en grote(re) gemeenten wel nauw luistert. Enerzijds wordt naar grotere gemeenten gekeken om 'leiderschap te tonen', maar anderzijds mag dit niet lijken op 'de boel wel even overnemen', zo wordt opgemerkt.

Conclusies

De Brabantse gemeenten hebben de afgelopen jaren verschillende 'smaken' voor versterking van bestuurskracht ontwikkeld. Sommige gemeenten kiezen bewust om rond maatschappelijke opgaven het lokale netwerk te activeren of regionale samenwerking te zoeken. Andere gemeenten maken de afweging om door ambtelijke of bestuurlijke fusie de bestuurskracht te versterken. De daadwerkelijke versterking van bestuurskracht is niet toe te wijzen aan specifieke regio's of specifieke 'smaken'. Geen van de 'smaken' biedt de garantie om het meest effectief en legitiem maatschappelijke opgaven aan te pakken.

De Brabantse gemeenten zijn redelijk positief over hun eigen bestuurskracht, maar hebben ook specifieke zorgen. De gemeenten positioneren zich zelfbewust in het lokale en regionale netwerk, en gaan vanuit deze zelfbewuste houding aan de slag met maatschappelijke opgaven. Zorgen zijn er wel degelijk, bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden die slagkracht missen, de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, het zoeken van een nieuwe identiteit na een ambtelijke fusie, en herindelingen die, in ieder geval tijdelijk, energie en enthousiasme uit samenwerkingen opslurpen.

Het programma (Veer)Krachtig Bestuur heeft bestuurskracht als thema op de agenda gezet. De zelfbewustheid van de Brabantse gemeenten voor hun lokale bestuurskracht leidt ertoe dat zij weinig belang lijken te hechten aan het provinciale programma (V)KiB. Desondanks is het gelukt om in het programma (V)KiB bestuurskracht als thema duidelijk op de agenda van de Brabantse gemeenten te zetten. Met name het opstellen van de toekomstvisies – vanuit de opgaven en samen met publieke, private en maatschappelijke partijen – wordt positief gewaardeerd.

Gemeenten hebben in het programma (Veer)Krachtig Bestuur een nadruk op structuuroplossingen ervaren. Zowel tijdens de start van het programma (cie. Huijbregts) als in de gesprekken tussen provincie en gemeenten en in de algemene communicatie, hebben gemeenten een nadruk ervaren

op zg. structuuroplossingen. Ook in de activiteiten van het programma, lag in de perceptie de nadruk op regio's waar herindeling mogelijk aan de orde zou komen. Voor andere regio's, met centrumgemeenten en rond thema's zoals de kwaliteitsverbetering van samenwerkingen werden de inspanningen als minder intensief ervaren. De themaonderzoeken zijn door gemeenten niet herkend als onderdeel van het (V)KiB-programma.

De beelden over het programma (Veer)Krachtig Bestuur verschillen sterk tussen provincie en gemeenten. Over de doelen van het programma (V)KiB en de middelen die daaraan bijdragen, werd weinig expliciet gesproken tussen provincie en gemeenten. Tevens blijkt dat de beelden tussen provincie en gemeenten en gemeenten onderling gedurende het programma bleven verschillen. Naast de toekomstvisies, enkele gesprekken en brieven, geven gemeenten aan weinig direct gemerkt te hebben van het programma.

De houding van de provincie is in het programma (Veer)Krachtig Bestuur meer ervaren als "toezichthouder op afstand" dan als partner. Deze perceptie wordt gevoed door het gevoel van gemeenten geen partner te zijn in het denkproces rondom het programma. Deze perceptie is versterkt door de formele wijze van communiceren in brieven en kennisrapporten. Daarnaast was de rol van de provincie in het programma voor gemeenten onduidelijk. Gemeenten proefden zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk verschillende bedoelingen achter het programma. Dit gevoel zorgde ervoor dat gemeenten niet het vertrouwen voelden om zwakten, opgaven en mogelijke oplossingen te delen met de provincie.

In het programma (Veer)Krachtig Bestuur is een dialoog vanuit gelijkwaardigheid gemist. Gemeenten en provincie zoeken beiden naar hun rol rond het thema bestuurskracht. In deze zoektocht is het in het programma (Veer)Krachtig Bestuur niet gelukt tot dialoog te komen. Tegelijkertijd wordt rond het thema bestuurskracht ook tússen gemeenten ongelijkwaardigheid ervaren en ontbreekt het vaak aan dialoog, bijvoorbeeld tussen de grote gemeenten onderling, en tussen de (middel)grote centrumgemeenten en kleinere gemeenten. Binnen gemeenten wordt ook een verschil in informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden ervaren, zowel tussen college en gemeenteraad als wat betreft samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Zo is op verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie, de wederzijdse dialoog rond bestuurskracht gemist.

Vooruitblik: bestuurskracht als gesprekstheme

Na afronding van het programma (V)KiB in het voorjaar van 2019, is het aan gemeenten en provincie om het versterken van de lokale bestuurskracht opnieuw te agenderen als gesprekstheme. Het daadwerkelijk vormgeven van een wederzijds gesprek is essentieel. Uit de conclusies van deze evaluatie van het programma (V)KiB, vloeien kansen voor vervolg voort.
Om als gemeenten, provincie en alle andere partners te werken aan bestuurskracht, bieden wij drie bouwstenen voor het gesprek: (1) werken vanuit de maatschappelijke opgaven in de gehele samenwerkingsketen, (2) bouwen aan relatie en vertrouwen, en (3) ontwikkelen van de kwaliteit van de samenwerkende partijen.

Inhoudsopgave

Evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant **1**
Voorwoord **2**
Samenvatting **3**
Inleiding 3
Het programma (Veer)Krachtig Bestuur 3
Bestuurskracht in beeld langs vijf aspecten 5
Conclusies 7
Vooruitblik: bestuurskracht als gesprekstheme 8
Inhoudsopgave **9**
H1. Inleiding **12**
1.1 Aanleiding en vraagstelling 12
1.2 Onderzoeksstappen 13
1.3 Onderzoeksaanpak 14
1.4 Leeswijzer 15
H2. Lokale bestuurskracht in een netwerksamenleving **16**
2.1 Bestuurskracht als *governance capacity* 16
2.2 Bouwstenen van bestuurskracht 17
2.3 Analysemodel voor bestuurskracht 18
H3. Tijdlijn programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant **20**
3.1 Inleiding 20
3.2 Voorgeschiedenis: tot 2011 20
3.3 Losmaken en analyseren: begin 2011 t/m juni 2013 21
3.4 Besluitvorming programma (V)KiB: juli t/m december 2013 22
3.5 Start programma (V)KiB: januari 2014 t/m oktober 2014 22
3.6 Procesverloop programma (V)KiB: november 2014 t/m juli 2018 23
3.7 Evaluatie en voortuitblik: augustus 2018 t/m februari 2019 24
H4. De Brabantse blik op het programma (Veer)Krachtig Bestuur **25**
4.1 Inleiding 25
4.2 Terugkijkend op de activiteiten in het programma 25
4.3 Terugkijkend op de start van het programma 26
4.4 Verloop van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant 28
4.5 Het resultaat van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant 31
4.6 Verhoudingen in de regio's en de rol van de provincie in het programma (V)KiB 33
H5. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2012 (T0) **37**

5.1 Inleiding 37
5.2 West-Brabantse gemeenten 37
5.3 Midden-Brabantse gemeenten 38
5.4 Noordoost-Brabantse gemeenten 38
5.5 Zuidoost-Brabantse gemeenten 39
H6. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2018 (T1) - resultaten vragenlijst 41
6.1 Inleiding 41
6.2 West-Brabantse gemeenten 41
6.3 Midden-Brabantse gemeenten 45
6.4 Noordoost-Brabantse gemeenten 49
6.5 Zuidoost-Brabantse gemeenten 53
H7. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2018 (T1) – de perspectieven van gemeentesecretarissen, gemeenteraadsleden en triple helix partners 58
7.1 Inleiding 58
7.2 Perspectief gemeentesecretarissen 58
7.2 Perspectief gemeenteraadsleden 62
7.3 Perspectief van triple helix partners 63
H8. Observaties over de bestuurskracht van Brabantse gemeenten 67
8.1 Inleiding 67
8.2 Brabantse gemeenten hebben verschillende smaken ontwikkeld in het versterken van hun bestuurskracht 67
8.3 De Brabantse gemeenten zijn redelijk positief over hun bestuurskracht, maar hebben ook specifieke zorgen 68
8.4 Gemeenten hebben in het programma (V)KiB een nadruk ervaren op de keuze van smaak en minder op de bijdrage van verschillende smaakcombinaties aan lokale bestuurskracht 70
8.5 Voor het versterken van bestuurskracht is behoefte te focussen op maatschappelijke opgaven en te werken vanuit goede relaties 71
H9. Bestuurskracht als gespreksthema; een goede stap is gezet – reflectie door Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam 72
H10. Conclusies en vooruitblik 74
10.1 Conclusies 74
10.2 Vooruitblik: kansen voor vervolg 75
Bijlage 1. Literatuurlijst 77
A. Documenten (V)KiB algemeen 77
B. Documenten West-Brabant 78
C. Documenten Midden-Brabant 79
D. Documenten Noordoost-Brabant 79

E. Documenten Zuidoost-Brabant 80
F. Literatuurverwijzingen governance capacity 81
Bijlage 2. Interviews 84
Bijlage 3. Methodische verantwoording 85
A. Ontwikkeling van een analysemodel (het evaluatiekader) 85
B. Meting T0 85
C. Meting T1 86
D. Vragenlijst – algemene elementen 86
E. Vragenlijst – vragen voor zelfbeoordeling T1 87
F. Vragenlijst – vragen over het programma (V)KiB 88

H1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In samenwerking met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) is de provincie Noord-Brabant in 2011 gestart met het project 'Krachtig Bestuur in Brabant'. In 2012 en 2013 heeft de commissie Huijbregts ('Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant') een bestuursscan uitgevoerd bij alle 67 Brabantse gemeenten. Deze scan maakte inzichtelijk in hoeverre de gemeenten in staat waren de toenemende gemeentelijke taken uit te voeren en bij te dragen aan het behalen van de Brabantse ambities (zoals verwoord in de Agenda van Brabant). In de analyse was vooral aandacht voor de samenwerkingsbereidheid, de stabiliteit van het bestuur en de interactie met de lokale samenleving. De scan was de basis voor het gesprek tussen provincie en gemeenten over de bestuurlijke toekomst van Brabant.

Op basis hiervan is het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant gestart (vanaf hier afgekort als (V)KiB). Met dit programma is door de provincie Noord-Brabant een beweging in gang gezet waarin zij zich samen met de gemeenten voorbereid wil zijn op de toekomstige opgaven en het type bestuur dat nodig is om deze opgaven aan te gaan. Een goede regionale samenwerking, sterke(re) samenwerking in de keten van (semi-)overheidsorganisaties en in de triple helix, en een bestuur dichtbij de burger zijn daarvoor de voornaamste ingrediënten. Tegelijkertijd is de ontstane beweging heel verschillend per gemeente, er zijn verschillende 'smaken' van veerkrachtig bestuur in Brabant ontstaan.

In februari 2019 wordt het programma (V)KiB in haar huidige vorm afgerond. In het kader hiervan hebben provincie Brabant en de VBG gevraagd een evaluatie uit te voeren naar het programma. De doelen van deze evaluatie zoals meegegeven door provincie en VBG zijn in onderstaande box weergegeven.

Doel evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (uit onderzoeksplan provincie Brabant & VBG)

De hoofdvraag van deze evaluatie is de volgende: Hebben de activiteiten op en effectieve en efficiënte wijze bijgedragen aan het realiseren (of denken over) van een (veer)krachtig bestuur in Brabant dat (1) huidige en toekomstige opgaven aankan en (2) dicht bij de burger is georganiseerd".

Eindproduct: (1) Een evaluatie van het programma Veerkrachtig Bestuur in Brabant van 2013 t/m 2018, (2) een agenderend onderzoek om accenten aan gemeenten richting toekomst mee te geven. Het eindproduct van deze evaluatie is een systematische rapportage die antwoord geeft op de onderzoeksvragen die zowel een retrospectief als een prospectief karakter hebben.

De onderzoeksvragen zijn niet alleen gericht op de effectiviteit en de efficiëntie van het programma, maar heel nadrukkelijk ook op de netwerkcontext en de politieke en culturele context waarbinnen het programma zich afspeelt. Ook is aandacht voor de specifieke rol die de provincie speelt als procesregisseur. Immers de opbrengst van het programma is niet toe te schrijven aan één actor. Provincie en gemeenten zijn als het ware van elkaar afhankelijk/hebben elkaar als partners nodig. Geen van de partijen heeft doorzettingsmacht. Geen partij kan afdwingen wat hij zelf wil. De provincie heeft gekozen voor een "samen op weg" proces, overigens met de kanttekening dat het weliswaar bottom-up is ingestoken, maar zeker niet vrijblijvend was.

In dit onderzoek kijken we terug op de procesgang in en de resultaten van het programma (V)KiB. Ook blikken we vooruit op de vraag hoe het thema bestuurskracht op de agenda van de Brabantse gemeenten gehouden kan worden.

De onderzoeksvragen zijn hiervoor geclusterd in drie hoofdvragen:

1. ***Welke keuzes hebben gemeenten gemaakt in het versterken van hun bestuurskracht gedurende het programma (V)KiB en welke invloed heeft dit gehad op de gemeentelijke bestuurskracht[1]?***
2. ***Wat is de rol van de provincie en de invloed van het programma (V)KiB geweest op het agenderen en versterken van bestuurskracht?***
3. ***Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen rond het thema bestuurskracht in Brabant zich ontwikkeld in het programma (V)KiB?***

Met betrekking tot de bijdrage van het programma aan het versterken van de bestuurskracht, wordt in beeld gebracht of gemeenten in staat zijn geweest om de samenwerking met elkaar en met andere partijen in (regionale) netwerken te organiseren. Ook wordt gekeken welke samenwerkingsvormen tijdens het programma (V)KiB zijn ontwikkeld om de maatschappelijke opgaven op te pakken.

1.2 Onderzoeksstappen

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een aantal stappen doorlopen. Ten eerste is een ***analysekader*** ontwikkeld om de verschillende smaken van veerkrachtig bestuur bij Brabantse gemeenten in beeld te brengen. Hiervoor is enerzijds gebruik gemaakt van de doelstellingen van het programma en andere (neven-)doelstellingen die uit een documentstudie naar voren zijn gekomen. Anderzijds biedt de bestuurskunde enkele waardevolle concepten om de beweging van gemeenten in het programma (V)KiB te herkennen en te duiden. Eén van deze concepten is *governance capacity*, hetgeen opgevat kan worden als (be)sturend vermogen of bestuurskracht in de hedendaagse netwerksamenleving.

Aan de hand van dit analysekader is een ***T0-meting*** uitgevoerd. De basis voor T0 is in 2012-2013 gelegd door de commissie Huijbregts. Voor de nulmeting zijn de analyses en portretten van de commissie vertaald naar het analysekader, zodat een relatie naar het heden gelegd kan worden.

De derde stap is een ***analyse van de procesgang*** van het programma (V)KiB. In deze stap is de procesgang van 2011 tot 2018 in beeld gebracht. Daarbij is gekeken welke processtappen, gebeurtenissen en veranderingen zich tijdens deze periode hebben voorgedaan. Naast formele besluiten en overlegmomenten, is ook in beeld gekomen welke vertragingen, versnellingen en blokkades zich hebben voorgedaan.

Vervolgens is een ***T1-meting*** uitgevoerd. De T1-meting laat zien wat de huidige stand van zaken is inzake de lokale bestuurskracht, aan de hand van de vijf aspecten van het analysekader: 1) handelend vermogen, 2) coördineren vermogen, 3) lerend verbeteren, 4) veerkracht en 5) bronnen mobiliseren. Deze meting levert antwoorden op de volgende vragen: Hoe kan de stand van zaken met betrekking tot veerkrachtig bestuur in de Brabantse gemeenten getypeerd en geïnterpreteerd worden? Welke

[1] Belangrijke notie bij de meting van bestuurskracht: De T0-meting bij de start van het programma (V)KiB is uitgevoerd door een onafhankelijke commissie, de commissie Huijbregts. De T1 meting is een zelfbeoordeling van burgemeesters over de bestuurskracht van de eigen gemeente. De vergelijking tussen de beide metingen laat dus zien hoe gemeenten hun eigen bestuurskracht anno 2018 beoordelen en in hoeverre dit verschilt van de externe beoordeling anno 2012.

verschillende 'smaken' (varianten of verschijningsvormen) van veerkrachtig bestuur in Brabant zijn te identificeren? Welke gemeenten hebben voor welke 'smaak' gekozen, om welke reden(en) en hoe heeft dit uitgepakt? Welke leerervaringen zijn opgedaan en hoe kunnen deze geduid worden? Welke verschillende overeenkomsten zijn er in de leerervaring zijn er te onderscheiden?

Ten vijfde en ten slotte heeft een ***vooruitblik*** plaatsgevonden. Op basis van de bevindingen wordt beargumenteerd welke mogelijkheden er zijn om veerkrachtig bestuur in Brabant verder te ontwikkelen.

1.3 Onderzoeksaanpak

In de vijf onderzoekstappen zijn verschillende vormen van dataverzameling gecombineerd. Allereerst heeft een ***documentstudie*** plaatsgevonden. Hierbij is gebruik gemaakt van de documenten van de commissie Huijbregts, van het programma (V)KiB, de toekomstvisies van gemeenten, en de documenten die tussen provincie en gemeenten hierover gewisseld zijn.

Ten tweede is een ***vragenlijst*** uitgezet onder alle Brabantse burgemeesters. In deze vragenlijst (zie bijlage 3) zijn vragen opgenomen over: belangrijkste opgaven in de gemeente; bestuurskracht van gemeente en regio; tevredenheid met het programma (V)KiB en de rol van de provincie hierin. De vragenlijst is per post en mail verspreid. De resultaten zijn geanonimiseerd opgenomen in dit onderzoek. In totaal zijn 64 vragenlijsten verzonden, hiervan zijn er 46 geretourneerd. Hiermee heeft de vragenlijst een respons van 72%.

Ten derde hebben ***interviews en gesprekken*** plaatsgevonden. Er hebben interviews plaatsgevonden met 10 Brabantse gemeentesecretarissen. In de interviews is doorgevraagd op dezelfde thema's als in de vragenlijst:

- belangrijkste opgaven in de gemeente;
- bestuurskracht van gemeente en regio;
- tevredenheid met het programma (V)KiB en de rol van de provincie hierin.

Zo vormen de interviews een onmisbare verdieping op de kwantitatieve resultaten van de vragenlijst. Bij de selectie is gekozen voor variëteit in regio's en in grootte van gemeenten. Belangrijk te vermelden is dat enkele herindelingsgemeenten hebben aangegeven niet mee te werken aan de interviewronde in verband met de gevoeligheden en onzekerheden die spelen. Via de andere gesprekken is geprobeerd het beeld toch zo compleet mogelijk te maken.

Verder hebben interviews plaatsgevonden met 6 ketenpartners, waarop zij bevraagd zijn op hun ervaringen met gemeentelijke en regionale bestuurskracht, en op hun ervaringen met het programma (V)KiB. Om het Brabantse programma over lokale bestuurskracht in nationaal perspectief te zetten, hebben 3 interviews plaatsgevonden met programmaleiders in de provincies Gelderland, Groningen en Zuid-Holland. Deze provincies hebben voor verschillende aanpakken gekozen in hun programma's over lokale bestuurskracht. Met de selectie van deze drie provincies is variëteit in beeld gekomen. Tot slot hebben telefonische interviews plaatsgevonden met 7 gemeenteraadsleden. Hierbij is gekozen voor een variëteit in partijen, in gemeenten en in regio's.
Naast de verschillende interviewrondes, heeft met het (V)KiB team een tijdlijnworkshop plaatsgevonden. In de workshop is gezamenlijk het (V)KiB proces gereconstrueerd.

In tabel 1.2 is de relatie tussen de verschillende vormen van dataverzameling en de onderzoeksstappen weergegeven.

	Document-studie	Survey	Interviews gemeenten	Interviews triple helix	Interviews provincies	Interviews raadsleden	Tijdlijn-workshop
Specificatie doelgroep		Brabantse burge-meesters	Brabantse gemeente-secreta-rissen	Brabantse keten-partners	Gelderland, Groningen, Zuid-Holland	Brabantse gemeente-raadsleden	(V)KiB team
Stap 1. Analyse-kader	X						
Stap 2. T0-meting	X		X			X	
Stap 3. Procesgang	X	X	X	X	X	X	X
Stap 4. T1-meting		X	X	X		X	
Stap 5. Vooruitblik			X	X		X	

Tabel 1.2 Relatie tussen dataverzameling en onderzoeksstappen

1.4 Leeswijzer

In H2 is de theoretische basis voor dit onderzoek uitgewerkt. Door een brede beschouwing van het begrip *governance capacity* zijn de voornaamste aspecten van bestuurskracht in beeld gebracht, als basis voor het analysekader. In H3 is de tijdlijn van het programma (V)KiB uitgewerkt en geanalyseerd. In H4 wordt de beoordeling van het programma (V)KiB behandeld aan de hand van vragenlijst- en interviewresultaten. H5 beschrijft de zg. nul-meting (T0) aan de hand van de resultaten van de bestuursscan in 2012/2013. H6 is het eerste deel van de zg. één-meting (T1) opgenomen en omvat de resultaten van de vragenlijst onder Brabantse burgemeesters. Bij de T0 en T1 meting onderscheiden we de regio-indeling zoals gehanteerd in het programma (V)KiB: West-Brabant, Midden-Brabant, Noordoost-Brabant en Zuidoost-Brabant. H7 behandelt het tweede deel van de één-meting aan de hand van de diepte-interviews met gemeentesecretarissen, vertegenwoordigers van de triple helix partners en gemeenteraadsleden. In H8 zijn de verschillende 'smaken' van bestuurskracht uitgewerkt die in het onderzoek naar boven zijn gekomen. Het rapport wordt afgesloten met een reflectie van hoogleraar Bestuurskunde Geert Teisman in H9, en conclusies en een voortuitblik in H10.

H2. Lokale bestuurskracht in een netwerksamenleving

2.1 Bestuurskracht als *governance capacity*

Het aanpakken van opgaven en het realiseren van publieke waarde is in de huidige samenleving niet enkel een taak van overheden. Publieke, private en maatschappelijke partijen definiëren gezamenlijk de opgaven, en ontwikkelen en realiseren gezamenlijk oplossingen met publieke waarde. Lokale bestuurskracht is in deze setting niet beperkt tot de sturingsmogelijkheden van een individuele gemeente. Lokale bestuurskracht gaat over de vraag of een gemeente haar taken en doelen kan realiseren in publiek, private en maatschappelijke samenwerkingen.

In de bestuurskunde wordt dit zichtbaar in de Engelse termen *government* en *governance*. Enerzijds besturen gemeenten door *government*; de gemeente neemt besluiten om sturing te geven aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Deze besluiten worden genomen op basis van politiek-bestuurlijke aansturing en vanuit de formeel bepaalde bevoegdheden. Anderzijds besturen gemeenten door *governance*; de gemeente werkt samen met overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers om gezamenlijk maatschappelijke opgaven op te lossen. Deze samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en interacties in netwerken[2].

In de netwerksamenleving zijn gemeenten zowel *government* als *governance*[3]. Nog steeds hebben gemeenten wettelijke taken en verantwoordelijkheden, staat het politiek primaat overeind en voeren zij onmisbare taken uit in het oplossen van maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd zijn zij gelijkwaardige partner in netwerken, waarin zij samenwerken, coördineren en ondersteunen. Gemeenten hebben dus niet te maken met een overgang van *government* naar *governance*, maar met een samenleving waarin beiden van hen verwacht worden.

Bestuurskracht gaat daarmee om het vermogen van overheden, in dit geval gemeenten, om als *government* én als *governance* maatschappelijke opgaven aan te pakken. In dit onderzoek definiëren we bestuurskracht, ***governance capacity***, als ***het vermogen van overheden om de acties en bronnen van partijen te coördineren in het uitvoeren van publieke taken en het aanpakken van maatschappelijke opgaven***[4].

Terminologie
In dit onderzoek wordt bestuurskracht gedefinieerd als *governance capacity*. Deze internationale term kan op verschillende manieren vertaald worden, bijvoorbeeld als besturend vermogen of organiseervermogen. In het programma (V)KiB worden eveneens verschillende termen gehanteerd. Zo in aan de start vooral gesproken over de toekomstbestendigheid van gemeenten, later is de term bestuurskracht meer centraal komen te staan.
In dit onderzoek hanteren wij de term bestuurskracht. Dit moet echter niet verward worden met de meer klassieke invulling van bestuurskracht, waarin de focus ligt op de efficiënte en legitieme uitvoering van taken als *government*. Hier spreken wij over bestuurskracht in de hedendaagse netwerksamenleving.

[2] Kooiman, 1999; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1988
[3] Edelenbos, 2005; Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2016
[4] Deze definitie bouwt voort op het werk van Boons & Gerrits, 2008; Kooiman, 1999; Rhodes, 1996

2.2 Bouwstenen van bestuurskracht

Bestuurskracht omvat verschillende bouwstenen. Uit een internationale literatuurstudie naar bestuurskracht (Erasmus Universiteit Rotterdam, zie bijlage 3) zijn vijf bouwstenen van bestuurskracht gedefinieerd.

Handelend vermogen
Allereerst gaat bestuurskracht het vermogen om in samenwerking met andere partijen maatschappelijke opgaven te definiëren, oplossingen te ontwikkelen en deze te realiseren. Zijn de gemeenten in staat om zelf maar ook in samenwerking met andere partijen te komen tot acties die bijdrage aan het aanpakken van maatschappelijke opgaven? Juist in netwerken is het daadwerkelijk handelen een onmisbaar element van bestuurskracht[5].
Dit handelend vermogen gaat ook om de ruimte die er is om te handelen. Bestuurskracht ontstaat wanneer gemeenten ruimte hebben om te handelen en op de juiste momenten ook ruimte aan andere partijen laten om bij te dragen aan het oppakken van opgaven[6]. Het handelend vermogen gaat daarmee niet alleen over een gemeente zelf, maar ook over het vermogen van gemeenten om hun handelen versterkend te laten zijn. Zo telt het handelen van partijen, waaronder gemeenten, op tot meer dan de som der delen[7].

Coördinerend vermogen
Ten tweede omvat bestuurskracht het vermogen van gemeenten om in samenwerking met andere partijen informatie te delen en activiteiten af te stemmen. Dit lijkt op het eerste oog veel overeenkomst te hebben met handelend vermogen. Waar bij handelend vermogen het daadwerkelijk handelen en versterkend handelen centraal staat, gaat het hier echter over afstemming waardoor overlap, lacunes en incoherentie voorkomen worden[8].
Coördinerend vermogen vraag om het delen van informatie over doelen en activiteiten, over kansen en uitdagingen, over opgaven en oplossingen[9]. Maar het gaat ook over de afstemming die vervolgens plaatsvindt[10]. Dit omvat horizontale afstemming, bijvoorbeeld tussen gemeenten, tussen gemeentelijke afdelingen of tussen gemeente, en lokale bedrijven en verenigingen. Het omvat ook verticale afstemming, bijvoorbeeld tussen bestuur en ambtenarij, tussen gemeente en (inter)nationale bedrijven of tussen gemeente, provincie en Rijksoverheid.
Daarbij is belangrijk op te merken dat coördinerend vermogen niet alleen gaat om de aanwezigheid ervan, maar ook om de kwaliteit ervan. Coördinatie in de netwerksamenleving levert daadwerkelijk meerwaarde op wanneer het is gebaseerd op wederzijds begrip en vertrouwen. Dit wordt ook wel positieve coördinatie genoemd[11].

Lerend verbeteren
De derde bouwsteen van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om in samenwerking met andere partijen te reflecteren op haar handelen en positie, hiervan te leren en dit te verbeteren. Lerend verbeteren heeft verschillende niveaus. Zo kunnen ambtenaren, bestuurders en politici in een

[5] Coaffee & Healey, 2003; D'Agostino & Kloby, 2011; Dodman & Satterthwaite, 2008
[6] Caffyn & Jobbins, 2003; Fallov, 2010; Wallis & Dollery, 2002
[7] Dodman & Satterthwaite, 2008; Fallov, 2010; Nelles, 2013b; Stevenson & Dryzek, 2012
[8] Peters, 1998
[9] Assetto e.a. 2003; Forsyth, 2010; Matthes, 2012; Meijers & Romein, 2003; Schout & Jordan, 2008
[10] Giest, 2015; Grecksch, 2013; Matthews, 2012; Nelles, 2013a; Rogers & Weber, 2010; Romero-Lankao e.a. 2013; Schout & Jordan, 2008; Schulman & Kanninen, 2002; Visser, 2004
[11] Scharpf, 1994; zie ook Halphin & Daugbjerg, 2008; Forsyth, 2010; Schout & Jordan, 2008

gemeente meer of minder vermogen hebben om te reflecteren en te verbeteren[12]. Maar minstens zo belangrijk als het individuele vermogen, is het delen van reflecties en het gezamenlijk komen tot lerend verbeteren. Dit sociale element van lerend verbeteren, is onmisbaar als het gaat om het positioneren van de gemeente en het vormgeven aan betere en slimmere vormen van besturen[13].
Naast het individuele en sociale element, heeft leren ook een institutioneel aspect. Het gaat dan om de vraag of het reflecteren en leren ook leidt tot aanpassing van structuren, procedures en culturen. Daarmee is het lerend verbeteren niet alleen verbonden aan personen of netwerken van personen, maar raakt het ook gestold in institutionele verbeteringen[14].

Veerkracht
De vierde bouwsteen van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om in samenwerking met andere partijen kansen en bedreigingen te herkennen en deze te benutten of op te vangen. Gemeenten hebben te maken met een dynamische omgeving en maken in deze omgeving steeds keuzes om zich hiertoe te verhouden. Dit wordt ook wel aangeduid als adaptief vermogen[15].
Veerkracht gaat over het herkennen van kansen en bedreigingen. Het gaat dan om gemeentelijke alertheid, maar ook over alertheid samen met andere partijen. Deze kansen en bedreigingen zijn heel verschillend van aard, denk aan organisatorisch en financieel, maar ook fysiek en technisch. Veerkracht stopt niet bij het herkennen, maar gaat ook om het daadwerkelijk benutten van de kansen en het opvangen van de bedreigingen[16].

Bronnen
De vijfde en laatste bouwsteen van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om samen met andere partijen bronnen te mobiliseren. Zowel gemeenten als andere partijen hebben verschillende bronnen. Het gaat dan om bronnen zoals financiële middelen en personeel, maar ook om kennis en informatie, materieel en de beschikking over instrumenten[17].
In een netwerksamenleving gaat het niet primair om het bezitten van bronnen, maar om het vermogen om bronnen te mobiliseren[18]. Het gaat dan om de vraag of gemeenten in staat zijn om samen met andere partijen bronnen bijeen te brengen met het oog op het aanpakken van maatschappelijke opgaven.

2.3 Analysemodel voor bestuurskracht

In dit onderzoek naar het programma (V)KiB en de bestuurskracht van Brabantse gemeenten, zullen de vijf elementen van bestuurskracht het analysemodel vormen. In tabel 2.1 is dit analysemodel samengevat. In bijlage 3 is een methodologische uitwerking van het analysemodel opgenomen.

[12] Chaffin et al. 2016
[13] Coaffee & Healey, 2003; Lane & McDonals, 2005; Pahl Wostl e.a. 2010
[14] Rojas e.a. 2009
[15] Gupta e.a. 2010; Pahl Wostl, 2009
[16] Da Silva e.a. 2012; Gupta e.a. 2010; Hill & Engle, 2013
[17] Antolihao & Van Horen, 2005; Carmin, 2010; Davies, 2009; Hood, 1986
[18] Davies, 2009; Gissendanner, 2004; Low & Astle, 2009; Menahem & Stein, 2013

Bouwsteen bestuurskracht	Beschrijving	
Handelen	Heeft de gemeente het vermogen om in samenwerking met andere partijen…	…maatschappelijke opgaven te definiëren, oplossingen te ontwikkelen en deze te realiseren.
Coördineren		… informatie te delen en activiteiten af te stemmen, zodat overlap, lacunes en incoherentie worden voorkomen.
Lerend verbeteren		… te reflecteren op haar handelen en haar positie, hiervan te leren en verbeteringen aan te brengen.
Veerkracht		… kansen te herkennen en te benutten, en bedreigingen te herkennen en op te vangen.
Bronnen		… bronnen (financieel, menskracht, materieel, kennis, instrumenten) zowel intern als extern te mobiliseren.

Tabel 2.1 Analysemodel bestuurskracht

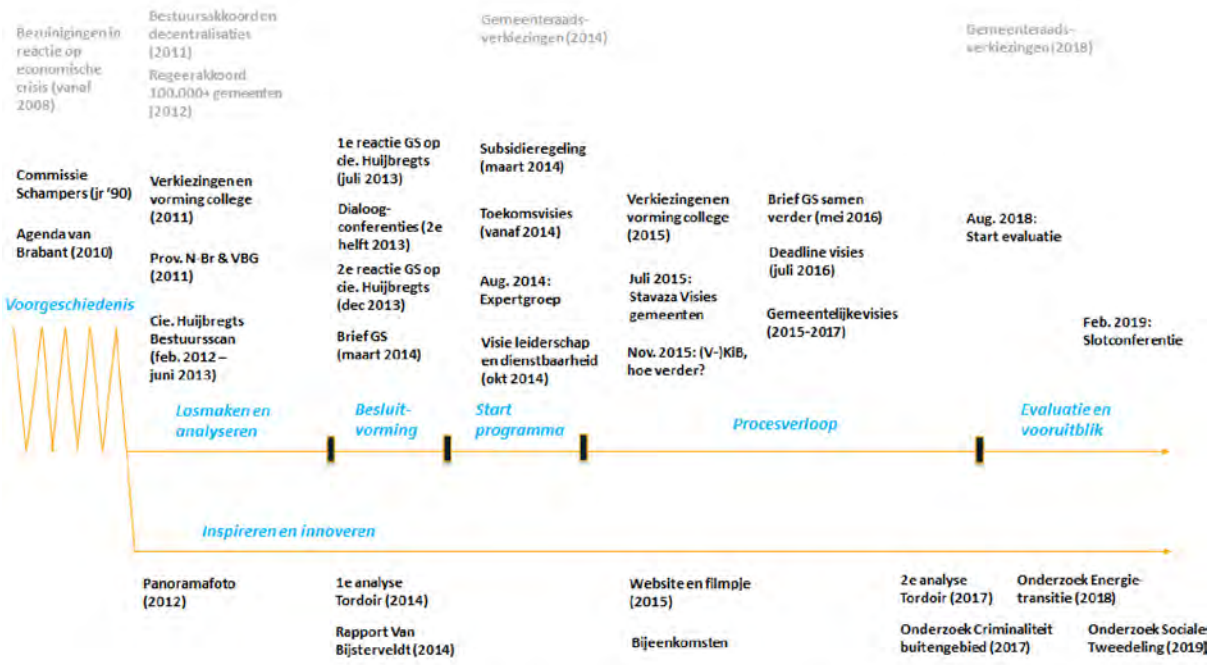
Dit analysemodel heeft ook invloed op de manier waarop deze bestuurskracht bekeken wordt. Gemeentelijke politici, bestuurders en ambtenaren hebben zelf een blik op de bestuurskracht van de eigen gemeente. De bestuurskracht van gemeenten ontstaat echter juist in samenwerking met andere partijen. Daarom zullen we in dit onderzoek ook de blik van ketenpartijen op de gemeentelijke bestuurskracht meenemen. Met ketenpartijen doelen we op de publieke, private en maatschappelijke partijen die samenwerken met gemeenten in het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Zo ontstaat een gecombineerd beeld van de gemeentelijke bestuurskracht, bestaand uit een gemeentelijke blik en een blik vanuit de ketenpartijen.

H3. Tijdlijn programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant

3.1 Inleiding

In de procesgang rondom versterking van de bestuurskracht in Brabant is een aantal fasen doorlopen. Het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant is in 2014 officieel van start gegaan. Voorafgaand aan de start van het programma is gedurende twee jaar de Brabantse bestuurskracht verkend onder de titel project Krachtig Bestuur. Tezamen vormen de fasen de tijdlijn van het programma (V)KiB. Elke fase kent een start en een einde, met daartussen significante momenten die de betreffende fase karakteriseren (zie samenvattende tijdlijn figuur 3.1). We onderscheiden de volgende fasen in het programma:

1. Voorgeschiedenis: tot 2011.
2. Losmaken en Analyseren: begin 2011 t/m juni 2013.
3. Besluitvorming programma (V)KiB: juli t/m december 2013.
4. Start programma (V)KiB: januari 2014 t/m oktober 2014.
5. Procesverloop programma (V)KiB: november 2014 t/m december 2018.
6. Evaluatie en Vooruitblik: augustus 2018 t/m februari 2019.



Figuur 3.1 Tijdlijn programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant

3.2 Voorgeschiedenis: tot 2011

In de periode voorafgaand aan de ideevorming voor het project en het programma, is een aantal ontwikkelingen van belang dat de discussie over gemeentelijke bestuurskracht in Brabant kleur geeft. In de jaren '90 heeft de commissie Schampers de noodzaak voor gemeentelijke herindeling in beeld gebracht. Het Rijksbeleid voor de ontwikkeling van Vinex-locaties heeft aan die discussie een extra impuls gegeven. In sommige gemeenten heeft dit geleid tot herindelingen. In de kleine gemeenten die bij de grote(re) zijn gevoegd, was vrij veel weerstand, bijvoorbeeld Rosmalen bij 's-Hertogenbosch, en Teteringen, Bavel en Prinsenbeek bij Breda.

Vanaf 2008 maakt de financieel-economische crisis zichtbaar dat sommige gemeenten het lastiger krijgen de eindjes aan elkaar te knopen. Dat komt deels doordat zij actief grondbeleid hebben gevoerd en de projectontwikkeling vanwege de economische situatie op een laag pitje staat.

In 2010 wordt de Agenda van Brabant gepubliceerd waarin de provincie aangeeft hoe *"we toekomstgericht besturen en fors ombuigen met elkaar verbinden. De provincie formuleert een eigentijds takenpakket en vult een fors takenpakket aan bezuinigingen in. Niet alleen om de begroting sluitend te krijgen, maar ook om profielversterkend om te buigen. Daarnaast zijn we in Brabant in de gelegenheid ook nog een aantal toekomstgerichte investeringen te doen"*. Deze Agenda wordt door de provincie uitgedragen. Naast de Agenda van Brabant, winnen ook de strategische samenwerkingen rond Brainport en Brabantstad steeds meer aan belang. Het betrekken van partners die toegevoegde waarde kunnen leveren in deze samenwerkingsverbanden is daarbij van groot belang.

3.3 Losmaken en analyseren: begin 2011 t/m juni 2013

In 2011 treedt het nieuwe provinciebestuur aan. In het bestuursakkoord presenteert het nieuwe college van GS hoe zij, in een tijd van decentralisaties en financiële krapte, de Agenda van Brabant verder uitwerking wil geven. Het college presenteert daartoe een tien-punten document, 'De 10 van Brabant'. In het bestuursakkoord wordt het thema bestuurskracht echter niet expliciet genoemd.
De Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) ziet forse opgaven op de Brabantse gemeenten afkomen en geeft met 'Het Manifest van de Brabantse Gemeenten' een reactie op 'De 10 van Brabant'. De VBG agendeert daarmee het vraagstuk van gemeentelijke bestuurskracht.

Begin 2012 worden de eerste stappen gezet onder de naam Project Krachtig bestuur in Brabant. Dit project heeft vier doelen[19]:

a) Invulling geven aan de nieuwe rol van de provincie, zoals verwoord in de Agenda van Brabant.
b) De toekomstbestendigheid van gemeenten versterken als belangrijke partners bij de uitvoering van de Agenda van Brabant.
c) Spiegel voor de gemeenten en stimulans tot discussie over hun toekomstbestendigheid in relatie tot een toenemend takenpakket.
d) Input voor de provinciale visie op bestuurlijke organisatie van Brabant.

De situatie op dat moment wordt in beeld gebracht door een actuele schets op het niveau van Brabant. Dit zg. 'Panorama Krachtig Brabants Bestuur' verschijnt in het voorjaar van 2012. In deze tijd start ook de commissie Huijbregts[20] met onderzoek naar de bestuurskracht van Brabantse gemeenten. De commissie maakt een bestuursscan, bestaand uit 'de portretfoto's' van alle gemeenten en 'de groepsfoto's' van de regio's. De bevindingen van de commissie worden in juni 2013 gepresenteerd. Ook wordt er een klankbordgroep geformeerd bestaande vertegenwoordigers uit onderwijs, ondernemers en maatschappelijke partners.

---

[19] Uit *Projectvoorstel Krachtig bestuur in Brabant*, 2011, blz. 2.

[20] De opdracht van deze commissie luidde: Aan de leden van de adviescommissie wordt de opdracht gegeven om aan de hand van te houden interviews een beeld te schetsen van de actuele bestuurlijke organisatie in Noord-Brabant. Daartoe voert zij aan de hand van aan hen aangereikte informatie, gesprekken met vertegenwoordigers van de vier Brabantse regio's alsmede vertegenwoordigers van de 67 Brabantse gemeenten. De door de leden van de commissie geïnventariseerde bevindingen worden voorzien van conclusies en aanbevelingen gerapporteerd aan het college van GS. Na voltooiing van de opdracht houdt de commissie op te bestaan.

Wanneer in oktober 2012 het nieuwe kabinet aantreedt, komt het Brabantse proces in een ander daglicht te staan. In het regeerakkoord is opgenomen: *"Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten"*[21]. Krachtig bestuur in Brabant wordt door sommige gemeenten onbedoeld geïnterpreteerd als provinciale uitwerking van dit landelijke beleid.

3.4 Besluitvorming programma (V)KiB: juli t/m december 2013

In juli 2013 presenteren Gedeputeerde Staten een eerste reactie op de bevindingen van de commissie Huijbregts. Daarin wordt een ontwikkelkader voor gemeentelijke samenwerking en herindeling ontvouwd. Het ontwikkelkader heeft 6 bouwstenen: 1) draagvlak, 2) schaalniveau passend bij de opgaven, 3) interne samenhang & consistentie, 4) bestuurskracht & vitaliteit, 5) regionale samenhang & evenwicht en 6) duurzaamheid. Deze punten moeten centraal staan in elke gemeenten voor hun visie op de toekomst.

De gemeenten worden door de provincie per brief uitgenodigd om op het rapport van "Huijbregts" te reageren. Er zijn enkele formele reacties van gemeenten binnengekomen die op hun beurt weer van een reactie van GS zijn voorzien. Vanaf het voorjaar van 2013 vindt een aantal zg. dialoogconferenties plaats met gemeenten over de regionale opgaven vanuit de Agenda van Brabant en de voorlopige adviezen van de Adviescommissie Krachtig Bestuur Brabant. Ook worden in deze bijeenkomsten de bevindingen van aanvullende analyses besproken over de inhoudelijke opgaven waarvoor de Brabantse gemeenten zich gesteld zien (eerste rapport prof. Tordoir en rapport prof. Van Bijsterveldt). De sfeer rondom "Huijbregts" is gemengd; de meeste gemeenten vinden de SWOT-analyse wel nuttig, maar sommigen hebben twijfels bij de manier waarop deze analyse wordt vertaald in adviezen voor sturende ingrepen (cq. herindelingen).

In december 2013 komen Gedeputeerde Staten met een tweede reactie, waarin de start en de fasering van het programma (Veer-)Krachtig Bestuur in Brabant wordt aangekondigd.

3.5 Start programma (V)KiB: januari 2014 t/m oktober 2014

Na de raadsverkiezingen van maart 2014 ontvangen alle gemeenten een brief waarin de provincie aankondigt dat het programma (V)KiB van start gaat. Aan alle gemeenten wordt verzocht uiterlijk 1 juli 2015 een toekomstvisie op te stellen in samenspraak met haar partners: inwoners, het bedrijfsleven, onderwijs en het maatschappelijk middenveld. In deze visies moeten gemeenten aangeven met welke toekomstige opgaven zij aan de slag willen (moeten) gaan, en op welke wijze men de benodigde bestuurskracht zal mobiliseren. Is men in staat om de opgaven zelfstandig aan te kunnen? Gaat men samenwerkingsrelaties aan met omliggende gemeenten? En zo ja, in welke vorm? Met deze laatste vraag wordt expliciet gevraagd naar een visie op de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Daarbij is men vrij een vorm te kiezen die het meest passend is. Ook worden de gemeenten in de brief van de provincie aangespoord om (meer) te gaan experimenteren met het betrekken van burgers voor het versterken van hun bestuurskracht.

Voor het opstellen van de toekomstvisies door de gemeenten heeft de provincie een subsidieregeling ingesteld, die tussentijds verlengd wordt tot uiteindelijk november 2018. Deze subsidie was bedoeld voor het opstellen van de toekomstvisies, maar ook voor onderzoeken en evaluaties. Tevens gaan de regio-coördinatoren van de provincie in gesprek met de gemeenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk)

[21] Uit *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA*, 2012, blz. 40.

in hun regio over het opstellen van de toekomstvisies. Zij houden gedurende het procesverloop van het programma een vinger aan de pols. De communicatie tussen provincie en gemeenten verloopt via gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau met alle gemeenten. De conclusies van deze gesprekken worden door de provincie veelal per brief bevestigd. Er is een grote variatie in de intensiteit van de communicatie; sommige gemeenten worden vaak benaderd, andere niet. Dat is afhankelijk van de procesgang rondom de toekomstvisies en van de waargenomen mate van samenwerking in de sub-regio.

Naast het opstellen van toekomstvisies onderscheidt de provincie nog twee programmalijnen in (V)KiB: de Inspiratielijn (diverse onderzoeken[22]) en de Innovatielijn (experimenteren met nieuwe vormen van bestuurskracht[23]). De aandacht en activiteiten waren echter vooral gefocust op de toekomstvisies. Het spoor 'Inspireren' is ingevuld door het uit laten brengen van een aantal themaonderzoeken naar verschillende maatschappelijke opgaven. Het spoor 'Innoveren' is minder goed uit de verf gekomen; innovatie door middel van experimenten is achtergebleven bij de verwachtingen, ondanks oproepen daartoe van de provincie aan de gemeenten.

Begin 2014 wordt door de provincie tevens een Expertgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de triple helix-partijen in Brabant. Dit is een andere invulling van de bestuurlijke Klankbordgroep die eerder actief was tijdens het onderzoek van de commissie Huijbregts. De Expertgroep mag advies uitbrengen over versterking van de bestuurskracht in de provincie. Het advies, dat in augustus 2014 wordt uitgebracht, is integraal door de provincie overgenomen in haar visiedocument. 'Leiderschap en dienstbaarheid: Samen op weg naar een (Veer)Krachtig Bestuur voor Brabant' wordt in september 2014 gepubliceerd en laat de speerpunten in de toekomstvisie van de provincie zien als het gaat om versterking van de bestuurskracht: 1) slagkracht, 2) democratie, 3) experimenteerruimte, 4) schakelkracht en 5) betrokkenheid.
Op de jaarlijkse informele bijeenkomst 'Brabant aan Tafel' (waarin de gemeenteraads- en Collegeleden in gesprek kunnen gaan met de leden van PS en GS) van 8 oktober 2014 stond o.a. een gesprek over het ingezette programma (V)KiB Op de agenda.

3.6 Procesverloop programma (V)KiB: november 2014 t/m juli 2018

Vanaf 2014 ontstaat een proces tussen het programma (Veer-)Krachtig Bestuur in Brabant en gemeenten, individueel dan wel met hun buurgemeenten. In de gemeenten wordt gewerkt aan een toekomstvisie en eenmaal verschenen, formuleert Gedeputeerde Staten haar reactie op de betreffende toekomstvisie.

In maart 2015 zijn er verkiezingen voor Provinciale Staten. In mei 2015 wordt het Bestuursakkoord getekend. Ook wordt in deze periode de webpagina (Veer-)Krachtig Bestuur in Brabant in gebruik genomen en wordt een filmpje gepubliceerd waarin de gedeputeerde vertelt over het programma.

In juli 2015 geeft de provincie een voorlopige stand van zaken over het visievormingsproces bij de gemeenten. Van slechts een deel van de Brabantse gemeenten is een toekomstvisie ontvangen en over in totaal elf visies heeft GS haar reactie gegeven. De aangepaste deadline wordt gesteld op juli 2016. In november 2015 presenteert de provincie de brief '(Veer-)Krachtig Bestuur in Brabant: Hoe verder?' In deze brief wordt aangegeven hoe de provincie wil omgaan met de toekomstvisies van de

[22] O.a. naar de gevolgen van ondermijning en naar de energietransitie.
[23] Een geslaagd voorbeeld is het opstellen van een zg. burgerbegroting in Oss.

gemeenten. Tevens geeft de provincie aan dat deze toekomstvisies echt van onderop geschreven moeten worden, maar niet als vrijblijvend worden beschouwd.

In mei 2016 stuurt GS een brief aan elke individuele gemeente over de stand van zaken in het proces van visievorming. De provincie kondigt in de brief voor de tweede helft van 2016 een bestuurlijk traject aan, per afzonderlijke gemeente, op basis van de toekomstvisie. Er wordt dus ingezet op maatwerk. De gemeenten en de Vereniging van Brabantse Gemeenten zijn niet onverdeeld gelukkig met dit traject, dat naar aanleiding van de ingezonden toekomstvisies wordt ingezet. Men ervaart teveel druk van buitenaf. Verschillende gemeenten hebben het gevoel met de oplevering van hun toekomstvisie, wel "klaar te zijn" en te hebben voldaan aan het verzoek door de provincie. Van de zijde van de provincie wordt echter benadrukt dat dit in sommige gevallen nog niet zo is. Bijvoorbeeld omdat de eigen visie is niet afgestemd met de visie van de buurgemeenten of men heeft de eigen zelfstandigheid als axioma genomen en niet als uitkomst van een onderzoekstraject.

Gedurende het programma (V)KiB is er extra aandacht voor gemeenten waar extra stappen nodig worden geacht om te komen tot effectieve samenwerking. Op verschillende manieren wordt een versnelling op intergemeentelijke samenwerking cq. herindeling ingezet voor: 1) Land van Cuijk, 2) Haaren, 3) Landerd-Uden, 4) Nuenen c.a., 5) de Kempen-gemeenten, 6) Land van Heusden en Altena en 7) de Peel-gemeenten. In een aantal gevallen is er gekozen voor externe procesbegeleiding. Vaak wordt er dan een ervaren en gezaghebbende externe figuur aangezocht. De herindelingsprocessen worden in sommige gemeenten een belangrijk onderdeel van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018. Het gevolg daarvan is dat de fusieplannen tussen de gemeenten in het Land van Cuijk een nieuwe start moeten maken. En in De Kempen wordt een pas op de plaats gemaakt. De fusieplannen van de Maashorstgemeenten Landerd en Uden komen na de verkiezingen in een stroomversnelling. Begin 2018 wordt besloten om het doorlopen proces in het programma (V)KiB te gaan evalueren.

3.7 Evaluatie en voortuitblik: augustus 2018 t/m februari 2019

Medio 2018 is de afronding van het programma gestart. Het voorliggende evaluatieonderzoek is deel van de afronding van het programma. Op 13 februari 2019 heeft een slotconferentie plaatsgevonden met alle betrokkenen vanuit gemeenten en provincie. Tijdens deze slotconferentie is ook het derde themaonderzoek[24] gepresenteerd, waarin sociale tweedeling centraal staat. Hiermee is het programma (V)KiB in haar huidige vorm afgesloten. Op gemeentelijk niveau lopen de processen van (her)oriëntatie op samenwerking en versterking van bestuurskracht door.

[24] Lysias Advies (2019) *#Hoedan: wat gemeenten en provincies kunnen doen in een Brabant van verschillen*.

H4. De Brabantse blik op het programma (Veer)Krachtig Bestuur

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verkennen we hoe het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant beoordeeld wordt door de Brabantse gemeenten. Daarmee wordt de stap gezet van de weergave van de gebeurtenissen in het programma (H3) naar hoe het proces en de resultaten van het programma worden ervaren door de gemeenten.
Na een overzicht van alle activiteiten vanuit het programma (§4.2), gaan we in op de start van het programma (§4.3), het verloop van het programma (§4.4), de resultaten van het programma (§4.5) en het rollenspel tussen gemeenten en provincie in het programma (§4.6). In deze paragrafen worden achtereenvolgens de resultaten van de vragenlijst onder Brabantse burgemeesters, de interviews met gemeentesecretarissen en ketenpartners, en de interviews met andere Nederlandse provincies gepresenteerd.

4.2 Terugkijkend op de activiteiten in het programma

In de hiervoor gepresenteerde tijdlijn van de ontstaansgeschiedenis en het verloop van het programma (V)KiB, zijn samengavat verschillende activiteiten te herkennen die de provincie heeft ingezet om het thema bestuurskracht op de agenda te zetten. Vanaf begin 2014 tot medio 2018 zijn de volgende inspanningen aan de orde geweest:

- De oproep aan gemeenten om een toekomstvisie op te stellen, inclusief een ondersteunende subsidieregeling;
- Het instellen van een expertgroep met vertegenwoordigers van triple helix partners;
- het uitbrengen van diverse (externe) inspiratie- en achtergrondstudies[25] over regionale samenwerking en relaties, en rond actuele maatschappelijke opgaven;
- het organiseren van verschillende bestuurlijke bijeenkomsten cq. gesprekken rondom het thema bestuurskracht;
- het publiceren van het Visiedocument 'Leiderschap en Dienstbaarheid';
- de terugkoppeling van de analyse van de ingediende gemeentelijke toekomstvisies, en
- diverse voortgangsbrieven over de stand van zaken in het programma (V)KiB;
- het aanstellen van onafhankelijke procesbegeleiders voor specifieke gebieden.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle bovenstaande inspanningen vanuit de provincie als zodanig zijn herkend door de gemeenten als samenhangende onderdelen van het programma (V)KiB. Dat geldt met name voor de uitgebrachte inspiratie- en achtergrondstudies, en voor de georganiseerde bestuurlijke bijeenkomsten cq. gesprekken. De oproep om toekomstvisies te formuleren alsmede de provinciale reactie daarop, staan wel als onderdeel van het programma op het netvlies bij de gemeenten.

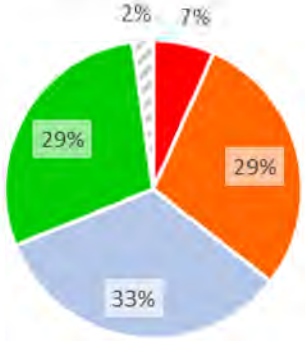
[25] Het gaat o.a. om: Todoir, P. P. (2017). Netwerken in Brabant. Sociaalgeografische systeemwerking in Noord-Brabant. Todoir, P. P., et al. (2014). Brabantse Netwerken, Kartering van verplaatsingsstromen en motieven. Schaap, L., De Vries, J., & Karsten, N. (2016). Verbetering regionale samenwerking: leren van buitenlandse ervaringen. Panteia (2018). Themaonderzoek Energietransitie Noord Brabant. Bijsterveld, A. J. A. (2014). Naar indicatoren voor regionale samenhang. De bijdrage van Landschaps- en Cultuurgeschiedenis. BMC (2017). Ondertussen in het Buitengebied. Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Schaap, L., & Van den Dool, L. (2015). Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Rapport a. en b.

4.3 Terugkijkend op de start van het programma

Resultaten vragenlijst

Over de start van het programma (V)KiB op basis van de commissie Huijbregts, zijn de Brabantse gemeenten neutraal tot licht ontevreden (36% (zeer) ontevreden, 33% neutraal, 29% tevreden). Daarbij merken de burgemeesters op dat ze vooral moeite hebben met de focus die bij de start is gelegd op structuren en dan met name herindeling. Dit is ook terug te zien in de resultaten van de vragenlijst. Gemeenten waarvoor de commissie Huijbregts destijds (onderzoek naar) herindeling adviseerde, zijn minder tevreden over de start van het programma dan gemeenten waar geadviseerd werd de samenwerking te intensiveren.

Tevredenheid met de start van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant op basis van de commissie Huijbregts (n=45)



Tevredenheid met de start van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant op basis van de commissie Huijbregts, in relatie tot het advies dat de commissie Huijbregts heeft gegeven over de betreffende gemeente (n=44)

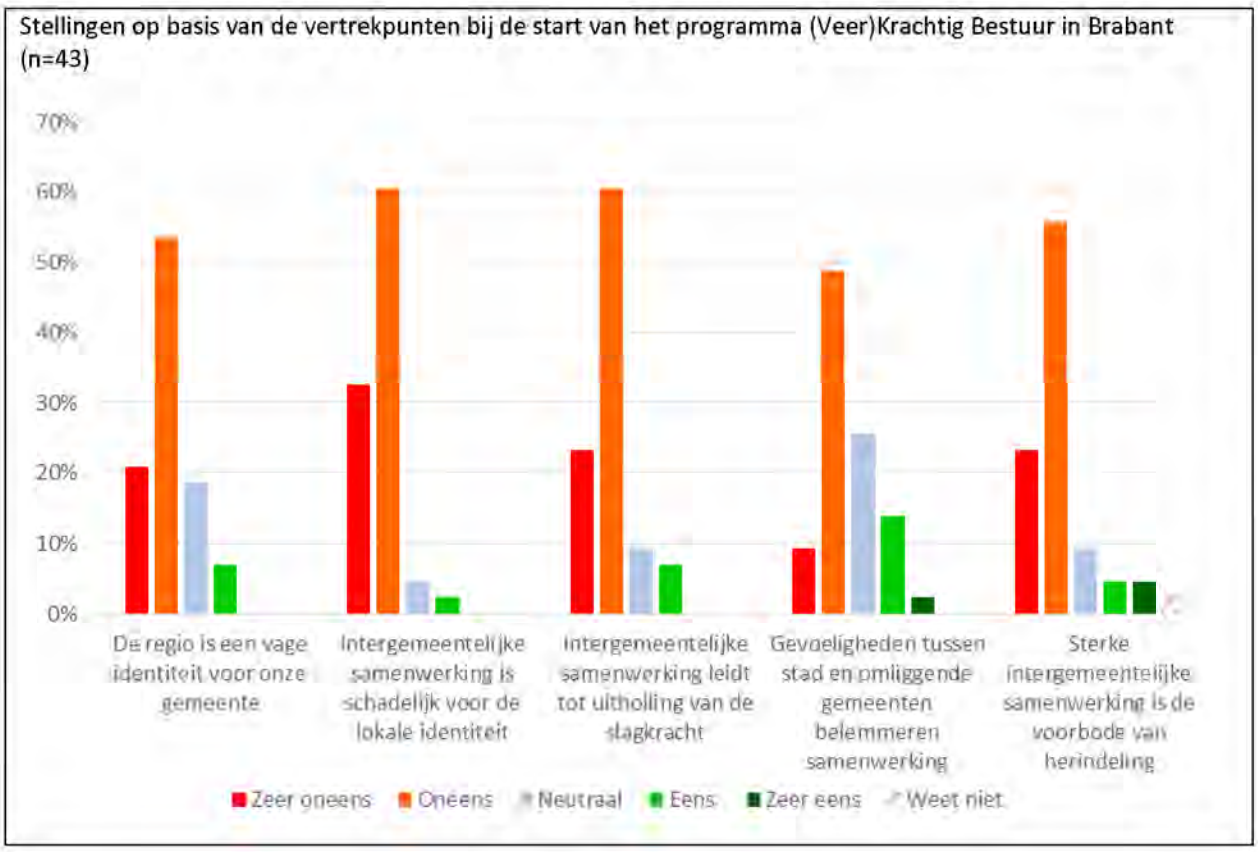


Zoals gezegd is de start van het programma (V)KiB vormgegeven op basis van het rapport van de commissie Huijbregts. In dit rapport *"Een advies voor de versterking van regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant"*, worden verschillende vertrekpunten benoemd. Deze vertrekpunten zijn bevestigd door Gedeputeerde Staten in haar brief van 2 juli 2013. In de vragenlijst hebben we een vijftal stellingen geformuleerd op basis van deze vertrekpunten:

- De regio is een vage identiteit voor gemeenten (Commissie Huijbregts, blz. 10 en 15; GS reactie, blz. 7).
- Intergemeentelijke samenwerking is schadelijk voor de lokale identiteit van gemeenten en dorpsgemeenschappen (Commissie Huijbregts, blz. 13; GS reactie, blz. 20).
- Intergemeentelijke samenwerking leidt tot uitholling van de slagkracht van gemeenten (Commissie Huijbregts, blz. 7 en 9; GS reactie, blz. 7)
- De culturele en bestuurlijke gevoeligheden tussen stad en omliggende gemeenten belemmeren intergemeentelijke samenwerking (Commissie Huijbregts, blz. 9 en 12; GS reactie, blz. 24).
- Sterke intergemeentelijke samenwerking is de voorbode van gemeentelijke herindeling (Commissie Huijbregts, blz. 8 en 16; GS reactie, blz. 5).

De Brabantse burgemeesters herkennen zich niet in deze vertrekpunten. De bedreiging van lokale identiteit door samenwerking wordt absoluut niet herkend (93% oneens of zeer oneens). Van de vijf

uitgangspunten worden de gevoeligheden tussen stad en omliggende gemeenten het minst afgewezen, maar is nog steeds een meerderheid het oneens (58% oneens of zeer oneens).



Resultaten interviews

In de interviews met gemeentesecretarissen wordt het op de agenda zetten en houden van het thema bestuurskracht door het programma (V)KiB positief beoordeeld. Het programma heeft een duidelijke impuls gegeven aan de Brabantse gemeenten om over dit thema na te denken en ermee aan de slag te gaan. Wel had de provincie meer regie mogen nemen door zelf een visie op bestuurskracht te formuleren. Ook had men door zelf een bestuurskrachtscan uit te voeren naar de eigen bestuurskracht (bijv. in het onderzoek van de cie. Huijbregts), het goede voorbeeld kunnen geven.

Voor de raadsleden, zo geven zij in gesprek aan, fungeerde het programma (V)KiB als aanleiding om na te denken over bestuurskracht. Het programma heeft raden alert gemaakt en hen aangemoedigd actief aan de slag te gaan met een toekomstvisie. Bij de gemeenten waar (onderzoek naar) herindeling werd benoemd, was de alertheid echter meteen negatief geladen. Door het noemen van herindeling, waren raadsleden beducht op een achterliggende agenda vanuit het provinciehuis. Net als de gemeentesecretarissen, missen ook de raadsleden een reflectie op de provinciale bestuurskracht.

Inzichten uit andere provincies

In de vergelijking tussen de start van het programma (V)KiB en de start van programma's over lokale bestuurskracht in Gelderland, Groningen en Zuid-Holland vallen drie zaken op. Ten eerste heeft de urgentie die gemeenten ervaren veel invloed op de start van een programma. In bijvoorbeeld provincie Groningen hadden veel gemeenten te maken met financiële problemen. Dit creëert een situatie waarin de start van een programma over lokale bestuurskracht op meer steun en draagvlak

kan rekenen. In Brabant was niet direct een gevoel van gedeelde urgentie, waardoor de start ook moeizamer verliep.

Ten tweede proberen de provincies op verschillende manieren het thema bestuurskracht te agenderen. Net als provincie Brabant, zijn ook de provincies Gelderland en Groningen begonnen met bestuurskrachtmetingen. Alle gemeenten werden onder de loep genomen en dat creëerde een gelijke startsituatie waar alle gemeenten deel van waren, ongeacht hun grootte of kwetsbaarheid.
Opvallend is overigens dat alleen de provincie Gelderland ook zelf een bestuurskrachtonderzoek heeft uitgevoerd[26]. Bij de andere provincies staat de gemeentelijke bestuurskracht centraal, zonder daarbij de provinciale bestuurskracht te betrekken. Dit leidt regelmatig tot scheve gezichten bij de gemeenten. De ervaring in Gelderland leert ook dat het uitvoeren van een provinciaal bestuurskrachtonderzoek helpt om als gelijkwaardige partners op te trekken.

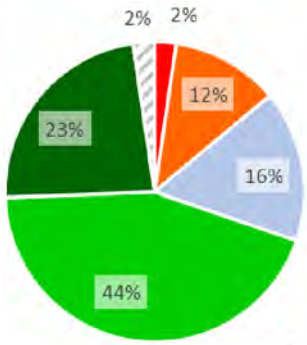
Ten derde hebben alle vier de provincies bij de start van het programma een aanpak of visie geformuleerd. Brabant en Groningen hebben dit gedaan met behulp van een onafhankelijke commissie, Gelderland en Zuid-Holland hebben een provinciale aanpak geformuleerd. Opvallend is de impact van het woord 'herindeling'. Bij de provincies Groningen en Zuid-Holland is net als bij de commissie Huijbregts in Brabant, bij de start aangegeven waar herindeling mogelijk aan de orde is.
In alle provincies heeft *"het h-woord"* in belangrijke mate de toon van het programma gezet. Enerzijds doordat hiermee één oplossing voor het voetlicht komt en dit de ruimte wegneemt om gezamenlijk opgaven en oplossingen te verkennen. Anderzijds doordat de provincie zich hiermee in de traditionele toezichthoudende rol stelt en daarmee een gelijkwaardig samenwerkingsproces bijna niet meer mogelijk is.

4.4 Verloop van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant

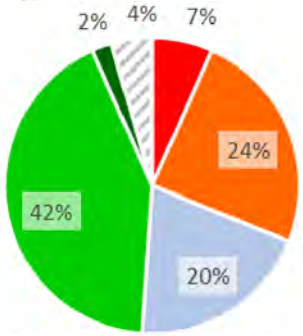
Resultaten vragenlijst
In het verloop van het programma (V)KiB waren de belangrijkste elementen het opstellen van de gemeentelijke toekomstvisie en de reactie van Gedeputeerde Staten hierop. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over het opstellen van een gemeentelijke visie. Slechts een minderheid is ontevreden (14%). Over de reactie van Gedeputeerde Staten zijn de meningen verdeeld. Een deel van de gemeenten is (zeer) tevreden (44%) maar een ander deel is (zeer) ontevreden (31%). Opvallend is dat er onder de ontevreden gemeenten zowel gemeenten zijn waar herindeling mogelijk aan de orde is, als enkele grote gemeenten die ontevreden zijn omdat ze een meer daadkrachtige provinciale reactie hadden verwacht.
Een ander belangrijk element van het verloop van het programma, is de communicatie. Over deze communicatie zijn de gemeenten ontevreden (45% ontevreden of zeer ontevreden tegenover 28% tevreden of zeer tevreden). In de toelichting op de vragenlijst geven burgemeesters twee redenen voor deze ontevredenheid. Enerzijds werd de toon van de communicatie ervaren als directief sturend, waardoor de gemeenten ongelijkwaardigheid ervoeren. Anderzijds werd de communicatie als traag en onduidelijk ervaren, dit veroorzaakte onduidelijkheid bij gemeenten over de visie van de provincie en de voortgang van het programma.

[26] Commissie bestuurskracht provincie Gelderland, 2018

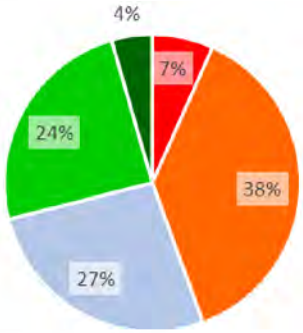
Tevredenheid met het opstellen van een gemeentelijke toekomstvisie in het kader van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (n=43)

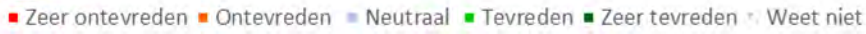


Tevredenheid met de conclusies van Gedeputeerde Staten over de gemeentelijke toekomstvisie in het kader van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (n=45)



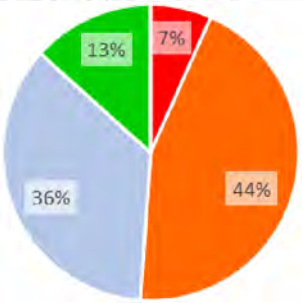
Tevredenheid met de communicatie in het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (n=45)



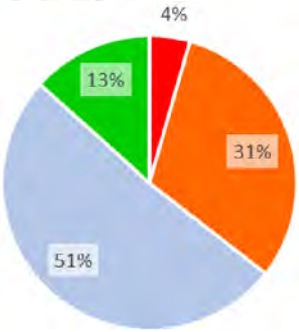


In de vragenlijst is ook doorgevraagd naar het politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het programma (V)KiB. Het politiek-bestuurlijk draagvlak voor het programma is binnen de meerderheid van de gemeenten klein (51% oneens tot zeer oneens) en bij één derde neutraal (36%). Het ambtelijke draagvlak is bij de meerderheid van de gemeenten neutraal (51%) en bij één derde klein tot zeer klein (35%). Daarmee is het draagvlak voor het programma binnen de gemeenten relatief mager, waarbij het politiek-bestuurlijk draagvlak kleiner is dan het ambtelijk draagvlak. Een mogelijke verklaring is dat de ambtelijke organisatie directer betrokken was bij de activiteiten in het programma (V)KiB. Politici werden niet direct betrokken bij het programma en waren afhankelijk van de betrokkenheid van en informatievoorziening door de bestuurders.

Stelling: het politiek-bestuurlijk draagvlak voor het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant is binnen mijn gemeente groot (n=45)



Stelling: het ambtelijk draagvlak voor het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant is binnen mijn gemeente groot (n=45)





Resultaten interviews

In de interviews met gemeentesecretarissen wordt aangegeven dat er geen echte dialoog is geweest op bestuurlijk niveau over de vraag hoe een gemeente zich denkt te ontwikkelen in de toekomst. Het opstellen van een toekomstvisie en de formele reactie van GS op deze visies, kan niet als dialoog beschouwd worden. Het is te afstandelijk en te weinig intensief.

Ook heeft het programma (V)KiB te weinig gebruikt gemaakt van 'verleiding', bijv. door inhoudelijke argumenten, om gemeenten te bewegen meer regionaal samen te gaan werken. De studies die in de loop van het programma (V)KiB door verschillende wetenschappers zijn uitgebracht, worden nauwelijks genoemd als stimulans om regionale samenwerking te initiëren. De term 'daily urban system'[27] blijkt echter wel een begrip te zijn dat herkend wordt en enige zeggingskracht kan worden toegedicht.

Uit de gesprekken met raadsleden komt naar voren dat zij vinden dat zij een belangrijke rol zouden moeten spelen in versterking van de bestuurskracht. Daarom had men, achteraf bezien, op een meer structurele basis meegenomen moeten worden in het proces van versterking van de bestuurskracht. Nu bestaat bij raadsleden de indruk dat het programma (V)KiB zich grotendeels buiten hun gezichtsveld heeft afgespeeld. Zo vragen enkelen zich of de themabijeenkomsten over bestuurskracht eigenlijk ook voor raadsleden toegankelijk waren?

De triple helix partners geven aan niet direct betrokken te zijn geweest bij het verloop van het programma (V)KiB. Wel signaleren zij van afstand dat er veel aandacht was voor herindelingen, terwijl er weinig aandacht was voor kleinere samenwerkingsverbanden. Juist deze kleinere verbanden weten vaak beter wat er speelt in een (sub-)regio, waardoor er beter gehandeld en geacteerd kan worden. Kleinschaligheid zorgt daarbij voor méér betrokkenheid en heeft juist als voordeel dat men zich herkent in de eigen en in elkaars identiteit.
Ook hebben triple helix partners aandacht gemist voor de samenwerking met ondernemers en met maatschappelijke partijen. Er is veel maatschappelijke betrokkenheid en samenhang in Brabant. Het is belangrijk dit beter te benutten om de bestuurskracht op peil te houden.

Inzichten uit andere provincies
De provincies Gelderland, Groningen, Zuid-Holland en Brabant hebben hun programma's voor lokale bestuurskracht op verschillende manieren ingericht. Daar waar bijvoorbeeld het Groningse programma 'Grenzeloos Gunnen' zich richt op de bestuurlijke inrichting van de provincie, wordt in het Gelderse programma 'Sterk Bestuur' ingezet op gezamenlijke ontwikkelingsagenda's. In het Zuid-Hollandse 'Slimmer en Beter Bestuur' is alleen in het geval van herindelingsgemeenten gewerkt met een gebiedsprogramma en in Brabant is juist gekozen om alle gemeenten een visie op te laten stellen. Als we deze aanpak vergelijken, dan ligt de crux niet zozeer in de manier waarop inhoud een plaats krijgt in het programma over lokale bestuurskracht. Het gaat er vooral om of gemeenten en provincie in het programma gezamenlijk werken aan een inhoudelijke agenda. In Brabant heeft het programma (V)KiB ertoe geleid dat gemeenten hierover zelf zijn gaan nadenken. Maar het heeft, op enkele uitzonderingen na, nauwelijks geleid tot samenwerking met andere gemeenten of de provincie rond een inhoudelijke agenda.

In het verbeteren van lokale bestuurskracht, lijken de provincies op het eerste oog overeenkomsten te vertonen. In alle vier provincies wordt aangegeven dat het aan gemeenten is te werken aan hun bestuurskracht en de provincie verantwoordelijkheid zal nemen wanneer gemeenten er op geen enkele wijze meer uitkomen. In de daadwerkelijke werkwijze, zien we dat de toon verschilt per provincie maar ook per bestuursperiode. Dit varieert van de provincie die naast de gemeenten staat en in partnerschap optrekt, tot de provincie die flink met de vuist op tafel slaat om haar visie te geven. De geïnterviewde programmaleiders van de drie andere provincies, geven een aantal lessen mee. Zo zijn de ervaringen met een dialoog vanuit gelijkwaardigheid positief. Er kan alleen gewerkt worden

[27] Tordoir et al. 2014; 2017

aan bestuurskracht, wanneer je als partners naast elkaar staat en elkaar helpt op momenten dat het nodig is. Een tweede les is de noodzaak om tijd te nemen en zorgvuldigheid te waarborgen. In alle provincies zijn voorbeelden van samenwerkingen of fusies die met tijdsdruk te maken kregen. De foutjes en slordigheden die dan gemaakt worden, resulteren vaak in beschadigde verhoudingen of mislukte processen.

Ten derde zien we in alle provincies een spanning ontstaan tussen differentiatie en consistentie. De gemeenten zijn heel verschillend in het soort opgaven en in het vermogen deze succesvol op te pakken. Tegelijkertijd verwachten gemeenten ook een consistente aanpak vanuit de provincie. Als die gemeente zomaar haar bijdrage aan een samenwerking kan beperken, waarom ik niet? En als die gemeente niet hoeft te fuseren, waarom ik wel? Keuzes in deze spanning lijken vooral op gemaakt te worden door te kijken wie op dat moment keuzes kan en durft te maken. Tegelijkertijd horen we in alle provincies ook de roep om expliciet en open na te denken over de balans tussen differentiatie en consistentie. Dit vraagt om gesprek niet alleen tussen bestuur en ambtenarij binnen de provincie, maar ook tussen provincie en gemeenten.

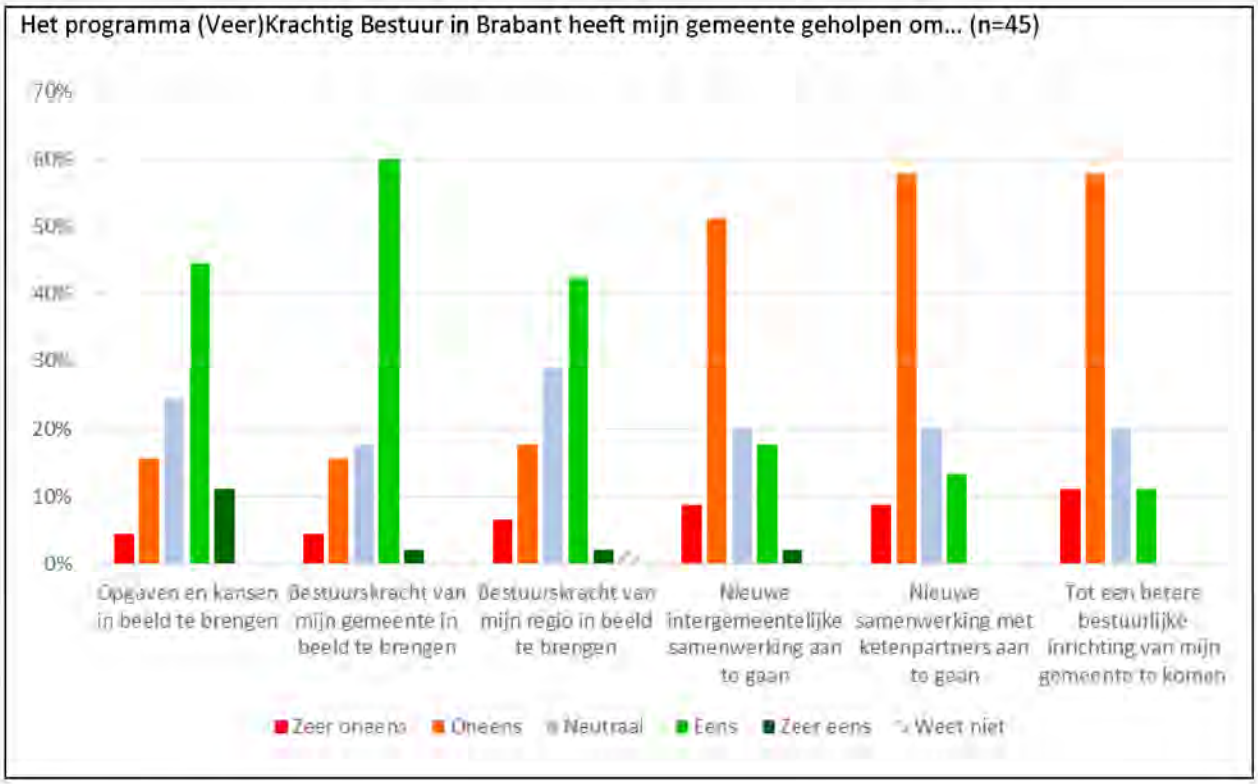
4.5 Het resultaat van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant

Resultaten vragenlijst

Bij de start van het programma (V)KiB zijn vier doelen geformuleerd: het versterken van de toekomstbestendigheid van gemeenten; de discussie over de toekomstbestendigheid van gemeenten stimuleren; invulling geven aan een nieuwe rol van de provincie; en input voor een provinciale visie op de bestuurlijke organisatie van Brabant[28]. In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van het programma wat betreft de toekomstbestendigheid van gemeenten, in de volgende paragraaf gaan we in op de verhoudingen in de regio's en de rol van de provincie in het (V)KiB-programma.

De resultaten laten een duidelijk verschil zien in het bereiken van de doelen. Enerzijds heeft het programma ertoe geleid dat opgaven en kansen in beeld zijn (56% eens tot zeer eens), de bestuurskracht van de eigen regio in beeld is gebracht (62% eens tot zeer eens) evenals de bestuurskracht van de regio (44% eens tot zeer eens). Het programma heeft gemeenten dus inderdaad geholpen om in gesprek en discussie te gaan over de bestuurskracht van gemeenten.
Anderzijds heeft het programma er niet toe geleid dat er *nieuwe* samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met andere gemeenten (60% oneens tot zeer oneens), noch met ketenpartners (67% oneens tot zeer oneens). Net zomin heeft het programma geleid tot een betere bestuurlijke inrichting (69% oneens tot zeer oneens).

[28] Uit *Projectvoorstel Krachtig bestuur in Brabant*, 2011, blz. 2.



Resultaten interviews

Uit de gesprekken met gemeentesecretarissen komt een aantal beelden over de resultaten van (V)KiB naar voren. Allereerst dekt de term 'programma' de lading van de inspanningen niet. Een programma veronderstelt duidelijke doelen die door uitvoering van maatregelen en inzet van middelen, bereikt moeten worden. Het programma (V)KiB wordt door meerdere gemeentesecretarissen gekwalificeerd als *"veel praten en weinig doen"*, of *"een aantal brieven van GS met wat geld om toekomstvisies te kunnen maken"*, en *"goede intenties zonder duidelijke visie"*.

Tegelijkertijd heeft het programma (V)KiB wel bij gemeenten geleid tot een herbezinning op de bestaande (regionale) samenwerkingsverbanden, de nut en noodzaak om deze voort te zetten dan wel te beëindigen en nieuwe thema's of opgaven te identificeren waarop aanvullende samenwerkingsrelaties nodig zijn.

De raadsleden geven aan dat blijvend agenderen en stimuleren van het thema bestuurskracht belangrijk wordt geacht voor de toekomst. Men vindt wel dat zij meer betrokken moeten worden en dat er meer instrumentarium zou moeten zijn waarmee zij de lokale bestuurskracht kunnen toetsen, sturen en controleren.

De triple helix partijen geven het advies aan de provincie dat men meer mag investeren in regionale samenwerkingen. Vanuit hun blik van buitenaf, gaven deze partijen aan dat ze zien hoe gemeenten de provincie ervaren als toezichthouder en er weinig vertrouwen is. Het zou goed zijn als de provincie meer partner is. Dit vraagt ook bewustzijn van het beeld wat bestaat.

Inzichten uit andere provincies

In alle provincies is sprake van een heel gevarieerd palet aan oplossingen om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Het gaat om maatwerk, rekening houdend met de lokale situatie. Maatwerk kan echter ook een excuus worden om bepaalde dingen niet te doen. Zo zien we in de vier provincies

opvallend weinig innovaties als het gaat om (sub-)regionale samenwerking of democratische vernieuwing. Ook opvallend afwezig zijn de grote en middelgrote gemeenten. Zij lijken helemaal geen partij in programma's over lokale bestuurskracht, terwijl zij essentieel zijn. Maatwerk betekent dus ook om over de volle breedte van alle gemeenten en alle verschillende oplossingen (van professionalisering en informele samenwerking, tot ambtelijke en bestuurlijke fusies) gezamenlijk stappen te zetten.

Verder zien we in alle vier provincies zowel goede als slechte resultaten. Een programma voor lokale bestuurskracht is dus beslist geen garantie voor succes. Er zijn voorbeelden waarin het agenderen van toekomstige opgaven en bestuurskracht, juist aanleiding is voor gemeenten om de samenwerking met andere gemeenten stop te zetten. Ook zien we hoofdpijndossiers waarin de onderlinge verhoudingen verhard zijn. Tegelijkertijd zien we tussen de provincies wel degelijk verschillen in de beweging die op gang is gekomen. In sommige programma's is daadwerkelijk een partnerschap ontstaan, waarin provincie en gemeenten gezamenlijk de bestuurskracht proberen te verbeteren. In andere programma's ontstaat deze gezamenlijke beweging in veel mindere mate.

4.6 Verhoudingen in de regio's en de rol van de provincie in het programma (V)KiB

De provincie heeft met het programma (V)KiB ook expliciet beoogd om een andere rol aan te nemen wat betreft lokale bestuurskracht. In deze paragraaf gaan we in op de verhoudingen tussen gemeenten en provincie, zowel in de subregio's als specifiek in het programma (V)KiB.

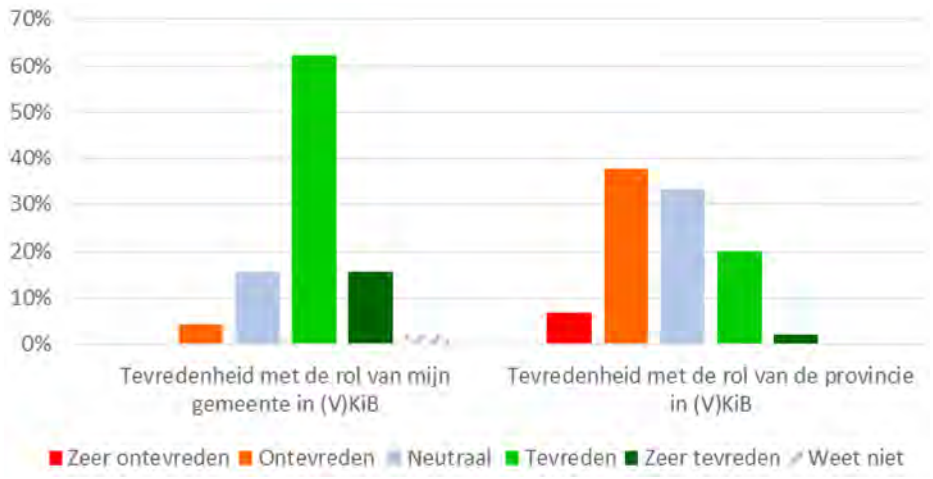
Resultaten vragenlijst

De verhoudingen in de Brabantse subregio's ervaren de gemeenten als goed (88%). De grootste gemeenten treden voornamelijk op als proactieve deelnemer of als krachtige trekker. In ruim de helft van de subregio's ervaren de gemeenten de verhoudingen als gelijkwaardig en in iets minder dan de helft van de subregio's als ongelijkwaardig. De rol van de provincie Noord-Brabant wordt in de subregio's ervaren als faciliterend (72%).

De grootste gemeente(n) in mijn regio is/zijn het beste te typeren als... (n=44)	De verhoudingen tussen de gemeenten in mijn regio zijn het beste te typeren als... (n=44)	De rol van de provincie Noord-Brabant in mijn regio is het beste te typeren als... (n=43)
1. Proactieve deelnemer (54%)	1. Gelijkwaardig en goed (44%)	1. Faciliterend (72%)
2. Krachtige trekker (30%)	2. Ongelijkwaardig en goed (44%)	2. Afwezig (16%)
3. Meewerkend deelnemer (16%)	3. Gelijkwaardig en slecht (7%)	3. Dominant sturend (12%)
4. Afwezige (0%)	4. Ongelijkwaardig en slecht (5%)	4. Krachtig leiderschap (0%)

Naast de algemene verhoudingen in de sub-regio's, zijn de gemeenten bevraagd over hun tevredenheid met de rol van gemeenten en provincie in het programma (V)KiB. De gemeenten zijn overwegend tevreden over hun eigen rol (62% tevreden), maar zijn over de rol van de provincie minder tevreden (33% neutraal, 45% ontevreden tot zeer ontevreden).

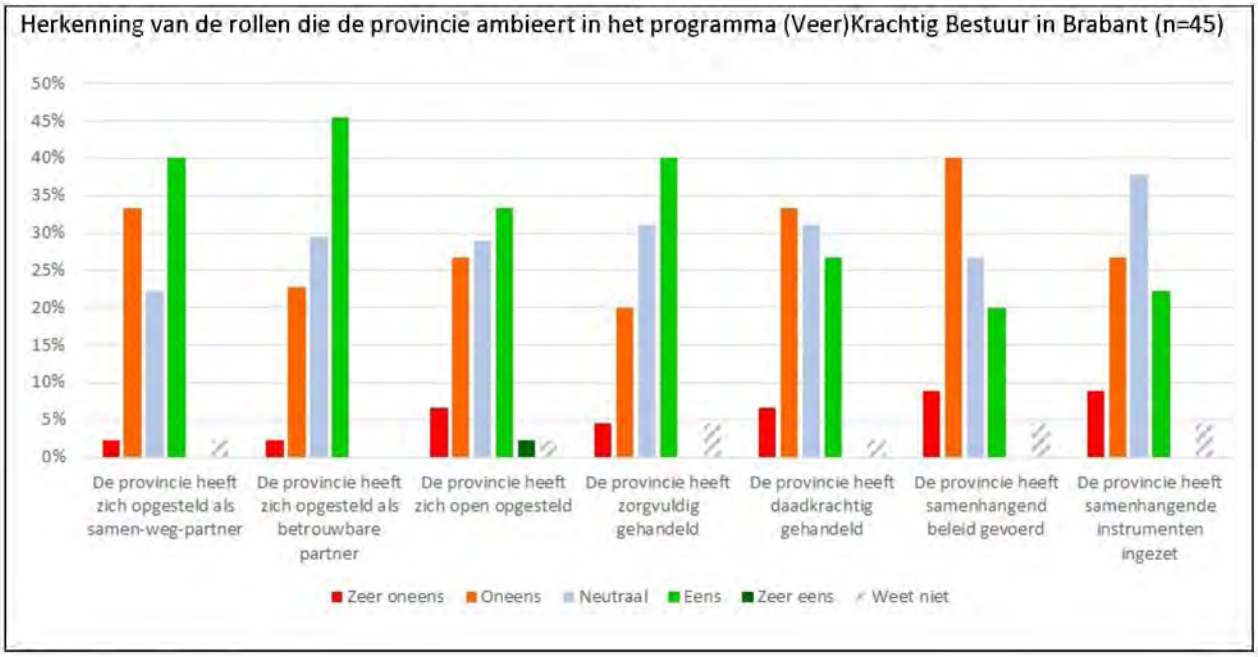
Tevredenheid met de rol van de eigen gemeente en de rol van de provincie in het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant (n=45)



De provincie heeft bij de start van het programma een rol geambieerd als samen-op-weg partner, betrouwbaar, open, zorgvuldig en daadkrachtig. De gemeenten herkennen deze rollen matig in het programma (V)KiB; op alle rollen is de gemiddelde score neutraal. De gemeenten herkennen de rol als betrouwbare en zorgvuldige partner iets vaker dan gemiddeld. De rol als daadkrachtige partner en als ontwikkelaar van samenhangend beleid en instrumentarium wordt iets minder vaak dan gemiddeld herkend.

Ter toelichting geven burgemeesters aan dat de ontevredenheid veel te maken heeft met de onduidelijke en wisselende rol van de provincie. De gemeenten weten niet welke rol de provincie in hun geval aan zal nemen. Tegelijkertijd geven meerdere gemeenten aan dat de provincie het in dit dossier bijna niet goed kan doen; waar de provincie voor de één daadkrachtiger en minder afwachtend moet optreden, wil de ander juist een minder directieve en sturende rol. Daarnaast geven de burgemeesters aan dat zij van de provincie een reflectie hadden verwacht op haar eigen bestuurskracht. Het ontbreken hiervan, verzwakt de rol van de provincie in het programma.

Op de vraag welke rol de provincie in de toekomst zou moeten aannemen in het agenderen van lokale bestuurskracht, pleit de meerderheid voor een rol als ondersteuner (49%). Een kwart geeft aan dat de provincie geen rol zou moeten innemen (24%) en een minderheid pleit voor een rol als aanjager (13%) en besluitvormer (13%).



Resultaten interviews

Over het algemeen geven gemeentesecretarissen aan dat het programma (V)KiB gedurende de looptijd teveel 'twee gezichten' heeft gehad. Aan de ene kant werd het belang van nabijheid, draagvlak en legitimiteit benadrukt. Aan de andere kant werd gehamerd op termen als daadkracht, schaalgrootte en robuustheid. Deze twee gezichten waren steeds beiden aanwezig, ook gedurende de twee bestuursperioden waarin het programma liep. Het is de provincie onvoldoende gelukt om beide gezichten op een productieve manier te verbinden. Daardoor bleef de boodschap achter (V)KiB onduidelijk en ambigu; wil men herindeling voortvarend aanpakken, of wil men het aan gemeenten zelf overlaten? Gaat bij het bestuurskracht alleen om structuren of ook om relaties?

Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat zij vaak niet goed weten hoe en op welke domeinen het programma (V)KiB invloed heeft gehad. Een heldere uitwerking van de doelen van het programma, behalve de omgang met het herindelingsvraagstuk, is niet als zodanig herkend. Daarnaast is het programma door raadsleden voornamelijk als 'bestuurlijk' en 'afstandelijk' ervaren. Dit heeft bij enkelen van hen het gevoel ontwikkeld van *"wat moeten wij als Raad met het programma"* en een *"ver van m'n bed show"*. De afstand tot de provincie wordt als groot ervaren en heeft geresulteerd dat raadsleden het gevoel hadden dat op bepaalde zaken niet direct geacteerd kon worden.

Ook triple helix partijen merken op dat de provincie wisselend optreed. Soms acteert de provincie meer als een partner, soms handelt zij juist streng. Voor de provincie is het van belang dat zij beter communiceert wanneer zij welke rol aanneemt, om beter in staat te zijn de noodzakelijke verbinding vorm te geven. Welke rol de provincie nu aanneemt is nogal wisselend in het programma (V)KiB. De provinciale rol wordt vaak als te mager, te afstandelijk, te 'stil' en ambigu gekwalificeerd. Het gevoel bestaat dat de provincie niet precies weet met wie men contact heeft bij de triple helix partijen. De lijntjes tussen de provincie en deze partijen zijn daardoor soms vaag en indirect.
Als het gaat om het rollenspel tussen gemeenten en de provincie in het kader van (V)KiB kan geconstateerd worden dat de interesse van de provincie voor verbetering van de bestuurskracht wel gevoeld wordt maar actiever en concreter zou mogen zijn, bijv. in haar betrokkenheid in de gemeentelijke toekomst(visies).

Inzichten uit andere provincies

Net als in Brabant, is het ook in Gelderland, Groningen en Zuid-Holland een zoektocht geweest naar de juiste rol. In alle vier provincies wordt gezocht naar nieuwe rollen tussen de *"boeman die de arhi procedure start"* [29] en *"de zachte hand van het bestuurlijk gesprek"* in. De provincies hebben daarin nieuwe vormen gevonden. Bijvoorbeeld het uitvoeren van bestuurskrachtonderzoeken, de regio in beeld brengen door analyses van het *daily urban system*, en het organiseren van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken. Tegelijkertijd hebben alle provincies het gevoel dat er nog stappen gezet moeten worden, bijvoorbeeld als het gaat om innovaties in het vergroten van de kwaliteit en legitimiteit van regionale samenwerkingen.

Regelmatig verzuchten de provincies, *"we kunnen het op dit dossier ook nooit goed doen"*. De ene gemeente vraagt aan de provincie daadkrachtiger op te treden, terwijl de ander vraagt minder hiërarchisch sturend te zijn. In dit dilemma worden verschillende wegen gekozen. Sommige provincies proberen, net als Brabant, zelf hun rol te doordenken, af te wegen en in te zetten. In andere provincies wordt vooral geïnvesteerd in het opbouwen van relaties die open en gelijkwaardige gesprekken mogelijk maken. Deze laatste werkwijze, waarbij in de relaties tussen provincie en gemeenten wordt geïnvesteerd, lijkt veel op te leveren. In een goede relatie ontstaat ruimte voor provincie en gemeenten om elkaar op te zoeken wanneer gemeenten problemen met bestuurskracht ervaren maar ook wanneer de provincie problemen in haar rol ervaart. Juist vanwege de gevoeligheid van het thema bestuurskracht, lijkt deze gelijkwaardigheid en openheid onmisbaar.

Daarnaast blijkt het in alle provincies essentieel, maar ook lastig om als provincie op één lijn te zitten. Dit speelt deels politiek-bestuurlijk. Lokale bestuurskracht is een politiek beladen thema. In alle vier provincies zijn voorbeelden waarin de meningen binnen het provinciaal bestuur verdeeld zijn. Dit speelt bij herindelingen, maar ook als het gaat om de toon en aanpak in een provinciaal programma rond bestuurskracht. Het ontbreken van één lijn vanuit het provinciaal bestuur zorgt voor onzekerheid en onduidelijkheid bij gemeenten. Overigens speelt dit ook op gemeentelijk niveau. Rekening houden met de politieke periodes bij zowel gemeenten als provincie, is essentieel.

Het probleem van meerdere gezichten speelt net zo goed ambtelijk. Gemeenten hebben op tal van dossiers te maken met provinciale ambtenaren. Het komt vaak voor dat de ambtelijke aanpak op het inhoudelijke dossiers (bijvoorbeeld energie, ruimtelijke ordening, ondermijning), totaal verschilt van de aanpak op het dossier bestuurskracht. Dit kan het verbeteren van de bestuurskracht hinderen.

[29] Voor de wijziging van gemeentelijke of provinciale grenzen, is de wet Algemene regels herindeling (Arhi) ingesteld. Het starten van een herindeling of grenscorrectie wordt in gesprekken vaak aangeduid als het starten van de Arhi-procedure.

H5. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2012 (T0)

5.1 Inleiding

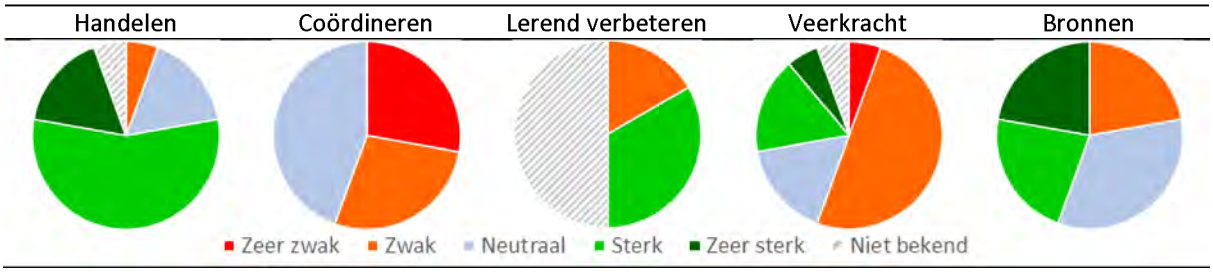
Bij de start van het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant heeft de commissie Huijbregts de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten anno 2012 in kaart gebracht en aanbevelingen geformuleerd. In dit hoofdstuk blikken we terug op dit moment – de T0 meting – om vervolgens de relatie te leggen met de huidige bestuurskracht. Hiervoor hebben we de portretfoto's (bestuursscan per gemeente) en de groepsfoto (regiorapporten) samengevat aan de hand van het analysekader (zie paragraaf 2.3) (zie bijlage 3 voor de methodische verantwoording).

Belangrijke notie bij de T0 en T1 meting De T0-meting bij de start van het programma (V)KiB is uitgevoerd door een onafhankelijke commissie, de commissie Huijbregts. De T1 meting is een zelfbeoordeling van burgemeesters over de bestuurskracht van de eigen gemeente. De vergelijking tussen de beide metingen laat dus zien hoe gemeenten hun eigen bestuurskracht anno 2018 beoordelen en in hoeverre dit verschilt van de externe beoordeling anno 2012.

5.2 West-Brabantse gemeenten

De commissie Huijbregts laat zien dat de 18 West-Brabantse gemeenten anno 2012 goed in staat waren hun opgaven te benoemen in nauwe interactie met de samenleving. In vooral de kleinere gemeenten is sprake van krachtige dorpsgemeenschappen, en zijn burgers en maatschappelijke partijen nauw betrokken bij de overheid (hoge score handelend vermogen). Tegelijkertijd heeft de commissie juist bij deze kleinere gemeenten twijfels of zij ook in de toekomst in staat blijven maatschappelijke opgaven aan te pakken. Bijna de helft van de gemeenten is kwetsbaar, zeker gezien de economische crisis, bezuinigingen en de decentralisaties (lage score veerkracht). De grootste zorg die de commissie Huijbregts heeft geuit, is de samenwerking tussen de West-Brabantse gemeente waarvan zij stelt: *"Alhoewel shopgedrag in alle toonaarden wordt ontkend, neemt de adviescommissie waar dat samenwerkingspartners ad hoc bij taken worden gezocht"* (Regiorapport West-Brabant, blz 13) (lage score coördinerend vermogen).

De belangrijkste aanbeveling van de commissie is het versterken van de samenwerking in vijf subregio's. In deze subregio's moeten de middelgrote en grote gemeenten beter hun centrumrol oppakken en moet een duidelijke governance structuur worden bepaald. Voor het Land van Altena (gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem) en de gemeenten Alphen Chaam en Baarle Nassau pleit de commissie voor herindeling. De commissie heeft verder twijfels over de bestuurskracht van Zundert, Rucphen en Halderberge, en beveelt aan dit te onderzoeken.

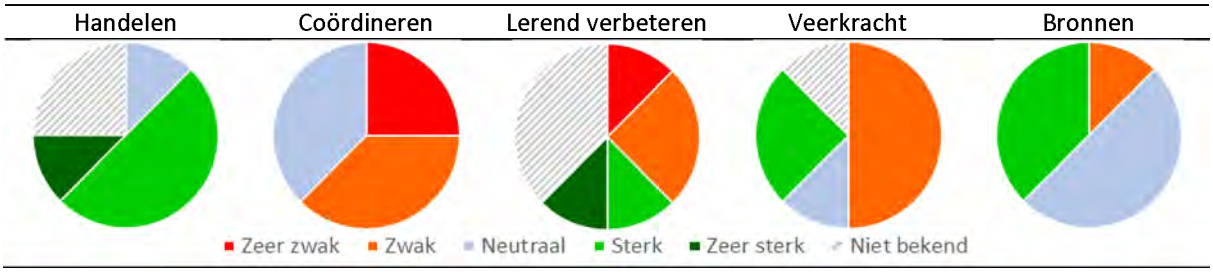


Figuur 5.1 Besturend vermogen anno 2012 (T0) van de 18 West-Brabantse gemeenten

5.3 Midden-Brabantse gemeenten

De commissie Huijbregts laat in 2012 zien dat de Midden-Brabantse gemeenten goed in staat zijn de maatschappelijke opgaven te definiëren en aan te pakken (hoge score handelen). Tegelijkertijd heeft de commissie zorgen of dit in de toekomst zo blijft (lage score veerkracht), zeker gezien de het grote aantal samenwerkingsverbanden en de afnemende effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking (lage score coördinatie). Als voorbeelden noemt de commissie de Regio Hart van Brabant die aan het onderzoeken is hoe zij daadwerkelijk samenwerking vorm kan geven en enkele gemeenten die twijfelen over hun deelname aan intergemeentelijke samenwerkingen. Daarbij komt dat een aantal Midden-Brabantse gemeenten zich op meerdere regio's oriënteert en daardoor deel is van een groot aantal samenwerkingen. De commissie constateert verder dat enkele gemeenten en enkele samenwerkingen erg tevreden zijn met hun functioneren, maar deze tevredenheid leidt tot te weinig reflexief en strategisch vermogen (enkele lage scores op lerend verbeteren).

De commissie Huijbregts heeft in 2012 allereerst de aanbeveling gedaan om de samenwerking in Hart van Brabant te versterken, en dan vooral door uitvoerend en operationeel stappen naar samenwerking te zetten. De commissie adviseert om de positionering en bestuurskracht van de gemeenten Hilvarenbeek, Dongen en Loon op Zand nader te onderzoeken. Op basis hiervan kunnen keuzes gemaakt worden richting intensieve samenwerking. In het gebied ten zuidwesten van Tilburg beveelt de commissie een herindeling van Baarle-Nassau, Alphen en Goirle bij Tilburg.

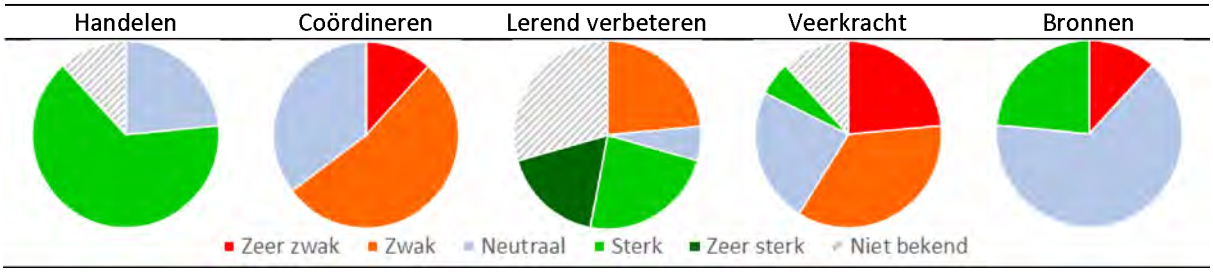


Figuur 5.2 Besturend vermogen anno 2012 (T0) van de 8 Midden-Brabantse gemeenten

5.4 Noordoost-Brabantse gemeenten

In 2012 beschrijft de commissie Huijbregts de Noordoost-Brabantse gemeenten als gemeenten die zich bewust positioneren en vanuit hun eigen kracht in staat zijn de gemeentelijke taken uit te voeren (hoge scores handelen en lerend verbeteren). De commissie beschrijft echter dat de wijze waarop de Noordoost-Brabantse gemeenten zich hebben gepositioneerd vanuit eigen kracht, leidt tot versnipperde samenwerking. Gemeenten werken in veel verschillende verbanden samen en stappen naar meer structurele samenwerking worden in veel gevallen niet gezet (lage score op coördineren). Hierover stelt de commissie: *"dat de regio Noordoost-Brabant nauwelijks is ontwikkeld en dat er feitelijk ook geen sterke beweging vanuit de gemeenten is om de regio vorm, inhoud, bestuurlijke kracht en budget te geven"* (Regiorapport, blz. 16). Bij twee-derde van de gemeenten betwijfelt de commissie Huijbregts of de bestuurskracht voldoende is om ook in de toekomst haar taken succesvol uit te voeren. Bij enkele gemeenten signaleert de commissie financiële en organisatorische problemen (enkele zeer lage scores bronnen).

Op basis van deze analyse, adviseert de commissie Huijbregts om in parallelle sporen de regio en de subregio's te versterken. De sterke regio Noordoost-Brabant ontstaat volgens de commissie vanuit 's-Hertogenbosch en Oss. Binnen deze regio benoemt de commissie drie subregio's waarvoor wordt geadviseerd te werken aan een heldere governance structuur voor resultaatgerichte samenwerking: Land van Cuijk, Meierij inclusief 's-Hertogenbosch en de as50-gemeenten.
De commissie constateert dat herindeling van onderop komt, maar niet onbesproken mag blijven. Dit wordt geconcretiseerd voor de 19 Noordoost-Brabantse gemeenten, waarbij voor meer dan driekwart van deze gemeenten herindeling, opdeling of aanpassing van de gemeentegrens wordt benoemd.



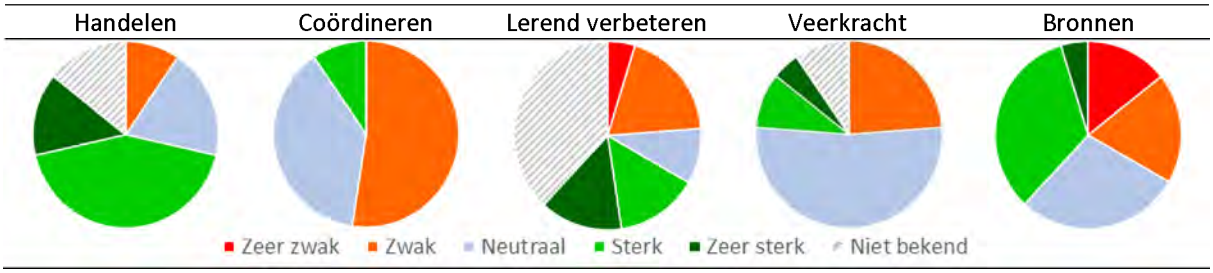
Figuur 5.3 Besturend vermogen anno 2012 (T0) van de 19 Noordoost-Brabantse gemeenten

5.5 Zuidoost-Brabantse gemeenten

In 2012 schetst de commissie Huijbregts Zuidoost-Brabant als een regio met grote verschillen. Van de 21 gemeenten zijn er gemeenten die goed in staat zijn hun taken uit te voeren en hiervoor voldoende middelen en ambtelijke capaciteit hebben. Maar er zijn ook gemeenten waar de financiële positie en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie onder grote druk staat, en taken steeds lastiger zijn uit te voeren (gevarieerde score op handelen en bronnen).
De toekomst van de samenwerkingen in Zuidoost-Brabant ziet de commissie zorgelijk in. Ze signaleert dat de samenwerking in de Stedelijke Regio Eindhoven verzwakt, samenwerking op de Kempen en de Peel vanuit heel verschillende ambities en snelheden wordt gezocht, en er gemeenten geïsoleerd raken door niet bij samenwerkingen aan te sluiten (lage score coördinatie).

Naast de moeizame intergemeentelijke samenwerking, wordt het succes van de triple helix samenwerking Brainport benoemd. In de veelheid samenwerkingen signaleert de commissie dat sommige gemeenten zich hier zeer bewust in positioneren en verbeteren, waar anderen dit geheel niet doen (gevarieerde score op lerend verbeteren).

De commissie Huijbregts richt zich in haar aanbeveling op drie tot vier sterke subregio's. In deze subregio's hebben Eindhoven en Helmond een spilfunctie. De daarom heen liggende gemeenten krijgen de nadrukkelijke aanbeveling om vorm te geven aan intensieve samenwerking in subregio's, en daarbij stappen naar mandatering en overdracht van taken te zetten. De commissie doet de aanbeveling om herindeling van Nuenen en Waalre te overwegen. Als verdergaande samenwerking in de regio niet tot stand komt, hoort ook een Groot Eindhoven met verdergaande herindelingen tot de opties.



Figuur 5.4 Besturend vermogen anno 2012 (T0) van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten

H6. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2018 (T1) - resultaten vragenlijst

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de T1-meting gepresenteerd. Hiermee ontstaat een beeld van de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten anno 2018. In dit hoofdstuk worden eerst per regio de belangrijkste ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn geweest op de bestuurskracht. Vervolgens worden de resultaten van de vragenlijst gepresenteerd. Deze vormen een zelfbeoordeling van de bestuurskracht door de Brabantse burgemeesters. In H7 worden de inzichten uit de interviews met gemeentesecretarissen, raadsleden en triple helix partners over de bestuurskracht van Brabantse gemeenten gepresenteerd. Tezamen vormen de zelfbeoordeling vanuit de vragenlijst (H6) en de zelfbeoordeling vanuit de interviews (H7) de meting van de bestuurskracht anno 2018 (T1).

Belangrijke notie bij de T0 en T1 meting De T0-meting bij de start van het programma (V)KiB is uitgevoerd door een onafhankelijke commissie, de commissie Huijbregts. De T1 meting is een zelfbeoordeling van burgemeesters over de bestuurskracht van de eigen gemeente. De vergelijking tussen de beide metingen laat dus zien hoe gemeenten hun eigen bestuurskracht anno 2018 beoordelen en in hoeverre dit verschilt van de externe beoordeling anno 2012.

6.2 West-Brabantse gemeenten

Ontwikkelingen West-Brabant 2012-2018

De 18 West-Brabantse gemeenten en de Zeeuwse gemeente Tholen vormen samen de Regio West-Brabant. In dit verband werken zij samen rond economie, arbeidsmarkt, mobiliteit en ruimte. Op basis van een samenwerkingsagenda zijn sinds 2012 tal van projecten ontplooid rond deze vier speerpunten. In 2018 zijn de gemeenten in de breedte van taken op zoek gegaan naar afbakening en worden sommige opgaven expliciet niet meer in de Regio West-Brabant geagendeerd. Naast deze publieke samenwerking, vormt de Regio West-Brabant de publieke inbreng in de triple helix samenwerking in de Economic Board West-Brabant.

Sub-regionale samenwerking in West-Brabant vindt op verschillende niveaus en aan verschillende tafels plaats. De gemeenten in West-Brabant West werken op sommige taken met alle negen gemeenten samen in de Regio West-Brabant West, ook wel D9 genoemd. Op andere taken, en dan met name in de bedrijfsvoering en op het sociaal domein, wordt samengewerkt in twee verschillende verbanden: de Brabantse Wal (Bergen op Zoom, Steenbergen, Woensdrecht) en De6 (Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Zundert). Alle negen gemeenten in het westen van West-Brabant hebben in de periode 2014-2016 toekomstvisies opgesteld in het kader van (V)KiB[30].

Ook in het oosten van West-Brabant vindt samenwerking op verschillende niveaus plaats. Sommige taken worden op het niveau van West-Brabant Oost uitgevoerd (Breda, Dongemondgemeenten, ABG-gemeenten). Gemeente Breda heeft voor een aantal taken een centrumfunctie. In het kader van (V)KiB heeft Breda in 2015 haar visie opgesteld[31]. Binnen West-Brabant Oost vindt ook veel samenwerking plaats tussen de Dongemondgemeenten. Op het niveau van deze zes gemeenten

[30] Bergen op Zoom, 2016; Etten-Leur, 2014; Halderberge, 2016; Moerdijk, 2015; Roosendaal, 2015; Rucphen, 2015; Steenbergen, 2015; Woensdrecht, 2015; Zundert, 2013.
[31] Breda, 2015.

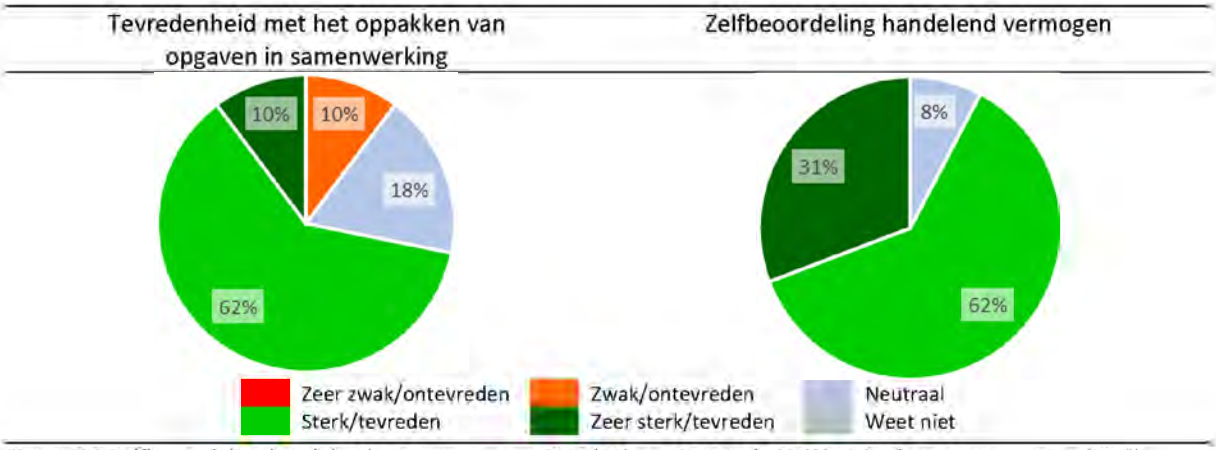
(Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem) worden verschillende taken uitgevoerd en vindt afstemming plaats. De gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem hebben een lange historie van samenwerking. Op verschillende dossiers is samenwerking zeer intensief geworden, maar in sommige gevallen ook weer gestopt. In 2014 is een procesregisseur ingesteld door de provincie, die adviseert te komen tot herindeling van de drie gemeenten. In 2015 besluiten de drie gemeenteraden hiertoe over te gaan en sinds 1 januari 2019 vormen zij de nieuwe gemeente Altena. De gemeenten Drimmelen, Geertruidenberg en Oosterhout hebben in het kader van (V)KiB hun visie op de onderlinge samenwerking geformuleerd[32].

De gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze Rijen hebben in 2013 besloten over te gaan tot ambtelijke fusie en zo de bestuurskracht te vergroten. Sinds 1 januari 2016 is er één ABG-organisatie die werkt voor drie afzonderlijke gemeenteraden en colleges.

Handelend vermogen West-Brabant

In de vorige bestuursperiode in West-Brabant, waren de belangrijkste opgaven de decentralisaties, maar ook werkgelegenheid, en bestrijding van criminaliteit. De komende jaren geven de gemeenten aan dat duurzame energievoorziening, decentralisaties, werkgelegenheid, en plattelandsontwikkeling alle vier hoog op de agenda staan.

Om de opgaven aan te pakken wordt overwegend samengewerkt in netwerken en in enkele gevallen in verdergaande ambtelijke samenwerking. Het merendeel van de gemeenten is hiermee tevreden. De gemeenten zien zichzelf als goed tot zeer goed in staat om opgaven te definiëren en hierop te handelen. In hun toelichting geven de burgemeesters aan dat per opgave gekeken wordt welk netwerk op welk niveau passend is. Rond sommige opgaven wordt de samenwerking ook bewust niet opgezocht, omdat men dat niet nodig vindt.



Figuur 6.1 Zelfbeoordeling handelend vermogen anno 2018 (T1) van 13 van de 18 West-Brabantse gemeenten (72%)

[32] Drimmelen, 2015; Geertruidenberg, 2016; Oosterhout, 2015

Coördinerend vermogen West-Brabant

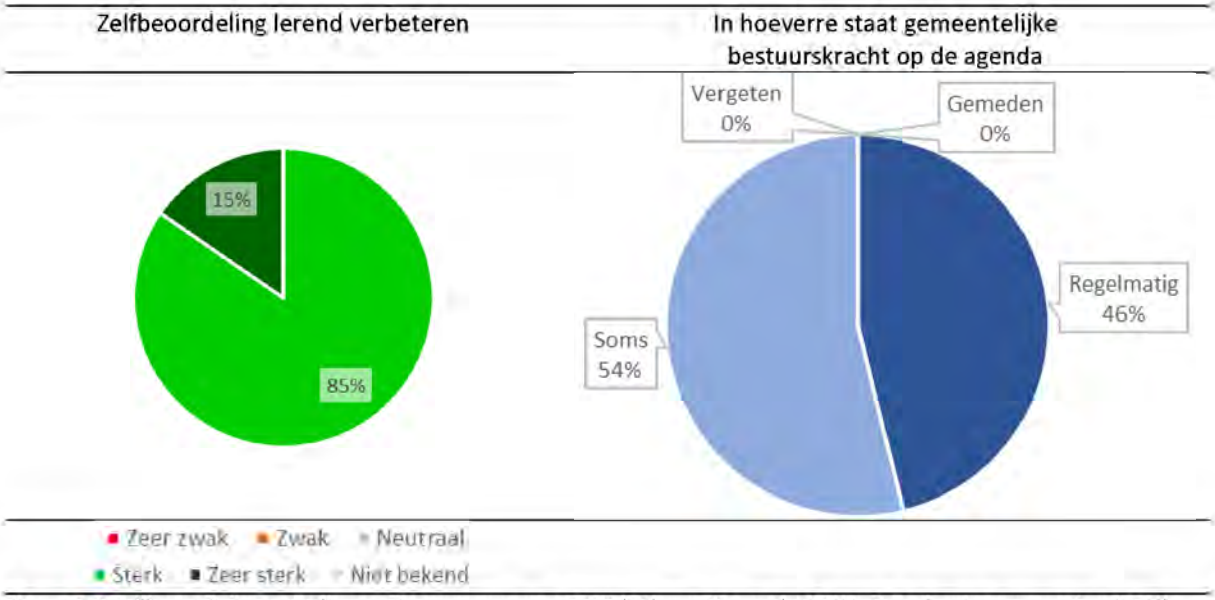
De West-Brabantse gemeenten zijn positief tot zeer positief over de algemene samenwerkingsbereidheid in hun regio. De samenwerking op strategisch niveau en in de bedrijfsvoering beoordelen zij minder goed. De burgemeesters geven aan dat er relatief weinig aandacht is geweest voor strategische agendavorming. De ervaringen met samenwerking in de bedrijfsvoering verschillen per regio. Het vermogen om tot samenwerking te komen met zowel overheden als andere partijen, wordt door de gemeenten als sterk beoordeeld.



Figuur 6.2 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 13 van de 18 West-Brabantse gemeenten (72%)

Lerend verbeteren

De West-Brabantse gemeenten zien zichzelf goed in staat om te leren, reflecteren en te verbeteren. Zij geven aan via vooral interne processen continu bezig te zijn zichzelf te verbeteren. Het thema bestuurskracht staat soms tot regelmatig op de agenda. Er wordt dus gezocht naar mogelijkheden voor verbetering, maar dit wordt minder vaak expliciet gelinkt aan de lokale en regionale bestuurskracht.



Figuur 6.3 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 13 van de 18 West-Brabantse gemeenten (72%)

Veerkracht West-Brabant

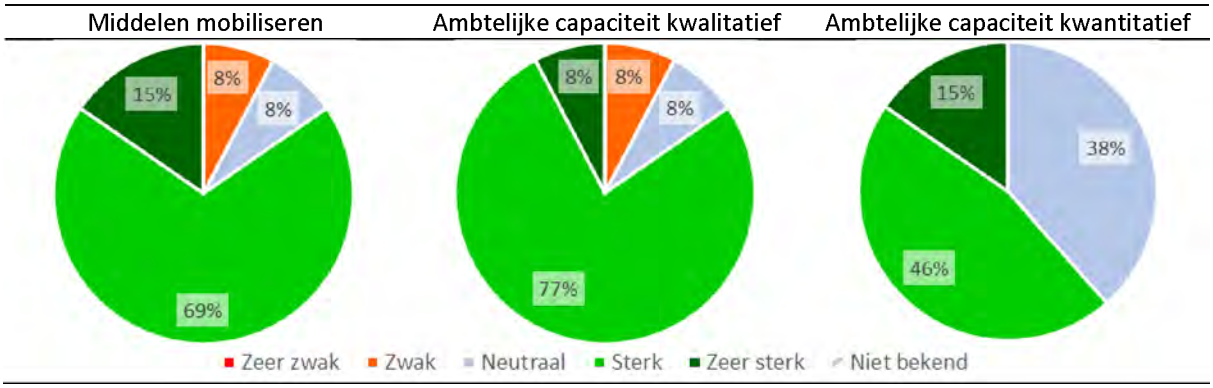
De veerkracht van de West-Brabantse gemeenten wordt gemiddeld tot sterk beoordeeld. Burgemeesters geven aan dat snel en daadkrachtig reageren niet altijd mogelijk is in de gelaagde samenwerking.



Figuur 6.4 Zelfbeoordeling veerkracht anno 2018 (T1) van 13 van de 18 West-Brabantse gemeenten (72%)

Bronnen mobiliseren West-Brabant

Het vermogen om bronnen te mobiliseren is redelijk goed. Enkele gemeenten hebben specifieke zorgen als het gaat om financiële middelen, met name in relatie tot de decentralisaties, of als het gaat om ambtelijke capaciteit. Geen enkele gemeente scoort zwak op zowel middelen als ambtelijke capaciteit.



Figuur 6.5 Zelfbeoordeling bronnen anno 2018 (T1) van 13 van de 18 West-Brabantse gemeenten (respons 72%)

6.3 Midden-Brabantse gemeenten

Ontwikkelingen Midden-Brabant 2012-2018

In Midden-Brabant hebben gemeenten hun bestuurskracht ontwikkeld door het versterken van de regionale samenwerking in Hart van Brabant en door het verminderen of juist intensiveren van sub-regionale samenwerking. Op regionaal niveau vormt het Hart van Brabant nog steeds een belangrijke netwerksamenwerking rond een aantal sociale taken, economie en ruimtelijke ordening. Het vormt een herkenbare entiteit, maar is tegelijkertijd niet onbetwist. Regelmatig zijn er gemeenten in dit verband die vanuit de lokale agenda de regionale koers betwisten, bijstellen en voor bepaalde taken zich oriënteren op andere platforms. Hart van Brabant werkt vanuit de overheden samen met ondernemers en kennisinstellingen in Midpoint Brabant.

Op sub-regionaal niveau zijn twee ontwikkelingen van belang. Ten eerste hebben de Langstraatgemeenten Heusden[33], Loon op Zand en Waalwijk samenwerking op sub-regionaal niveau verkend. Na een veelbelovende en snelle start, zijn in 2014 scenario's voor samenwerking uitgewerkt (rapport Zouridis en Tops). Op basis van deze scenario's hebben Heusden en Loon op Zand aangegeven in te zetten op dansen op de schalen, vanuit de eigen identiteit en kracht. Waalwijk heeft aangegeven de samenwerking in de Langstraat nader te willen uitwerken, maar respecteert het standpunt van de andere twee gemeenten. In 2015 worden deze resultaten op basis van het scenario-onderzoek ingebracht in het programma (V)KiB[34]. Na dit proces is er een pas op de plaats gemaakt met de samenwerking binnen de Langstraat.

De sub-regionale samenwerking tussen de GHO gemeenten (Goirle, Hilvarenbeek en Oirschot) is de afgelopen jaren geïntensiveerd. In 2015 stellen zij een gezamenlijke toekomstvisie vast[35]. Dit tot tevredenheid van de betrokken gemeenten. In onderzoek van Berenschot naar deze samenwerking wordt geconcludeerd dat de samenwerking heeft geleid tot meer organisatiekracht. Gemeenten Tilburg en Dongen oriënteren zich vooral op de samenwerking in Hart van Brabant. In 2016 geeft

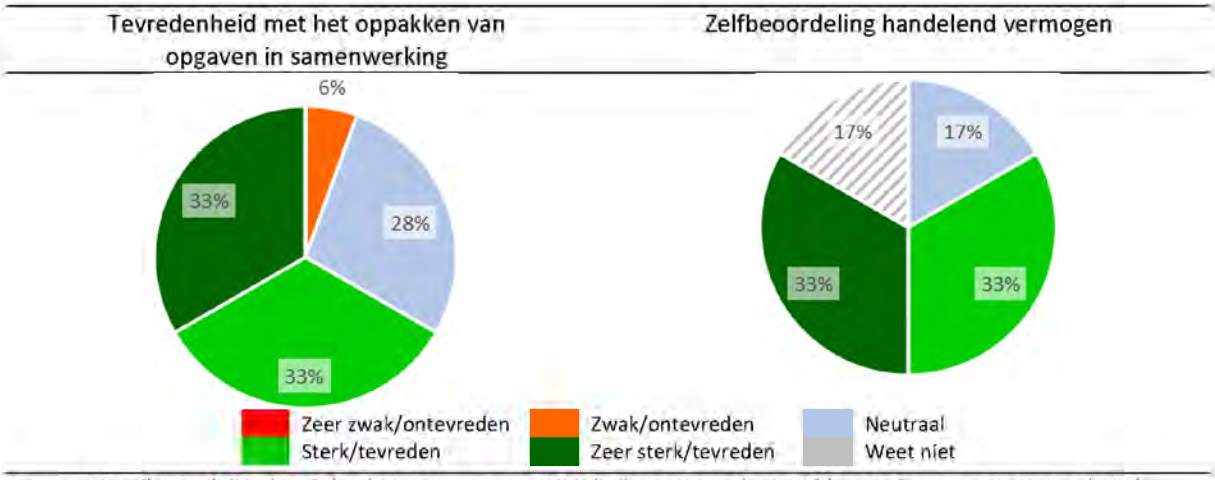
[33] Heusden is onderdeel van de regio Midden-Brabant, maar neemt ook deel aan samenwerkingen in Noordoost-Brabant (o.a. AgriFood Capital).
[34] Heusden, 2015; Loon op Zand, 2015; Waalwijk, 2015.
[35] Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk, 2015.

gemeente Tilburg geeft in het kader van (V)KiB haar visie op de regionale samenwerking en stelt gemeente Dongen haar toekomstvisie vast[36].

Langs de randen van Midden-Brabant zijn nog drie andere ontwikkelingen van belang te noemen. Gilze Rijen heeft samenwerking op sub-regionaal niveau sterk geïntensiveerd door een ambtelijke fusie binnen ABG (Alphen Chaam, Baarle Nassau, Gilze Rijen) (zie 5.1.1 West Brabant). Gemeente Haaren heeft besloten tot opsplitsing, waarbij de kern Biezenmortel via een grenscorrectie aan Tilburg wordt toegevoegd (zie 5.3.1 Noordoost Brabant). Dongen heeft zich niet aangesloten bij een sub-regio en oriënteert zich vooral op Hart van Brabant.

Handelend vermogen Midden-Brabant

De Midden-Brabantse gemeenten geven in de vragenlijst aan dat de belangrijkste opgave in de vorige bestuursperiode (2014-2018) de decentralisaties en bestrijding van criminaliteit waren. In de toekomst is bestrijding van criminaliteit nog steeds een belangrijke opgave, daarnaast is er steeds meer aandacht voor verduurzaming en klimaatadaptatie.
Om deze opgaven aan te pakken, werken de Brabantse gemeenten vooral samen door netwerksamenwerking. Tegelijkertijd geven de Midden-Brabantse gemeenten ook aan dat ze voor sommige opgaven expliciet kiezen niet samen te werken, maar zelfstandig en in samenwerking met maatschappelijke partners naar oplossingen te zoeken. Afhankelijk van het type opgave en het type samenwerking, zijn gemeenten tevreden of minder tevreden met het vermogen om de opgaven daadwerkelijk op te pakken.



Figuur 6.6 Zelfbeoordeling handelend vermogen anno 2018 (T1) van 6 van de 8 Midden-Brabantse gemeenten (75%)

Coördinerend vermogen Midden-Brabant

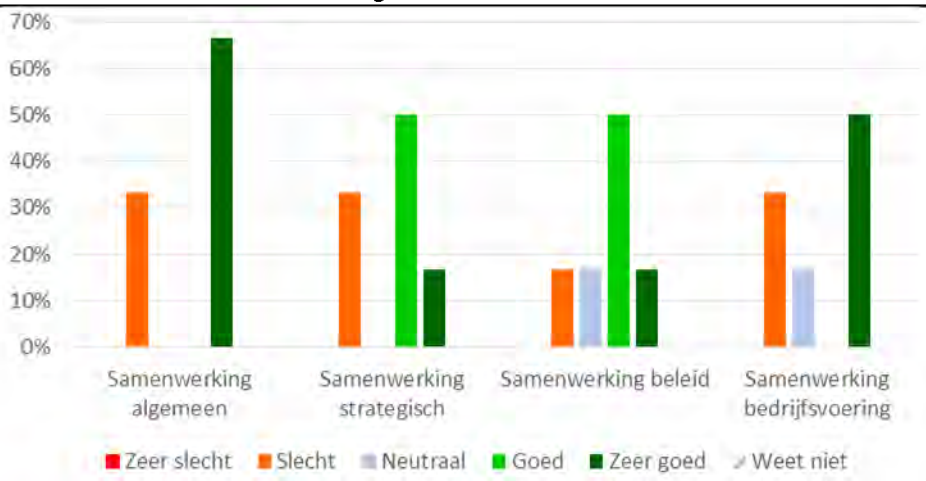
In termen van coördinerend vermogen is Midden-Brabant vooral een regio van grote verschillen. Er zijn subregio's waar samenwerking goed en vanuit gelijkwaardigheid functioneert, gemeenten tevreden zijn en de samenwerking ook bestuurskracht genereert. In andere subregio's wordt ongelijkwaardigheid ervaren, verloopt samenwerking moeizaam en ontbreekt het aan slagkracht en coördinatie. Dit wordt zichtbaar in de uitersten wanneer we de gemeenten bevragen naar de samenwerkingsbereidheid in hun regio.

Over het eigen coördinerend vermogen zijn gemeenten positiever dan over de samenwerkingsbereidheid in de regio. Daarmee is er meer vertrouwen in het eigen vermogen samen

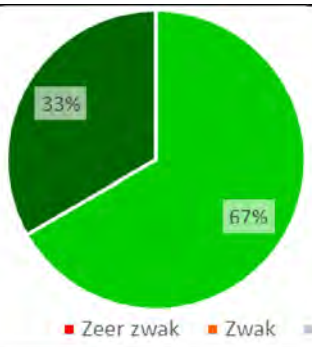
[36] Dongen, 2016; Tilburg, 2016.

te werken dan vertrouwen dat andere gemeenten in staat zijn samen te werken. De Midden-Brabantse gemeenten beoordelen hun samenwerking met overheden als zeer goed, de samenwerking met andere partijen verloopt iets minder gemakkelijk.

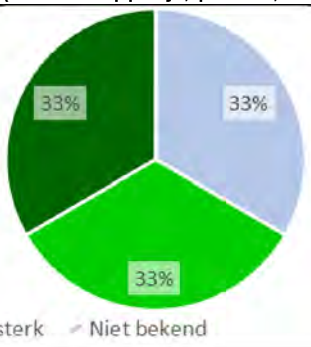
Samenwerkingsbereidheid Midden-Brabant



Zelfbeoordeling samenwerking met andere overheden



Zelfbeoordeling samenwerking met andere partijen (maatschappelijk, privaat, bewoners)

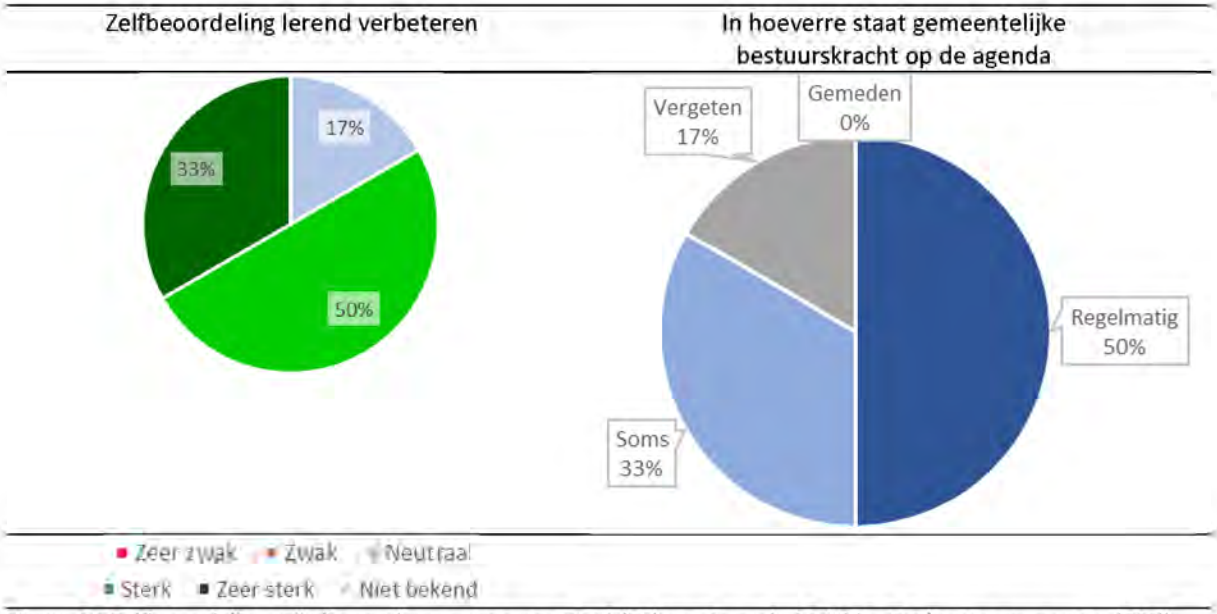




Figuur 6.7 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 6 van de 8 Midden-Brabantse gemeenten (75%)

Lerend verbeteren Midden-Brabant

De meeste Midden-Brabantse gemeenten zijn zelfbewuste gemeenten die reflecteren op hun eigen handelen en zich positioneren in het netwerk. Tegelijkertijd wordt minder vaak expliciet gesproken over bestuurskracht. In de toelichting op de vragenlijst, geven burgemeesters aan dat het onderwerp bestuurskracht beladen is en er weinig urgentie is om het onderwerp toch te agenderen.



Figuur 6.8 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 6 van de 8 Midden-Brabantse gemeenten (75%)

Veerkracht Midden-Brabant

De Midden-Brabantse gemeenten beoordelen hun eigen veerkracht als gemiddeld tot sterk. In 2012 waren het de decentralisaties en de economische crisis, die gemeenten onzeker maakten over hun veerkracht. Anno 2018 geven burgemeesters aan dat het vooral de opgaven van het verduurzamen van de energievoorziening en het implementeren van de omgevingswet zijn die de eigen bestuurskracht overstijgen. Opvallend is dat juist de gemeenten die kritisch zijn op de samenwerking in de regio (zie handelend vermogen en coördinatie), maken zich ook zorgen over hun eigen veerkracht. Deze gemeenten geven aan afhankelijk te zijn van de samenwerkingen en de bereidheid van andere gemeenten om in deze samenwerkingen te investeren. Dit maakt deze gemeenten kwetsbaar.

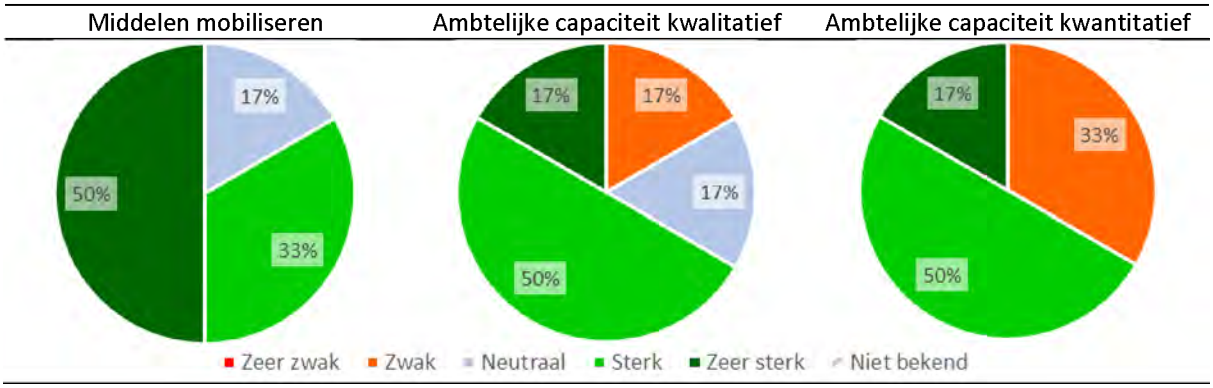


Figuur 6.9 Zelfbeoordeling veerkracht anno 2018 (T1) van 6 van de 8 Midden-Brabantse gemeenten (75%)

Bronnen mobiliseren Midden-Brabant

Daar waar er in 2012, mede door de economische crisis, serieuze financiële zorgen waren, zijn de Midden-Brabantse gemeenten anno 2018 goed in staat middelen te mobiliseren. Wel zijn er enkele specifieke zorgen, onder andere over tekorten op jeugdzorg.

Middelen zijn makkelijker te mobiliseren dan menskracht. Zeker in de gemeenten waar de samenwerking niet naar tevredenheid functioneert, ervaren de gemeenten zowel kwalitatief als kwantitatief beperkingen in ambtelijke capaciteit. Gemeenten die wel tevreden zijn over de samenwerking, ervaren deze beperkingen minder.



Figuur 6.10 Zelfbeoordeling bronnen anno 2018 (T1) van 6 van de 8 Midden-Brabantse gemeenten (respons 75%)

6.4 Noordoost-Brabantse gemeenten

Ontwikkelingen Noordoost-Brabant 2012-2018

In Noordoost-Brabant hebben zich afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen voorgedaan om de lokale bestuurskracht te versterken. Deze ontwikkelingen hebben deels op regionaal niveau plaatsgevonden. Sinds 2010 is er een regio Noordoost-Brabant waarin gemeenten en waterschappen samenwerken. In hun zoektocht naar een duidelijk profiel voor de regio, is in 2014 gekozen voor agrifood als leidend thema. Om hieraan samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen vorm te geven, is in hetzelfde jaar AgriFood Capital opgericht. In deze triple helix samenwerking vormt de regio Noordoost-Brabant de publieke zijde van de samenwerking. In een tussentijdse evaluatie wordt beschreven dat de samenwerking in AgriFood Capital tot nieuwe energie heeft geleid, tegelijkertijd is er ook veel onduidelijkheid over wie van wat is en over het daadwerkelijk komen tot resultaat uit de samenwerking op het niveau van Noordoost-Brabant.

Op sub-regionaal niveau concentreren de ontwikkelingen zich rond de Meierij, de As50 en het Land van Cuijk. De Meierij is het gebied ten zuiden en zuidwesten van 's-Hertogenbosch. De afgelopen jaren zijn meerdere gemeentelijke samenwerkingen gestart en aangepast. In 2012 hebben zes gemeenten een visie opgesteld met de ambitie om te komen tot een toekomstbestendige ambtelijke samenwerking tussen de Zes van de Meierij (Boxtel, Haaren, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Vught). In 2013 splitst deze samenwerking zich op. Vier gemeenten zetten in op een ambtelijke fusie (Boxtel, Haaren, Vught, Sint-Michielsgestel), terwijl de gemeenten Sint Oedenrode en Veghel inzetten op fusie al dan niet met een derde gemeente erbij. Schijndel sluit aan en deze drie gemeenten vormen sinds 1 januari 2017 de gemeente Meierijstad.

Na de verkiezingen in 2014 besluiten de gemeenten Haaren en Vught niet verder te gaan met de plannen voor ambtelijke fusie. De andere twee gemeenten, Boxtel en Sint-Michielsgestel richten op 1 januari 2016 één ambtelijke organisatie op onder de naam Mijngemeentedichtbij. Haaren voert in

2015 een scenario-onderzoek uit en besluit na een burgerpeiling in 2017 over te gaan tot opsplitsing van de gemeente. Naast al deze ontwikkelingen, is het programma (V)KiB aanleiding om met de Vijf van de Meierij een toekomstvisie op te stellen (Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Sint-Michielsgestel, Vught)[37]. Deze gemeenten benoemen een gezamenlijke agenda en zien verschillende samenwerkingsverbanden waarin deze agenda gerealiseerd wordt.

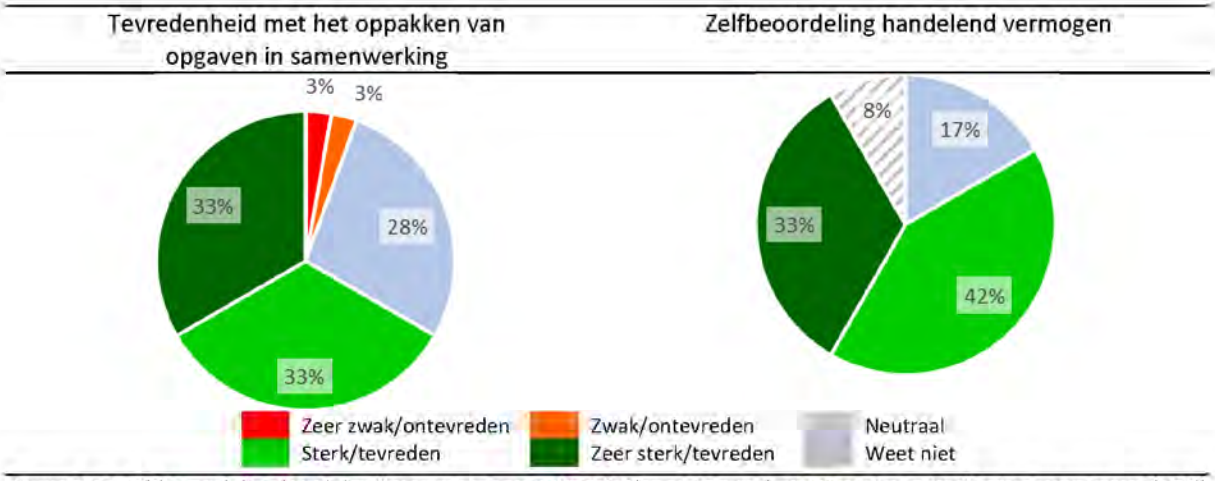
Rond de A50 werken de gemeenten Bernheze, Landerd, Oss, Uden en Veghel (opgegaan in Meierijstad) samen in de As50. De samenwerking heeft zich meerdere kanten ontwikkeld, zo is in 2014 Landerd toegetreden, wordt op sommige dossiers de samenwerking uitgebreid tot As50+ (met Boekel en waterschap Aa en Maas) en is Veghel in 2017 gefuseerd in Meierijstad. De gemeenten Landerd en Uden hebben in deze periode samenwerking verkend. In december 2018 nemen zij het principebesluit om per 1 januari 2022 te fuseren. In 2015 en 2016 hebben de gemeenten Bernheze, Boekel, Oss en Uden in het kader van (V)KiB afzonderlijke toekomstvisies opgesteld[38].

In het Land van Cuijk is in 2011 het Graafs manifest ondertekend door vijf gemeenten (Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis). Zij spreken zich uit om op het niveau Land van Cuijk strategisch en gelijkwaardig samen te werken. De gemeenten Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert gaan in 2014 over tot een ambtelijke fusie in de CGM organisatie. In de daarop volgende jaren worden verschillende visies en agenda's opgesteld door de gemeenten in het Land van Cuijk.
In 2017 wordt besloten het vervolgtraject te concretiseren. Er wordt een onderzoek uitgevoerd door Berenschot[39]. De conclusie luidt dat de meest optimale samenwerking, nu of als stip op de horizon, de vorming van één gemeente in het Land van Cuijk is. Op basis van dit rapport besluiten de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis te gaan fuseren. Grave spreekt zich op basis van een opiniepeiling uit voor ambtelijke fusie door het voortzetten van de CGM organisatie zonder gemeentelijke fusie. Mill en Sint Hubert spreekt zich uit voor zelfstandigheid. De drie gemeenten die willen fuseren stellen in december 2018 een plan van aanpak vast, met als streven om op 1 januari 2022 tot een nieuwe gemeente te komen.

Handelend vermogen Noordoost-Brabant
In de afgelopen bestuursperiode (2014-2018), waren de drie decentralisaties de belangrijkste opgaven waarmee de Noordoost-Brabantse gemeenten zich geconfronteerd zagen. Daarnaast was er veel aandacht voor de werkgelegenheid en arbeidsmarktparticipatie. Ook de komende jaren zijn de decentralisaties de belangrijkste opgave, daarnaast staat verduurzaming van de energievoorziening en plattelandsontwikkeling prominent op de agenda.

Ruim driekwart van de Noordoost-Brabantse gemeenten, ziet zichzelf goed in staat om deze opgaven aan te pakken. Hiervoor wordt vooral geïnvesteerd in netwerksamenwerking, maar er zijn ook verdergaande ambtelijke samenwerkingen, en ambtelijke en bestuurlijke fusies. Rond de opgaven is twee-derde van de gemeenten tevreden met het oppakken van deze opgaven in samenwerking. In een aantal netwerksamenwerkingen zijn de gemeenten neutraal tot ontevreden met het oppakken van de opgaven.

[37] Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Sint-Michielsgestel en Vught, 2015
[38] Bernheze, 2015; Boekel, 2016; Oss, 2015; Uden, 2015
[39] Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, en Sint Anthonis, 2017

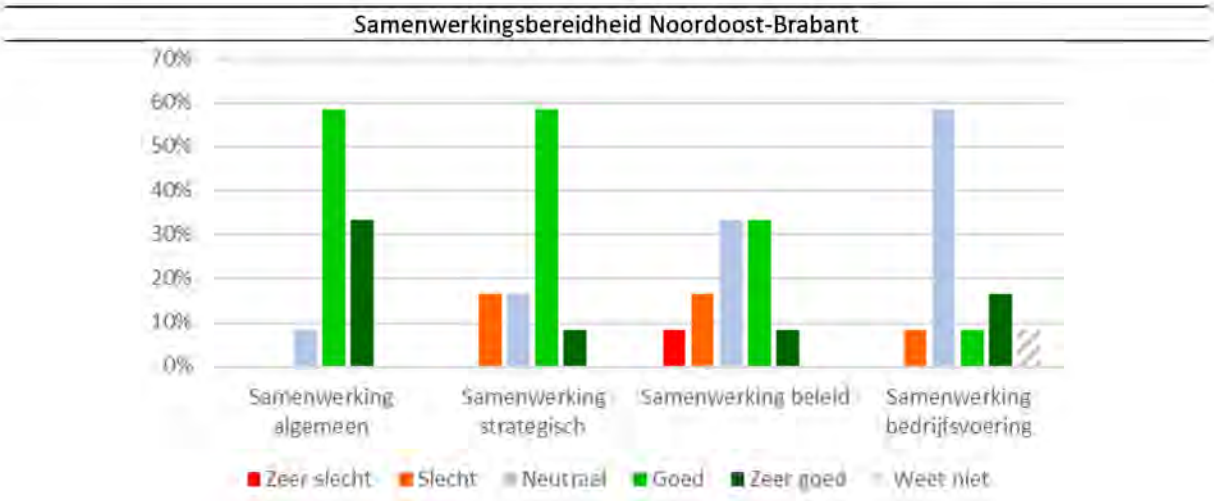


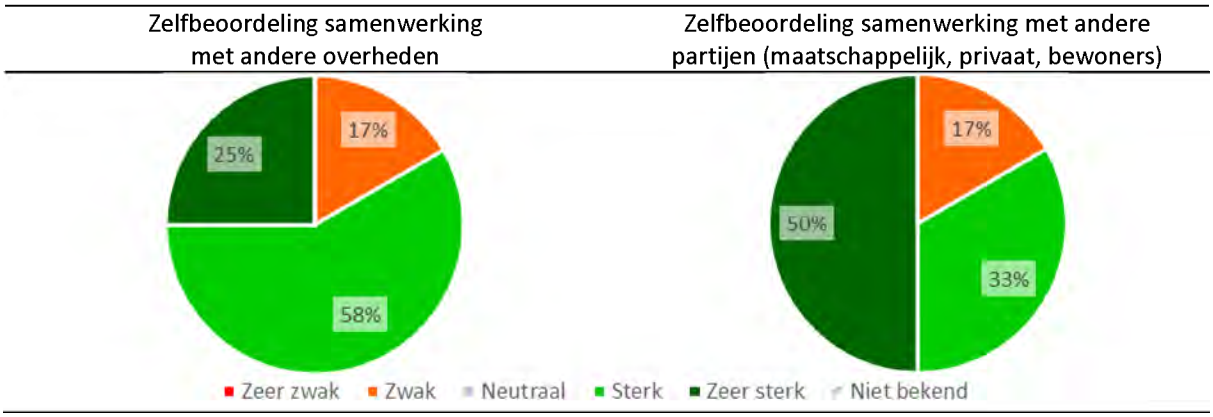
Figuur 6.11 Zelfbeoordeling handelend vermogen anno 2018 (T1) van 12 van de 17 Noordoost-Brabantse gemeenten (71%)

Coördinerend vermogen Noordoost-Brabant

Net als in andere regio's, beoordelen de Noordoost-Brabantse gemeenten hun algemene samenwerkingsbereidheid als goed. Daar waar de strategische samenwerkingsbereidheid nog vrij goed is, zijn de gemeenten neutraal tot negatief over de samenwerking in beleid en bedrijfsvoering. Opvallend is dat gemeenten dezelfde samenwerking heel verschillend beoordelen. De samenwerkingsbereidheid in bijvoorbeeld Agrifood Capital of in het Land van Cuijk wordt door sommige gemeenten als goed en door anderen als slecht beoordeeld.

De Noordoost-Brabantse gemeenten zijn positief als het gaat om hun eigen vermogen om tot samenwerking te komen. Daarbij zijn ze positiever over de samenwerking met andere partijen (maatschappelijk, privaat, bewoners) dan over de samenwerking met overheden.

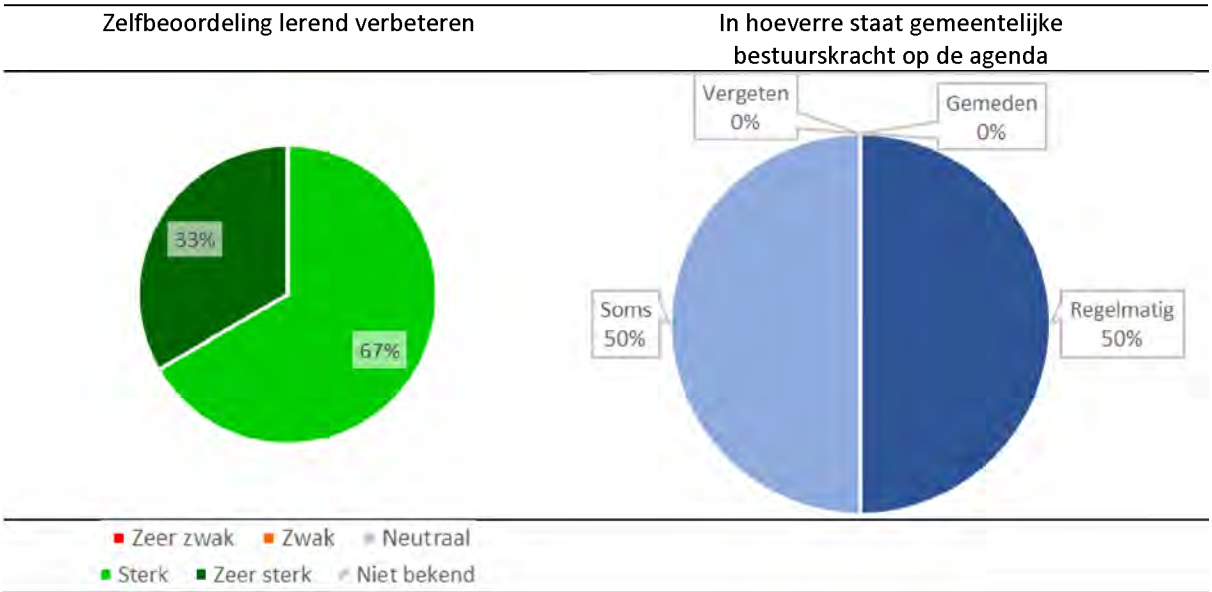




Figuur 6.12 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 12 van de 17 Noordoost-Brabantse gemeenten (71%)

Lerend verbeteren Noordoost-Brabant

De Noordoost-Brabantse gemeenten zijn zeer positief over hun vermogen om te leren en zichzelf te verbeteren. De gemeenten ontwikkelen ieder voor zich manieren om de eigen agenda te ontwikkelen en zich welbewust aan te sluiten bij samenwerkingen voor de realisatie van deze agenda. Bij alle Noordoost-Brabantse gemeenten staat het thema bestuurskracht regelmatig tot soms op de agenda.



Figuur 6.13 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 12 van de 17 Noordoost-Brabantse gemeenten (71%)

Veerkracht Noordoost-Brabant

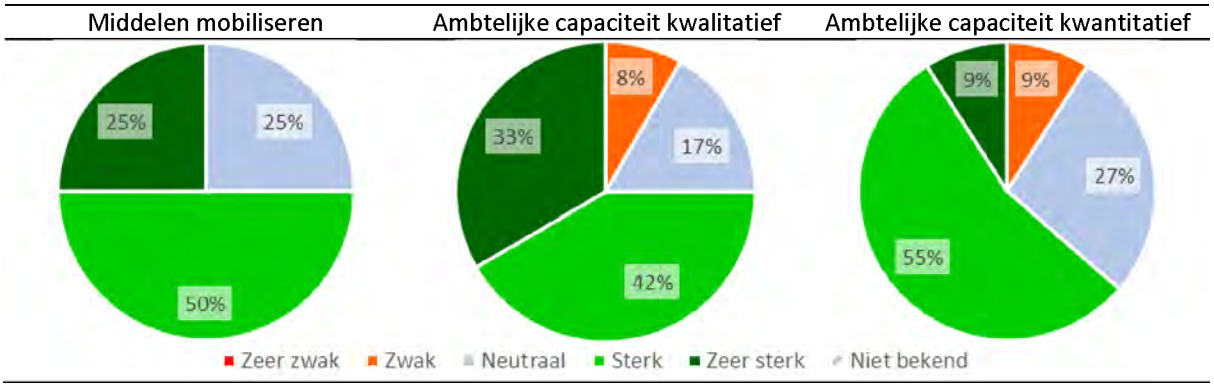
Driekwart van de Noordoost-Brabantse gemeenten ziet zich als goed in staat om te gaan met kansen en bedreigingen. Opvallend is dat er geen verschil is tussen grotere en kleinere gemeenten. In de toelichting verwoorden burgemeesters enkele concrete zorgpunten, en dan met name financieel als het gaat om het omgaan met bezuinigingen, maar zijn zij positief over de algehele veerkracht.



Figuur 6.14 Zelfbeoordeling veerkracht anno 2018 (T1) van 12 van de 17 Noordoost-Brabantse gemeenten (71%)

Bronnen mobiliseren Noordoost-Brabant

De Noordoost-Brabantse gemeenten ervaren goede mogelijkheden om middelen te mobiliseren. Ook de ambtelijke capaciteit is bij twee-derde van de gemeente sterk. Sommige gemeenten ervaren wel problemen in de ambtelijke kwaliteit en kwantiteit. Dit geldt bij enkele kleine gemeenten, maar net zo goed bij enkele grotere gemeenten. De beperkingen om ambtelijk de taken goed uit te voeren, zijn regelmatig aanleiding om te investeren in intensieve samenwerking met andere gemeenten.



Figuur 6.15 Zelfbeoordeling bronnen anno 2018 (T1) van 12 van de 17 Noordoost-Brabantse gemeenten (respons 71%)

6.5 Zuidoost-Brabantse gemeenten

Ontwikkelingen Zuidoost-Brabant 2012-2018

Op regionaal niveau werken de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten samen in de Metropoolregio Eindhoven. Deze is in 2015 opgericht als opvolger van de Stedelijke Regio Eindhoven. In een evaluatie in 2017 wordt geconcludeerd dat de eensgezindheid in de samenwerking beperkt is en het moeilijk blijkt om plannen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. In 2018 wordt stapsgewijs gewerkt aan een herziene samenwerking, met als inhoudelijke focus economie, mobiliteit, energietransitie en transitie landelijk gebied. Een belangrijk samenwerkingsverband in de regio is de stichting Brainport. De Metropoolregio Eindhoven is één van de publieke partijen in deze stichting.

De samenwerking op sub-regionaal niveau in Zuidoost-Brabant concentreert zich rond vier gebieden: de Peel, de Kempen, de A2 en Eindhoven. Op de Peel wordt op verschillende niveaus samengewerkt. Met zes gemeenten (Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Someren) vindt afstemming plaats rond economie, werkgelegenheid en ruimte. Vanaf 2013 is ook rond de decentralisaties intensieve samenwerking ontstaan. Het idee te komen tot een gezamenlijke organisatie komt eind 2015 tot stilstand, wanneer Helmond besluit hier niet meer naartoe te werken. De andere vijf gemeenten gaan op de ingeslagen weg verder en vanaf 2017 is sprake van een gemeenschappelijke

regeling. Er blijft wel sprake van afstemming op het niveau van de zes gemeenten. In het kader van (V)KiB stellen de Peelgemeenten in 2017 afzonderlijke toekomstvisies op[40].

De samenwerking tussen de vijf Kempengemeenten is sinds 2010 geïntensiveerd (Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-De Mierden). De gemeenten werken samen in een gemeenschappelijke regeling waar verschillende onderdelen van de dienstverlening en taken op het sociaal domein zijn ondergebracht. In het kader van (V)KiB stellen ook de Kempengemeenten in 2017 afzonderlijke toekomstvisies op[41].
Op basis van de toekomstvisies van de Kempengemeenten, geeft de provincie in 2017 aan de samenwerking te diffuus te vinden en daarom een procesbegeleider aan te stellen. Dit proces leidt tot een advies van de procesbegeleider met twee opties, een federatiegemeenten van vier gemeenten (Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden) of herindeling van drie gemeenten (Bladel, Eersel, Reusel-De Mierden)[42]. De gemeenten verschillen in hun voorkeuren, zeker na de verkiezingen in maart 2018, en zetten sindsdien in op het formuleren van een gezamenlijke strategische agenda.

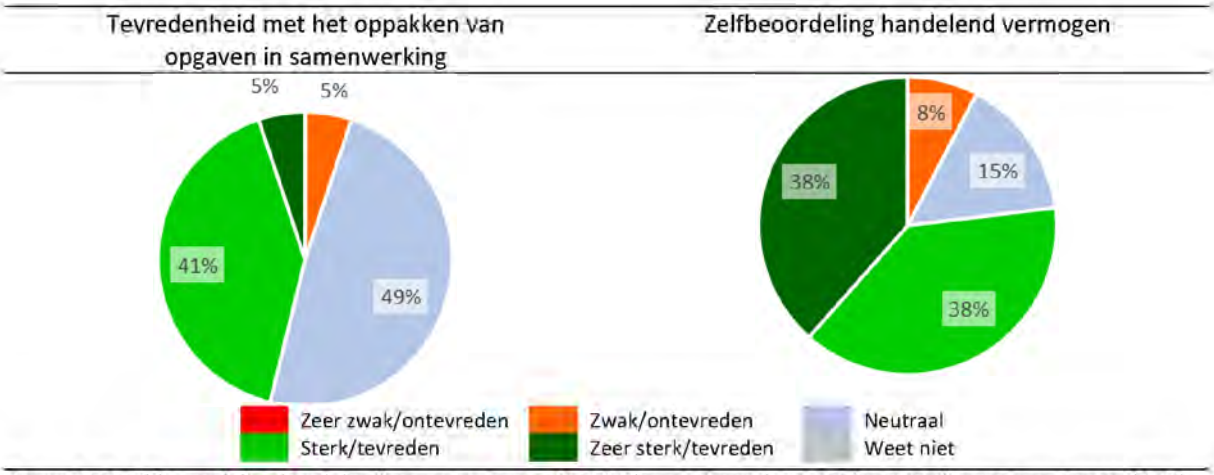
De drie A2 gemeenten werken (Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard) samen in een gemeenschappelijke regeling en een organisatie waarin verschillende onderdelen van de dienstverlening en taken rond werk en inkomen zijn belegd. In het kader van (V)KiB reageren de afzonderlijke gemeenten in 2015 en 2016 met hun toekomstvisie[43]. Een rapport van de gezamenlijke rekenkamers in 2017 agendeert zorgen over de voortgang en prestaties van de samenwerking. Dit is aanleiding voor verdere evaluatie en oriëntatie op de gemeentelijke samenwerking.

Ten tijde van de commissie Huijbregts, waren er rond Eindhoven verschillende samenwerkingsverbanden van enkele gemeenten. In 2014 is samenwerking tussen negen gemeenten ontstaan onder de noemer Stedelijk Gebied Eindhoven (Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven, Waalre). De gemeenten zorgen voor afstemming en samenwerking rond wonen, werken en voorzieningen.
In 2017 is de samenwerking geëvalueerd. Op basis hiervan is een samenwerkingsagenda opgesteld, met als doel de inhoudelijke resultaten voort te zetten en daarvoor meer slagkracht te organiseren. In de periode 2015-2017 stellen deze gemeenten in het kader van (V)KiB afzonderlijke toekomstvisies op of geven per brief hun visie[44].

Handelen vermogen Zuidoost-Brabant
In de afgelopen bestuursperiode (2014-2018) waren de decentralisaties de belangrijkste opgave. Daarnaast waren plattelandsontwikkeling en verbetering van de mobiliteit ook opgaven die hoog op de agenda stonden in Zuidoost-Brabant. De belangrijkste opgave in de toekomst is verduurzaming van de energievoorziening. Daarnaast blijven de decentralisatie, plattelandsontwikkeling en mobiliteit belangrijk.
De tevredenheid met het oppakken van opgaven in samenwerking is in Zuidoost-Brabant lager dan in de andere regio's. Bijna de helft van de burgemeesters geeft aan neutraal te oordelen over de tevredenheid met het door middel van samenwerking, oppakken van opgaven. Er wordt aangegeven

[40] Asten, 2017; Deurne, 2017; Gemert-Bakel, 2017; Helmond, 2017; Laarbeek, 2017; Someren, 2017.
[41] Bergeijk, 2017; Eersel, 2017; Oirschot, 2017; Reusel-De Mierden, 2017.
[42] De Kroon & Van de Laar, 2018.
[43] Cranendonck, 2016; Heeze-Leende, 2016; Valkenswaard, 2013.
[44] Best, 2017; Eindhoven, 2015; Geldrop-Mierlo, 2015; Helmond, 2017; Nuenen c.a. 2015; Oirschot, 2017; Son en Breugel, 2015; Veldhoven, 2015; Waalre, 2016.

dat samenwerking wel van de grond komt maar dat daarin individuele doelen en belangen blijven domineren.

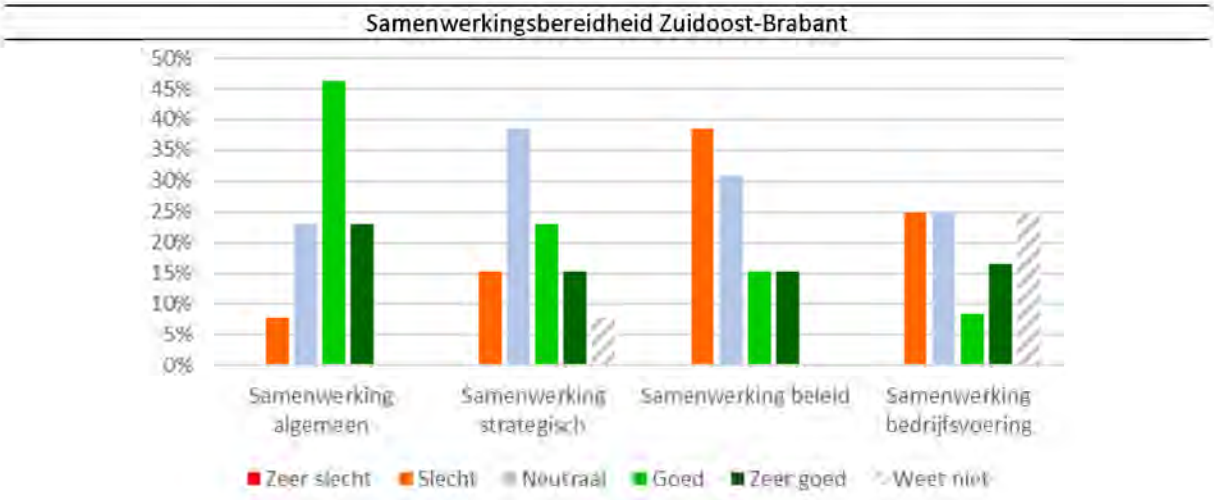


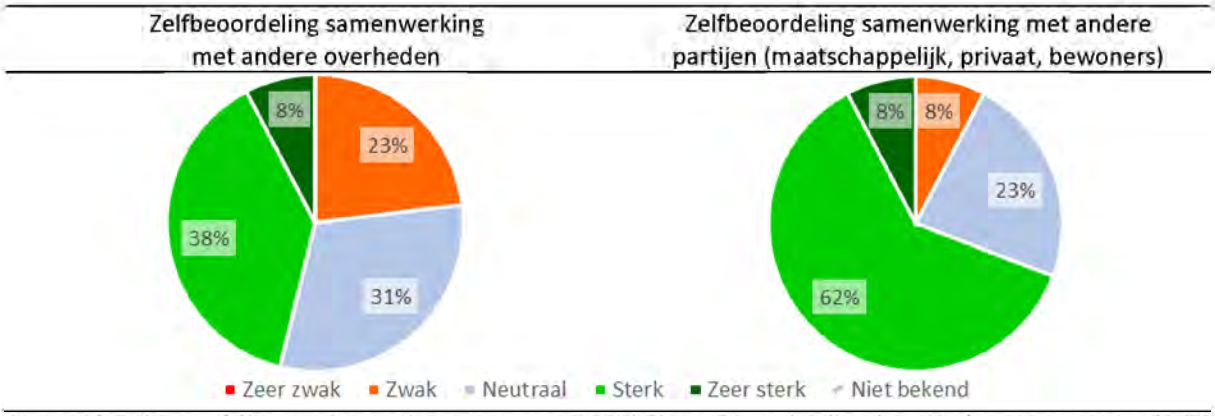
Figuur 6.16 Zelfbeoordeling handelend vermogen anno 2018 (T1) van 14 van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten (67%)

Coördinerend vermogen Zuidoost-Brabant

De zuidoost-Brabantse gemeenten beoordelen hun algemene samenwerkingsbereidheid als goed. De samenwerkingsbereidheid op beleid en uitvoering wordt echter slechter beoordeeld. De burgemeesters geven aan dat in de regio een relatief complexe gelaagde samenwerking is ontstaan. In deze gelaagde samenwerking ervaren zij dat het soms wel en soms niet lukt om de juiste modus te vinden tussen lokale belangen, en elkaar geven en gunnen in samenwerking.

Opvallend is de zelfbeoordeling van het coördinerend vermogen. De gemeenten geven aan dat de samenwerking met private en maatschappelijke partijen goed is. De samenwerking met overheden is neutraal tot slecht. Meerdere burgemeesters geven aan dat de samenwerking met private en maatschappelijke partijen gehinderd wordt door de moeizame samenwerking tussen overheden.

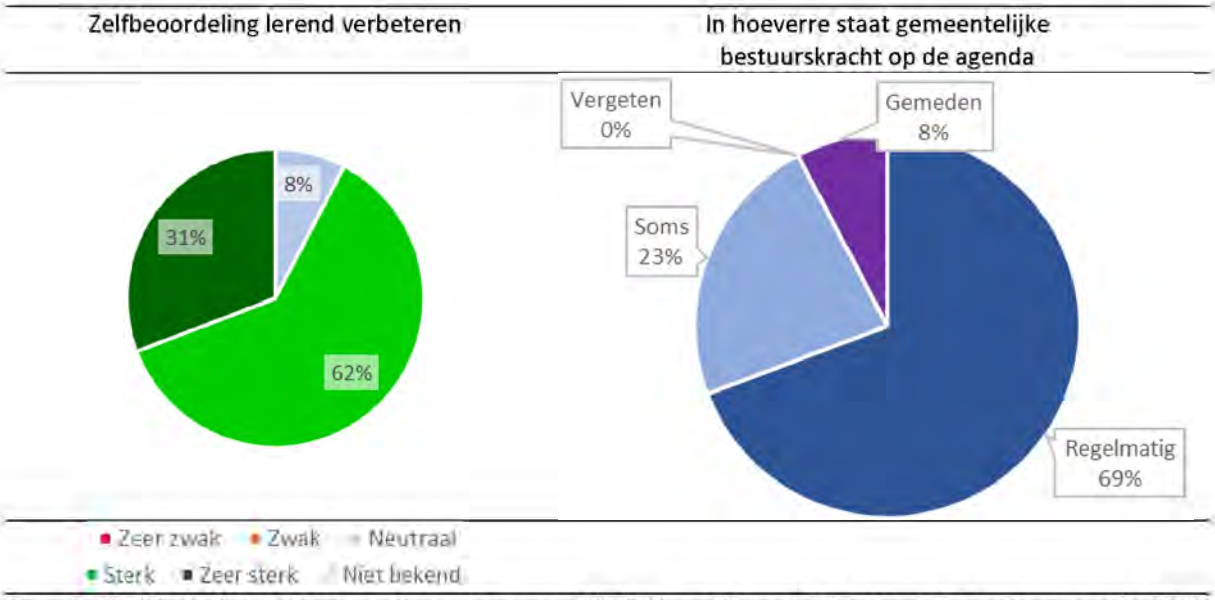




Figuur 6.17 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 13 van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten (62%)

Lerend verbeteren Zuidoost-Brabant

De Zuidoost-Brabantse gemeenten zijn positief over hun vermogen lerend te verbeteren. Net als de andere Brabantse gemeenten, zijn zij zelfbewust bezig met hun positie in de (sub-)regio en met mogelijkheden om als bestuur slimmer en beter te opereren. Bestuurskracht staat relatief veel op de agenda in deze regio. Tegelijkertijd geven de burgemeesters wel aan dat de plannen voor herindeling van Nuenen bij Eindhoven veel impact heeft op de regio en onderlinge relaties onder druk zet.



Figuur 6.18 Zelfbeoordeling coördinerend vermogen anno 2018 (T1) van 13 van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten (62%)

Veerkracht Zuidoost-Brabant

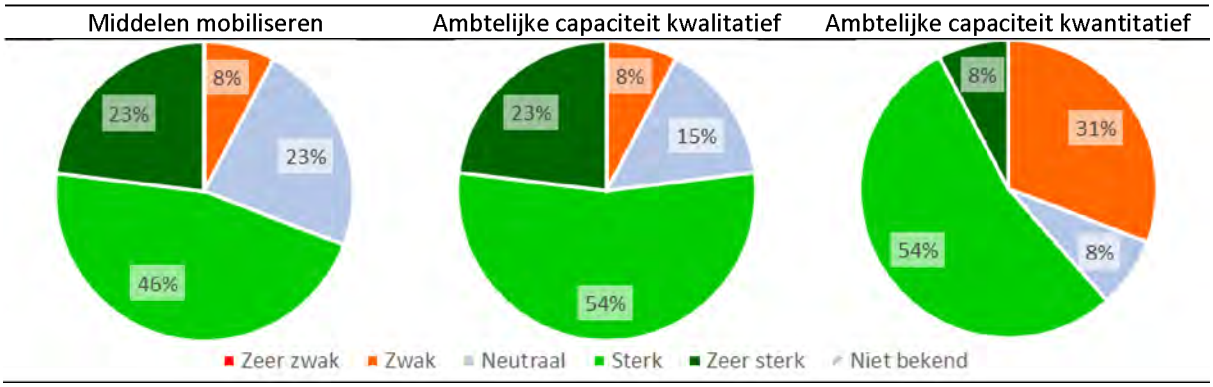
De Zuidoost-Brabantse gemeenten zijn positief over hun veerkracht. Zij geven aan steeds weer nieuwe wegen te zoeken en te ontwikkelingen om de toekomstige opgaven op te pakken.



Figuur 6.19 Zelfbeoordeling veerkracht anno 2018 (T1) van 13 van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten (62%)

Bronnen mobiliseren Zuidoost-Brabant

Het vermogen om bronnen te mobiliseren levert een gevarieerd beeld op. Er zijn gemeenten die beperkte financiële middelen kunnen mobiliseren, maar zichzelf wel goed beoordelen op ambtelijke capaciteit. Er zijn ook gemeenten waar dit net andersom is, met een goede score op financiële middelen en problemen in de ambtelijke capaciteit. De Zuidoost-Brabantse gemeenten lopen in dat opzicht ieder tegen eigen beperkingen op.



Figuur 6.20 Zelfbeoordeling bronnen anno 2018 (T1) van 13 van de 21 Zuidoost-Brabantse gemeenten (respons 62%)

H7. Bestuurskracht Brabantse gemeenten anno 2018 (T1) – de perspectieven van gemeentesecretarissen, gemeenteraadsleden en triple helix partners

7.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is het bestuurlijk perspectief op het (be)sturend vermogen van de Brabantse gemeenten beschreven op basis van een vragenlijst onder alle Brabantse burgemeesters. Het bestuurlijk perspectief vanuit de vragenlijst is per regio gerapporteerd. De vragenlijst heeft daarvoor voldoende empirisch materiaal per regio opgeleverd.
De drie overige perspectieven worden in dit hoofdstuk beschreven alleen per element van bestuurskracht beschreven, en niet voor de vier regio's omdat daarvoor het empirisch materiaal ontoereikend is. Het perspectief van de ambtelijke organisaties op de bestuurskracht is weergegeven aan de hand van de resultaten van de diepte-interviews met tien gemeentesecretarissen. Het perspectief van de samenwerkingspartners is verwoord op basis van de diepte-interviews met vertegenwoordigers op directieniveau van zes zg. triple helix partners. Het perspectief op de rol van de Raad inzake bestuurskracht van hun gemeente en de regio, is gebaseerd op de resultaten van de telefonische interviews met zeven raadsleden.
In het navolgende worden de vijf aspecten van bestuurskracht voor elk van de drie perspectieven beschreven.

7.2 Perspectief gemeentesecretarissen

Algemene bevindingen
Voordat ingegaan wordt op de vijf aspecten van bestuurskracht vermogen, wordt eerst een aantal algemene bevindingen weergegeven, opgetekend in de interviews met de gemeentesecretarissen.
De dominantie van de 'structuur-discussie' boven een inhoudelijk-functionele discussie over nut en noodzaak van regionale samenwerking wordt als negatief ervaren. Door van meet af aan in te zetten op wat genoemd wordt 'structuur-samenwerking' (lees: herindeling), zet de provincie de discussie over bestuurskracht van gemeenten meteen in een bepaald daglicht, zonder heldere inhoudelijke argumentatie.
Samenwerken op inhoudelijk-functionele gronden (bijv. binnen het zg. daily urban system) heeft voor gemeenten de voorkeur boven samenwerken langs structuren en procedures. De 'logica' voor regionale samenwerking moet helder zijn of gemaakt kunnen worden (bijv. op basis van een analyse).
Bestuurskracht is veel breder dan regionale samenwerking tussen gemeenten. Het wordt ook bepaald door de kwaliteit van:

- de ambtelijke organisatie van een gemeente;
- het politiek-bestuurlijk-ambtelijke samenspel;
- het lokale netwerk van gemeente, burgers, ondernemers en lokale maatschappelijke organisaties; en
- de regionale samenwerking in triple helix-verband, tussen gemeenten, bedrijfsleven en bovenlokaal opererende organisaties (zoals onderwijs- en zorginstellingen, regionale diensten van landelijke overheden en bijv. waterschappen, GGD-en en de Veiligheidsregio's).

Vertrouwen wordt veelvuldig genoemd als voornaamste ingrediënt voor effectieve samenwerking. Het gaat om vertrouwen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en hun regionale samenwerkingspartners, waaronder de provincie. Welke intenties hebben de (beoogde) regionale partners met de gewenste samenwerking? Zijn zij ook in staat om gemaakte afspraken na te komen?

Gemeentesecretarissen constateren dat sentimenten tussen gemeenten, productieve regionale samenwerking in welke vorm dan ook, stevig in de weg kunnen staan. Deze sentimenten zijn er al van oudsher (chauvinistische rivaliteit) of vloeien voort uit de spanning tussen stad en dorp/platteland of zijn het gevolg van (recente) negatieve ervaringen, zoals mislukte regionale samenwerking, 'gedwongen' of afgeketste herindeling. Tevens merken zij vaak op dat gelijkwaardigheid tussen gemeenten in een (sub-)regio, een onwerkbaar principe lijkt te zijn voor regionale samenwerking. Dat komt doordat de grote(re) centrumgemeenten niet te veel invloed van kleinere gemeenten willen toestaan op de manier waarop zij dienstverlening[45] organiseren aan álle burgers en ondernemers in de betreffende regio. Andersom willen kleine gemeenten niet dat grote(re) centrumgemeenten volledig autonoom bepalen hoe deze dienstverlening aan hún burgers en ondernemers wordt aangeboden.

De aandacht van de provincie voor het thema bestuurskracht lijkt vooral van toepassing te zijn op de stand van zaken in kleine(re) gemeenten. De idee lijkt post gevat te hebben dat grotere gemeenten hun bestuurskracht wel op orde hebben en dat met name de kleine(re) gemeenten op dat vlak een probleem hebben (dat alleen via herindeling opgelost kan worden).

Enkele gemeentesecretarissen merken op dat ambtelijke fusies geen goede manier zijn om de bestuurskracht van gemeenten te verbeteren. Het levert 'veel ruis en gedoe' op (pendelen tussen locaties, schuiven met personeel) waardoor de slagkracht eerder vermindert dan verbetert. Ambtelijke fusies leiden ertoe dat ambtelijke organisaties geen duidelijke organisatorische identiteit meer hebben voor de medewerkers. De voorheen eenduidige binding met een gemeente als gemeenschap, met het College als bestuurlijk opdrachtgever en met de Raad als politiek eindverantwoordelijk orgaan, raakt (teveel) verwaterd. *"Voor wie werken we nu eigenlijk"* is de vraag die binnen gefuseerde ambtelijke organisaties veel wordt gehoord.

Handelend vermogen

Het perspectief op handelend vermogen vanuit de ambtelijke organisatie levert een veelkleurig beeld op.

Opgaven-gestuurd werken wordt door gemeenten als leidraad gehanteerd om hun handelend vermogen te verbeteren. Door de opgave (meer) centraal te stellen, brengt men meer focus en slagvaardigheid in het handelen aan. Tevens zijn bij een maatschappelijke opgave, vaak andere partijen betrokken, soms als probleemeigenaar, soms als onderdeel van de oplossing. De veronderstelling dat *"samen de boer op gaan"* het handelend vermogen verbeterd, wordt breed gedeeld. Genoemd worden opgaven op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs, bestrijding van criminaliteit en de energietransitie.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat samenwerking, in de regio en/of de triple helix, niet in alle gevallen de slagvaardigheid verbeterd: *"samen kom je verder, maar alleen ga je sneller"*. Zeker bij urgente opgaven wordt er eerder voor gekozen om zelf 'handelend op te treden' dan 'te wachten tot iedereen in regionaal verband tot actie in staat is'. Ook blijkt de competentie die nodig is om samenwerking te kúnnen organiseren, niet altijd voorhanden te zijn.

Werken vanuit de bedoeling komt steeds meer centraal te staan, in plaats van werken vanuit procedures en/of formele taken en verantwoordelijkheden. De gedachte is dat door te werken vanuit de bedoeling beter én sneller tegemoet gekomen kan worden aan wensen en initiatieven uit de lokale

[45] Dienstverlening wordt hier breed opgevat. Dus niet alleen uitgifte van paspoorten, maar zorgdragen voor een schone en veilige leefomgeving en het aanbieden van zorg, onderwijs en 'beschutte' arbeidsplaatsen.

samenleving. Minder letten op handhaven van regels en meer besluiten op basis van de motieven achter een initiatief, draagt bij aan de bestuurskracht van een gemeente.

Handelend vermogen wordt soms direct gekoppeld aan schaalgrootte van een gemeente. Er moet een bepaalde omvang van de ambtelijke organisatie zijn om complexe(re) opgaven aan te kunnen. Ook is 'massa' nodig om een goede gesprekspartner te zijn voor andere samenwerkingspartners in de regio, bijv. voor grote bedrijven. Deze veronderstelling wordt echter niet unaniem gedeeld. Handelend vermogen vloeit volgens anderen niet zozeer voort uit de omvang van een gemeente, als wel uit de manier waarop de gemeente zijn bestuurskracht organiseert, in samenwerking met andere gemeenten, met het lokale netwerk en met de triple helix samenwerkingspartners.

Coördinerend vermogen

De vrijwillige samenwerkingsverbanden (soms ook geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling) leveren een positieve impuls aan het coördinerend vermogen omdat gemeenten, bijv. samen met het betreffende waterschap, hun inspanningen op bepaalde terreinen voor burgers en ondernemers, onderling afstemmen. Bekende voorbeelden zijn de Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB) en zijn pendant in Oost-Brabant (BSOB), regionale samenwerking tussen gemeenten, bedrijven en onderwijsinstellingen op het gebied van werk, onderwijs en arbeidsmarkt[46].
Gemeenten werken actief samen bij het oprichten en besturen van dienstverlenende bedrijven, bijv. een gezamenlijk bedrijf dat voor meerdere gemeenten de IT-dienstverlening verzorgd en een regionaal bedrijf dat de sociale werkvoorziening organiseert.

De vele verschillende samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan om maatschappelijke opgaven aan te kunnen, vraagt veel van het coördinerend vermogen van de ambtelijke organisatie. De 'lappendeken' of 'spaghetti' aan samenwerkingsverbanden wordt door gemeenten (bij monde van de gemeentesecretarissen) echter niet als te belastend ervaren. Ze ondervinden daarbij geen 'bestuurlijke drukte'. Zolang de samenwerkingsverbanden een functionele meerwaarde hebben, zijn ze gerechtvaardigd. Vanaf 'de buitenkant' (lees: vanuit de provincie) lijkt het misschien (te) veel, maar vele samenwerkingsverbanden zijn in de ambtelijke organisaties verankerd geraakt (bijv. de verplichte samenwerking in Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdiensten).

Andere samenwerkingsverbanden die voortvloeien uit de geografische ligging (nabij de lands- of provinciegrens, langs transportassen of havengebieden) vormen een 'natuurlijk' onderdeel van de regionale context waarbinnen een gemeente opereert. Ook leidt een actief lokaal netwerk tot nieuwe en wisselende coalities waarmee opgaven worden aangepakt. Wel geven sommige gemeenten aan de bestaande samenwerkingsverbanden regelmatig tegen het licht te houden om te beoordelen of ze nog toegevoegde waarde hebben.

Sommige gemeenten creëren nieuwe functies en/of mechanismen om de (verstevigde) onderlinge samenwerking beter te coördineren, zoals regiocoördinatoren, stuurgroepen en programmamanagement.
Ambtelijke fusies kunnen het coördinerend vermogen tussen gemeenten onderling wel stimuleren doordat bepaalde diensten en ondersteunende taken in gezamenlijkheid worden georganiseerd en uitgevoerd (archieftaken, IT-dienstverlening en harmonisering regelgeving).

[46] Bijv. in de Amer-streek en Hart van West-Brabant

Lerend verbeteren

Het programma (V)KiB zet het thema bestuurskracht op de agenda van alle gemeenten. Gemeenten worden gevraagd na te denken over hun vermogen om (toekomstige) maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Het 'verplicht' schrijven van een toekomstvisie en het bestuderen van de reactie van GS daarop, wordt vaak benoemd als een impuls om dit thema blijvend aandacht te geven. De manier waarop er ook in de toekomst blijvende aandacht voor dit thema gegeven moet worden, blijft echter ongewis.

De toekomstvisie die in het kader van (V)KiB is opgesteld, wordt door sommige gemeenten benut om een strategische agenda op te stellen waarmee men toekomstige opgaven en ontwikkelingen wil aanpakken (bijv. de aanstaande invoering van de Omgevingswet). Sommige gemeenten[47] werken tevens aan een 'uitvoeringsprogramma (V)KiB' waarmee ze hun gezamenlijke visie, omzetten in maatregelen.

Ambtelijke fusies lijken het lerend verbeteren eerder te frustreren dan aan te jagen. Er gaat veel kennis, capaciteit en motivatie verloren bij deze fusies waardoor de gefuseerde ambtelijke organisatie, eerder een stap terug doet inzake zijn bestuurskracht, dan een stap vooruit.

Veerkracht

Het belangrijkste inzicht uit de interviews met de gemeentesecretarissen is dat zij bestuurskracht breder omschrijven dan het vermogen van hun eigen organisatie alleen. Bestuurskracht komt ook tot uiting in het vermogen van burgers, ondernemers en lokale (vrijwilligers)organisaties om opgaven op te pakken en kansen te verzilveren. Het vertrouwen op de inzet van dit lokale netwerk vergroot de veerkracht van de lokale bestuurskracht omdat naast de lokale overheid, ook burgers, ondernemers, lokale maatschappelijke en (semi-)private partijen aan de oplossing van maatschappelijke opgaven worden.

Sommige gemeenten hanteren een strategie die gericht is op het doelbewust activeren en geactiveerd houden van de lokale gemeenschaps- en ondernemingszin om (deels) publieke taken mede uit te voeren. Deze strategie lijkt vooral bij de kleine(re) gemeenten gehanteerd te worden en kent een meervoudig doel:

- Burgers en ondernemers leren om op elkaar te vertrouwen en niet meteen de gemeente om hulp en/of ondersteuning te vragen.
- Complementariteit in de uitvoering van publieke taken door gemeente resp. door lokale maatschappelijke organisaties en individuele initiatiefnemers.
- Sociale cohesie in de lokale samenleving wordt bevorderd, alsmede de activering van bepaalde doelgroepen.

De veerkracht van de gemeentelijke organisaties om nieuwe strategische opgaven op te pakken is volgens sommigen goed op niveau, getuige de wijze waarop zij in staat zijn geweest om de decentralisatieoperatie in het sociale domein, uit te voeren. Er mag geconstateerd worden dat veel gemeenten blijkbaar (toch) in staat zijn een opgave van hoge complexiteit, goed te verwerken, alleen of in regionaal verband.

Bronnen mobiliseren

De samenwerkingsvormen die door gemeenten worden ontwikkeld om de bestuurskracht te verbeteren, hebben vaak als motief om meer en betere bronnen te mobiliseren voor het oppakken van maatschappelijke opgaven. Bronnen die vaak expliciet genoemd worden, zijn organisatorische

[47] Bijvoorbeeld de gemeenten op de Brabantse Wal

capaciteit voor zowel beleid als uitvoering, kennis en expertise, en in mindere mate lagere kosten cq. hogere efficiëntie in de uitvoeringstaken. Minder vaak wordt genoemd het creëren van verbinding met en draagvlak bij het lokale netwerk en triple helix-partners, als bron (middel) voor het verbeteren van hun bestuurskracht.

Voor wat de bestuurskracht van de ambtelijke organisatie zelf betreft is het werven en behouden van goed personeel een belangrijk aandachtspunt. De groei van de werkgelegenheid en het krapper worden van de arbeidsmarkt maakt het vooral voor kleine(re) gemeenten lastiger om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en voor langere tijd te binden. Het verloop van personeel van kleine(re) naar grote(re) gemeenten, en van grote(re) gemeenten naar andere publieke organisaties en de private sector, wordt als knelpunt genoemd om de capaciteit en professionaliteit van de ambtelijke organisatie van gemeenten, op een adequaat niveau te houden.
Gemeenten gaan op verschillende manieren om met de uitdaging inzake het personeelsbeleid. Sommige gemeenten zien schaalvergroting – door een ambtelijke fusie dan wel een herindeling – als dé manier om hun aantrekkelijkheid als werkgever te vergroten. Immers, grotere gemeenten kunnen meer salaris bieden (door een hogere inschaling). Er wordt ook aangenomen dat een grotere omvang van de gemeente, méér professionele uitdagingen voor de medewerkers kan bieden. Andere gemeenten trachten door bevoegdheden lager in de organisatie te leggen en meer vrijheidsgraden voor de medewerkers te creëren, hun aantrekkelijkheid als werkgever te vergroten.

7.2 Perspectief gemeenteraadsleden

Raadsleden zien regionale samenwerking zeker als manier om de kwetsbaarheden, zowel kwantitatief als kwalitatief, van de eigen gemeentelijke organisatie, te verkleinen. Echter, het loslaten van de zelfstandigheid en het mogelijk verliezen van de eigen identiteit kunnen (meer) regionale samenwerking tussen gemeenten in de weg staan, zo blijkt uit tal van recente voorbeelden die raadsleden aandragen. Tevens leidt de door hen gevoelde afname van de mogelijkheden voor controle, toezicht en directe invloed op samenwerkingsverbanden (zowel regionaal tussen gemeenten, als tussen gemeenten en triple helix partners) bij hen tot een ongemakkelijke en soms ook kritische houding te leiden, bijvoorbeeld over gemeenschappelijke regelingen.

Handelend vermogen
Om opgaven aan te gaan, wijzen raadsleden eerst op de uitvoeringskracht van lokale organisaties en vrijwilligers om opgaven aan te gaan. Dit versterkt het handelend vermogen. Met name in kleine(re) gemeenten wordt expliciet aandacht gegeven aan het ondersteunen van het lokale netwerk.
Maar ook regionale samenwerking tussen gemeenten wordt veelvuldig genoemd als manier om het handelend vermogen te verbeteren. Gezamenlijke inkoop, collectieve dienstverlening en 'shared services' zijn volgens raadsleden vanzelfsprekende constructies om de bestuurskracht van hun eigen gemeente te versterken.

Coördinerend vermogen
Raadsleden geven aan dat regionale samenwerking als manier voor het versterken van de lokale bestuurskracht zich vaak ver buiten hun directe gezichtsveld ontrolt. Dat geeft hen een ongemakkelijk gevoel; *"waar doen we als gemeente eigenlijk aan mee?"* en *"wat levert dat onze gemeente nu op?"* Dit ongemak leidt soms tot een kritische houding ten opzichte van het coördinerend vermogen van een samenwerkingsverband, met name als het gaat om de eigen belangen. Komen deze wel voldoende aan bod? Zijn ze in voldoende mate afgestemd met de belangen van de andere samenwerkingspartners? Dit zijn vragen die door raadsleden worden genoemd.

Lerend verbeteren
Het programma (V)KiB heeft het thema bestuurskracht goed op de agenda gezet en raadsleden gaan ervan uit dat dit thema voorlopig ook actueel zal blijven. De meeste raadsleden voorzien dat hun gemeente ook de komende tijd actief bezig zal zijn met het versterken van de bestuurskracht.
Raadsleden geven aan vaak op te grote afstand te staan van regionale samenwerkingsverbanden te staan om in te kunnen schatten of deze zich in de loop van de tijd verder professionaliseren en daarmee de lokale bestuurskracht van hun gemeente mede verbeteren.

Veerkracht
Raadsleden van de kleinere gemeenten merken op dat hun gemeentelijke organisatie soms niet veerkrachtig genoeg is om continuïteit in de dienstverlening en uitvoering te waarborgen. De geringe omvang van het ambtelijk apparaat leidt tot kwetsbaarheid om grotere opgaven aan te kunnen en/of (tijdelijke) tegenslag of onderbezetting, op te kunnen vangen. Bij grotere gemeenten speelt dit niet volgens de betreffende raadsleden. Men ziet de 'zwaarte' van sommige opgaven wel toenemen maar of regionale samenwerking met (vaak kleinere) gemeenten daarvoor de oplossing is, kan worden betwijfeld. Het op peil brengen en houden van de eigen gemeentelijke organisatie, wordt eerder als productieve oplossing gezien.

Bronnen mobiliseren
Raadsleden zijn zich er bewust van dat sommige maatschappelijke opgaven te omvangrijk zijn voor een productieve aanpak door hun eigen gemeentelijke organisatie alleen. Uitvoeringscapaciteit, lagere kosten en kennis worden genoemd als bronnen die men in samenwerkingsverbanden kan mobiliseren. Dat geldt vooral voor kleine(re) gemeenten die in regionale samenwerking en/of door een steviger relatie met een grotere centrumgemeente bestuurskracht verbeteren. Daarbij wordt door raadsleden van de grotere gemeenten geconstateerd dat de manier waarop zij deze 'dienstverlenende rol' invulling geven, soms erg nauw luistert. Enerzijds wordt naar grotere gemeenten gekeken om 'leiderschap te tonen', maar anderzijds mag dit niet lijken op 'de boel wel even overnemen', zo wordt opgemerkt. Soms helpt het om de vestiging van een regionaal samenwerkingsverband niet in de centrumgemeente, maar in een van de andere gemeenten te huisvesten. Dat lijkt minder wantrouwen jegens 'de grote stad' te geven en kan een impuls aan de betreffende gemeente geven.

7.3 Perspectief van triple helix partners

Over het algemeen zijn triple helix partners tevreden over het feit dat het thema bestuurskracht door de provincie is geagendeerd. Er worden tal van opgaven gesignaleerd die vragen om meer bestuurskracht van individuele gemeenten en meer afstemming en acties op het regionale, soms zelfs provinciale schaalniveau. De wijze waarop bestuurskracht is geagendeerd, in een programma dat met name gericht is geweest op aanpassing in de structuur (bestuurlijke en/of ambtelijke fusies), vindt men minder van belang. Men ziet echter wel dat deze aanpak in gemeenten en regio's tot veel emoties heeft geleid, die niet altijd in een productieve en efficiënte discussie hebben geresulteerd. Men blijft het liefste weg uit deze 'ratio – emotie' discussies tussen provincie en gemeenten.

Handelend vermogen
Triple helix partners kijken wisselend naar het handelend vermogen van gemeenten. Het realiseren van oplossingen gaat soms erg traag. Dit kan gelden voor oplossingen in werkprocessen, bijvoorbeeld in het verbeteren van de ICT voorzieningen. Doordat oplossingen ingrijpen op bestaande werkprocessen, wordt vaak gekozen voor stapsgewijze doorvoering. Maar deze traagheid geldt ook

voor oplossingen voor maatschappelijke opgaven. In samenwerkingen zijn vaak tegengestelde belangen, waardoor oplossingen niet optimaal zijn of concrete acties uitblijven.

Daarnaast is de professionaliteit kwaliteit en de samenwerkingsbereidheid van de betrokken personen, bij gemeenten en bij de provincie, een belangrijke conditie van vertrouwenwekkende en werkbare relaties. Dat wordt te vaak onderschat.

Triple helix partners merken ook dat het handelend vermogen en slagkracht afhankelijk is van de (sub-)regionale samenstelling. Regionale slagkracht van kleinere gemeenten is vaak afhankelijk van de capaciteit van grotere gemeenten in die regio. Daarmee is het vermogen om opgaven te realiseren afhankelijk van de capaciteit van grotere gemeenten.
Opschaling kan het handelend vermogen enerzijds beperken en bemoeilijken. Grotere gemeenten kennen vaak een hiërarchische structuur waar meer controle heerst. Daardoor verlopen processen soms log en traag waardoor processen langzamer verlopen. Ook leiden 'opgeschaalde' samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Brainport met 21 gemeenten), tot veel afstemming en 'bestuurlijke drukte', waardoor het handelend vermogen onder druk komt te staan. Anderzijds wordt erop gewezen dat opschaling in de samenwerking tussen gemeenten nodig is omdat veel opgaven op regionale schaal tot uiting komen, zoals vestigingsklimaat en bedrijventerreinen, arbeidsmarkt en (beroeps)onderwijs, en de meer specialistische zorg- en hulpverlening.

Coördinerend vermogen
Concreet afstemmen van activiteiten of programma's is soms lastig. Notities en/of toekomstvisies worden steeds meer geschreven voor de verre toekomst. Documenten zijn daardoor soms veel te abstract, omdat men nog niet goed kan inschatten hoe thema's en vraagstukken zich zullen ontwikkelen. De vraag 'wat stemmen we nu eigenlijk onderling af' op regionaal niveau blijkt daardoor lastig te beantwoorden te zijn.

In de samenwerking tussen gemeenten maar ook tussen gemeente en ketenpartners, zit geen nadrukkelijke hiërarchie. De samenwerking is daardoor redelijk vrijblijvend van aard, zonder concrete 'zakelijke' afspraken. Wanneer afspraken en taken/afspraken niet worden nagekomen (door gebrek aan capaciteit), wordt men door een gebrek aan duidelijke hiërarchie niet echt aangesproken. Sturing en vormgeving door de provincie in zulke samenwerkingsnetwerken is wenselijk om deze effectiever te maken.

Door triple helix partners wordt gepleit voor 'meer eenheid in beleid' tussen gemeenten. Coördinatie van beleid tussen gemeenten maakt regionale samenwerking met hen gemakkelijker. Nu moeten triple helix partners bij elke gemeenten afzonderlijk ontdekken hoe hun beleid uitwerkt. Dat kost tijd en energie en verlaagt de regionale slagkracht. Als geslaagd voorbeeld wordt genoemd het RRO (Ruimtelijk Regionaal Overleg) waarin de ruimtelijke ontwikkeling tussen gemeenten op regionaal wordt besproken en afgestemd.

De triple helix partners constateren dat de nadruk op herindeling als voornaamste manier om de bestuurskracht te verbeteren, niet productief is om verbeterde samenwerking op regionaal niveau te organiseren. Sommigen merken op dat, door in te zetten op de structuurdiscussie, de bereidheid om samen te werken tussen gemeenten in een regio, eerder is gefrustreerd dan gestimuleerd. Samenwerking vanuit vitale coalities met subsidiariteit als leidraad werkt juist beter: welke kansen en/of problemen doen zich voor en hoe kan daarop worden samengewerkt? Daarvoor is herindeling niet (altijd) nodig. Door niet direct in te zetten op herindeling ontstaat er op bestuurlijk-politiek niveau

meer 'ontspanning' tussen gemeenten. Het afstemmen van activiteiten en kansen kan daardoor beter verlopen. De provincie zou daarom breder moeten kijken dan alleen naar het herindeling om bestuurskracht te bevorderen.

Bestuurskracht gaat verder dan samenwerking tussen alleen gemeenten en provincie maar krijgt juist vorm en inhoud door regionale samenwerkingsnetwerken. Kanttekening daarbij is wel dat deze netwerken soms te vrijblijvend zijn. Men doet mee tot het moment het dat het beter uitkomt (even) niet mee te werken. Op zulke momenten is er geen sprake van vitale coalities. Daarom moeten er ook zakelijke afspraken gemaakt worden die grensoverschrijdend zijn, ook naar maatschappelijke partners toe. De provincie zou een rol kunnen spelen in de sturing en verbinding. Netwerken in Brabant hebben naast een positieve ook een negatieve connotatie. Samenwerkingen in netwerken kunnen partijen binnen- en buitensluiten. Meer actieve regie op de negatieve werking die buitensluiten kan hebben, kan bijdragen aan vitalere samenwerkingsverbanden.

Lerend verbeteren

Maatschappelijke partijen geven aan het belang te zien om het thema bestuurskracht op de agenda te houden. Zonder teveel vrijblijvendheid moet worden nagedacht over de mogelijkheden om dit ook in de toekomst op de agenda te houden. Daarin is een rol weggelegd voor de provincie. Focus zou moeten liggen op hoe regio's van elkaar kunnen leren. Suggesties daarvoor is om bijvoorbeeld een aantal keer per jaar werkbijeenkomsten te organiseren. Gemeenten moet niet gevraagd worden nieuwe rapportages op te stellen maar gestimuleerd worden om onderzoeksbudgetten beschikbaar te stellen om kennis- en onderwijsinstellingen mee te laten denken en werken aan (deel)thema's.

Regio's leren steeds meer van elkaar. Professionalisering en bij 'elkaar in de keuken kijken' zijn daarin een belangrijke factor. Samenwerking en afstemming van de aanpak van opgaven op verschillende domeinen (bijv. zorg), gaat daardoor steeds beter. Wel is op kleinschaliger niveau (wijkniveau) soms nog sprake van een specifieke, individuele aanpak waardoor verschillen in effectiviteit blijven ontstaan. Het stimuleren van de samenwerking en kennisuitwisseling tussen regionale organisaties kan hen meer sturing geven op het voorkomen van deze verschillen.

Veerkracht

Triple helix partners zien dat gemeenten op sommige dossiers blijk gegeven van voldoende veerkracht. Met name de manier waarop zij de decentralisatie in het sociaal domein hebben uitgevoerd, verdient waardering. Het laat zien dat gemeenten met hun lokale netwerk goed in staat zijn grote operaties tot een goed eind te brengen. Tegelijkertijd constateren sommige triple helix partners dat decentralisaties geleid hebben tot verschillende procedures en het ontbreken van een dezelfde werkwijze bij de gemeenten waarmee ze samenwerken. Dit leidt tot een toename van administratieve taken voor triple helix partners. Tekorten, zowel financieel als menskracht, zijn daarbij opgelopen terwijl de vraag niet minder is geworden. Men vraagt zich tevens af of de veerkracht van gemeenten even groot is bij niet-opgelegde opgaven.

Naast intergemeentelijke samenwerking worden de regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en hun triple helix-partners gekenschetst als veerkrachtige coalities, die goed in staat zijn om nieuwe opgaven op te pakken. Deze coalities gaan verder dan de structuurdiscussies die in het programma (V)KiB centraal stonden. Voor een veerkrachtig bestuur is het nodig dat 'de overheid' ook op lokale schaal aanwezig en bereikbaar is. Dat geldt voor zorg- en hulpverlening maar ook voor ondernemers. Er zou op lokaal niveau iets van een front office moeten zijn; de back office kan dan op een hoger schaalniveau georganiseerd worden.

Bronnen mobiliseren

Triple helix partners zien dat het vermogen om bronnen te mobiliseren verschilt per gemeente. Een belangrijke factor daarbij is de omvang van de gemeente. Deze kan bepalend zijn voor het vermogen van een gemeente om zijn voornaamste bron, goede werknemers, vast te houden of aan te trekken. Kleinere gemeenten kunnen vaak minder betalen dan de grotere. Goede werknemers zijn, ondanks dat zij inhoudelijk soms hetzelfde werk doen, vaker geneigd naar de grotere gemeenten over te stappen. Gevolg daarvan is dat grotere gemeenten taken van de kleinere gaan uitvoeren omdat men meent 'dat men daar het juiste en voldoende personeel voor heeft'. Een ambtelijke fusie kan voor sommige gemeenten dus een goede zaak zijn voor het mobiliseren van menskracht en kennis.

Een nadeel van grote(re) gemeenten is dat ze vaak wat 'langere interne lijnen' hebben dan kleinere gemeenten. Daar zijn de beschikbare bronnen vaak sneller vrij te maken waardoor de daadkracht groter is en men sneller initiatieven van de grond krijgt.

Geld wordt vaak als meest belangrijke meetinstrument gehanteerd om te bepalen of iets haalbaar en uitvoerbaar is. Maar de nadruk op de financiën staat vaak de vraag in de weg hoe vanuit de maatschappelijke opgave middelen gemobiliseerd kunnen worden. Een vaak onderschatte bron voor verbetering van de bestuurskracht op regionaal niveau, is het beschikken over de juiste contacten en relaties. Van oudsher zijn er structuren en samenwerkingsverbanden in de regio. Zoals gezegd kan de verbondenheid van samenwerkingen ook leien tot buitensluiting en is het lastig voor sommige partijen om een actieve rol te spelen in de regio. De provincie zou meer mogen inzetten om deze partijen beter in positie te brengen om aan te sluiten in de regionale samenwerkingsverbanden.

Overige

De gemeentelijke discussie over samenwerking is vaak niet op inhoudelijk niveau maar gaat meer over 'wie wat moet doen'. Het behalen van feitelijke doelstellingen staat daarbij niet voorop maar de discussie is vaak politiek en financieel geladen, met een focus op controle en resultaat. Triple helix partners pleiten ervoor om maatschappelijke thema's als uitgangspunt te nemen voor het verder versterken van de bestuurskracht van Brabantse gemeenten. Meestal kan men elkaar op inhoudelijke opgaven wel goed vinden, zowel tussen gemeenten als tussen gemeenten en triple helix partners en provincie. Thema's als toekomst veehouderij, vitaal platteland, mobiliteit, bruisende binnensteden, beroepsonderwijs en energietransitie vragen om meer geïntegreerd beleid en verdere versterking van de bestuurskracht. De triple helix partners adviseren de provincie en gemeenten dan ook te zoeken naar een manieren waarop er meer maatschappelijke initiatieven tot stand kunnen komen (bottom up) die gefaciliteerd kunnen worden van bovenaf. Inzetten op het vergroten van vertrouwen en transparantie in het maatschappelijke middenveld is van belang.

H8. Observaties over de bestuurskracht van Brabantse gemeenten

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten stapsgewijs in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van ons analysekader van bestuurskracht, zoals gepresenteerd in H2. De bestuurskracht bij de start van het programma (V)KiB – de T0-meting – is in H5 in beeld gebracht door de analyse van de commissie Huijbregts in het analysekader te plaatsen. Vervolgens is de huidige bestuurskracht – de T1-meting – in beeld gebracht in H6 en H7. Dit omvat zowel een zelfbeoordeling van de gemeenten uit een vragenlijst onder burgemeesters, een verdieping hier op vanuit interviews met gemeentesecretarissen en met gemeenteraadsleden, en een beoordeling vanuit de ketenpartners.

In dit hoofdstuk vergelijken we de resultaten van de T0 en de T1 meting, en komen we tot observaties over de bestuurskracht van Brabantse gemeenten. We vatten onze observaties als volgt samen:
(1) Brabantse gemeenten hebben verschillende varianten cq. 'smaken' ontwikkeld in het versterken van hun bestuurskracht;
(2) de Brabantse gemeenten zijn redelijk positief over hun bestuurskracht, maar hebben ook specifieke zorgen;
(3) gemeenten hebben in het programma (V)KiB een nadruk ervaren op de keuze van smaak en minder op de bijdrage van verschillende smaakcombinaties aan lokale bestuurskracht;
(4) voor het versterken van bestuurskracht is behoefte te focussen op maatschappelijke opgaven en te werken vanuit goede relaties.

8.2 Brabantse gemeenten hebben verschillende smaken ontwikkeld in het versterken van hun bestuurskracht

In het onderstaande overzicht zijn zes smaken weergeven die blijkens het onderzoek het meest bij de Brabantse gemeenten voorkomen: professionaliseren van de ambtelijke organisatie, versterken van het lokaal netwerk, samenwerking in informele netwerken, samenwerking in geformaliseerde entiteiten, ambtelijke fusie, en bestuurlijke fusie. We spreken hier bewust van 'smaken'. Gemeenten kiezen namelijk op basis van de lokale context en dynamiek passende smaken. Dat is nooit één smaak, maar altijd een smaakcombinatie die niet precies in een hokje te stoppen is.

Smaken	Omschrijving	Voorbeelden
Professionaliseren ambtelijke organisatie	Gemeenten investeren structureel en gestructureerd in het professionaliseren van de eigen ambtelijke organisatie, door doelbewust HR-beleid en vernieuwing van organisatorische werkprocessen en -procedures.	• Andere typen functies gericht op verbinden en samenwerken • Bevoegdheden lager in de organisatie • Werken vanuit de bedoeling waardoor meer vrijheidsgraden ontstaan
Versterken lokaal netwerk	Gemeenten spannen zich in om lokale netwerken blijvend te versterken en te activeren, door taken, verantwoordelijkheden en soms ook middelen over te dragen aan maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers (burgers en	• Lokale publiek-privaat-maatschappelijke netwerken inzake (thuis- en mantel-) zorg, onderwijs en (sociale) activering

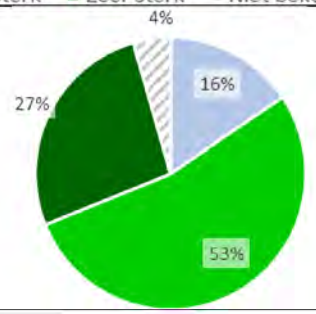
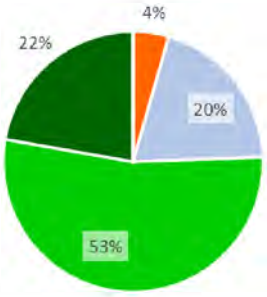
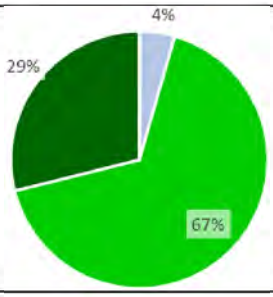
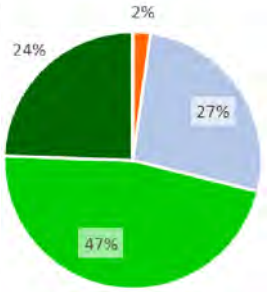
Smaken	Omschrijving	Voorbeelden
	ondernemers) en met hen op basis van gelijkwaardigheid te communiceren over de uitvoering van deze taken.	
Samenwerking in informele netwerken	Samenwerking tussen gemeenten en vaak ook ketenpartners, private partijen en kennispartijen rond een opgave of gebied. Partijen spreken elkaar over prioriteiten en acties. Deze netwerken hebben een relatief lage organisatiegraad. Soms wordt een kleine begroting en ambtelijke ondersteuning georganiseerd.	• Vlaams-Nederlandse Delta (internationaal) • As50 samenwerking (sub-regionaal) • Deltaprogramma Rivieren-Maas (programma) • Samenwerking rond realisatie internationale campus Eindhoven (project)
Instellen van gemeenschappelijke regeling en/of rechtspersoon	Formalisering van de samenwerking door het instellen van gemeenschappelijke regeling, stichting of andere vormen. Kenmerkend hiervoor is de oprichting van een entiteit die optreed namens de partijen. Hiermee wordt de relatie tussen de partijen en richting de entiteit formeel gedefinieerd. Deze entiteit heeft een eigen begroting en vaak ook eigen personeel.	• Omgevingsdiensten • Veiligheidsregio's • GGD-en • Stichting AgriFood Capital • Werkplein Hart van West-Brabant • GR Peelgemeenten • Belastingsamenwerking BSOB en BWB
Ambtelijke fusie	De ambtelijke organisaties van regionaal samenwerkende gemeenten gaan op in één ambtelijk apparaat dat ten dienste staat van de colleges en raden van de aangesloten gemeenten.	• ABG-organisatie als ambtelijke fusie van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen • CGM-organisatie als ambtelijke fusie van Cuijk, Grave, en Mill en Sint Hubert • MijnGemeenteDichtbij als ambtelijke fusie van Boxtel en Sint Michielsgestel
Bestuurlijke fusie (herindeling)	De gemeenten worden heringedeeld en vormen samen één nieuwe, samengestelde gemeente met één college, één gemeenteraad en één ambtelijke organisatie.	• Gemeente Meierijstad als fusie van Schijndel, Sint Oedenrode en Veghel. • Gemeente Altena als fusie van Aalburg, Werkendam en Woudrichem. • Opsplitsing gemeente Maasdonk naar Den Bosch en Oss.

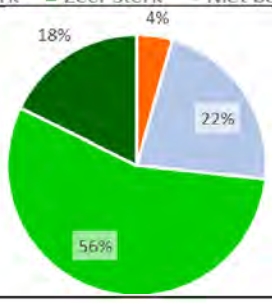
Het bovenstaande overzicht is tot stand gekomen door clustering van de vormen van samenwerking die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. We doen geen normatieve uitspraken over de effectiviteit van de onderscheiden smaken; dat hebben we niet onderzocht. Geen van de ontwikkelde smaken is een garantie voor versterking van de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten. Veelal combineren gemeenten per inhoudelijke opgave, enkele smaken bij het versterken van hun bestuurskracht.

8.3 De Brabantse gemeenten zijn redelijk positief over hun bestuurskracht, maar hebben ook specifieke zorgen

Over de gemeentelijke bestuurskracht anno 2018 zijn de Brabantse gemeenten redelijk positief. In de zelfbeoordeling geeft het merendeel van de Brabantse burgemeesters aan goed gesteld te staan voor de aanpak van de huidige en toekomstige opgaven. Tegelijkertijd uiten de burgemeesters via de vragenlijst en de secretarissen via de interviews ook specifieke zorgen. Voorbeelden van deze

specifieke zorgen zijn samenwerkingen die slagkracht missen, de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, het zoeken van een nieuwe identiteit na een ambtelijke fusie, en herindelingen die alle energie en enthousiasme uit samenwerkingen opslurpen.

	Gemiddelde score Brabantse gemeenten (vragenlijst, n=45) Zeer zwak · Zwak · Neutraal Sterk · Zeer sterk · Niet bekend	**Kansen en zorgen uit vragenlijst en interviews**
Handelend vermogen		Kansen • Samenwerking verbeterd handelend vermogen • Opgaven-gestuurd werken Zorgen • Voldoende slagvaardigheid hebben in samenwerkingen om opgaven aan te pakken • Democratische legitimiteit van opgaven en oplossingen die in gemeenschappelijke regelingen of rechtspersonen worden bepaald
Coördinerend vermogen		Kansen • Gemeenten zijn in staat effectief te handelen in lappendeken van samenwerkingen • Ambtelijke fusies kunnen coördinerend vermogen stimuleren Zorgen • Noodzaak om regelmatig te kijken of samenwerkingen nog toegevoegde waarde hebben • Herindelingen zorgen voor minder energie en meer frustraties in samenwerking
Lerend verbeteren		Kansen • Het werkt goed om visie voor (V)KiB te combineren met strategische (uitvoerings)agenda • Er wordt steeds meer geleerd tussen (sub-)regio's Zorgen • Bij ambtelijke fusies gaat veel kennis, capaciteit en motivatie verloren
Veerkracht		Kansen • Samenwerking met lokaal netwerk (burgers, ondernemers) legt duurzame basis voor lokale bestuurskracht • Decentralisaties hebben meer veerkracht laten zien dan vooraf verwacht Zorgen • Bestuurskracht wordt steeds meer afhankelijk van samenwerkingen en daarmee van commitment van samenwerkingspartners

	Gemiddelde score Brabantse gemeenten (vragenlijst, n=45) Zeer zwak Zwak Neutraal Sterk Zeer sterk Niet bekend	Kansen en zorgen uit vragenlijst en interviews
Bronnen mobiliseren		Kansen • Aantrekkelijke werkgever zijn door professionalisering, schaalgrootte of vrijheidsgraden Zorgen • Werven en behouden goed personeel • Financiële zorgen en toename administratieve last bij aantal gedecentraliseerde taken

8.4 Gemeenten hebben in het programma (V)KiB een nadruk ervaren op de keuze van smaak en minder op de bijdrage van verschillende smaakcombinaties aan lokale bestuurskracht

In ons onderzoek wordt duidelijk dat er geen beste smaak, meest effectieve smaak of meest legitieme smaak is. In Brabant zien we voor elke smaak gemeenten waar de bestuurskracht is vergroot, maar net zo goed gemeenten waar dezelfde smaak niet tot een positieve bijdrage aan de bestuurskracht heeft geleid. Dit betekent dat het versterken of verzwakken van de bestuurskracht niet alleen afhangt van de keuze van de smakencombinatie. Veel belangrijker dan de keuze is de uitwerking en uitvoering van de smaak in de eigen context van een gemeente. Gemeenten blijken goed in staat te zijn hun eigen complexe smakencombinaties, bedoeld om hun slagkracht op niveau te houden, te blijven overzien.

In het programma (V)KiB lag de nadruk vooral op de keuze van een smaak om bestuurskracht te versterken. Zowel in de start van het programma met commissie Huijbregts als in de gesprekken tussen provincie en gemeenten over de gemeentelijke visie als in de algemene communicatie, stond het maken van keuzes centraal. Daarbij hebben gemeenten in het programma (V)KiB de aandacht voor de verschillende smaken verschillend ervaren. Zo voelde men onderwaardering voor de smaken professionalisering ambtelijke organisatie en versterken lokaal netwerk. In het programma werd het wel genoemd als ontwikkeling, maar naar het gevoel van de gemeenten werd dit door de provincie niet als relevant gezien voor de bestuurskracht. De Brabantse gemeenten zien beide smaken wel degelijk als een bijdrage aan de lokale bestuurskracht omdat het hen in staat stelt maatschappelijke opgaven, effectief aan te pakken.

Voor gemeenten is samenwerking in netwerken en regio's een blijvende zoektocht. In het programma (V)KiB was soms aandacht voor de dilemma's die gemeenten in deze samenwerkingen tegenkomen (zie bijvoorbeeld enkele inspiratiestudies en themaonderzoeken). Het programma heeft echter nauwelijks geleid tot nieuwe antwoorden of innovaties vanuit de provincie, ondanks het laten uitvoeren van externe onderzoeken op dat thema. Daarmee een goede samenwerking voor de aanpak van gesignaleerde opgaven, vooral een gemeentelijke zoektocht gebleven, waarin de gemeenten een partnerschap vanuit de provincie misten.

De smaken ambtelijke en bestuurlijke fusie zijn veel aan de orde gekomen in het programma (V)KiB. Gemeenten en dan zeker de kleinere gemeenten hebben vaak in gesprekken een onuitgesproken

voorkeur van de provincie voor bestuurlijke fusie ervaren. Zodra één van deze smaken aan de orde is, lijken alle andere smaken buiten beeld te raken.

Gemeenten hebben minder 'gevoel' bij de inspanningen die de provincie binnen het (V)KiB-programma heeft geleverd. Zo zijn de verschillende inspiratiestudies en themaonderzoeken niet als kennisbronnen vanuit (V)KiB herkend. Dat geldt evenzeer voor de bestuurlijke bijeenkomsten die in de loop van het programma zijn georganiseerd. Een mogelijke verklaring is dat 'de echo's van de startperiode van het programma, de bestuursscan van de commissie Huijbregts en het bijbehorende bestuurlijke geluid van de provincie uit die tijd, nog naklinken in het verdere verloop van het (V)KiB-programma. De provincie lijkt er niet in geslaagd te zijn het meer genuanceerde geluid dat gaandeweg (V)KiB ontstond, beter te communiceren. Het lijkt er tevens op dat gemeenten 'zijn blijven hangen' in de eerste signalen die men ontving bij aanvang van het (V)KiB-programma.

8.5 Voor het versterken van bestuurskracht is behoefte te focussen op maatschappelijke opgaven en te werken vanuit goede relaties

Bij de Brabantse gemeenten zien we dat lokale bestuurskracht vooral wordt versterkt wanneer gemeenten kijken vanuit de inhoudelijke opgaven vanuit de hele samenwerkingsketen én wanneer goede relaties aanwezig zijn. Maatschappelijke opgaven mobiliseren en enthousiasmeren gemeenten en andere partijen, zoals triple helix partners. Dit is veel krachtiger dan het *"eindeloos praten over samenwerking in plaats van het doen"*, dan het *"governance circus"*, zoals het door sommigen werd genoemd. In het programma (V)KiB is dit geprobeerd via de gemeentelijke visies waarbij opgaven centraal stonden. Dit hebben gemeenten gewaardeerd en in dat opzicht heeft het programma effect gehad. Daar waar de provinciale insteek was om dit inhoudelijke gesprek te voeren, werden de gesprekken door gemeenten vooral ervaren als overschaduwd door structuurdiscussies. Deze discussies maken het voor triple helix-partners moeilijker om aangehaakt te blijven bij samenwerking rond inhoudelijke opgaven. In de netwerksamenleving is het belangrijk dat deze inhoudelijke opgave vanuit de gehele keten komt. Juist het betrekken van opgaven en vragen van andere partijen vormt een trigger om daadwerkelijk aan de slag te gaan met het vergroten van de lokale bestuurskracht.

Daarnaast zijn goede relaties een onmisbare basis om gezamenlijk bestuurskracht te versterken. Bestuurskracht en alle smaken van professionalisering tot samenwerking of fusie, zijn gevoelige onderwerpen. Het gaat over delen, gunnen, vertrouwen. We zien dat de door de Brabantse gemeenten ervaren ongelijkwaardigheid, kan leiden tot verstoorde verhoudingen en wantrouwen. Dat kan zoektocht van gemeenten om hun bestuurskracht te verbeteren, onder druk zetten ongeacht de smaakcombinatie die gekozen wordt. Het daadwerkelijk werken aan bestuurskracht vereist een basis van relatie; relatie tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en provincie, tussen alle betrokken partijen. Daarbij moet aangetekend worden dat 'relatie' en 'partnerschap' wederkerige termen zijn; het moet van twee kanten komen.

H9. Bestuurskracht als gespreksthema; een goede stap is gezet – reflectie door Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Het is zinvol dat de provincie programma's als (Veer)Krachtig Bestuur inzet. Het is in de huidige samenleving waarin mensen en kapitaal vooral toestroomt naar die plekken die er het meest toe doen, voor alle plekken op aarde van groot belang om attractief te zijn en een krachtig bestuur is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Daarbij neem ik ook waar dat de vraag wie dan dat krachtige bestuur moet zijn een steeds meervoudig antwoord krijgt. Tijdens de verzorgingsstaat lag de nadruk op de STAAT. Ondertussen is de positie van de rijksoverheid minder dominant geworden. Veel zaken zijn gedecentraliseerd (zoals in het sociale domein) of juist doorgeschoven naar het hogere schaalniveau van de EU (zoals in het financieel-economische domein). Maar als het zwaartepunt verschuift naar een van de schaalniveaus, betekent dat allerminst dat het andere niveau niet meer meedoet.

Eigenlijk zie je een verschuiving van een bestuurlijke aanpak waarin de overheidsschalen relatief in autonomie (subsidiariteit wordt dat wel genoemd) hun werk doen, naar een situatie waarin het handelen van alle overheden sterk met elkaar vervlochten raakt. En dat vinden overheidsorganisaties en hun politieke en bestuurlijke top lang niet altijd prettig om te erkennen. Er is een zeker verlangen te zien naar 'autonomie'. Dat geldt voor de helft van de bevolking van de UK, die gelooft dat het doorknippen dan de banden met de EU ervoor zorgt dat *'we get our country back'*.

Regelmatig zien we ook in de relatie tussen gemeenten en provincies en zekere ontevredenheid en onwelwillendheid. Ook gemeenten onderling kennen dat patroon. Sommigen hebben een efficiënte gezamenlijke uitvoeringsorganisatie opgetuigd, maar stappen er dan toch weer vanaf omdat de betreffende Raad liever zelf beslist wat die organisatie doet: we hebben weer zeggenschap over onze eigen sociale dienst o.i.d. Na lezing zie ik dat ook dit rapport doordesemd is van deze ambivalente. Het hele pallet van 'Waar bemoeit de provincie zich mee' tot 'Waarom pakken ze niet meer door' komt voorbij.

De provincie kan het in dit soort zaken nooit goed doen verzucht een van de respondenten. Ik denk dat dit wel klopt. Maar we moeten het ook niet zwaarder maken dan het is. Ook bestuurders op andere schaalniveaus hoor ik deze verzuchting wel slaken. En dat is ook logisch. Juist in een gelaagd overheidsveld waarin iedere laag een deel heeft van de oplossing (denk bijvoorbeeld aan de energietransitie) en de vraag of de oplossing er echt komt, vooral afhangt van hoe betrokkenen samenwerken met de gezamenlijke verantwoordelijkheid van die oplossing. En dat terwijl men er tegelijkertijd intern vooral op afgerekend wordt wat je er voor jouw eigen organisatie uithaalt. Dat leidt tot spanningen die nooit verdwijnen en steeds weer hanteerbaar gemaakt moeten worden.

Binnen deze context heeft de provincie met (Veer)Krachtig Bestuur een steen in de vijver gegooid. Het is moedig om te evalueren wat de steen heeft bewerkstelligd. Probleem van dit soort evaluaties is wel dat (1) er tegelijkertijd ook andere stenen worden gegooid waardoor golven van de ene steen versterkt of verzwakt worden, (2) dat sommigen pas naar de golfjes in de vijver kijken als de steen al is gegooid en daarom geen link meer leggen tussen veranderingen en de steen en (3) dat oordelen nogal eens gekleurd zijn door vooroordelen over elkaar die vooraf al bestonden en die zoeken naar bevestiging.

In dat opzicht kan ik de resultaten wel begrijpen. Gemeenten die al bezig waren met verrijking van hun agenda via toekomstvisies zien een programma als (Veer)Krachtig Bestuur als een steuntje in de rug, wat het ook is. En gemeenten die niet zoveel zin hebben ervaren het programma dan al gauw als bemoeizin en al helemaal als je die bemoeizin ziet als een verhulde poging tot gemeentelijke samenvoeging. Dat speelt natuurlijk altijd mee op de achtergrond en leidt vrijwel steeds tot 'hakken in het zand'. De meest dominante conclusie van het rapport dat het verschil in bestuurskracht vooral te maken heeft met wat genoemd wordt de 'uitvoering van deze smaken' (citaat uit conclusies) en wat ik zou noemen de mate waarin de gemeente signalen van buiten kan omhelzen en benutten voor de eigen professionalisering, lijkt me logisch en begrijpelijk.

Dat er stevige perceptieverschillen zijn over de redenen om het programma in te zetten is ook te begrijpen. Zodra 'herindeling' genoemd wordt, zelfs al is het in de marge, ontstaat snel beeldvorming die leidend wordt voor de bejegening van het programma. En het probleem bij beeldvorming is dat je deze niet kunt bestrijden met feiten. Deze evaluatie geeft mij een indruk van deze onderlinge beeldvorming en geeft mij ook de indruk dat deze beeldvorming niet altijd helpt om productief te worden. De beeldvorming lijkt mij wel een mooi startpunt voor een volgende ronde om tot een betere rollenspel tussen provincie en gemeenten te komen.

Om het thema bestuurskracht ook in de toekomst op de bestuurlijke agenda in Brabant te houden, zou de provincie in haar aanbod zichzelf ook de maat kunnen willen laten nemen. Ook zou er veel meer aandacht kunnen zijn voor waar er wel en waar er geen productieve relaties bestaan tussen provincie en gemeenten. Ik zou het ook wel mooi vinden om hierbij ook de rol van rijkspartijen in de regio mee willen nemen. Want uiteindelijk gaat bestuurskracht anno 21ste eeuw toch vooral om het vermogen om snel te schakelen tussen schalen en elkaar daarin sterker maken. En natuurlijk mag daarin ook gehangen worden aan het eigenbelang, maar niet als doel, maar als randvoorwaarde voor samenwerking. Gemeenten en provincies die dat durven en doen, staan sterk.

H10. Conclusies en vooruitblik

10.1 Conclusies

In het onderzoeksplan dat ten grondslag lag aan de uitvraag van het onderzoek is een aantal retrospectieve vragen geformuleerd. Deze vragen zijn geclusterd in drie hoofdvragen (zie §1.1): (1) Welke keuzes hebben gemeenten gemaakt in het versterken van hun bestuurskracht gedurende het programma (V)KiB en welke invloed heeft dit gehad op de gemeentelijke bestuurskracht? (2) Wat is de rol van de provincie en de invloed van het programma (V)KiB geweest op het agenderen en versterken van bestuurskracht? (3) Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen rond het thema bestuurskracht in Brabant zich ontwikkeld in het programma (V)KiB?

Vraag 1. Welke keuzes hebben gemeenten gemaakt in het versterken van hun bestuurskracht gedurende het programma (V)KiB?

De Brabantse gemeenten zijn zelfbewust van hun positie, opgaven en agenda. De Brabantse gemeenten hebben verschillende 'smaken' voor versterking van hun bestuurskracht ontwikkeld. Sommige gemeenten kiezen bewust om rond maatschappelijke opgaven het lokale netwerk te activeren of regionale samenwerking te zoeken. Andere gemeenten maken de afweging om in ambtelijke of bestuurlijke fusie samen te gaan om zo de bestuurskracht te versterken. Over hun huidige bestuurskracht zijn Brabantse gemeenten redelijk positief, maar er zijn wel degelijk specifieke zorgen. Toename van bestuurskracht is niet toe te wijzen aan specifieke regio's of specifieke 'smaken'. In dat opzicht laat dit onderzoek geen enkelvoudige 'smaak' zien die de garantie biedt om het meest effectief en legitiem bepaalde opgaven aan te pakken.

Door de gemeenten werd een sterke nadruk op één smaak in het programma (V)KiB ervaren, namelijk versterking van de bestuurskracht door 'structuuroplossingen'. Ook gedurende het programma heeft de nadruk gelegen op regio's waar herindeling mogelijk aan de orde zou komen. Andere regio's evenals centrumgemeenten werden min of meer ongemoeid gelaten. In het programma (V)KiB was nauwelijks aandacht voor kwaliteitsverbetering van samenwerkingen. Ook op de momenten dat gemeenten daadwerkelijk worstelden met hun bestuurskracht – bijvoorbeeld wanneer samenwerkingsverbanden uit elkaar vallen of menskracht voor strategische opgaven ontbreekt – is de provincie vaak niet aanwezig. Dit tezamen zorgt ervoor dat gemeenten weinig provinciale waardering hebben ervaren voor de verschillende 'smaken' waarop zij geprobeerd hebben hun bestuurskracht te versterken, anders dan door gemeentelijke herindeling.

Vraag 2. Wat is de rol van de provincie en de invloed van het programma (V)KiB geweest op het agenderen en versterken van bestuurskracht?

Van belang is om aan te geven dat de verschillende inspanningen die door de provincie zijn geleverd binnen het (V)KiB-programma, slechts ten dele als zodanig door de gemeenten zijn herkend en gewaardeerd. Het agenderen van het thema bestuurskracht en de oproep om gemeentelijke toekomstvisies te maken, zijn van invloed geweest op de beweging die gemeenten hebben gemaakt naar meer bezinning op hun bestuurskracht.

Het zelfbewustzijn van de Brabantse gemeenten gaat gepaard met weinig urgentie voor het provinciale programma voor versterking van lokale veerkracht. Desondanks is het gelukt om in het

programma (V)KiB bestuurskracht als thema duidelijk op de agenda van de Brabantse gemeenten te zetten. Met name het opstellen van de toekomstvisies – vanuit de opgaven en samen met publieke, private en maatschappelijke partijen – wordt positief gewaardeerd. Sommige gemeenten waren hier al mee bezig ten tijde van de oproep door de provincie, anderen zijn daartoe door het programma gestimuleerd.

Naast deze toekomstvisies, enkele gesprekken en brieven, hebben gemeenten weinig direct gemerkt van het programma. Daar waar de provincie heeft geprobeerd een programma neer te zetten, is er volgens gemeenten nauwelijks sprake van een echt programma. Over de doelen van het programma (V)KiB en de middelen die daaraan bijdragen, werd weinig expliciet gesproken en de beelden tussen provincie en gemeenten bleven gedurende het programma verschillen.

Vraag 3. Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen rond het thema bestuurskracht in Brabant zich ontwikkeld in het programma (V)KiB?

In het programma (V)KiB was de provincie volgens gemeenten vooral de toezichthouder op afstand. Die perceptie wordt gevoed door het gevoel bij gemeenten geen deelgenoot en partner te zijn in het denkproces rondom (V)KiB. Dit gevoel is versterkt door de formele wijze van communiceren in brieven en kennisrapporten. De rol van toezichthouder is door de provincie onvoldoende gecombineerd met dialoog, ondersteuning en partnerschap. Tegelijkertijd is het belangrijk op te merken dat de ongelijkwaardigheid niet alleen tussen provincie en gemeenten speelde. Ook tussen de B5-gemeenten onderling, en tussen de (middel)grote centrumgemeenten en kleinere gemeenten wordt ongelijkwaardigheid ervaren. Binnen gemeenten wordt ongelijkwaardigheid in informatie en beïnvloedingsmogelijkheden ervaren in de relatie tussen college en gemeenteraad wat betreft samenwerkingen en gemeenschappelijke regelingen.

Naast de ervaren ongelijkwaardigheid, was de rol van de provincie in het programma (V)KiB voor gemeenten onduidelijk. Gemeenten proefden zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk, voorkeuren voor verschillende doelen met het programma. Hierover werd niet expliciet gesproken. Dit creëerde onzekerheid en onduidelijkheid bij gemeenten, waardoor zij niet het vertrouwen voelden om zwakten, opgaven en mogelijke oplossingen te delen met de provincie.

10.2 Vooruitblik: kansen voor vervolg

Na afronding van het programma (V)KiB in het voorjaar van februari 2019, is het aan gemeenten en provincie om het versterken van de lokale bestuurskracht opnieuw te agenderen als gesprekstheme. Het daadwerkelijk vormgeven van een gesprek is essentieel.
Uit de conclusies van deze evaluatie van het programma (V)KiB, vloeien kansen voor vervolg voort. Om als gemeenten, provincie en alle andere partners te werken aan bestuurskracht, bieden wij drie bouwstenen voor het gesprek: (1) werken vanuit de maatschappelijke opgaven vanuit de gehele samenwerkingsketen, (2) bouwen aan onderling vertrouwen, en (3) ontwikkelen van de kwaliteit van de samenwerkende partijen. Per bouwsteen geven we mogelijke denkrichtingen mee.

Werken vanuit de maatschappelijke opgaven door de gehele samenwerkingsketen

Het formuleren van actiegerichte ontwikkelagenda's voor en door gemeenten in hun (sub)regio's kunnen nieuwe energie genereren rond urgente inhoudelijke opgaven. In enkele (sub)regio's worden stappen in deze richting reeds gezet. Deze ontwikkelagenda's vragen samenwerking tussen

gemeenten, provincie en de regionale samenwerkingspartners uit de triple helix. Vanuit de ontwikkelagenda's ontstaat ook zicht op de benodigde bestuurskracht rond deze opgaven.

Triple helix partners in de volle breedte – van zorg, (beroeps)onderwijs, tot economie – geven aan gebaat te zijn bij 'meer eenheid van beleid' tussen regionaal samenwerkende gemeenten. Gemeenten geven aan de samenwerking in de gehele keten, dus met triple helix partners, als belangrijk middel te zien voor het versterken van hun bestuurskracht. Wellicht kan de provincie daarbij een faciliterende rol spelen?

Bouwen aan relaties en onderling vertrouwen

Provincie maakt een eigen bestuurskracht-meting voor haar eigen rol. Dit laat de algemene bestuurskracht zien in relatie tot de opgaven, waaronder specifiek de provinciale bestuurskracht inzake het versterken van lokale bestuurskracht. Is de provincie in staat te handelen, processen te coördineren, lerend te verbeteren, veerkracht te tonen en bronnen te mobiliseren?

Provincie investeert in het vorm en inhoud geven van haar rollen, anders dan die van toezichthouder. Als partner, 'verleider', facilitator en vraagbaak kan de provincie ook de beoogde (regionale) samenwerking bevorderen. Gemeenten helpen de provincie bij het herontdekken van haar rol.

Ontwikkelen van de kwaliteit van de samenwerkende gemeente en andere organisaties

Gemeenten doen ervaringen op met verschillende smaken en ontdekken hoe de bestuurskracht versterkt kan worden. Faciliteer kennisuitwisseling hierover vanuit onderlinge relaties, want vertrouwenwekkende samenwerking om bestuurskracht te versterken is mensenwerk. Dit zou bijv. kunnen door een 'leergang (regionaal en/of triple helix) samenwerken', 'opleiding versterken bestuurskracht gemeenten'. Een en ander zou eventueel ondersteund kunnen worden met een kennisbestand op dit terrein (inspiratie-, innovatieboek Bestuurskracht, database met voorbeelden).

De provincie zou een meer faciliterende rol kunnen spelen om alle geledingen binnen het gemeentelijk apparaat te betrekken. Het uitwisselen van informatie, standpunten en visies tussen gemeenteraden wordt gezien als een manier om het kennisniveau, te verhogen. Daardoor kan het vermogen van de raad verbeterd worden om meer te sturen en te controleren op versterking van de lokale bestuurskracht. Het is daarbij geen vanzelfsprekendheid dat betrokkenheid van het bestuur bij een programma ook betrokkenheid van de raad genereert.

Investeren in professionalisering van gemeentelijke organisaties en medewerkers. Professionalisering zit enerzijds op de relatie met de samenleving (burgers en ondernemers) en zo de lokale bestuurskracht vanuit het lokaal netwerk te versterken. Professionalisering zit anderzijds op kennis en kunde om succesvol deel te nemen en bij te dragen aan regionale samenwerking.

Bijlage 1. Literatuurlijst

A. Documenten (V)KiB algemeen

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. (2013). *Advies voor de versterking van regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant*.

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. (2013). *Veerkrachtig bestuur in Midden-Brabant*.

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. (2013). *Veerkrachtig bestuur in Noordoost-Brabant*.

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. (2013). *Veerkrachtig bestuur in West-Brabant*.

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. (2013). *Veerkrachtig bestuur in Zuidoost-Brabant*.

Bestuursakkoord VVD-CDA-SP. (2011). *"Tien voor Brabant"*.

BMC (2017). Ondertussen in het Buitengebied. Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. In opdracht van provincie Noord-Brabant en VBG.

Bijsterveld, A. J. A. (2014). *Naar indicatoren voor regionale samenhang. De bijdrage van Landschaps- en Cultuurgeschiedenis*.

Eerste reactie op het rapport 'Veerkrachtig bestuur in Brabant' [Brief GS Noord-Brabant]. (2013)

Erasmus Universiteit Rotterdam. (2018, 2 maart). Benen op tafel [notitie].

Erasmus Universiteit Rotterdam. (2018, 26 februari). Drie gesprekken met Brabantse Wal gemeenten [notitie].

Expertgroep VeerKrachtig Bestuur. (2014, 11 augustus). [Advies Expertgroep Veerkrachtig Bestuur Noord-Brabant] [Brief].

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. (2013, 10 december). (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant als opmaat naar een Krachtig Brabant [tussenbrief].

Inhoud en reikwijdte opdracht Krachtig Bestuur in Brabant [Notitie]. (2012, 8 juni).

Loesberg, L. (2014, 17 april). Rode draad interviews VBG-bestuursleden [Notitie].

Loesberg, L. (2017, 11 januari). [De bestuurlijke toekomst van de Brabantse gemeenten] [Memo].

Mommaas, H., & Haarmann, W. (2012). *Panorama Krachtig Brabants Bestuur. Essay bij de start van een project*.

Panteia. (26 maart 2018). *Themaonderzoek Energietransitie Noord Brabant*.

Peusens, R. (2013, 4 december). Programma (Veer)krachtig Bestuur: Plan van aanpak [Notitie].

Provincie Noord-Brabant. (2010). *Agenda van Brabant. Traditie en technologie*.

Provincie Noord-Brabant. (2014). *Leiderschap en dienstbaarheid: Samen op weg naar een (Veer)krachtig bestuur voor Brabant*.

Provincie Noord-Brabant. (2015). *(Veer)Krachtig bestuur in Brabant: hoe verder?*.

Provincie Noord-Brabant. (2015). *Beweging in Brabant, Bestuursakkoord 2015-2019*.

Schaap, L., De Vries, J., & Karsten, N. (2016). *Verbetering regionale samenwerking: leren van buitenlandse ervaringen*.

Schaap, L., De Vries, J., & Karsten, N. (2016). *Onderzoeksplan: Evaluatie programma Veerkrachtig bestuur in Brabant. "Het kwalitatieve verhaal en cijfers als context"*.

Schaap, L., & Van den Dool, L. (2015a). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*.

Schaap, L., & Van den Dool, L. (2015b). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*.

Spierings, A.M. (2014). *Blog: Kunnen we Brabant innovatief besturen?*.

Subsidieregeling veerkrachtig bestuur Noord-Brabant [aanvraagformulier]. (2017, 29 december).

Todoir, P. P. (2017). *Netwerken in Brabant. Sociaalgeografische systeemwerking in Noord-Brabant*.

Todoir, P. P., Poorthuis, A., & Dugundji, E. (juli 2014). *Brabantse Netwerken, Kartering van verplaatsingsstromen en motieven*.

Team (V)KiB. (2014). *Hoofdlijnen interviews gemeentesecretarissen*.

Team (V)KiB. (2015). *Visuele weergave uitvoeringsprogramma 2015*.

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2016, 17 mei). (Veer)Krachtig Bestuur: stand van zaken en hoe samen verder [Brief].

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2016, 17 mei). (Veer)Krachtig Bestuur: stand van zaken en hoe samen verder (bijlage) [Brief].

VBG. (2011). *Manifest van de Brabantse gemeenten*.

VBG. (2011, 1 maart). [Manifest van de Brabantse gemeenten. Tien punten voor het Provinciaal bestuur] [Manifest].
VBG. (2015). *De relatie tussen het bestuursakkoord Beweging in Brabant en 'de 7 van de VBG*.
VBG, & Provincie Noord-Brabant. (2013). Programma (Veer)krachtig Bestuur: Plan van aanpak [projectvoorstel].
VBG, Provincie Noord-Brabant, & BMC. (2017). *Ondertussen in het buitengebied. Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit*.

B. Documenten West-Brabant

Gemeente Bergen op Zoom (2016) *Visie op samenwerking – gemeente Bergen op Zoom*.
Gemeente Breda (2015) *Position-paper regionale samenwerking gemeente Breda*.
Gemeente Drimmelen (2015) *Brief toekomstvisie voor (Veer)Krachtig Bestuur*.
Gemeente Etten-Leur (2014) *Toekomstgericht samenwerken: Strategische visie regionale samenwerking gemeente Etten-Leur*.
Gemeente Geertruidenberg (2016) *G-Kracht 2025*.
Gemeente Halderberge (2016) *Bestuurlijke visie over de toekomst van Halderberge*.
Gemeente Moerdijk (2015) *Moerdijk verbindt, een kijk op de bestuurlijke toekomst*.
Gemeente Oosterhout (2015) *Visie op regionale samenwerking: Van ver van mijn bed naar dichtbij huis*.
Gemeente Roosendaal (2015) *Brief (Veer)Krachtig Bestuur*.
Gemeente Rucphen (2015) *Puur Rucphen 2030*.
Gemeente Steenbergen (2015) *Visie op samenwerking*.
Gemeente Woensdrecht (2015) *Toekomstvisie 2035 gemeente Woensdrecht*.
Gemeente Zundert (2013) *Zundert in beweging: samen op weg naar 2025, strategische visie gemeente Zundert*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Aalburg*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Alphen-Chaam*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Baarle-Nassau*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Bergen op Zoo*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Breda*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Drimmelen*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Etten-Leur*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Geertruidenberg*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Halderberge*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Moerdijk*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Oosterhout*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Roosendaal*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Rucphen*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Steenbergen*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Werkendam*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Woensdrecht*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Woudrichem*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse bestuursscan gemeente Zundert*.
Van Osch, M. (2015). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Etten-Leur*.
Van Osch, M. (2015). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Roosendaal*.
Van Osch, M. (2015). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Zundert*. Geraadpleegd van nb
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Bergen op Zoom*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Drimmelen*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Geertruidenberg*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Halderberge*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Moerdijk*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Oosterhout*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Steenbergen*.
Van Osch, M. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Woensdrecht*.

C. Documenten Midden-Brabant

Donkers, J. (2018). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Waalwijk*.

Gemeente Dongen (2016) *Toekomstvisie 2025: Investeren in relaties*.

Gemeente Oisterwijk, Goirle en Hilvarenbeek. (2015). *Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk*. Geraadpleegd van nb

Gemeente Heusden (2015) *Brief (Veer)Krachtig Bestuur*.

Gemeente Loon op Zand (2015) *Brief Verkenning over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Loon op Zand*.

Gemeente Tilburg (2016) *Brief visie ikv Veerkrachtig bestuur*.

Gemeente Waalwijk (2015) *Brief Veerkrachtig bestuur in Waalwijk*

Gemeente Waalwijk. (2017). *Samen werken aan de toekomst. Waalwijk 2025*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Dongen*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Gilze Rijen*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Goirle*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Hilvarenbeek*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Loon op Zand*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Oisterwijk*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Tilburg*.

Provincie Noord-Brabant, VBG en BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan van gemeente Waalwijk*.

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2016, 20 december). Reactie op toekomstvisie Dongen "Investeren in relaties" [GS brief].

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2017, 24 januari). Reactie op visie (Veer)Krachtig bestuur Heusden [GS brief].

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2017, 24 januari). Stand van zaken (Veer)krachtig bestuur [GS brief].

Van de Donk, W. B. H. J., & Burger, A. M. (2018, 20 februari). Visie 2025 gemeente Waalwijk [GS brief].

Van den Bogaard, E. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Dongen*.

Van den Bogaard, E. (2016). *Analyse van de toekomstvisie van gemeente Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk*.

Zouridis, S., & Tops, P. (2014). *Bestuurlijke toekomst Heusden, Loon op Zand en Waalwijk*.

D. Documenten Noordoost-Brabant

AgriFood Capital. (2013). *Strategische agenda met uitvoerprogramma*.

AgriFood Capital. (2016). *Jaarplan en begroting 2017 Regio Noordoost Brabant*

AgriFood Capital. (2017). *Jaaroverzicht 2017 AgriFood capital*.

AgriFood Capital. (2018). *Jaarplan en begroting 2019 Regio Noordoost Brabant*.

College B&W Haaren. (2017). *Bestuurlijke toekomst gemeente Haaren*.

De 4 van de Meierij. (2013). *Op weg naar een krachtige ambtelijke samenwerking tussen 'de 4 van de Meierij*.

De 6 van de Meierij. (2013). *Strategische visie goed leven, goed werken, mensen maken de Meierij*.

Gemeente Bernheze (2015) *Bernheze gespiegeld; Opties voor toekomst bestuur en organisatie; Toekomst van Bernheze*.

Gemeente Boxmeer, Gemeente Cuijk, Gemeente Grave, Gemeente Mill en Sint Hubert, en Gemeente Sint Anthonis (2017) *Een ongekende bestemming? Verkenning best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking*.

Gemeente Boxtel, Gemeente Haaren, Gemeente 's Hertogenbosch, Gemeente Sint-Michielsgestel en Gemeente Vught (2015) *Kansen voor de Vijf van de Meierij: Toekomstagenda van de gemeenten Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Sint-Michielsgestel en Vught*.

Gemeente Boekel (2016) *Gastvrij & actief naar 2030: Strategische visie gemeente Boekel*.

Gemeente Schijndel & Sint-Oedenrode. (2013). *Verkenning samenwerking Schijndel - Sint-Oedenrode*.

Gemeente Oss (2015) *Oss en de regio 2015-2020: Samenwerken in perspectief*.

Gemeente Uden (2015) *Uden in perspectief: Op weg naar samenwerkingskracht*.

Gemeenteraden Land van Cuijk. (2011). *Graafs Manifest: verklaring van de gemeenteraden Land van Cuijk*.

Hanegraaf, T., Van Loosbroek, R., Peters, K., & De Theije, L. (2016). *Tussenevaluatie publieke samenwerking in Noordoost Brabant*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Bernheze*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Boekel*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Boxmeer*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Boxtel*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Cuijk*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Grave*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Haaren*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Heusden*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Landerd*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Mill en Sint Hubert*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Oss*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Schijndel*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente 's-Hertogenbosch*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Sint Anthonis*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Sint-Michielsgestel*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Sint-Oedenrode*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Uden*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Veghel*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Vught*.
Reiling, J. W. (2015). *Analyse van de toekomst visie van gemeente Uden*.
Reiling, J. W. (2016). *Analyse van de toekomst visie van gemeente Boekel*.
Reiling, J. W. (2016). *Analyse van de toekomst visie van gemeente Heusden*.
Reiling, J. W. (2016). *Analyse van de toekomst visie van gemeente Oss*.

E. Documenten Zuidoost-Brabant

Berenschot. (2017). *Evaluatie Metropoolregio Eindhoven*.
Berenschot. (2017). *Evaluatie Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven*.
Bonn, M. (2017). *Analyse van de toekomstvisie van de gemeente Asten*
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Best*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Cranendonck*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Deurne*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Geldrop-Mierlo*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Gemert-Bakel*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Helmond*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Laarbeek*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Someren*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Son en Breugel*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Valkenswaard*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Veldhoven*.
Bonn, M. (2017). *Analyse toekomstvisie gemeente Waalre*.
Bestuurscovenant Stedelijk gebied Eindhoven (2013). *Visie op het stedelijk gebied Eindhoven; motor van het Brainport.*
Colleges van Kempengemeenten. (2017, 14 juli). Reactie (Veer)krachtig bestuur Kempengemeenten [brief].
De Kroon, A., & Van de Laar, S. (2018). *Sterk merk, sterk bestuur! De bestuurlijke toekomst van de vijf Kempengemeenten nader bezien*.
Gemeente Asten (2017). *Asten 2030: Toekomstagenda gemeente Asten*.
Gemeente Bergeijk (2017). *Bergeijk toekomstvisie*.
Gemeente Best (2017). *Bestuurlijke toekomstvisie gemeente Best: Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden*.

Gemeente Cranendonck (2016). *Profiel van de gemeente Cranendonck: Onbegrensde kansen, samenwerken vanuit eigen kracht*.
Gemeente Deurne (2017). *Deurne, prettig wonen en leven in de Peel! Toekomstvisie 2030 Veerkrachtig Bestuur in Brabant*.
Gemeente Eersel (2017). *Besturen doen we samen: Gemeente Eersel op weg naar een bestuurlijke toekomst*.
Gemeente Eindhoven (2015). *Brief (Veer)Krachtig Bestuur*.
Gemeente Geldrop-Mierlo (2015). *De toekomst van Geldrop-Mierlo: Resultaten van de inwonerpeiling en het debat*.
Gemeente Gemert-Bakel (2017). *Krachtig Gemert-Bakel: Strategische visie 2030.*
Gemeente Heeze-Leende (2016). *Brief Veerkrachtig bestuur*.
Gemeente Helmond (2017). *Helmond, slimme stad als brug naar der toekomst: Visie op een veerkrachtig bestuur in Helmond*.
Gemeente Laarbeek (2017). *Toekomstvisie Laarbeek: Samen daadkrachtig en energiek naar 2030*.
Gemeente Nuenen c.a. (2015). *Bestuurskrachtonderzoek gemeente Nuenen c.a.*
Gemeente Oirschot (2017). *Nota bestuurlijke toekomst*.
Gemeente Reusel-De Mierden (2017). *Toekomstvisie Gezamenlijk, Grenzeloos en Groen*.
Gemeente Someren (2017). *Toekomstvisie Someren 2030.*
Gemeente Son en Breugel (2015). *Perspectief op Son & Breugel: Bijdrage aan de beeldvorming over de bestuurlijke toekomst*.
Gemeente Valkenswaard (2013). *Toekomstvisie Valkenswaard 2030.*
Gemeente Veldhoven (2015). *Bestuurlijke toekomstvisie gemeente Veldhoven: Zelfstandigheid gekoppeld aan samenwerking garandeert draagkracht en daadkracht*.
Gemeente Waalre (2016). *De Kracht van Waalre; Samenwerkingskracht in Waalre, van visie naar actie*.
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Asten.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Bergeijk.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Best.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Bladel.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Cranendonck.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Deurne.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Eersel.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Eindhoven.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Geldrop.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Gemert-Bakel.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Heeze-Leende.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Helmond.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Laarbeek.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Nuenen.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Oirschot.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Reusel de Mierden.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Someren.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Son en Breugel.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Valkenswaard.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Veldhoven.*
Provincie Noord-Brabant, VBG, & BMC. (2013). *Brabantse Bestuursscan gemeente Waalre.*
Regio West-Brabant. (2012). *Strategische Agenda Wes-Brabant 2012-2020.*
Rekenkamercommissie Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard. (2017). *A2-samenwerking....en route*.

F. Literatuurverwijzingen governance capacity

Antolihao, L. and B. van Horen (2005) Building institutional capacity for the upgrading of Barangay Commonwealth in Metro Manila, *Housing Studies*, 20(6): 873-896.

Assetto, V.J., E. Hajba and S.P. Mumme (2003) Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico, *Social Science Journal*, 40(2): 249-268.

Boons, F.A.A. & Gerrits, L. (2008) Between self-organization and government: a complexity perspective on the rise and fall of the hierarchical state, conference *European Consortium for Political Research*, January 2008, Essex.

Caffyn, A. and G. Jobbins (2003) Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: Examples from Morocco and Tunisia, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(2-3): 224-245.

Carmin, J. (2010) NGO capacity and environmental governance in Central and Eastern Europe, *Acta Politica*, 45(1-2): 183-202.

Chaffin, B.C., A.S. Garmestani, H. Gosnell and R.K. Craig (2016) Institutional networks and adaptive water governance in the Klamath River Basin, USA, *Environmental Science and Policy*, 57: 112-121.

Coaffee, J. and P. Healey (2003) My voice: My place: Tracking transformations in urban governance, *Urban Studies*, 40(10): 1979-1999.

D'Agostino, M.J. and K. Kloby (2011) Building community capacity to engage government: Reflections of nonprofit leaders on post-katrina New Orleans, *Administration and Society*, 43(7): 749-769.

Da Silva, J., S. Kernaghan and A. Luque (2012) A systems approach to meeting the challenges of urban climate change, *International Journal of Urban Sustainable Development*, 4(2): 125-145.

Davies, A. (2009) Understanding local leadership in building the capacity of rural communities in Australia, *Geographical Research*, 47(4): 380-389.

Dodman, D. and D. Satterthwaite (2008) Institutional capacity, climate change adaptation and the urban poor, *IDS Bulletin*, 39(4): 67-74.

Edelenbos, J. (2005) Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice, *Governance*, 18(1): 111-134.

Fallov, M.A. (2010) Community capacity building as the route to inclusion in neighbourhood regeneration? *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4): 789-804.

Forsyth, T. (2010) Panacea or paradox? Cross-sector partnerships, climate change and development, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(5): 683-696.

Giest, S. (2015) Network capacity-building in high-tech sectors: Opening the black box of cluster facilitation policy, *Public Administration*, 93(2): 471-489.

Gissendanner, S. (2004) Mayors, governance coalitions and strategic capacity: Drawing lessons from Germany for theories of urban governance, *Urban Affairs Review*, 40(1): 44-77.

Grecksch, K. (2013) Adaptive capacity and regional water governance in north-western Germany, *Water Policy*, 15(5): 794-815.

Gupta et al. 2010

Halpin, D. and A. Daugbjerg (2008) Associative deadlocks and transformative capacity: Engaging in Australian organic farm industry development, *Australian Journal of Political Science*, 43(2): 189-206.

Hill, M. and N.L. Engle (2013) Adaptive capacity: Tensions across scales, *Environmental Policy and Governance*, 23(3): 177-192.

Hood, C. (1986) *The tools of government*, Chatham House Publishers.

Kooiman, J. (1999) Social-political governance, *Public Management*, 1(1): 67-92.

Lane, M.B. and G. McDonals (2005) Community-based environmental planning: Operational dilemmas, planning principles and possible remedies, *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(5): 709-731.

Low, N. and R. Astle (2009) Path dependence in urban transport: An institutional analysis of urban passenger transport in Melbourne, Australia, 1956-2006, *Transport Policy*, 16(2): 47-58.

Matthews, F. (2012) The capacity to co-ordinate: Whitehall, governance and the challenge of climate change, *Public Policy and Administration*, 27(2): 169-189.

Meijers, E. and A. Romein (2003) Realizing potential: Building regional organizing capacity in polycentric urban regions, *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 173-186.

Menahem, G. and R. Stein (2004) High-capacity and low-capacity governance networks in welfare service delivery: A typology and empirical examination of the case of Israeli municipalities, *Public Administration*, 91(1): 211-231.

Nelles (2013a) Regionalism redux: Exploring the impact of federal grants on mass public transit governance and political capacity in metropolitan Detroit, *Urban Affairs Review*, 49(2): 220-253.

Nelles, J. (2013b) Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city-region governance partnerships, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4): 1349-1367.

Pahl-Wostl, C. (2009) A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes, *Global Environmental Change*, 19(3): 354-365.

Pahl Wostl, C., G. Holtz, B. Kastens and C. Knieper (2010) Analyzing complex water governance regimes: The management and transition framework, *Environmental Science and Policy*, 13(7): 571-581.

Peters, B.G. (1998) Managing horizontal government: The politics of co-ordination, *Public Administration*, 76: 295-311.

Pierre, J. and B.G. Peters (2000) *Governance, politics and the state*, London: MacMillan Press.

Popering, J. van and M.W. van Buuren (2016) Decision making patterns in multilevel governance: the impact of informal and procedural interactions on complex multilevel decision making, *Public Management Review*, 18(7-8): 951-971.

Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44(4): 652-667.

Rojas, A., L. Magzul, G.P. Marchildon and B. Reyes (2009) The Oldman river dam conflict: Adaptation and institutional learning, *Prairie Forum*, 34(1): 235-260.

Romero-Lankao, P., S. HUghes, A. Rosas-Huerta, R. Borquez and D.M. Gnatz (2013) Institutional capacity for climate change responses: An examination of construction and pathways in Mexico City and Santiago, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(5): 785-805.

Rogers, E. and E.P. Weber (2010) Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements, *The American Review of Public Administration*, 40(5): 546-567.

Scharpf, F.W. (1994) Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.

Schout, A. and A. Jordan (2008) The European Union's governance ambitions and its administrative capacities, *Journal of European Public Policy*, 15(7): 957-974.

Schulman, H. and V. Kanninen (2002) Urban networking: Trends and perspectives in the Baltic Sea Region, *Geographia Polonica*, 75(2): 11-32.

Stevenson, H. and J.S. Dryzek (2012) The discursive democratisation of global climate governance, *Environmental Politics*, 21(2): 189-210.

Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

Visser, J.A. (2004) Voluntary regional councils and the new regionalism: Effective governance in the smaller metropolis, *Journal of Planning Education and Research*, 24: 51-63.

Wallis, J. and B. Dollery (2001) Government failure social capital and the appropriateness of the New Zealand model for public sector reform in developing countries, *World Development*, 29(2): 245-263.

Bijlage 2. Interviews

Interviews gemeentesecretarissen

Datum	Gemeente	Gesprekspartner(s)
1 november 2018	Oosterhout	Dhr. De Ridder
8 november 2018	Best	Mw. Noordman Dhr. Hermans (adviseur)
12 november 2018	Woensdrecht	Mw. Baart
14 november 2018	Best	Dhr. Wiersema
16 november 2018	Asten	Dhr. Verberkt
21 november 2018	Boekel	Dhr. Marcic
28 november 2018	St. Anthonis	Dhr. Wanrooij
30 november 2018	Tilburg	Dhr. Meijs Mevr. Vleeshouwers (adviseur)
5 december 2018	Helmond	Dhr. Ter Voert
19 december 2018	Uden	Mw. Van Deurzen

Interviews triple helix partijen

Datum	Organisatie	Gesprekspartner(s)
14 november 2018	Vereniging Kleine Kernen	Mw. Verschuuren
19 november 2018	GGD Hart voor Brabant	Mw. Van Esch
12 december 2018	GGz Eindhoven	Dhr. Verburgt
19 december 2018	Waterschap Aa en Maas	Dhr. Verheijen
20 december 2018	OMWMB	Dhr. Van Mourik
18 januari 2019	VNONCW Brabant Zeeland	Dhr. Van Mourik

Interviews provincies

Datum	Provincie	Gesprekspartner(s)
28 november 2018	Groningen	Mw. Van der Geest
29 november 2018	Gelderland	Dhr. Gelinck Dhr. Bierman
9 januari 2019	Zuid-Holland	Dhr. Berkhout

Interviews gemeenteraadsleden

Datum	Gemeente en partij	Gesprekspartner(s)
13 december 2018	CDA Breda	Dhr. Rutten
18 december 2018	CDA Etten-Leur	Dhr. Buiks
21 december 2018	GroenLinks Eindhoven	Dhr. Thijs
21 december 2018	PvdA Oss	Mw. Gounou
11 januari 2019	PvdA Waalwijk	Dhr. Ottens
14 januari 2019	Pro3 Loon op Zand	Dhr. Flohr
22 januari 2019	D66 Vught	Dhr. Potters

Bijlage 3. Methodische verantwoording

A. Ontwikkeling van een analysemodel (het evaluatiekader)

Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is een literatuurreview uitgevoerd rond het begrip governance capacity (door dr. Jitske van Popering-Verkerk, dr. Astrid Molenveld, dr. Mike Duijn, prof.dr. Arwin van Buuren). Deze literatuurreview heeft plaatsgevonden via de PRISMA Statement (Preferred Reporing Items for Systematic reviews and Meta-Analyses[48]). Via deze aanpak zijn wetenschappelijke artikelen over governance capacity geselecteerd, gelezen en geanalyseerd.
In de analyse van artikelen, is gekeken welke bouwstenen de betreffende auteur(s) noemt als elementen van governance capacity. Deze bouwstenen zijn vertaald naar een analysemodel voor bestuurskracht (de zogenoemde *governance capacity assessment tool*). Dit model is meermaals getest en verfijnd. Deze tool is toegepast als analysemodel en daarmee evaluatiekader voor de evaluatie van het programma (V)KiB.

B. Meting T0

De Commissie Huijbregts heeft in 2012 de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten in kaart gebracht. In opdracht van de Commissie heeft BMC hiervoor een Brabantse Bestuursscan ontwikkeld. Deze bestuursscan omvat een kern van drie elementen: (1) bestuurlijke stabiliteit, (2) organisatie op orde, (3) gezonde financiële positie. Rondom deze kern zijn nog drie elementen gepositioneerd: (4) samenwerkingsbereidheid en inzet, (5) strategie en leiderschap, (6) interactie met samenleving. Dit bepaalt de mogelijkheden van gemeenten om deel te nemen in (7) samenwerkingen.
In dit proces heeft de klankbordgroep – met vertegenwoordigers van bedrijven, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partijen – ook criteria voor de zogenoemde samenwerkingskracht van gemeenten benoemd: (1) maatschappelijke opgaven omzetten in uitvoering, (2) verbinden tussen schalen en partners, (3) veerkracht ook onder minder gunstige omstandigheden, (4) van buiten naar binnen, (5) taken en ambities adequaat uitvoeren, (6) zekerheid en continuïteit bieden.

In de bestuursscan per gemeente (portretfoto) en het rapport per regio (groepsfoto), komen deze dertien elementen terug. Voor de T0-meting zijn deze dertien elementen opgenomen onder de vijf elementen van bestuurskracht, zoals beschreven in de onderstaande tabel.

Bestuurskracht T0	Bestuursscan Commissie Huijbregts	Klankbordgroep
Handelen	• Interactie met samenleving	• Maatschappelijke opgaven omzetten in uitvoering • Taken en ambities adequaat uitvoeren
Coördineren	• Samenwerkingsbereidheid en inzet • Samenwerkingen	• Verbinden tussen schalen en partners • Van buiten naar binnen
Lerend verbeteren	• Strategie en leiderschap	
Veerkracht	• Bestuurlijke stabiliteit	• Veerkracht ook onder minder gunstige omstandigheden • Zekerheid en continuïteit bieden
Bronnen	• Organisatie op orde • Gezonde financiële positie	

[48] Liberati et al. (2009) *The PRISMA Statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: Explanation and elaboration*. Moher et al. (2009) *Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA Statement*.

De vijf elementen van bestuurskracht zijn gescoord op een vijfpuntsschaal: zeer zwak, zwak, gemiddeld, sterk, zeer sterk. Ook is een categorie niet bekend opgenomen. Als bijvoorbeeld een gemeente in 2012 de organisatie zeer goed op orde had en de financiële positie redelijk goed was, scoort deze gemeente sterk op bronnen. Een gemeente die in 2012 een moeizame relatie tussen raad en college kende, en geen zicht heeft en niet anticipeert op toekomstige veranderingen, dan scoort deze gemeente zeer zwak op veerkracht.

C. Meting T1

Voor de T1 meting zijn verschillende vormen van dataverzameling gecombineerd: vragenlijst onder Brabantse burgemeesters (n=46, respons 72%), interviews met 10 Brabantse gemeentesecretarissen, interviews met 6 Brabantse triple helix partners en interviews met Brabantse 7 gemeenteraadsleden. In de onderstaande tabel is weergegeven welke gegevens zijn gebruikt voor de T1 meting van de vijf elementen van bestuurskracht.

Bestuurskracht T1	Vragen uit vragenlijst	Topics in interviews
Handelen	• Vraag 2. Opgaven • Vraag 5e. Opgaven succesvol oppakken • Vraag 5a. Politiek en bestuur	• Opgaven definiëren • Oplossingen ontwikkelen en realiseren
Coördineren	• Vraag 3. Samenwerkingsbereidheid • Vraag 5f Samenwerking overheden • Vraag 5g Samenwerking andere partijen	• Samenwerkingsbereidheid regio • Informatie delen • Afstemming
Lerend verbeteren	• Vraag 6. Agendering van bestuurskracht • Vraag 5h. Leren	• Aandacht voor verbeteren bestuurskracht • Reflectie en leren
Veerkracht	• Vraag 5i. Omgaan met kansen en bedreigingen	• Kansen benutten • Bedreigingen opvangen
Bronnen	• Vraag 5d. Middelen mobiliseren • Vraag 5c. Ambtelijke kwaliteit • Vraag 5b. Ambtelijke kwantiteit	• Interne bronnen (budget, menskracht, materieel, kennis, instrumenten) • Extern bronnen mobiliseren

Bij de vragen 3 en 5 is een 5-puntsschaal toegepast: zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens, weet niet. Ook hebben veel burgemeesters gebruik gemaakt van de mogelijkheid een toelichting te geven op de antwoorden. Deze toelichtingen zijn eveneens meegenomen.

D. Vragenlijst – algemene elementen

Vraag 1. Algemene gegevens
1a. Naam gemeente
1b. Regio waarvan mijn gemeente zich deel voelt uitmaken (meerdere antwoorden mogelijk):

Vraag 4. Karakteriseren van de 4 regio's in Brabant
We vragen u om met de onderstaande drie aspecten de samenwerking in uw regio te typeren. (graag max één antwoord aanvinken per vraag)

4a. De grootste gemeente(n) in mijn regio is/zijn het beste te typeren als…

4b. De verhoudingen tussen de gemeenten in mijn regio zijn het beste te typeren als...
4c. De rol van de provincie Noord-Brabant in "mijn" regio is het beste te typeren als...
4d. Eventuele toelichting:

E. Vragenlijst – vragen voor zelfbeoordeling T1

Vraag 2. Opgaven
Geef in het onderstaande overzicht en in volgorde van belangrijkheid aan wat de drie belangrijkste opgaven voor uw gemeente waren in de periode 2014-2018 (grofweg de afgelopen gemeentelijke bestuursperiode). Geef vervolgens voor deze drie opgaven aan hoe samenwerking sindsdien vorm heeft gekregen en hoe tevreden u hiermee bent.

2.1a De meest belangrijke opgave voor mijn gemeente in de vorige bestuursperiode (2014 - 2018) was (graag max één antwoord aanvinken):
2.1b Voor deze opgave is mijn gemeente in de periode 2014 - 2018 vooral gaan samenwerken in de vorm van (graag max één antwoord aanvinken):
2.1c Hoe tevreden bent u anno 2018 met de samenwerking die voor deze opgave is ontstaan? (graag max één antwoord aanvinken)
2.1d Eventuele toelichting:
2.2a De op één na belangrijkste opgave voor mijn gemeente in de vorige bestuursperiode (2014 - 2018) was (graag max één antwoord aanvinken):
2.2b Voor deze opgave is mijn gemeente in de periode 2014 - 2018 vooral gaan samenwerken in de vorm van (graag max één antwoord aanvinken):
2.2c Hoe tevreden bent u anno 2018 met de samenwerking die voor deze opgave is ontstaan? (graag max één antwoord aanvinken)
2.2d Eventuele toelichting:
2.3a De op twee na belangrijkste opgave voor mijn gemeente in de vorige bestuursperiode (2014 - 2018) was (graag max één antwoord aanvinken):
2.3b Voor deze opgave is mijn gemeente in de periode 2014 - 2018 vooral gaan samenwerken in de vorm van (graag max één antwoord aanvinken):
2.3c Hoe tevreden bent u anno 2018 met de samenwerking die voor deze opgave is ontstaan? (graag max één antwoord aanvinken)
2.3d Eventuele toelichting:

Vraag 3. Samenwerkingsbereidheid binnen uw belangrijkste samenwerkingsverband
3.a. Als het gaat om gemeentelijke samenwerking, welk samenwerkingsverband komt dan al eerste bij u op?
3b. De algemene samenwerkingsbereidheid tussen de gemeenten binnen het samenwerkingsverband genoemd onder 3a is goed
3c. De strategische samenwerking tussen de gemeenten binnen het samenwerkingsverband genoemd onder 3a is goed
3d. De samenwerking rond beleidsvorming en –uitvoering tussen de gemeenten binnen het samenwerkingsverband genoemd onder 3a is goed
3e. De samenwerking rond bedrijfsvoering en dienstverlening tussen de gemeenten binnen het samenwerkingsverband genoemd onder 3a is goed
3f. Eventuele toelichting:

Vraag 5. Algemene bestuurskracht van uw gemeente

De volgende stellingen gaan over het vermogen van uw gemeente om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken. (graag max één antwoord aanvinken per stelling)

5a. Politiek en bestuur in mijn gemeente zijn in staat de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5b. De ambtelijke capaciteit is kwantitatief voldoende om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5c. De ambtelijke capaciteit is kwalitatief voldoende om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5d. Mijn gemeente is in staat middelen te mobiliseren (financieel, personeel, etc.) om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5e. Mijn gemeente is staat maatregelen uit te voeren om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5f. De samenwerking met andere overheden is voldoende om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5g. De samenwerking met andere partijen (maatschappelijk, privaat, bewoners) is voldoende om de gemeentelijke opgaven en taken in het algemeen succesvol op te pakken
5h. Mijn gemeente is in staat om te leren en haar aanpak te verbeteren
5i. Mijn gemeente is in staat snel te reageren op kansen en bedreigingen
5j. Eventuele toelichting:

F. Vragenlijst – vragen over het programma (V)KiB

Vraag 6. In gesprek over gemeentelijke bestuurskracht

Bij gemeenten krijgt het onderwerp van gemeentelijke bestuurskracht soms meer en soms minder aandacht. Met de volgende vragen horen we graag of er aandacht is voor deze thematiek en hoe blijvende aandacht kan ontstaan. (graag max één antwoord aanvinken per vraag):

6a. Het onderwerp van gemeentelijke bestuurskracht ...
6b. Om onderwerp gemeentelijke bestuurskracht op de agenda te houden, verwacht ik in de toekomst van de provincie...
6c. Om het onderwerp gemeentelijke bestuurskracht in de toekomst op de agenda te houden, heb ik het volgende nodig:

Vraag 7. Overige stellingen gemeentelijke (veer)kracht

Onderstaand volgen enkele stellingen over gemeentelijke bestuurskracht. (graag max één antwoord aanvinken per stelling)
7a. De regio (NO,ZO,W en Midden) is een vage entiteit voor onze gemeente
7b. Intergemeentelijke samenwerking is schadelijk voor de lokale identiteit van onze gemeente en dorpsgemeenschappen
7c. Intergemeentelijke samenwerking leidt tot uitholling van de slagkracht van mijn gemeente
7d. De culturele en bestuurlijke gevoeligheden tussen stad en omliggende gemeenten belemmeren intergemeentelijke samenwerking
7e. Sterke intergemeentelijke samenwerking is de voorbode van gemeentelijke herindeling
7f. Eventuele toelichting:

Vraag 8. Tevredenheid met Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant

De volgende vragen gaan over de tevredenheid van uw gemeente met het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant. (graag max één antwoord aanvinken per stelling)

8a. Over de start van het programma (Veer)krachtig Bestuur op basis van de commissie Huijbregts ben ik...
8b. Over het opstellen van een gemeentelijke toekomstvisie in het kader van het programma (Veer) Krachtig Bestuur in Brabant ben ik...
8c. Over de conclusie van Gedeputeerde Staten van de provincie Brabant over de gemeentelijke toekomstvisie in het kader van het programma (Veer) Krachtig Bestuur in Brabant ben ik...
8d. Over de rol van mijn gemeente in van het programma (Veer)krachtig Bestuur ben ik...
8d. Over de rol van de provincie in van het programma (Veer)krachtig Bestuur ben ik...
8.e. Over de manier van communiceren door de provincie over het programma (Veer)krachtig bestuur ben ik .....
8f. Eventuele toelichting:

Vraag 9. Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant

In de volgende stellingen gaan we in op de betekenis van het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant voor uw gemeente. (graag max één antwoord aanvinken per stelling)

9a. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen de opgaven en kansen voor mijn gemeente in beeld te brengen
9b. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen de bestuurskracht van mijn gemeente in beeld te brengen
9c. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen de bestuurskracht van mijn regio in beeld te brengen
9d. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen nieuwe intergemeentelijke samenwerking aan te gaan
9e. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen nieuwe samenwerking met ketenpartners aan te gaan
9f. Het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant heeft geholpen tot een betere bestuurlijke inrichting van mijn gemeente te komen
9g. Het politiek-bestuurlijke draagvlak voor het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant is binnen mijn gemeente groot
9h. Het ambtelijk draagvlak voor het programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant is binnen mijn gemeente groot
9i. Eventuele toelichting:

Vraag 10. Rol van de provincie in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant

De volgende stellingen gaan over de rol van de provincie in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant. (graag max. één antwoord aanvinken per stelling)

10a. De provincie heeft zich opgesteld als samen-op-weg partner in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10b. De provincie heeft zich opgesteld als betrouwbare partner in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10c. De provincie heeft zich open opgesteld in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10d. De provincie heeft zorgvuldig gehandeld in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant

10e. De provincie heeft daadkrachtig gehandeld in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10f. De provincie heeft samenhangend beleid gevoerd in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10f. De provincie heeft samenhangende instrumenten ingezet in het Programma (Veer)krachtig Bestuur in Brabant
10g. Eventuele toelichting: