

Balanceren, verbinden en schakelen

Een onderzoek naar de toekomst van regionale samenwerking in Regio Hart van Brabant

Eindrapportage, februari 2021

Martijn Groenleer (Tilburg University), Maarten Noordink & Barbara Knoote (KWINK groep)

In opdracht van:



Inhoud

1. Inleiding	5	3.5. Hoe te zorgen voor goede onderlinge verhoudingen en voldoende wederzijds vertrouwen?	23
1.1. Achtergrond en aanleiding	5	4. Scenario's en keuzes	26
1.2. Probleemstelling	5	4.1. Inleiding	26
1.3. Vraag- en doelstelling	6	4.2. Mogelijke scenario's	26
1.4. Aanpak	6	4.3. Mogelijke strategische keuzes	27
1.5. Leeswijzer	7	4.4. Versterken steun en draagvlak	28
2. Samenwerking in Regio Hart van Brabant	9	4.5. Versterken vermogen en slagkracht	32
2.1. Inleiding	9	4.6. Verbeteren resultaten/effecten en verduidelijken toegevoegde waarde	36
2.2. Historische ontwikkeling	9	4.7. Verbeteren onderlinge verhoudingen en versterken wederzijds vertrouwen	38
2.3. Doelen, taken en inrichting	10	5. Conclusies en aanbevelingen	40
2.4. Agendavorming, besluitvorming en uitvoering	12	5.1. Inleiding	40
2.5. Rol en betrokkenheid gemeenteraden	14	5.2. Uitdagingen en ontwikkelingen	40
3. Uitdagingen en ontwikkelingen	16	5.3. Voorkeursscenario's	41
3.1. Inleiding	16	5.4. Strategische keuzes	42
3.2. Hoe voldoende en de juiste betrokkenheid van de raden te organiseren?	16	5.5. Aanbevelingen voor het vervolgproces	43
3.3. Hoe voldoende ambtelijke capaciteit te organiseren?	19		
3.4. Hoe ervoor te zorgen dat de toegevoegde waarde van Regio HvB voldoende (zichtbaar) is?	21		

Samenvatting

Regio Hart van Brabant (HvB) wil graag weten hoe de toekomst van de regionale samenwerking eruit kan zien, om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over mogelijke aanpassingen in de bestaande manier van samenwerken. De aanleiding voor het onderzoek is meerledig. De regio vormt steeds meer het knooppunt van maatschappelijke opgaven. Dit heeft zich vertaald in hogere ambities en een intensievere samenwerking. Maar roept tegelijkertijd vragen op over de realisatie van die ambities en de betrokkenheid van de raden bij de regio, zoals ook blijkt uit de motie aangenomen tijdens de Verenigde Vergadering van 25 mei 2019 over het vergroten van die betrokkenheid. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op beschikbare documentatie en literatuur, gesprekken en bijeenkomsten met regionale gremia en stakeholders en een quick scan van regionale samenwerking elders in het land.

Samenwerking in Regio Hart van Brabant

Regio HvB is de samenwerking tussen negen gemeenten in de regio Midden-Brabant: Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk. De regio fungeert als gestructureerd overlegplatform, waarin de gemeenten elkaar informeren, lokaal beleid op elkaar afstemmen en regionale opgaven aanpakken door gezamenlijk beleid te maken en regionale projecten te starten. Regio HvB is tevens een jeugdzorgregio.

Onder de samenwerking ligt een 'gemeenschappelijke regeling', meer specifiek een collegeregeling. Het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de negen gemeenten. Regio HvB werkt met een vierjaarlijkse strategische meerjarenagenda (SMA). De huidige SMA beslaat de periode 2019-2023. Voor inhoudelijke afstemming en de aansturing van regionale projecten zijn

(thematische) portefeuillehoudersoverleggen ingesteld met de beleidsverantwoordelijke wethouders van de gemeenten. Voor de ambtelijke ondersteuning is een compact regionaal programmabureau ingericht. Aan de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de regio is invulling gegeven via wettelijke instrumenten (informatieplicht, zienwijze), regionale raadsbijeenkomsten (Radendagen, Verenigde Vergadering) en een klankbordgroep met raadsleden en griffiers.

Uitdagingen en ontwikkelingen

We identificeren vier uitdagingen waar de regio zich voor geplaatst ziet. Voor succesvolle regionale samenwerking geldt dat de verschillende dimensies ervan met elkaar in balans moeten zijn. We concluderen dat de samenwerking in Regio HvB op dit moment nog onvoldoende in balans is. De huidige SMA is ambitieus. Tegelijkertijd zijn de beschikbare middelen en capaciteit op regionaal niveau beperkt, en blijft de (democratische) legitimatie van regionale besluiten en uitvoering een zorgpunt.

We concluderen bovendien dat – hoewel beter dan in andere regio's – de onderlinge verhoudingen binnen de regio en het wederzijdse vertrouwen tussen de verschillende regionale gremia en stakeholders voor verbetering vatbaar zijn. We zien daarbij een terugkerend patroon: elk gremium beziet de samenwerking, de uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen vooral vanuit zijn positie in de samenwerking. En dit alles in een context van uiteenlopende ontwikkelingen die op Regio HvB afkomen of waar de regio onderdeel van is.

Voorkeursscenario's voor de samenwerking

We schetsen zeven (illustratieve) scenario's voor de toekomst van samenwerking in Regio HvB. Voor alle scenario's geldt dat ze erop gericht zijn de regionale samenwerking (beter) in balans te brengen. We concluderen dat er op dit moment geen draagvlak is voor de meest extreme scenario's. Ondanks de ervaren uitdagingen overheerst de tevredenheid over de samenwerking in Regio

HvB. Bij een deel van de gesprekspartners leeft de gedachte dat Regio HvB op een groter aantal terreinen een rol zou kunnen en moeten spelen. Een ander deel van de gesprekspartners stelt juist dat de regio duidelijke prioriteiten zou moeten stellen, ook als dit betekent dat gemeenten minder samen doen. Een groot deel van de gesprekspartners gaat graag door op de ingeslagen weg, en zou de regionale samenwerking grotendeels laten zoals deze nu is met enkele gerichte verbeteringen.

We concluderen voorts dat deze drie scenario's elkaar niet volledig uitsluiten en kunnen worden gecombineerd. Dan ontstaat een scenario waarin in regionaal verband wordt gewerkt aan een selectief aantal opgaven (hetgeen de kernagenda genoemd zou kunnen worden), soms verregaand. Als een gemeente aan die agenda meedoet, dan doet ze ook echt mee; geen 'cherry-picking' of 'free-rider'gedrag. Onderdeel van dit gecombineerde scenario is ook dat de gemeenten die deelnemen aan het Regio HvB samenwerkingsverband met verschillende snelheden of in wisselende coalities samen kunnen werken aan andere regionale opgaven (de keuzeagenda), soms ook met andere (niet-overheid) actoren en/of op andere schaalniveaus.

Strategische keuzes

Om de geïdentificeerde uitdagingen en ontwikkelingen het hoofd te bieden brengen we strategische keuzes in kaart die als onderdeel van de geschetste scenario's voorliggen. Enkele opties of alternatieven worden door verschillende gremia of stakeholders als wenselijk of haalbaar beschouwd en/of kunnen in elk van de scenario's een plaats krijgen. Zo zou om het politiek draagvlak en de maatschappelijke steun voor regionale samenwerking te versterken kunnen worden gedacht aan het versterken van de rol en positie van de klankbordgroep, het verbeteren van de terugkoppeling door wethouders in de lokale raden, en het aanstellen van rapporteurs vanuit de raden. Voor wat betreft het versterken van het bestuurlijk vermogen en de organisatorische slagkracht kan worden overwogen om het programmabureau uit te breiden, de rol van wethouders op

regionaal niveau te versterken door ze onderdeel te maken van bestuur van Regio HvB, en de lokale ambtelijke capaciteit te versterken via bijvoorbeeld detachering bij het programmabureau of het vormen van een pool van jonge, getalenteerde ambtenaren.

Balanceren, verbinden, schakelen

Teneinde de regionale samenwerking in HvB in balans te brengen, bevelen we allereerst aan het open en eerlijke gesprek dat we met dit onderzoek zijn gestart op gestructureerde wijze voort te zetten, met alle regionale gremia en stakeholders, aan de hand van het model van strategische regionale samenwerking dat wij in het onderzoek hebben gehanteerd. Onze tweede aanbeveling betreft het gecombineerde scenario, of hybride model. Dat zou zowel flexibiliteit en manoeuvreerruimte voor individuele gemeenten kunnen bieden, als duidelijkheid, overzichtelijkheid en eenheid op het schaalniveau van Regio HvB. We bevelen daarom tevens aan opgaven te prioriteren/selecteren die passen bij het schaalniveau van Regio HvB en waarop gemeenten (en eventuele andere partijen) intensief/verregaand met elkaar willen samenwerken. Kortom, opgaven waarop gemeenten (eventueel ook andere dan de huidige negen) samen het verschil kunnen en willen maken.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Achtergrond

Regio Hart van Brabant (HvB) wil graag weten hoe de toekomst van de regionale samenwerking eruit kan zien, om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over mogelijke aanpassingen in de bestaande manier van samenwerken. Regio HvB heeft daarom Tilburg University en KWINK groep gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de toekomst van de regionale samenwerking in Regio HvB. De uitkomsten vormen input voor een besluitvormingsproces over de inrichting van de 'governance', dat wil zeggen de formele en informele arrangementen voor besluitvorming, uitvoering en sturing in de regio.

Aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek is meerledig. Allereerst de totstandkoming van de Strategische Meerjarenagenda 2019-2023 (SMA), de hoge ambities die daarin zijn geformuleerd en de vragen die dat oproept over uitvoering. Daarnaast de motie die tijdens de Verenigde Vergadering op 25 mei 2019 is aangenomen over de betrokkenheid van de raden bij Regio HvB en het vergroten daarvan. Tot slot, meer in het algemeen, de ontwikkeling van de regio als knooppunt van opgaven en de uiteenlopende vragen die dat oproept over regionale samenwerking.

¹ Zie voor een nadere uitwerking: Regio deals, brede welvaart en governance – M. Groenleer, O. Raspe, E. Stam, Tilburg University, mei 2019; Jaarrapportage Regio Deal Lab Governance, 2020

1.2. Probleemstelling

Succesvolle regionale samenwerking vraagt om strategisch handelen. Volgens het model van strategische regionale samenwerking (Figuur 1), dat we baseren op het publieke waarde model van Mark Moore (1995, 2013), gaat het daarbij in essentie om het in balans brengen van 1) het te realiseren maatschappelijk effect, de publieke waarde (of steeds vaker: de brede welvaart) met 2) het daarvoor beschikbare bestuurlijke vermogen en de organisatorische slagkracht, alsook met 3) de daarvoor beschikbare politieke steun en het maatschappelijk draagvlak.



Figuur 1. Model van strategische regionale samenwerking (gebaseerd op Moore, 1995; 2013)¹

De uitdaging die zich daarbij in Regio HvB voordoet is hoe in de toekomst het vereiste vermogen en de slagkracht te organiseren om de gezamenlijke ambities zoals geformuleerd in de SMA te realiseren, terwijl tegelijkertijd de benodigde

steun en het draagvlak voor regionale samenwerking te behouden of, liever nog, te versterken. En dit alles in een context van uiteenlopende ontwikkelingen die op de regio afkomen of waar de regio onderdeel van is.

1.3. Vraag- en doelstelling

Vraagstelling

De vraag naar de toekomst van de regionale samenwerking in Regio HvB hebben wij uitgesplitst in vijf vragen:

1. Welke **uitdagingen** worden op dit moment ervaren ten aanzien van de regionale samenwerking?
2. Welke **ontwikkelingen** zijn van invloed op de toekomst van de regionale samenwerking?
3. Welke **ervaringen en lessen** van andere regionale samenwerkingsverbanden zijn relevant voor wat betreft te ontwikkelen scenario's?
4. Welke **scenario's** voor de toekomst kunnen worden ontwikkeld?
5. Welke **keuzes** liggen voor bij het nemen van een besluit over mogelijke aanpassingen in de regionale samenwerking?

Doelstelling

Doel van het onderzoek is te verkennen en deels ook te verbeelden hoe de toekomst van de regionale samenwerking eruit zou kunnen zien, samen met regionale stakeholders en, in beperkte mate, in vergelijking met andere regionale samenwerkingsverbanden. Door in gesprek te gaan met regionale stakeholders en hen met elkaar in gesprek te laten gaan over de toekomstige governance, poogt dit onderzoek tevens bij te dragen aan verbinding in de regio. Het onderzoek loopt niet vooruit op mogelijke besluiten over de toekomstige

governance. Dat is aan de deelnemende gemeenten in Regio HvB tijdens een vervolgproces waarvoor dit rapport input vormt.

We hebben ons op verzoek van de bestuurlijk opdrachtgever, het Algemeen Bestuur van Regio HvB, gericht op de interbestuurlijke samenwerking tussen de betrokken gemeenten, waarbij we de samenwerking in het kader van Midpoint Brabant buiten beschouwing hebben gelaten. Dit laat onverlet dat het onderzoek ook de rol en betrokkenheid van bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers bij de regionale samenwerking belicht, zij het in beperkte mate. Bij het besluitvormingsproces over de toekomst van regionale samenwerking in Regio HvB zal de samenwerking in het kader van Midpoint Brabant wel moeten worden meegenomen.

1.4. Aanpak

Het onderzoek is opgebouwd uit vier fasen: voorbereiding, verkenning, verdieping en verslaglegging (Figuur 2).

Voorbereiding

Als onderdeel van deze eerste fase heeft een startoverleg met een vertegenwoordiging van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever plaatsgevonden, te weten het Dagelijks Bestuur van Regio HvB en de interim-directeur van het programmabureau. Op basis van dit overleg is de onderzoeksopzet verder uitgewerkt, zijn relevante documenten over de regionale samenwerking bestudeerd en zijn gesprekken ingepland. Tevens is een begeleidingscommissie geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van de relevante regionale bestuurlijke gremia (zie Bijlage 1).

Verkenning

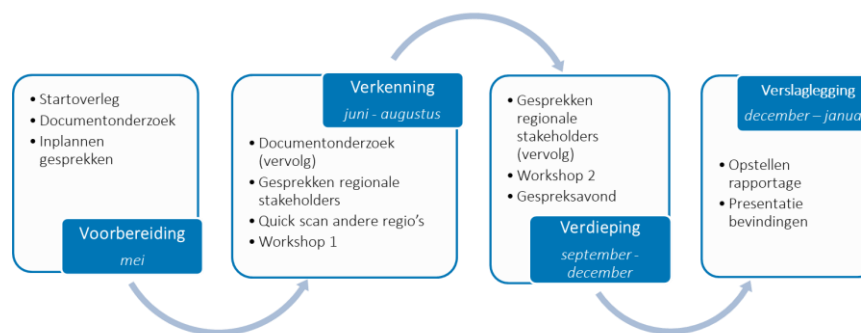
De tweede fase, net voor de zomer, richtte zich op een verkenning van uitdagingen en ontwikkelingen van belang voor (de toekomst) van de regionale samenwerking. Naast bestudering van relevante documenten, deden we dit aan de hand van gesprekken met relevante regionale gremia en stakeholders (zie Bijlage 2). Ondanks de COVID-19 beperkingen hebben deze gesprekken op locatie plaats kunnen vinden. Ook is een quick scan uitgevoerd van relevante documenten over regionale samenwerking elders in het land. Een voorlopig overzicht van belangrijkste/meest urgente uitdagingen en ontwikkelingen is getoetst tijdens een eerste workshop met de begeleidingscommissie. Tijdens deze workshop is ook input vergaard voor wat betreft de te ontwikkelen scenario's.

Verdieping

In de derde fase, net na de zomer, hebben we de gesprekken met regionale gremia en stakeholders vervolgd. Op basis van de gehouden gesprekken en vergaarde input hebben we een aantal mogelijke scenario's voor toekomstige regionale samenwerking ontwikkeld. Prof.mr.dr. Stavros Zouridis en Prof.dr. Frank Hendriks, beiden Tilburg University, alsook een aantal promovendi van het Tilburg Center for Regional Law and Governance, voorzagen ons van hun feedback. Het voorlopig overzicht van mogelijke scenario's en relevante overwegingen vormde input voor een tweede workshop met de begeleidingscommissie en een gespreksavond. De gespreksavond was in eerste instantie bedoeld voor lokale raadsleden, maar stond ook open voor andere regionale stakeholders. De nadruk lag op het toetsen van de vier belangrijkste/meest urgente uitdagingen en het identificeren van oplossingsrichtingen voor die uitdagingen. Vanwege de COVID-19 maatregelen vonden beide bijeenkomsten online plaats.

Verslaglegging

Op basis van het onderzoek is een concept-eindrapportage opgesteld. Deze is tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van de begeleidingscommissie, de klankbordgroep governance en het Dagelijks Bestuur van Regio HvB gepresenteerd en bediscussieerd. Ook hebben we het concept voorgelegd aan een aantal masterstudenten van de opleiding Public Governance die zich specialiseren in regionale samenwerking. Op basis van de vergaarde feedback is het rapport gefinaliseerd.



Figuur 2. Onderzoeksaanpak

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 doen we verslag van de opbrengsten van de voorbereidende fase van het onderzoek. We geven een beknopte beschrijving van de huidige samenwerking in het kader van Regio HvB. Er zal worden ingegaan op de historische ontwikkeling van de regio, de doelen en taken van de regio, de agendavorming, besluitvorming en uitvoering, en de rol en betrokkenheid van de gemeenteraden.

Hoofdstuk 3 is vooral gebaseerd op het onderzoek dat we hebben gedaan tijdens de verkennende fase. Hierin wordt dieper ingegaan op voor Regio HvB relevante uitdagingen en de ontwikkelingen. We clusteren de uitdagingen op basis van het model van strategische regionale samenwerking rondom de rol en betrokkenheid van de raden, de ambtelijke capaciteit, de resultaten en effecten van regionale samenwerking en de toegevoegde waarde van de regio, alsook de onderlinge verhoudingen en het wederzijds vertrouwen.

In hoofdstuk 4 doen we verslag van de verdiepende fase van het onderzoek. We beschrijven mogelijke scenario's en keuzes, wederom aan de hand van het model van strategische regionale samenwerking. Deze scenario's en keuzes kunnen worden gezien als oplossingsrichtingen voor de uitdagingen en ontwikkelingen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

Hoofdstuk 5 bevat onze conclusies ten aanzien van de toekomst van samenwerking in Regio HvB en aanbevelingen voor het vervolgproces.

2. Samenwerking in Regio Hart van Brabant

2.1. Inleiding

In de – eerste – voorbereidende fase van het onderzoek hebben we een aantal relevante dimensies van regionale samenwerking geïdentificeerd (zie Bijlage 3 alsook hoofdstuk 3). Het overzicht van dimensies is niet uitputtend; er zijn ook andere dimensies mogelijk. Bovendien sluiten de dimensies elkaar niet altijd uit; soms is er sprake van overlap. Op basis van de dimensies beschrijven we in dit hoofdstuk, zo feitelijk mogelijk, de huidige regionale samenwerking in Regio HvB.

We schetsen eerst de historische ontwikkeling van de regio (2.2). Daarna gaan we in op het doel, de taken en de inrichting van de regio (2.3). Vervolgens beschrijven we hoe de regio invulling geeft aan agendavorming, besluitvorming en uitvoering van activiteiten (2.4). We gaan tot slot in op de rol en de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de regio.

2.2. Historische ontwikkeling

Regionale samenwerking in Nederland

Hoewel in Nederland formeel geen sprake is van een regionale bestuurslaag, wordt al sinds jaar en dag op regionale schaal samengewerkt tussen gemeenten.

Een van de motieven voor regionale samenwerking is om de bestuurskracht en uitvoeringscapaciteit van gemeenten te versterken.

Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein zijn de gemeentelijke taken sinds januari 2015 sterk toegenomen. Deze verandering past in de ontwikkeling waarbij het Rijk steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan decentrale overheden. Tegelijkertijd hebben de decentralisaties, wellicht paradoxaal, het proces van regionalisering versterkt, omdat gemeenten in toenemende mate samenwerken om uitvoering te geven aan gedecentraliseerde taken.

Samenwerking op regionale schaal kan eveneens lonen wanneer het om complexe grensoverschrijdende vraagstukken gaat zoals de energietransitie, mobiliteit, werkgelegenheid, leefbaarheid, criminaliteit of toerisme. Zo wordt de regio in toenemende mate een knooppunt van opgaven. Dit heeft de discussie over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking de laatste jaren verder aangewakkerd.

Regionale samenwerking in Midden-Brabant

Samenwerking in de regio Midden-Brabant gaat tenminste enkele decennia terug. Van de Streekraad Midden-Brabant opgericht eind jaren vijftig van de vorige eeuw, tot omvorming in het Stadsgewest Tilburg midden jaren zestig, tot voortzetting in de Samenwerkingsverband Midden-Brabant (SMB) vanaf 1984. Gedurende die jaren nam het takenpakket en de operationele capaciteit van de regionale samenwerking steeds verder toe, alsook de onvrede over de inperking van de lokale autonomie.

Eind jaren negentig werd, na het verdwijnen van de vervoerregio binnen de SMB, met de Gebiedsgerichte Aanpak Midden-Brabant gekozen voor een lichtere vorm van samenwerking, gericht op het uitvoeren van concrete projecten, op basis van

vrijwilligheid, en afhankelijk van het belang dat gemeenten hechtten aan die projecten.

In november 2009 namen de gemeenten het initiatief om, binnen wat destijds het Regionaal Overleg Midden-Brabant (ROM) heette, een gezamenlijke strategische agenda op te stellen. Na vaststelling van de agenda in 2011 ging de samenwerking verder onder de naam Regio Hart van Brabant. Dat was ook het moment waarop de (triple-helix) samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen op regionaal economisch vlak is onder gebracht in de (privaatrechtelijke) stichting Midpoint Brabant.

Sinds 2015 werken de gemeenten in de Regio HvB intensiever samen in het sociaal domein als gevolg van de decentralisatie van de taken op het terrein van jeugd, participatie en Wmo.

Eerder onderzoek naar governance van Regio HvB

Dit is niet de eerste keer dat onderzoek gedaan is naar de governance van Regio HvB. Zo verscheen in 2013 het rapport 'Het kloppende democratische Hart van Brabant'.² In 2017 vond eveneens onderzoek plaats naar democratische legitimiteit in Regio HvB.³ Beide onderzoeken werden uitgevoerd door Tilburg University. Daarnaast is in 2014, eveneens door Tilburg University, onderzoek verricht naar de bestuurlijke toekomst van de Langstraat gemeenten, en zijn als onderdeel daarvan enkele scenario's uitgewerkt.⁴

² Metzke, T.A.P., *Het kloppende democratische Hart van Brabant*, Tilburg University, 2013.

³ Metzke, T.A.P., Rutgers, J. & Groenleer, M.L.P., *Raadsleden met een hart voor Brabant*, Wageningen University and Research en Tilburg University, 2017.

2.3. Doelen, taken en inrichting

Doelstelling en taken

Regio HvB heeft als doel te fungeren als gestructureerd overlegplatform, een min of meer geformaliseerd netwerk, waarin gemeenten elkaar informeren over activiteiten die voor de regio van belang (kunnen) zijn, lokaal beleid – waar nodig – op elkaar afstemmen, en regionale opgaven identificeren en daarop gezamenlijk beleid maken en regionale projecten starten.

Regio HvB fungeert tevens als jeugdzorgregio. De deelnemende gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de regionale jeugdhulptaken.

Lidmaatschap

Regio HvB bestaat op dit moment uit negen gemeenten: Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk. Een gemeente kan toetreden tot het samenwerkingsverband als de colleges en raden van de deelnemende gemeenten daar op basis van unanimititeit toe besluiten.

Collegeregeling

Onder de samenwerking in de Regio HvB ligt een zogeheten 'gemeenschappelijke regeling': een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen van verschillende gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarin is vastgelegd dat bepaalde taken en bevoegdheden gezamenlijk worden uitgevoerd.

⁴ Zouridis, S. & Tops, P., *Bestuurlijke toekomst Heusden, Loon op Zand en Waalwijk*, Tilburg University, 2014.

De gemeenschappelijke regeling (GR) Regio HvB is een collegeregeling die met toestemming van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten is aangegaan. Daarmee is het een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Bij collegeregelingen leggen de leden van het algemeen bestuur verantwoording af aan het college dat hen heeft aangewezen. Daarnaast wordt ook verantwoording afgelegd aan de eigen gemeenteraad. Leden van het dagelijks bestuur daarentegen leggen uitsluitend en alleen verantwoording af aan het algemeen bestuur.

Bestuur

Regio HvB kent een Algemeen Bestuur (AB) bestaande uit de 9 burgemeesters. De burgemeester van de gemeente met het hoogste inwonertal (Tilburg) is voorzitter van het algemeen bestuur, de burgemeester van de gemeente met het op een na hoogste inwonertal (Waalwijk) is vicevoorzitter en de burgemeester van een van de overige deelnemende gemeenten is bestuurlijk secretaris. De voorzitter, vicevoorzitter en secretaris vormen samen het Dagelijks Bestuur (DB).

Het AB vergadert jaarlijks tenminste vier keer en, zo nodig, vaker. Elk lid van het algemeen bestuur heeft in de vergadering één stem. Leden van gemeenten die niet deelnemen aan een bepaalde samenwerkingstaak onthouden zich bij besluitvorming over deze taken van stemming.

Portefeuillehouders

Regio HvB kent momenteel portefeuilles op zeven beleidsterreinen. Dit zijn: Arbeidsparticipatie, Economie, Milieu & Afval, Maatschappelijke Ontwikkeling, Sociaal, Jeugdgezondheidszorg, Ruimtelijke Ordening & Volkshuisvesting, Mobiliteit, en Fysiek. In portefeuillehoudersoverleggen (PoHo) komen beleidsverantwoordelijke wethouders van de deelnemende gemeente bijeen. Elk portefeuillehoudersoverleg wordt voorgezeten door een wethouder van een van de deelnemende gemeenten.

Een portefeuillehoudersoverleg voorziet in een inhoudelijk overlegplatform tussen de deelnemende gemeenten op het betreffende beleidsterrein. Het overleg is gericht op informatie-uitwisseling en afstemming over gemeentelijke activiteiten die voor de regio van belang zijn of kunnen zijn; het ontwikkelen van voorstellen voor projecten die gemeenten gezamenlijk en eventueel met andere partners kunnen uitvoeren; en het monitoren van de voortgang van regionale projecten waarvan de portefeuillehouders bestuurlijk opdrachtgever zijn.

Portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor het rapporteren over de uitkomsten van overleggen en de voortgang van regionale projecten aan de eigen gemeenteraad.

Kring Gemeentesecretarissen

De Kring Gemeentesecretarissen (KGS) is de vergadering van de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. De gemeentesecretarissen leiden de eigen gemeentelijke organisatie en zorgen ervoor dat management en medewerkers daarbinnen goed kunnen presteren. Als schakel tussen wat het bestuur wil en wat de ambtelijke organisaties kunnen, zijn de gemeentesecretarissen binnen de eigen gemeentelijke organisaties verantwoordelijk voor een succesvolle uitvoering van het beleid en voor de advisering bij de totstandkoming ervan. Deze rol vervullen ze eveneens in de context van de regionale samenwerking.

Programmabureau

Voor de ambtelijke ondersteuning op regionaal niveau is een programmabureau ingericht. Dat bestaat uit een programmadirecteur, drie programmacoördinatoren, een programmamanager Mens & Samenleving, een communicatieadviseur en twee managementassistenten. De programmadirecteur is de eerste adviseur aan het Algemeen Bestuur. Het programmabureau coördineert en ondersteunt het bestuurlijke proces. Ook is het programmabureau verantwoordelijk voor de financiële administratie,

informatie- en archiefbeheer en AVG, de dienstverleningsovereenkomst Tilburg en de aparte uitvoeringsconstructie via dienstverleningsovereenkomst met gastheergemeente Tilburg op het gebied van jeugdhulp.

Financiering

De deelnemende gemeenten dragen de kosten van Regio HvB (naar rato van het aantal inwoners, met uitzondering van Heusden dat een lumpsum bijdrage levert), voor zover die niet uit andere middelen wordt gedekt. In 2020 ging het om een inwonerbijdrage van 4,23 euro, hetgeen in circa 2 miljoen aan baten resulteerde.

De financiering van jeugdzorg vormt hierop een uitzondering. Hiervoor wordt in de jaarlijkse (deel)begroting voor de regionale jeugdhulptaken de kostentoe rekening voor de deelnemende gemeenten gespecificeerd. De kosten voor de jeugdzorg, waarvoor in 2020 circa 119 miljoen euro is begroot, maken circa 96 procent uit van de totale begroting van Regio Hart van Brabant.

Andere samenwerkingsverbanden

Naast samenwerking in het kader van Regio HvB, participeren de negen gemeenten elk ook in een veelheid aan andere samenwerkingsverbanden op verschillende andere schaalniveaus.

2.4. Agendavorming, besluitvorming en uitvoering

Strategische meerjarenagenda

Regio HvB werkt met een vierjaarlijkse strategische meerjarenagenda (SMA). Na gemeenteraadsverkiezingen wordt een nieuwe SMA opgesteld als in iedere

deelnemende gemeente een nieuw college is geïnstalleerd met een nieuw coalitieakkoord.

De huidige SMA verwoordt de missie, visie en strategie van de regionale samenwerking voor de periode 2019-2023. De agenda bestaat uit drie programma's met daarbinnen programmalijnen/thema's, doelen en activiteiten: Mens & Samenleving, Leefomgeving & Milieu en Economie.

De SMA is vastgesteld door de besturen van Regio HvB en Midpoint Brabant, en tot stand gekomen in samenspel met de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. Die hebben op diverse momenten in het proces een actieve rol vervuld, voorafgaand aan vaststelling van de SMA in de lokale raden.

De samenwerking in het kader van de SMA is 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend'. Naar de SMA wordt verwezen als 'contract'. De deelnemende partijen zijn het eens over de ambities en doelen. Concrete activiteiten worden opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma, met daarbij de bestuurlijk opdrachtgever, alsook een vertaling naar middelen en capaciteit.

Besluitvorming

Binnen de portefeuillehoudersoverleggen vindt vakinhoudelijk overleg plaats. In de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat dit overleg de inhoudelijke voorbereiding vormt die kan leiden tot besluitvorming door het algemeen bestuur en de colleges en raden van de deelnemende gemeenten.

Voorstellen voor regionaal beleid, regionale projecten of met financiële consequenties worden ter besluitvorming voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. Gaan de voorstellen de afgestemde kaders uit de SMA en de jaarbegroting te buiten, dan is tevens besluitvorming nodig door de deelnemende gemeenten. Alleen dan zijn de deelnemende gemeenten aan het overlegresultaat gebonden.

Besluiten die worden genomen in de Verenigde Vergadering van raden hebben grote bestuurlijk-politieke betekenis – er gaat een belangrijke signaalwerking vanuit – maar deelnemende gemeenten zijn er strikt genomen niet aan gebonden.

Hart van Brabantdagen

Periodiek worden de zogeheten Hart van Brabantdagen georganiseerd. Op die dagen vinden zowel de bestuursvergaderingen als de portefeuillehoudersoverleggen plaats. Ook is er op deze dagen overleg van de kring gemeentesecretarissen en van de griffierskring.

Ruimte voor wisselende coalities

De GR HvB laat de ruimte om, waar het samenwerkingstaken betreft, met wisselende coalities van gemeenten te werken. Hierover moeten in de strategische meerjarenagenda of de jaarlijkse begroting dan wel expliciete afspraken worden gemaakt. In de SMA wordt dit onderstreept: “We vormen de coalities waarmee we het meest impactvolle antwoord kunnen geven op de vraagstukken die voorliggen.”

Concreet kan dit dus betekenen dat er op sommige terreinen supralokaal wordt samengewerkt met Regio West-Brabant, op andere via Tilburg met de Brabantstad gemeenten (en de provincie) en op weer andere terreinen via Midpoint in het Brainport Network. Ook kan het betekenen, zoals in het geval van de Wmo, dat niet altijd met alle negen gemeenten samen op hoeft te worden getrokken, en dat er ook sublokaal kan worden samengewerkt, zoals in het geval van de Langstraat gemeenten (Heusden, Loon op Zand, Waalwijk).

⁵ Uitkomst uitvraag om-niet inzet regionale samenwerking. Adviesnota behorend bij agendapunt 4, voor de vergadering van 03-12-2020

Projectmatig samenwerken

Regio HvB gaat zoveel mogelijk projectmatig te werk. Regionale projecten hebben een bestuurlijk opdrachtgever (een portefeuillehouder), een ambtelijk opdrachtgever (de Kring Gemeentesecretarissen) en projectteam onder leiding van een projectleider. Een projectteam bestaat uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten en eventueel externe inhuur. Periodiek komen er integrale voortgangsrapportages beschikbaar, waarin inzicht wordt geboden in het verloop en de voortgang van regionale projecten.

Ambtelijke inzet

Hoeveel ambtelijke inzet vanuit de deelnemende gemeenten (naar verwachting) nodig is voor de uitvoering van de SMA wordt jaarlijks gespecificeerd in het uitvoeringsprogramma. Tot voor kort was niet precies bekend hoeveel capaciteit er gemiddeld op jaarbasis wordt ingezet voor regionale afstemming en projecten door de deelnemende gemeenten.

In 2020 is in opdracht van de Kring Gemeentesecretarissen onderzoek gedaan naar de ‘om-niet’ inzet.⁵ Het onderzoek laat zien dat aan structurele om-niet inzet in totaal 37.934 uren worden ingezet door de gemeenten in de regio. Dat is omgerekend 26,9 fte. De inzet per gemeente als percentage van de totale regionale inzet is gerelateerd het aantal inwoners per gemeente als percentage van het totale aantal inwoners van de regio. Daarbij zijn, volgens het onderzoek, geen grote verschillen tussen de gemeenten waarneembaar.

2.5. Rol en betrokkenheid gemeenteraden

Gemeenteraden

Het Algemeen Bestuur is opdrachtnemer van de colleges van de deelnemende gemeenten en via deze van de gemeenteraden. Verantwoording over het gevoerde beleid verloopt via de individuele gemeenten. Een bestuurslid (in de praktijk dus altijd een burgemeester) is verantwoording verschuldigd aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van zijn/haar eigen gemeente.

Aan de betrokkenheid van de raden bij de regionale samenwerking wordt invulling gegeven via wettelijke instrumenten, zoals de informatieplicht en zienswijzen, alsook via regionale raadsbijeenkomsten en een klankbordgroep.

Wettelijke instrumenten

Gemeenteraden beschikken op grond van de Wgr over een aantal wettelijk instrumenten. Het bestuur dient desgevraagd alle informatie te verstrekken die nodig is voor een beoordeling van het door het bestuur gevoerde of te voeren beleid, mits het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang. Daarnaast moet het bestuur bepaalde informatie actief verstrekken aan colleges en raden, waaronder een vierjaarlijkse strategische agenda, de jaarlijkse begroting met uitvoeringsagenda, financiële en inhoudelijke jaarverslagen en halfjaarlijkse voortgangsrapportages. De raden kunnen hun zienswijze geven op (conceptversies van) de strategische agenda en de begroting.

Radendagen

Het bestuur organiseert ten behoeve van informatie-uitwisseling tweemaal per jaar een Radendag waarop alle gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten worden uitgenodigd. De Radendag is primair bedoeld voor

raadsleden, maar collegeleden en gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten mogen eveneens aanwezig zijn. Op de Radendag in het voorjaar wordt informatie uitgewisseld met betrekking tot de op te stellen begroting met uitvoeringsagenda voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Verenigde Vergadering

Indien ten minste drie raden van de deelnemende gemeenten besluiten dat het noodzakelijk is dat er een vergadering van alle raden van de deelnemende gemeenten bijeenkomt, dan is het Algemeen Bestuur gehouden een zogenaamde Verenigde Vergadering bijeen te roepen. Ieder gemeenteraadslid van de deelnemende gemeenten is lid van de Verenigde Vergadering. Leden kunnen zich niet laten vervangen. De voorzitter van het Algemeen Bestuur is tevens voorzitter van de Verenigde Vergadering. Besluiten met betrekking tot de samenwerkingstaken worden bij absolute meerderheid van stemmen genomen (meer dan de helft van het totale aantal stemgerechtigde leden).

Klankbordgroep raden en griffiers

Regionale raadsbijeenkomsten worden voorbereid in samenspraak met een klankbordgroep, bestaande uit raadsleden en griffiers. Raadsleden krijgen de mogelijkheid om onderwerpen voor te dragen en wensen te uiten over de inhoud van de raadsbijeenkomsten.

Versterking positie raden

In de afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven genomen om de betrokkenheid van de raden bij de regio te versterken. Naar aanleiding van een aangenomen motie in de Verenigde Vergadering van 19 maart 2016 is onderzocht hoe in de regio op een meer democratische wijze vorm gegeven kan worden aan agendavorming en besluitvorming.⁶ Het onderzoek heeft geresulteerd in een reeks aanbevelingen. Zo werd er aanbevolen om voor

⁶ Metzke, T.A.P., Rutgers, J. & Groenleer, M.L.P., *Raadsleden met een hart voor Brabant*, Wageningen University and Research en Tilburg University, 2017.

meer/betere informatievoorziening richting de raden te zorgen. Ook werd aanbevolen om raadsleden vroegtijdig te betrekken bij regionale vraagstukken en te zorgen voor betere instrumenten om te monitoren, zoals een dashboard, website of periodiek regionaal overleg. Sindsdien is de informatievoorziening verbeterd. Ook is de hiervoor genoemde klankbordgroep raden ingesteld.

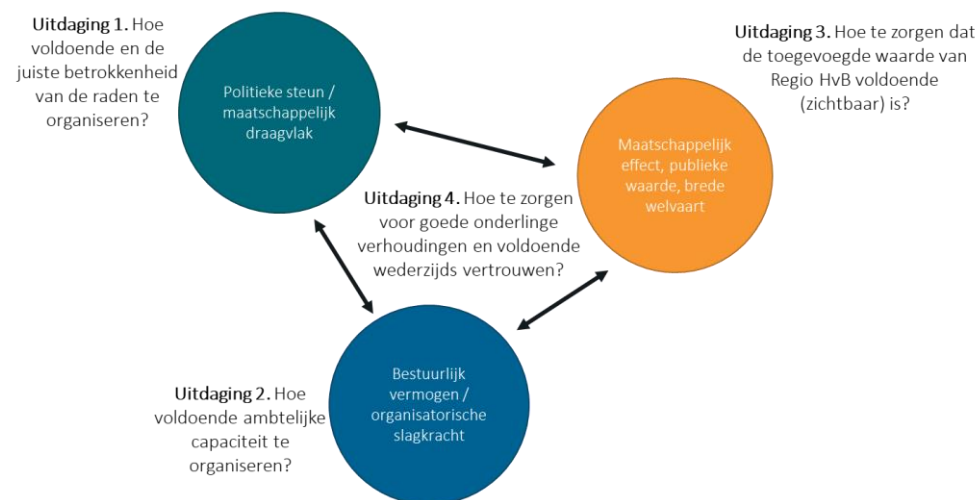
Tijdens de Verenigde Vergadering van 25 mei 2019 is een motie aangenomen om de rol en betrokkenheid van raden bij de regio verder te versterken. Deze motie is mede aanleiding geweest voor het onderhavige onderzoek.

3. Uitdagingen en ontwikkelingen

3.1. Inleiding

In de tweede – verkennende – fase van het onderzoek hebben we uitdagingen en ontwikkelingen die van belang zijn voor (de toekomst van) de regionale samenwerking in de regio Hart van Brabant in kaart gebracht. Sommige uitdagingen spelen al langer, andere zijn van recenter aard; sommige gelden vooral of uitsluitend in Regio HvB, andere zijn algemener. Sommige ontwikkelingen lijken onvermijdelijk of onomkeerbaar, andere zijn met meer onzekerheid omgeven of lijken juist duidelijker te sturen.

We hebben de uitdagingen gestructureerd aan de hand van het model van strategische regionale samenwerking dat we eerder hebben geïntroduceerd. Dit resulteert in vier sets van uitdagingen (Figuur 3). We lichten deze uitdagingen hierna toe, te beginnen met de uitdagingen rondom het genereren van steun en draagvlak. Daarbij vermelden we welke ontwikkelingen relevant zijn om in ogenschouw te nemen, alsook voor welke ervaringen en lessen van andere regio's dat geldt.



Figuur 3. Uitdagingen voor regionale samenwerking

3.2. Hoe voldoende en de juiste betrokkenheid van de raden te organiseren?

Samenvatting

- Veel genoemde uitdaging: 'Hoe organiseer je voldoende en de juiste betrokkenheid van de raden?'
- Regio HvB kent een collegeregeling met beperkte formele representatie.
- Raadsleden ervaren tekortkoming in informatievoorziening (tijdig, volledig, overzichtelijk).
- Dit terwijl er door het programmabureau in de afgelopen jaren flink is geïnvesteerd in informatievoorziening en communicatie.
- Het beeld bestaat dat regionale besluitvorming grotendeels buiten de raden om verloopt.

- En dat de wijze van verantwoording door bestuurders aan hun eigen raden in de praktijk uiteenloopt.
- Tegelijkertijd is de rol van raden in Regio HvB, in ieder geval op papier, groter dan in veel andere regio's.

Beperkte betrokkenheid van raden als hardnekkig probleem

In veel gesprekken, zowel met raadsleden als met andere regionale stakeholders, werd als een van de belangrijkste en meest urgente uitdagingen voor Regio HvB genoemd hoe voldoende en de juiste betrokkenheid van de raden te organiseren. Deze uitdaging speelt al langer en zeker niet alleen in Regio HvB, zoals blijkt uit een groot aantal onderzoeken die hierover in de laatste jaren zijn verschenen. Op basis van eerder onderzoek in het verleden zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals het instellen van een klankbordgroep raden en het verbeteren van de informatievoorziening via de website. Die maatregelen hebben kennelijk het ervaren probleem niet (volledig) verholpen.

Collegeregeling met beperkte formele representatie

De samenwerking in Regio HvB vindt plaats op basis van een collegeregeling. Dit betekent dat besluitvorming en sturing overwegend plaatsvinden via de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Raden beschikken over verschillende instrumenten om hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken uit te voeren.

Het soort overeenkomst waarop de regionale samenwerking is gebaseerd, schuurt, volgens veel gesprekspartners, niettemin met het stelsel van representatieve democratie. Bijvoorbeeld bij vraagstukken, zoals de regionale energie- en klimaatstrategie (REKS), waarvoor draagvlak in de samenleving juist van groot belang wordt geacht. De REKS wordt dan wel aan alle individuele raden ter besluitvorming voorgelegd, maar veel raadsleden ervaren weinig tot geen ruimte meer voor discussie en debat, en geven aan het gevoel te hebben 'te

moeten tekenen bij het kruisje'. De vraag rijst: hoe in dit soort regionale processen hun vertegenwoordigende taken gestalte te geven?

Raadsleden ervaren tekortkoming in informatievoorziening

De regio is een 'black box' is een veel gehoord geluid, vooral van degenen die er het verst vanaf staan, in de raad en bij de griffie. Raadsleden zouden te laat en te weinig worden geïnformeerd over regionaal beleid. Bij belangrijke onderwerpen is er veelal te weinig tijd om deze tijdig en goed voorbereid te bespreken in de fracties en vervolgens in de gemeenteraad.

De werkdruk van de raad speelt hierbij ook een belangrijke rol. Raadsleden moeten hun schaarse tijd nu al efficiënt inzetten. Als informatie over een onderwerp te laat, onvolledig en/of onoverzichtelijk is, dan vergroot dit de kans dat een onderwerp niet de gewenste prioriteit en daarmee aandacht krijgt, en dat raadsleden hun (kaderstellende en controlerende) taken niet goed kunnen uitvoeren. Raadsleden verliezen bovendien hun belangstelling voor de regio. Met alle mogelijke gevolgen voor de lokale democratie.

Tegelijkertijd doet het programmabureau zijn uiterste best, zo wordt door de meeste gesprekspartners aangegeven, om de informatievoorziening binnen de regio te stroomlijnen. Het heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het verbeteren van bijvoorbeeld de stukkenstroom. Voor een deel lijkt het beeld van een gebrekkige informatievoorziening dan ook gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

Bij sommige gesprekspartners, vooral die vanuit de raden, bestaat bovendien het beeld dat het programmabureau een aanzienlijke omvang heeft. Een snelle vergelijking met een aantal andere regio's laat evenwel zien dat het programmabureau met acht medewerkers (ongeveer 7,5 fte) van bescheiden omvang is. Daarbij moet worden opgemerkt dat de takenpakketten van de

ambtelijke organisaties in de verschillende regio's sterk uiteenlopen en in sommige regio's vele malen groter zijn dan in Regio Hart van Brabant.

Een andere kanttekening is dat de informatievoorziening aan de raden en de communicatie meer in het algemeen niet alleen de verantwoordelijkheid is van het programmabureau, maar ook die van de deelnemende gemeenten zelf: burgemeesters, wethouders, griffiers, communicatieadviseurs bij gemeenten, et cetera.

Besluitvorming en verantwoording is zaak van bestuur

Besluitvorming in Regio HvB is in de eerste plaats een zaak van het bestuur. Sommige gesprekspartners, wederom vooral die vanuit de raden, gaan echter zover dat ze stellen dat regionale besluitvorming de facto grotendeels buiten de raden om verloopt. Raden worden in een laat stadium betrokken, als besluiten reeds zijn genomen. Daarbij komt dat het AB, volgens sommigen, steeds meer beleid is gaan maken, terwijl het zich – als opdrachtnemer van de raden – zou moeten beperken tot uitvoering.

Verantwoording (vooraf, tijdens en achteraf) over het gevoerde beleid verloopt primair via de deelnemende gemeenten. Op papier is daarbij een belangrijke rol voorzien voor de leden van het AB, in het geval van Regio HvB zonder uitzondering burgemeesters. Verschillende gesprekspartners geven aan dat meer mag worden verwacht van de betrokken wethouders. De portefeuillehoudersoverleggen, waarin ze bij elkaar komen, spelen immers een belangrijke rol bij beleidsvorming en uitvoering door de regio.

Kijken we naar de GR HvB dan valt op dat daarin (formeel) weinig is vastgelegd ten aanzien van de verantwoording door de portefeuillehouders. De instrumenten uit de GR, zoals de Radendagen en de Verenigde Vergadering, geven invulling aan de relatie tussen het bestuur, bestaande uit de

burgemeesters, en de gemeenteraden. De wethouders spelen hierbij slechts zijdelings een rol.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, inclusief die met de portefeuillehouders zelf, volgt het beeld dat wethouders in de praktijk bovendien op verschillende wijze invulling geven aan de verantwoording over het regionale beleid. Wethouders zouden daarbij bovendien niet altijd consistent zijn: in hun eigen gemeenten zeggen ze lokale belangen te laten prevaleren, terwijl ze in de regio niet zelden ambities omarmen waarvan ze weten dat die lokaal op verzet kunnen stuiten.

Rol van raden in andere regio's beperkt

Kijken we naar andere regio's dan valt op dat de formele betrokkenheid van de raden in Regio HvB juist relatief zwaar is georganiseerd. In regio's als West-Brabant en Twente komen de raden ook periodiek bij elkaar, maar beschikken ze formeel niet over de mogelijkheid om, zoals de Verenigde Vergadering, richtinggevend besluiten te nemen. In Twente is de rol van de zogeheten Twenteraad niet formeel vastgelegd in de GR (hoewel daar wel plannen voor zijn). Ook de regio's Parkstad Limburg en de Metropoolregio Eindhoven kennen bijvoorbeeld geen formele verankering van een regionaal overleg tussen de raden. In de regio Achterhoek is sinds 2018 een Achterhoek Raad actief, die vooral in positie is om aansturing te geven op de regionale koers, maar die tegelijkertijd geen formele, publiekrechtelijke bevoegdheden heeft. De regio in Nederland waar de rol van de raden op regionaal niveau het sterkst is georganiseerd, Drechtsteden, heeft onlangs het principebesluit genomen om de samenwerking in de huidige vorm (op basis van een raadsregeling, en met een Drechttraad) stop te zetten.

Tot slot

Alles overziend roept bovenstaande de vraag op of de oplossing voor de uitdaging rondom het betrekken van de raden vooral (of uitsluitend) ligt in het

(verder) versterken van de betrokkenheid van gemeenteraden op regionaal niveau, gegeven ook de (niet altijd succesvolle) eerdere pogingen daartoe en wat we weten over de (onbedoelde) effecten daarvan (zoals overmatige formalisering en institutionalisering in het geval van de Drechtsteden). Of dat ook in andere richtingen moet worden gezocht, bijvoorbeeld in het versterken van de lokale rol van gemeenteraden of het versterken van de (directe) betrokkenheid van de samenleving bij de regio. En of steun en draagvlak uiteindelijk ook niet afhankelijk zijn van de resultaten die (zichtbaar) regionaal worden geboekt.

Relevante ontwikkelingen in het licht van deze uitdaging

- Voortdurende discussie over het ‘regionaal democratisch gat’: beperkte invloed van gemeenteraden op taken die zijn overgedragen aan de regio.
- Maar nu gevoerd in het licht van de zogenaamde ‘decentralisatieparadox’: na decentralisatie van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet wordt de autonome rol van gemeenten nu geleidelijk ingeperkt via regionalisering.
- Voortdurende gemeentelijke schaalvergroting, van 647 gemeenten in 1991 naar 355 in 2020, waardoor de lokale overheid steeds verder van de burger af is komen te staan.
- Terwijl tegelijkertijd, of mede daardoor, de behoefte groeit aan kleinschaligheid (buurt, wijk) en lokale eigenheid.

3.3. Hoe voldoende ambtelijke capaciteit te organiseren?

Samenvatting

- Veel genoemde uitdaging: ‘Hoe organiseer je voldoende ambtelijke capaciteit?’
- Regionale ambities vereisen forse ambtelijke inzet.

- Er is een gat is tussen de regionale capaciteit die nodig is en de capaciteit die de deelnemende gemeenten *kunnen* leveren.
- Daar komt bij dat er ook verschillen zijn tussen gemeenten voor wat betreft ambtelijke capaciteit, zowel voor wat betreft kwantiteit als kwaliteit.
- Het gat met de capaciteit die deelnemende gemeenten *willen* leveren is zo mogelijk nog groter. In de uitvoering krijgt lokaal vaak voorrang boven regionaal, hetgeen de slagkracht en de effectiviteit van de samenwerking beperkt.
- Capaciteit speelt in de besluitvorming een beperkte rol, waardoor er nog onvoldoende wordt geprioriteerd en geselecteerd.
- Dit komt mede doordat er beperkt inzicht bestaat in de capaciteit die lokaal beschikbaar is voor regionaal beleid en projecten, hoewel kan worden gesteld dat het hier uiteindelijk gaat om de politieke wil tot het leveren van inzet.
- Tegelijkertijd is er geen draagvlak voor (aanzienlijke) uitbreiding van capaciteit op regionaal niveau in de vorm van het programmabureau.

Regionale ambities vereisen forse ambtelijke inzet

De ambitie van Regio HvB, zoals vastgelegd in de SMA, is groot: drie programma’s met verschillende programmalijnen en thema’s, 38 doelen en vele tientallen activiteiten. Deze regionale ambities vereisen een forse ambtelijke inzet.

Hoeveel ambtelijke inzet precies nodig is, valt voor een deel op te maken uit het uitvoeringsprogramma waarin benodigde middelen en capaciteit in grote lijnen in kaart worden gebracht. Onduidelijk blijft nog wel wie die capaciteit precies zou moeten leveren, en of de capaciteit ook daadwerkelijk is toegezegd.

Lokaal en regionaal niet voldoende capaciteit beschikbaar

Wel was volgens betrokkenen bij het opstellen van de SMA al duidelijk dat de benodigde capaciteit (vele malen) groter was dan de gemeenten gezamenlijk zouden kunnen en willen leveren.

Bij behandeling van de SMA kwam de spanning tussen ambities en uitvoeringskracht duidelijk naar voren. Vanuit de Verenigde Vergadering werden moties ingediend om nog ambitieuzere regionale doelen te stellen. Het bestuur heeft die moties destijds ontraden, omdat er simpelweg geen capaciteit zou zijn om zulke ambities te realiseren, niet lokaal, en zeker niet regionaal.

Verschillen in kwantiteit en kwaliteit tussen gemeenten

In verschillende gesprekken, waaronder die met de Kring Gemeentesecretarissen en de interne coördinatoren, werd naar voren gebracht dat het kleinere gemeenten überhaupt ontbreekt aan voldoende capaciteit. Dat is nu juist ook een van de redenen dat ze samenwerken op regionaal niveau, om daar samen sterker te kunnen zijn. Een grote(re) gemeente, zoals Tilburg en tot op zekere hoogte Waalwijk, kan vaak gemakkelijker capaciteit vrijspelen, heeft meestal ook meer specialistische expertise in huis, en kan eenvoudiger talenten aantrekken.

De verschillen in kwantiteit en kwaliteit tussen gemeenten leiden ook tot verwachtingen bij de kleinere gemeenten over de inzet van de grote(re) gemeenten, met name Tilburg. Tegelijkertijd ontbreekt soms begrip bij kleinere gemeenten voor de positie van Tilburg als centrumstad, en de verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt, regionaal maar ook bovenregionaal. En het bestuurlijk vermogen en de organisatorische slagkracht die op niveau van HvB vereist.

In de uitvoering krijgt lokaal vaak voorrang boven regionaal

Bij verschillende gesprekspartners die vanuit een meer regionaal perspectief kijken, bestaat het beeld dat in de uitvoering lokaal vaak voorrang krijgt boven regionaal. Bij de toedeling van schaarse ambtelijke capaciteit, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, gaan lokale projecten voor. Hierdoor zijn niet altijd voldoende of de juiste middelen en capaciteit beschikbaar voor regionale projecten, met als gevolg dat die bijvoorbeeld vertraagd raken.

Prioriteren en selecteren vindt onvoldoende plaats

In de bestuurlijke afweging op regionaal niveau lijkt capaciteit bovendien onvoldoende een rol te spelen, waardoor er beperkt sprake is van prioriteren van doelen en selecteren van projecten. Projecten waarvoor eigenlijk geen capaciteit beschikbaar is, worden toch opgestart. In de gesprekken, vooral die met de intern coördinatoren, is als voorbeeld genoemd dat als geen van de deelnemende gemeenten een projectleider kan/wil leveren voor een project, het project vaak toch wordt doorgezet en een externe projectleider wordt ingehuurd. Dit terwijl dit zou kunnen duiden op een gebrek aan urgentie bij de deelnemende gemeenten. Projecten waar het onvoldoende duidelijk van is of ze resultaat opleveren, worden bovendien soms niet of niet tijdig stopgezet.

Volgens sommigen begint het al bij hoe projecten op de (bestuurlijke) agenda terechtkomen. Bestuurders hebben hier niet altijd voldoende grip op. Wethouders worden soms ook als bestuurlijk trekker van een project aangewezen zonder dat duidelijk is of ze gecommitteerd zijn aan succes van het desbetreffende project.

Beperkt inzicht in beschikbare capaciteit

Er bestaat in het algemeen beperkt inzicht in de capaciteit die bij de deelnemende gemeenten beschikbaar is voor het uitvoeren van de regionale taken en projecten. Met de uitkomsten van het onderzoek naar de structureel geleverde inzet wordt het evenwel gemakkelijker om bij de besluitvorming over ambities, doelen en activiteiten af te wegen of voldoende en de juiste lokale capaciteit beschikbaar is voor de uitvoering. Tegelijkertijd zegt de op dit moment geleverde inzet weinig over wat gemeenten kunnen en vooral ook zouden willen inzetten, hetgeen in de toekomst meer (of zelfs minder) zou kunnen zijn dan nu het geval is.

Geen draagvlak voor (aanzienlijke) uitbreiding programmabureau

Het huidige programmabureau is compact georganiseerd. Het bureau heeft vooral een secretariële en coördinerende rol. Daarnaast vervult het op het terrein van het sociaal domein project- en programmamanagement. Ook voor die taak geldt dat de beschikbare capaciteit bij het programmabureau beperkt is en de uitvoering in belangrijke mate voor rekening komt van de individuele deelnemende gemeenten.

Uit de gesprekken, van raadsleden tot burgemeesters, ontstaat het beeld dat er bij de deelnemende gemeenten weinig draagvlak is om op regionaal niveau aanzienlijk meer capaciteit te organiseren en daarvoor het programmabureau flink uit te breiden. Hoogstens zou het programmabureau op een aantal specifieke onderdelen kunnen worden versterkt.

Tot slot

Alles overziend roept bovenstaande de vraag op of de oplossing voor het ervaren gebrek aan vermogen en slagkracht vooral (of uitsluitend) moet worden gezocht in het (verder) vergroten van de ambtelijke capaciteit op regionaal of lokaal niveau, of dat het uiteindelijk ook gaat om het prioriteren van doelen en het selecteren van projecten, in het licht van de toegevoegde waarde die Regio HvB kan of zou moeten hebben. Ook rijst de vraag in welke mate het uitsluitend zou moeten gaan om ambtelijke capaciteit en niet tevens over hoe de regio de uitvoeringskracht in de samenleving (bij burgers en bedrijven) beter kan benutten.

Relevante ontwikkelingen in het licht van deze uitdaging

- Ervaren bestuurlijke drukte en beslag op capaciteit als gevolg van proliferatie van samenwerkingsverbanden met gemeenten buiten de regio
- Uiterst precaire financiële positie van gemeenten (mede als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein)

- En de herverdeling van het Gemeentefonds die voor verschillende gemeenten negatieve gevolgen lijkt te gaan hebben
- Tegelijkertijd de opkomst van (burger)initiatieven 'van onderaf' als kans om overheid te ontlasten, of liever 'werk' terug te geven aan de samenleving

3.4. Hoe ervoor te zorgen dat de toegevoegde waarde van Regio HvB voldoende (zichtbaar) is?

Samenvatting

- Veel genoemde uitdaging: 'Hoe zorg je ervoor dat de toegevoegde waarde van Regio HvB duidelijk is?'
- Ondanks de SMA is beperkt sprake van overeenstemming over regionale prioriteiten en focus, wat willen we nu precies met regio?
- Regio HvB is niet voor alles de juiste schaal.
- Tegelijkertijd is er sprake van een gevoel van 'sluipende' regionalisering waarop grip ontbreekt.
- Nadruk in het debat ligt vaak op de financiën en de procedures in plaats van de inhoud en de opgaven.
- Niet altijd onmiddellijk duidelijk c.q. is soms moeilijk zichtbaar (te maken) wat resultaten en effecten zijn.

Beperkt overeenstemming over regionale prioriteiten

De SMA verwoordt de missie, visie en strategie van de regionale samenwerking voor de periode 2019-2023. Het beeld op basis van de gevoerde gesprekken is dat de SMA niet zozeer een contract is waar deelnemende gemeenten zich aan gebonden voelen (zoals daarnaar wordt verwezen in de tekst van de agenda zelf), maar bovenal een compromis is. Het bevat een brede verzameling van ambities

en doelen, die soms zijn afgezwakt om ze voor iedereen acceptabel te maken, maar waar voor iedereen toch wat in zit. Niet iedereen acht zich echter aan alles gebonden, zoals onder andere blijkt uit de opstelling van Waalwijk.⁷

De totstandkoming van de SMA lijkt niet te hebben geresulteerd in algehele overeenstemming over de 'core business' van de regio: een selectie van regionale prioriteiten waarop Regio HvB het verschil wil en kan maken. Op zichzelf zou dat geen probleem hoeven te zijn als dan in de uitvoering van de SMA – in het samenspel van poho's, regiobestuur en deelnemende gemeenten – wel duidelijke keuzes zouden worden gemaakt. Maar zoals we bij uitdaging 2 hebben geschetst, vindt een dergelijke prioritering nog onvoldoende plaats, aldus onze gesprekspartners, en dan met name die vanuit ambtelijke hoek.

Regio HvB is niet voor alles de juiste schaal

Regio HvB is niet per definitie voor alle bovenlokale ontwikkelingen de juiste schaal. Voor het sociaal domein is HvB een passende schaal, evenals voor de REKS, zo wordt door velen aangegeven. Maar voor andere vraagstukken is Regio HvB misschien minder geschikt en kunnen andere schaalniveaus passender zijn.

De ene samenwerking sluit de andere evenwel niet uit. Integendeel, de uitdaging is om de deelname aan andere regionale samenwerkingsverbanden als iets positiefs te laten zijn voor Regio HvB. Vraag dan is: hoe zorg je dat samenwerkingsverbanden elkaar wederzijds versterken?

Gevoel van 'sluipende' regionalisering

Veel gesprekspartners, zeker ook die vanuit de raden, ervaren een gevoel van 'sluipende' regionalisering. Bij steeds meer onderwerpen wordt in regionaal

verband samengewerkt, zonder dat dit het gevolg is van duidelijke, gezamenlijke keuzes door de deelnemende gemeenten en hun raden.

Deels is regionalisering ingegeven door ontwikkelingen van buitenaf (bijvoorbeeld recentralisatie van de jeugdzorg, de RES'en), deels ook door initiatieven vanuit de regio zelf, om als gemeenten meer samen op te trekken.

'Aan de voorkant' lijken evenwel geen duidelijke strategische keuzes te zijn gemaakt of kaders gesteld (of althans de perspectieven op wat de keuzes en kaders zijn lopen in de praktijk uiteen), die resulteren in een duidelijke opdracht van de gemeenten aan de regio. De SMA zou daarvoor het middel kunnen zijn, maar die is, zoals gezegd, erg breed ingestoken en stelt geen duidelijke regionale prioriteiten.

Nadruk op financiën, procedures in plaats van inhoud, opgaven

Mede door het sluipende proces regionalisering, en het gevoel dat grip daarop ontbreekt, ligt in het debat in regionaal verband, volgens de meeste gesprekspartners, de nadruk vaak op de financiële kant van regionaal beleid en projecten en gaat (te) weinig aandacht uit naar de inhoud van maatschappelijke opgaven. Dit roept de vraag op hoe in het besluitvormingsproces (bijvoorbeeld op het terrein van jeugdzorg) de focus te verbreden van financiën naar ook inhoud.

Voor wat betreft financiën zijn procedures duidelijk beschreven en formeel vastgelegd. Het is helder wie wanneer waarover (mee)praat. Rondom de inhoud zijn de procedures minder duidelijk, hetgeen de aandacht daarvoor in bijeenkomsten en debatten eveneens niet ten goede komt.

⁷ Raadsinformatiebrief RIB HvB Ontwikkeltraject Governance juni 2020, gemeente Waalwijk.

Resultaten en effecten niet altijd duidelijk (zichtbaar)

In gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd is vaker dan eens de vraag opgeworpen: ‘Waarom doen we dit ook al weer samen? Waar zit nu echt de toegevoegde waarde van de regionale samenwerking?’

Dergelijke vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden. Op proces- en projectniveau zijn resultaten nog wel te onderscheiden, maar op effectniveau is dit om verschillende redenen een stuk lastiger. Zo zijn effecten vaak op veel langere termijn pas zichtbaar. En zelfs als ze zichtbaar zijn dan zijn ze niet alleen toe te schrijven aan de regionale samenwerking. Of is onduidelijk in hoeverre resultaten en effecten niet ook op een andere manier hadden kunnen worden gerealiseerd.

Tegelijkertijd doet met name het programmabureau zijn best om de resultaten en effecten van regionale samenwerking voor het voetlicht te brengen. Goede voorbeelden zijn er wel degelijk, zoals binnen het fysieke en sociaal domein zijn de Regionale Energie- en Klimaatstrategie die in Regio HvB is opgesteld, en het Maatpact programma voor hulp op maat aan inwoners van de regio die worstelen met meerdere, complexe problemen.

Opgemerkt kan dan ook worden, zoals enkele van onze gesprekspartners deden, dat het niet altijd of alleen een kwestie is van onduidelijke toegevoegde waarde of van het niet kunnen zien van regionale resultaten, maar dat het ook een kwestie is van ‘het niet willen zien’ van die resultaten. Neemt niet weg dat veel gesprekspartners, ondanks de inspanningen van het programmabureau, nog niet geheel overtuigd zijn. De vraag rijst of niet juist daarom ook andere regionale stakeholders zich meer zouden moeten uitspreken over de toegevoegde waarde van Regio HvB, en of hier niet te veel en niet geheel de juiste last op de schouders van het programmabureau ligt.

Relevante ontwikkelingen in het licht van deze uitdaging

- ‘Revival’ van de regio, als functionele schaal voor veel actuele vraagstukken (transities op het gebied van energie, klimaat, omgeving, zorg) en voor politieke lobby
- Streven naar de integrale aanpak van complexe maatschappelijke opgaven
- Groeiende belang van realiseren van regionale brede welvaart
- Ongewisse toekomst van de provincie: onduidelijk wat bijvoorbeeld kabinetsformatie hierover gaat opleveren
- Voortdurende gebrek aan interesse bij burgers voor de regio

3.5. Hoe te zorgen voor goede onderlinge verhoudingen en voldoende wederzijds vertrouwen?

Samenvatting

- Veel genoemde uitdaging: ‘Hoe te zorgen voor goede onderlinge verhoudingen en voldoende wederzijds vertrouwen’.
- Verhoudingen tussen bestuur, raden, portefeuillehouders en programmabureau zijn – hoewel beter dan in andere regio’s – voor verbetering vatbaar.
- Er gaat veel aandacht uit naar de structuur van de regionale samenwerking in Regio HvB.
- Er is veel minder aandacht voor de cultuur (gedeelde waarden?) en het proces (zelfde belangen?) van de regionale samenwerking.
- Terugkerend patroon is: ‘Where you stand, depends on where you sit’; elk gremium beziet de samenwerking, de uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen vanuit zijn positie in de samenwerking.

Verhoudingen nog voor verbetering vatbaar

In het algemeen zijn de onderlinge verhoudingen tussen de samenwerkingspartners in Regio HvB goed, evenals tussen de verschillende gemeenten. Bestuurlijk weet men elkaar – indien nodig – snel te vinden (zoals bijvoorbeeld ten tijde van de vluchtelingen crisis en nu tijdens de COVID-19 crisis).

Specifieke relaties zijn, zo blijkt uit de reeks gevoerde gesprekken, voor verbetering vatbaar, ook al zijn de verhoudingen volgens degenen met ervaring elders beter dan in andere regio's. Het gaat daarbij met name om de relatie tussen de raden en het bestuur. De uitdaging hoe raden goed te betrekken bij regionale besluitvorming en de ervaren tekortkoming in de informatievoorziening aan de raden zet de verhoudingen soms onder druk. Bij sommige raadsleden is het vertrouwen in het functioneren van het bestuur broos. Dit werd ook duidelijk bij de start van dit onderzoek. Sommige raadsleden twijfelden of het bestuur niet al een vooringenomen positie had ten aanzien van de toekomst van de regionale samenwerking en de uitkomsten van dit onderzoek.

Maar we zien het ook in de relatie tussen de raden en het programmabureau: het programmabureau heeft het gevoel dat zij er alles aan heeft gedaan om de informatie en communicatie met de raden te optimaliseren, terwijl de raden, of in ieder geval een deel van de raadsleden en griffiers, daar nog steeds mogelijkheden tot verbetering ziet. Het gaat hier klaarblijkelijk niet zozeer om die informatie en communicatie als wel om de onderlinge verhoudingen. We zien het voorts in de relatie tussen de portefeuillehouders en ambtenaren (inclusief die van het programmabureau) bij de uitvoering, als het gaat over het prioriteren en selecteren en het organiseren van voldoende capaciteit. En tot slot in de relatie tussen Tilburg als grootste gemeente en de andere (kleinere en middelgrote) gemeenten, waar niet altijd sprake is van wederzijds begrip voor elkaars belangen en verantwoordelijkheden.

Veel aandacht voor structuur, minder voor cultuur en proces

Om regionale samenwerking te laten 'werken' en inhoudelijke resultaten te boeken, moet oog zijn voor zowel de cultuur-, proces- als structuur-dimensie van samenwerking. In Regio HvB, zo geven uiteenlopende gesprekspartners aan, is veel aandacht voor de structuur van samenwerking en minder voor de cultuur (gedeelde waarden?) en het proces (zelfde belangen?).

Terugkerend patroon: 'Where you stand, depends on where you sit'?

Tot slot, hoe betrokkenen kijken naar elkaar en naar de toekomst van de regionale samenwerking in de regio Hart van Brabant lijkt voor een deel terug te voeren op de positie die ze innemen binnen de regionale samenwerking. Veel van de regionale stakeholders die we spraken over de toekomst van regionale samenwerking redeneerden vanuit het perspectief en de belangen van de gremia waar ze onderdeel van uitmaken en/of die ze vertegenwoordigen, in plaats van vanuit het overkoepelende perspectief en het collectieve belang van de regio (in de provincie, Nederland, Europa en wereldwijd).

Dit patroon – 'where you stand, depends on where you sit' – helpt bij het verklaren van verschillen in opvatting tussen stakeholders, bijvoorbeeld als het gaat om de belangrijkste/meest urgente uitdaging, waar die uitdaging vandaan komt en waar de oplossing moet worden gezocht. Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke overeenkomsten tussen de verschillende regionale gremia en stakeholders, zoals we hebben getracht duidelijk te maken. De hiervoor geschetste drie uitdagingen worden breed herkend, hetgeen voor ons ook de reden vormde om het onderzoek hierop te richten.

Relevante ontwikkelingen in het licht van deze uitdaging

- Toename van het wantrouwen ten opzichte van de 'gevestigde orde'
- Polarisatie van het debat, mede onder invloed van sociale media
- Versplintering van de politiek en de opmars van lokale partijen

- Mede als gevolg hiervan, het steeds korter wordende collectieve geheugen van de raden

4. Scenario's en keuzes

4.1. Inleiding

In de derde – verdiepende – fase hebben we mogelijke scenario's voor de toekomst van de regionale samenwerking ontwikkeld, in het licht van de in hoofdstuk 3 geschetste uitdagingen en ontwikkelingen. De scenario's zijn illustratief en de ontwikkeling ervan was gericht op het stimuleren van de discussie tussen gesprekspartners gedurende het onderzoek. We introduceren de scenario's hier daarom slechts kort (4.2) en gaan niet in op overwegingen waarom wel of niet voor een bepaald scenario te kiezen.

In de praktijk voorzien we namelijk geen expliciete keuze tussen een van de mogelijke scenario's, maar voor tussenvarianten of gecombineerde scenario's, zo bleek ons ook uit de gevoerde gesprekken. Vandaar dat we, aan de hand van het eerder geïntroduceerde en gehanteerde model van strategische regionale samenwerking, aangeven welke keuzes voorliggen bij het nemen van een besluit over mogelijke aanpassingen in de regionale samenwerking (4.3 t/m 4.7). De scenario's en keuzes kunnen worden gezien als oplossingsrichtingen voor de uitdagingen en ontwikkelingen.

4.2. Mogelijke scenario's

We identificeren zeven verschillende scenario's (zie Tabel 1 en Bijlage 4 voor een uitgebreidere beschrijving). De scenario's zijn het resultaat van keuzes voor een van de extremen (licht of zwaar) op de eerder geïdentificeerde dimensies (zie

Bijlage 3). De scenario's variëren van terug naar de basis, tot het vasthouden aan de status quo, en tot een verregaande formalisering en institutionalisering van de regionale samenwerking.

Tabel 1. Mogelijke scenario's voor samenwerking in Regio HvB

1	Terug naar de basis , alleen onderwerpen waar de regio verplicht moet samenwerken en waarbij de (financiële/economische) voordelen duidelijk zijn
2	Regionale samenwerking à la carte , op basis van verschillende snelheden en wisselende coalities
3	Minder samen doen , maar wel strategischer, op basis van duidelijke prioritering, in HvB netwerk
4	Doorgaan op ingeslagen weg , regionale samenwerking grotendeels laten zoals deze nu is, met kleine aanpassingen
5	Meer samen doen , vooral op het vlak van grote maatschappelijke vraagstukken, op basis van grotere capaciteit, in HvB netwerk
6	Regio HvB als 4^e bestuurslaag , bovenop bestaande, lokale bestuurslaag
7	Eén (of eventueel twee) gemeente(n) HvB , meest verregaande vorm van samenwerking op basis van fusie/herindeling, met autonome delen (deelgemeenten, wijken, buurten)

In de gevoerde gesprekken constateerden we convergentie rond scenario's 3, 4 en 5. Scenario's 1 en 2, alsook 6 en 7 worden beschouwd als minder of niet wenselijk, en/of minder of niet haalbaar. Velen zagen geen reden om *helemaal* terug te gaan naar de basis (scenario 1) of *uitsluitend* samen te werken op basis van en verschillende snelheden of wisselende coalities (scenario 2).

Er zijn duidelijke voordelen verbonden aan het werken met **verschillende snelheden** in de regionale samenwerking. Niet alle gemeenten zouden bijvoorbeeld vanaf het begin mee hoeven te doen in de samenwerking rondom een bepaald vraagstuk. Sommige gemeenten zouden eerder kunnen starten dan andere, met de gedachte dat die andere gemeenten later aanhaken.

Uiteraard zijn er ook nadelen. Het toestaan van verschillende snelheden kan ten koste gaan van steun en draagvlak als sommige gemeenten aan de voorkant meer invloed uit kunnen oefenen dan andere. Dit speelt nog sterker als Tilburg als grote gemeente onderdeel zou vormen van een 'kopgroep'. Het kan ook leiden tot het ontstaan van eerste en tweederangs gemeenten binnen Regio HvB, hetgeen de verhoudingen en het vertrouwen niet ten goede komen.

Vergelijkbare voordelen gelden voor het werken op basis van **wisselende coalities**, waarin de SMA naar wordt verwezen als samenwerkingsstrategie. Sommige gemeenten zouden er bewust voor kunnen kiezen om niet op alle terreinen mee te doen als dat niet in hun lokale belang is, of aansluit bij lokale voorkeuren. Ze zouden af en toe 'nee' moeten kunnen zeggen tegen de andere gemeenten in Regio HvB. Tegelijkertijd zou het mogelijk moeten zijn om samen te werken met andere gemeenten dan die nu deel uitmaken van Regio HvB.

Ook het werken op basis van wisselende coalities heeft vanzelfsprekend nadelen. Het kan meer generieke samenwerking op lange termijn onder druk zetten, ten koste gaan van onderlinge solidariteit, de bestuurlijke complexiteit verder vergroten, en het kan leiden tot politieke fragmentatie.

Om bovengenoemde redenen is er bij veel gesprekspartners terughoudendheid om de samenwerking in Regio HvB volledig te steunen op basis van verschillende snelheden of wisselende coalities. Dit neemt niet weg dat hier sprake van zou kunnen zijn voor onderdelen van de agenda, en voor specifieke opgaven, maar dus niet voor de gehele agenda, en voor alle opgaven.

De meeste gesprekspartners spraken zich duidelijk uit voor de huidige situatie van verlengd bestuur en tegen verlegd bestuur en de daarbij passende instituties (scenario 6). Fusie en/of herindeling werd door velen als onvermijdelijk maar tegelijkertijd op korte termijn ook als onwenselijk en onhaalbaar beschouwd (scenario 7).

Bij een deel van de gesprekspartners leeft de gedachte dat Regio HvB op een groter aantal terreinen een rol zou kunnen en moeten spelen (scenario 5). Een ander deel van de gesprekspartners stelt juist dat duidelijke keuzes moeten worden gemaakt, en dat dit ook zou kunnen betekenen minder samen te doen (scenario 3).

Het is van belang om te vermelden dat er in het algemeen sprake is van **tevredenheid** over de wijze waarop regionaal wordt samengewerkt in Regio HvB. Tegelijkertijd gaven velen aan dat verbetering mogelijk, zo niet nodig, is vanuit het perspectief van de beschikbare steun en het draagvlak voor de samenwerking, alsook het huidige vermogen en de slagkracht van de samenwerking en het in balans brengen daarvan met elkaar (scenario 4).

4.3. Mogelijke strategische keuzes

In plaats van een of enkele van de scenario's in detail uit te werken, richten we ons, aan de hand van het eerder geïntroduceerde en gehanteerde model van strategische regionale samenwerking, op de strategische keuzes die voorliggen als onderdeel van deze scenario's.

Stel, je zou als Regio HvB meer samen willen doen, ambitieuzere doelen willen stellen, dan vereist dat zowel het versterken van steun en draagvlak, als het versterken van vermogen en slagkracht, teneinde de samenwerking in balans te brengen (zie Figuur 4). De vraag is dan welke opties of alternatieven (of, simpeler,

oplossingsrichtingen) er precies zijn voor het maken van aanpassingen in de bestaande regionale samenwerking, teneinde daarmee de geschetste uitdagingen en ontwikkelingen het hoofd te bieden.



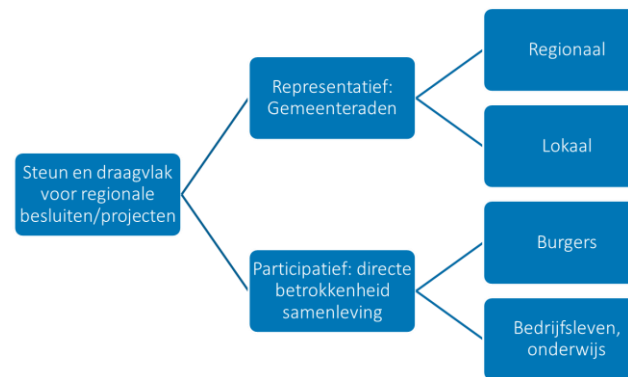
Figuur 4. Mogelijke strategische keuzes

We beginnen met het in kaart brengen van de opties en alternatieven voor het versterken van steun en draagvlak. Immers, de ervaren problemen op dit vlak in de huidige samenwerking vormden een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek. We voorzien de verschillende opties en alternatieven niet van een oordeel over wenselijkheid of haalbaarheid, behalve als we al duidelijke indicaties daarvoor hebben vanuit de gesprekken en bijeenkomsten.

4.4. Versterken steun en draagvlak

Om de geschetste uitdagingen en ontwikkelingen het hoofd te bieden, kan worden gedacht aan het versterken van de betrokkenheid van gemeenteraden op regionaal niveau. Dat is slechts één mogelijke optie. We laten zien dat

regionale samenwerking in Regio HvB juist ook zou kunnen vragen om het versterken van de lokale rol van gemeenteraden. Daarnaast kan worden gedacht aan het versterken van de (directe) betrokkenheid van de samenleving op regionale schaal. Zie Figuur 5 voor een overzicht.



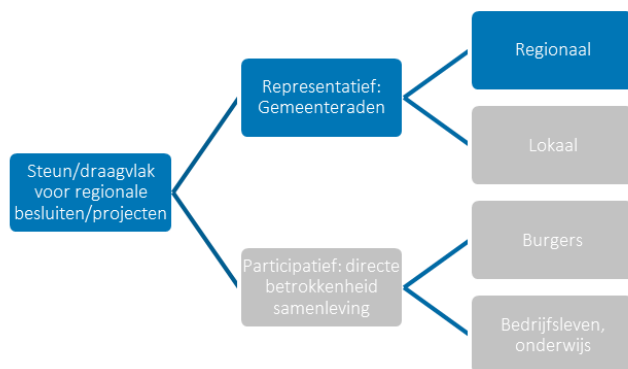
Figuur 5. Mogelijke oplossingsrichtingen om steun en draagvlak te versterken

Versterken rol raden op regionaal niveau

Om de betrokkenheid van raden te vergroten, wordt in Regio HvB reeds gebruik gemaakt van verschillende instrumenten. Het organiseren van Radendagen en/of het bijeenroepen van de Verenigde Vergadering maakt het mogelijk om belangen en voorkeuren af te wegen op regionaal niveau.

We verwijzen hier ook graag naar het eerder verrichte onderzoek naar de governance van Regio HvB waarin een veelheid aan mogelijkheden voor het

betrekken van raadsleden op een rij is gezet.⁸ Belangrijke conclusie van dat onderzoek was dat verbetering vooral zou moeten worden gezocht in de **'dynamische' of informele kant van regionale samenwerking** (in plaats van de statische of formele kant).



Figuur 6. Mogelijke oplossingsrichtingen om steun en draagvlak te versterken – Versterken rol raden op regionaal niveau

Ook ons onderzoek laat dit zien. Zo zouden Radendagen, volgens verschillende gesprekspartners vanuit de raden, interactiever kunnen zijn, en zou ook het instrument van de Verenigde Vergadering niet alleen vaker maar ook beter in kunnen worden gezet, bijvoorbeeld bij inhoudelijke voorbereiding c.q. in het voortraject van belangrijke beslissingen (zie hieronder voor een aantal andere suggesties die met name de formele rol van de Verenigde Vergadering betreffen).

Daarnaast geldt in het algemeen dat de voortdurende inspanningen (van met name het programmabureau) om de informatie-asymmetrie tussen bestuur en raden te reduceren, zouden moeten worden gecontinueerd. Van een dergelijke asymmetrie is altijd al sprake, maar zeker waar het regionaal beleid en projecten betreft. Van het programmabureau mogen evenwel geen wonderen worden

⁸ Metzke, T.A.P., Rutgers, J. & Groenleer, M.L.P., *Raadsleden met een hart voor Brabant*, Wageningen University and Research en Tilburg University, 2017.

verwacht; met de huidige omvang van het bureau zijn de mogelijkheden op het terrein van communicatie en informatievoorziening beperkt.

Aan de andere kant kan worden gedacht aan het versterken van de **formele positie van de raden in de regio**, bijvoorbeeld door:

- Het instellen van een (tijdelijke of permanente) **regiogriffie**, welke lokale raadsleden zou kunnen ondersteunen bij hun regionale werk. Met het instellen van een tijdelijke regiogriffie zijn ervaringen opgedaan tijdens het opstellen van de SMA.
- Het instellen van (tijdelijke of permanente) **regiocommissies** met vertegenwoordigers vanuit de lokale raden voor het geven van advies aan de betrokken bestuursorganen over specifieke regionale opgaven, zoals klimaatverandering en de energietransitie.

De **klankbordgroep (kbg) raden en griffiers** vormt als het ware nu het midden tussen een regiogriffie en een regiocommissie. De rol van de kbg zou kunnen worden versterkt:

- Zowel voor wat betreft het *proces*: de kbg zou lokale raadsleden verder kunnen ondersteunen bij hun regionale werk, en ze ook meer met elkaar in contact kunnen brengen (zoals dat op een vergelijkbare wijze gebeurt in Regio Rivierenland), zodat ze elkaar beter leren kennen en begrijpen.
- Als voor wat betreft de *inhoud*: de kbg zou vroegtijdig betrokken kunnen worden bij nieuwe ontwikkelingen qua beleid en uitvoering, teneinde deze lokaal te delen met raadsleden en griffiers, en zich, op basis van hun input, namens hen uit te kunnen spreken over bepaalde onderwerpen; of nog steviger aangezet, de kbg zou de mogelijkheid moeten kunnen hebben om advies uit te brengen voorafgaand aan regionale besluitvorming – advies dat

moet worden meegenomen of moet worden uitgelegd waarom het niet is meegenomen ('neem mee of leg uit').

Bovenstaande mogelijkheden voor versterking zijn in lijn met het verzoek ten aanzien van de rol en positie van de kbg zoals neergelegd in de motie tijdens de Verenigde Vergadering van 25 mei 2019.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in andere regio's de formele betrokkenheid van de raden veelal minder zwaar is georganiseerd dan in Regio HvB. Tijdens de gesprekken zijn we, net zoals tijdens eerder onderzoek, weinig enthousiasme tegengekomen voor het instellen van een regionaad met vertegenwoordigers vanuit de lokale raden, laat staan met verkozen vertegenwoordigers. Ook heeft niemand de wens uitgesproken om raadsleden (incidenteel of structureel) meer stemrecht te geven in het regionale besluitvormingsproces.

Sterker nog, uit de gesprekken kwam naar voren dat moet worden voorkomen dat bestaande instrumenten verworden tot 'zombie-instituten': democratisch qua regels en procedures, maar niet dynamisch en vooral gericht op proces in plaats van inhoud. Zoals we dat bijvoorbeeld in Drechtsteden hebben gezien en zoals ook uit eerder onderzoek naar voren kwam.^{9, 10}

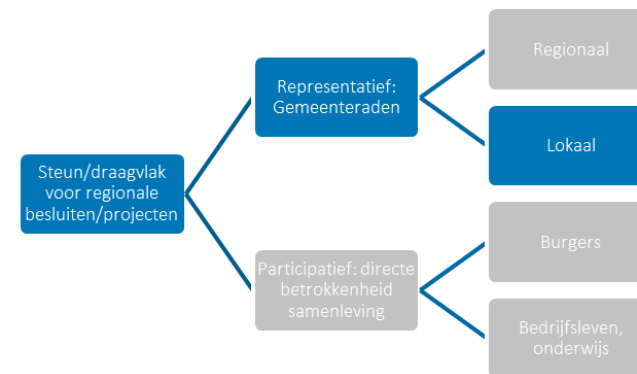
Versterken rol raden op lokaal niveau

De gemeenteraad is door de inwoners gekozen en vertegenwoordigt hun belangen bij en voorkeuren voor regionale samenwerking. Dat geldt ook in Regio HvB. Het is dus van belang om lokaal betrokkenheid te genereren voor regionale samenwerking, op basis van lokaal ervaren urgentie voor specifieke regionale opgaven.

⁹ Metzke, T.A.P., Rutgers, J. & Groenleer, M.L.P., *Raadsleden met een hart voor Brabant*, Wageningen University and Research en Tilburg University, 2017.

Dit betekent dat lokaal invloed moet kunnen worden uitgeoefend door de raden aan de voorkant van het proces, bij het stellen van (strategische, financiële) kaders, maar ook tussendoor en aan het einde, bij het controleren van de regionale samenwerking.

Gedacht zou daarom kunnen worden aan het in ieder geval ook – of juist – lokaal versterken van de formele betrokkenheid van de raden bij de regionale samenwerking, met name bij agendavorming en besluitvorming.



Figuur 7. Mogelijke oplossingsrichtingen om steun en draagvlak te versterken – Versterken rol raden op lokaal niveau

Zo zouden voorstellen voor regionaal beleid en projecten kunnen worden beoordeeld door het college van B&W en met die **expliciete beoordeling** kunnen worden voorgelegd aan de raad, zodat discussie plaats kan vinden over de volgende vragen:

- Passen het beleid of de projecten binnen regionaal overeenkomen kaders (zoals de SMA)?

¹⁰ KWINK groep, *Onderzoek naar samenwerking in het ruimtelijk-economisch domein in de Drechtsteden*, 2018.

- Passen ze bij lokale belangen en voorkeuren?

Onderdeel daarvan zou een **expliciete toetsing** kunnen zijn van de **subsidiariteit** (regionaal doeltreffender dan lokaal?) en de **proportionaliteit** (nodig om regionale doelen te realiseren?) van voorgenomen beleid/voorgestelde projecten. Na behandeling in lokale raden zouden dergelijk beleid/projecten eventueel kunnen worden vastgesteld in de Verenigde Vergadering. Ook zou kunnen worden gedacht aan het kunnen maken van een lokaal voorbehoud op regionale behandeling van een bepaald voornemen of voorstel.

Beter wellicht nog is als lokale raden niet slechts 'agenda-volgend' zijn, zoals door enkele gesprekspartners werd opgemerkt, maar ook zelf expliciet onderwerpen op de regionale agenda kunnen zetten, dus **agenderend** kunnen zijn, vanuit lokaal ervaren belangen en voorkeuren.

Verwacht zou bovendien mogen worden van wethouders dat zij **actief terugkoppelen** uit portefeuillehouders overleggen in de lokale raad. Formele verantwoording richting de raad zou ten minste op twee momenten gedurende het jaar moeten plaatsvinden.

Tevens zouden in de raad **rapporteurs** kunnen worden aangesteld voor specifieke regionale thema's. Zij kunnen een monitoringsrol vervullen namens de raad tijdens agendavorming, besluitvorming en uitvoering van regionaal beleid en projecten en ook toezien op informatievoorziening vanuit en verantwoording door wethouders.

Bij belangrijke besluiten (waaronder beslissingen over governance) zou sprake moeten zijn/blijven van **lokaal instemmingsrecht**. Door al dan niet in te stemmen met belangrijke besluiten kan rekening worden gehouden met lokale belangen en voorkeuren.

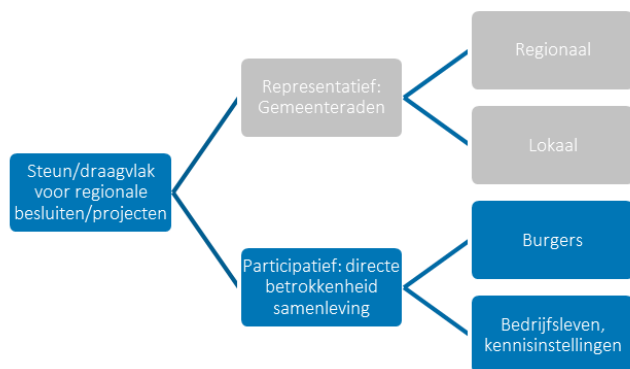
Dit betekent niet dat er altijd overeenstemming hoeft te zijn, maar dat in plaats daarvan zou kunnen worden gewerkt op basis van '**consent**'. Dat betekent dat er tenminste geen zwaarwegende bezwaren zijn om niet in te stemmen. En als een samenwerkingspartner tegenstemt dat deze dat moet kunnen beargumenteren. Met bepaald beleid of projecten, vooral als de uitkomsten daarvan onduidelijk zijn, kan ook tijdelijk worden ingestemd. Dit zodat kan worden geëxperimenteerd en geleerd in de uitvoering, en op basis daarvan eventueel een vervolg kan worden gegeven aan het beleid of project, of het kan worden stopgezet.

Voordeel van het versterken van de lokale democratie is dat de focus van de regionale samenwerking (ook via andere verbanden dan HvB) duidelijker komt te liggen bij het boeken van voortgang ten aanzien van de inhoud, naast het organiseren van het proces en de structuur.

Tegelijkertijd zou moeten gelden dat waar het operationele beslissingen betreft, ten aanzien van de uitvoering van beleid of projecten en de realisatie van doelen, er voldoende ruimte moet zijn op regionaal niveau, bij een regionaal projectleider of projectteam, om besluiten te nemen.

Versterken betrokkenheid burgers en (in mindere mate) bedrijfsleven, kennisinstellingen

Bij het versterken van steun en draagvlak voor de regionale samenwerking wordt vaak allereerst – of uitsluitend – gedacht aan het representatieve stelsel van democratie. Daarnaast zou kunnen worden gedacht aan het versterken van participatieve (of deliberatieve) vormen van democratie, zowel regionaal als lokaal. Centrale vraag daarbij is hoe de 'regionale stem' te organiseren, anders dan door verkiezingen?



Figuur 8. Mogelijke oplossingsrichtingen om steun en draagvlak te versterken – Versterken betrokkenheid burgers en (in mindere mate) bedrijfsleven, kennisinstellingen

We zien een aantal instrumenten voor ons waardoor de directe invloed van burgers op de regionale samenwerking zou kunnen worden vergroot:

- Het organiseren van een **regionaal referendum** over een onderwerp dat de hele regio aangaat en dat van groot maatschappelijk belang is. En waarvan dus verwacht kan worden dat er sprake is van een ‘regionale stem’. Er zijn, naar ons weten, vooralsnog geen regio’s die hiermee experimenteren, maar in de provincie Limburg bestaat sinds kort wel de mogelijkheid tot het houden van een correctief, bindend referendum.
- Het organiseren van een **regionaal burgerforum of burgertop**. Een dergelijk forum of top zou kunnen uitmonden in een advies over een specifiek regionaal thema aan een van de bestuursorganen bijvoorbeeld het Algemeen Bestuur of juist de Verenigde Vergadering. In dit verband kunnen de (nog te presenteren) bevindingen van de expertcommissie die – in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat – onderzoek doet naar de toepassing van burgerfora bij het klimaatbeleid, interessant en relevant zijn.

Voordeel van het inzetten van zulke instrumenten is dat ze kunnen helpen om bestuurders en raadsleden over hun eigen schaduw heen te laten springen. Van

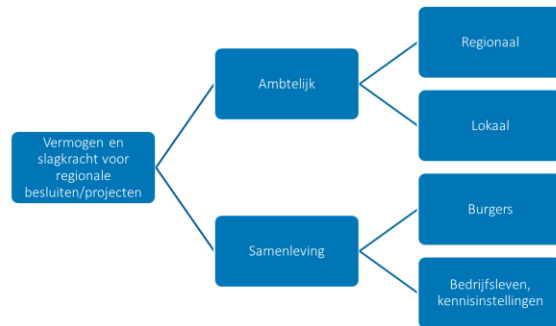
belang is wel dat zulke instrumenten niet ‘stand-alone’ worden ingezet maar naast of in combinatie met andere instrumenten.

Bij veel regionale thema’s speelt bovendien niet alleen de vraag hoe burgers te betrekken, maar vooral ook wanneer, de ‘timing’. Thema’s, zoals klimaatverandering en de energietransitie, zijn inhoudelijk complex. Burgers in een vroegtijdig stadium betrekken is dan lastig, omdat er dan vaak nog veel onduidelijk is.

Hier zouden het bedrijfsleven en kennisinstellingen wellicht een aanvullende inbreng kunnen hebben, op grond van hun expertise en kennis. Via hen zouden burgers kunnen worden betrokken bij de informatievoorziening over complexe regionale thema’s. Bijvoorbeeld bij de vraag welke oplossingsrichtingen überhaupt mogelijk zijn, en wat daarvan de voor- en nadelen zijn.

4.5. Versterken vermogen en slagkracht

Om de in hoofdstuk 3 geschetste uitdagingen en ontwikkelingen het hoofd te bieden, kan eveneens worden gedacht aan het vergroten van de ambtelijke capaciteit op regionaal niveau (zie Figuur 9). Ook dit is weer slechts één mogelijke optie. We laten zien dat regionale samenwerking in Regio HvB juist ook zou kunnen vragen om het versterken van de ambtelijke capaciteit die daar lokaal voor beschikbaar is. Daarnaast kan worden gedacht aan het versterken van de slagkracht door het inzetten van capaciteit vanuit de samenleving.



Figuur 9. Mogelijke oplossingsrichtingen om vermogen en slagkracht te versterken

Versterken ambtelijke capaciteit op regionaal niveau

Op dit moment is ambtelijke capaciteit op regionaal niveau beschikbaar in de vorm van een compact programmabureau. Het gaat hierbij om een separate administratieve entiteit welke in feite fungeert als een zogenaamde ‘network administrative organization’.

Het programmabureau heeft de specifieke taak om het HvB-netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. Op het terrein van jeugd verzorgt het bureau ook het programmamanagement.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt geen behoefte aan het substantieel vergroten van de (beperkte) omvang die het programmabureau nu heeft. Tegelijkertijd vragen de in de SMA geformuleerde ambities en doelen om forse ambtelijke inzet en sturing daarop.

Om de slagkracht van de regionale samenwerking te versterken, kan daarom worden gedacht aan:

- Een beperkte uitbreiding van de **omvang van het programmabureau**, vooral ook om samenwerkingstaken te kunnen uitvoeren (eventueel met daaraan

gekoppeld een navenante reductie van het ambtelijk apparaat op lokaal niveau), en/of;

- Een **uitbreiding van de taken** van het programmabureau op het gebied van sturing op het realiseren van de SMA ambities en doelen, naast de programmamanagement taken die het nu reeds heeft op het terrein van jeugdzorg.

Het voordeel hiervan is dat het duidelijkheid schept en dat het efficiënter is dan dat de individuele gemeenten verantwoordelijk zijn voor sturing.

Ook zou het programmabureau een rol kunnen spelen bij het:

- *Inzichtelijk maken van benodigde en beschikbare lokale capaciteit.* Als te veel capaciteit benodigd is c.q. te weinig beschikbaar is, dan zijn ambities niet realistisch en zullen doelen moeten worden bijgesteld.
- *Prioriteren en selecteren van regionale projecten.* Door met minder projecten tegelijk bezig te zijn, kan de slagkracht per project worden vergroot. Dit zou ook kunnen betekenen dat, voordat met nieuwe projecten kan worden begonnen, eerst lopende moeten worden afgerond of stopgezet.
- *Aansturen van regionale projectteams.* Als een besluit is genomen om een bepaald vraagstuk regionaal op te pakken dan zou dat ook moeten betekenen dat er een regionaal projectteam wordt gevormd dat, onder leiding van een regionale projectleider, die in ieder geval voor een bepaalde tijd, voldoende ruimte heeft om operationele beslissingen te nemen.

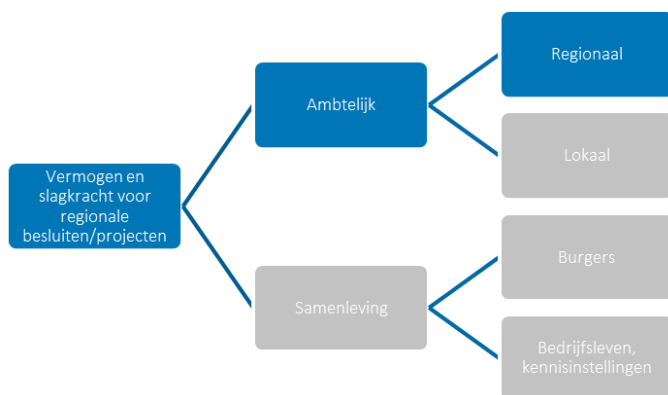
Nadeel van het vergroten van de rol van het programmabureau is dat gemeenten zich zo minder eigenaar kunnen voelen van de samenwerking c.q. dat de kans bestaat dat het bureau losgezongen raakt van de gemeenten en hun belangen en voorkeuren ten aanzien van bepaalde opgaven.

In dat licht is het **opnemen van wethouders in het Algemeen Bestuur** van de regio een andere maar tegelijkertijd aanvullende wijze waarop het bestuurlijk

vermogen zou kunnen worden versterkt. Vanuit die positie hebben zij meer/betere mogelijkheden om projectmatig te sturen op inhoud en oplossingen, inzet en resultaten dan dat burgemeesters dit nu hebben. Het zou daarmee ook de bestuurlijke/ambtelijke lijnen kunnen verkorten, die nu door velen als (te) lang worden ervaren. Bovendien kan dit helpen bij het verbeteren van de informatievoorziening vanuit en verantwoording door wethouders in hun lokale raden.

Om het resultaatgerichte karakter van de rol van de wethouders in de regionale samenwerking te benadrukken zouden portefeuillehouders overleggen, zo werd door een gesprekspartner gesuggereerd, bovendien kunnen worden omgedoopt tot bijvoorbeeld 'projecttrekkersoverleggen'.

Tot slot zou moeten worden nagedacht over de vorm waarin op dit moment tussen portefeuillehouders wordt overlegd. Daar is, overigens net zoals in andere gremia, weinig tijd om het gesprek aan te gaan over of wat er wordt gedaan goed gaat en over of dit wel op het niveau van Regio HvB zou moeten worden gedaan.

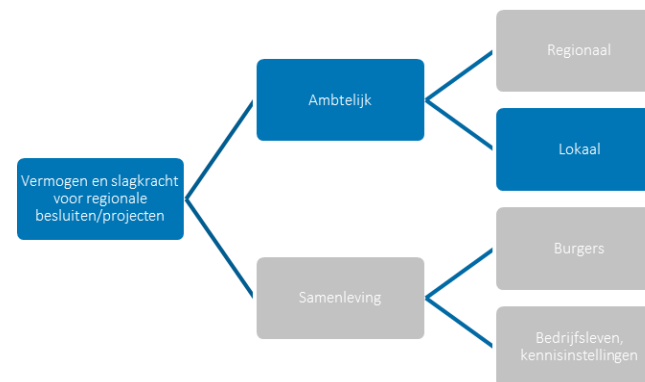


Figuur 10. Mogelijke oplossingsrichtingen om vermogen en slagkracht te versterken - Versterken ambtelijke capaciteit op regionaal niveau.

Versterken ambtelijke capaciteit op lokaal niveau

Gezien de beperkte regionale capaciteit in de vorm van het programmabureau en het geringe draagvlak om de omvang daarvan substantieel uit te breiden, ligt het voor de hand om vooral – of in ieder geval ook – de lokaal beschikbare capaciteit voor regionale samenwerking te versterken.

Dit vereist in de eerste plaats inzicht in/overzicht van, enerzijds, welke capaciteit nodig is op regionaal niveau en, anderzijds, welke capaciteit beschikbaar is op lokaal niveau. Een dergelijk inzicht zou op continue basis moeten kunnen worden gegenereerd.



Figuur 11. Mogelijke oplossingsrichtingen om vermogen en slagkracht te versterken - Versterken ambtelijke capaciteit op lokaal niveau.

Om het vermogen/de slagkracht van de regionale samenwerking te versterken, kan vervolgens worden gedacht aan:

- Het structureel **versterken van de rol van het ambtelijke topmanagement** (niet alleen gemeentesecretarissen maar juist ook bijvoorbeeld de laag directeurs daaronder), zowel voor wat betreft agendavorming als uitvoering,

door ze regelmatig regionaal bij elkaar te brengen rond voor hen relevante thema's, en ze daarin duidelijke rol/verantwoordelijkheid te geven.

- Het tijdelijk **detacheren van (jonge) gemeenteambtenaren bij het programmabureau** (of eventueel bij kleinere gemeenten vanuit grotere gemeenten waar het regionale taken betreft), vanuit hun lokale rol maar met een rol/verantwoordelijkheid voor het leveren van een bijdrage aan regionale projecten/oplossingen. En erkenning en waardering hiervoor vanuit het lokale topmanagement.
- Hiervoor c.q. hierdoor kan een **'pool' van lokale ambtenaren** (eventueel dus jonge ambtenaren) worden opgebouwd (ongeveer zoals in West-Brabant) die regionaal werken of hebben gewerkt, hetgeen kan helpen bij het elkaar beter leren begrijpen, en het erkennen en waarderen van de sterktes en zwaktes van individuele gemeenten.
- Hieraan gerelateerd is het **ontwikkelen en aanbieden van opleidingen en trainingen** waaraan ambtenaren vanuit de betrokken gemeenten deelnemen, teneinde tot een gezamenlijk perspectief te komen op opgaven en oplossingen (werkend op basis van het zogenaamde convergentieprincipe).
- Voorts zou moeten gelden dat als lokale capaciteit is toegezegd deze ook ingezet moet kunnen worden. Als gemeenten niet (naar rato) willen **leveren** voor de uitvoering van beleid of projecten, dan zou dat moeten betekenen dat ze ten aanzien van dat beleid of die projecten niet langer meedoen in de samenwerking en hetgeen die samenwerking oplevert.
- Overigens zou het daarbij niet alleen over mensen, maar ook over middelen kunnen gaan. Naast de inwonerbijdrage kan gedacht worden aan het een **projectbijdrage**, op basis van bereidheid om mee te doen aan specifieke projecten (zie evenwel hetgeen we hierboven schreven over de nadelen van het werken met verschillende snelheden en wisselende coalities).

Ongeacht de belangen en voorkeuren van individuele gemeenten voor regionale samenwerking, zal sprake blijven van aanzienlijke verschillen in lokaal

beschikbare capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief), waardoor gemeenten wellicht wel *willen*, maar niet altijd (naar rato) *kunnen* bijdragen.

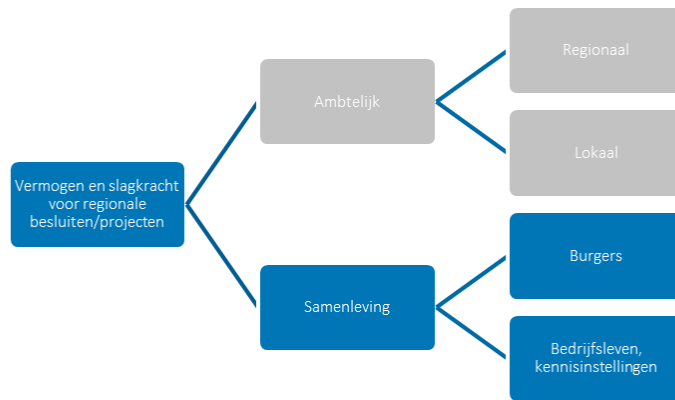
Overwogen zou daarom ook kunnen worden om, in plaats van het programmabureau, het HvB-netwerk en de activiteiten te laten managen door de gemeente die de meeste capaciteit ter beschikking kan en wil stellen voor het realiseren van de SMA ambities en doelen. Essentieel in een dergelijk **'lead organization' model** is de efficiëntie en de legitimiteit van die managende/coördinerende gemeente.

De nadelen van het model zijn evident: de mogelijke eigen agenda van de managende/coördinerende gemeente, en de kans op het domineren van de andere gemeenten, waardoor weerstand kan ontstaan. Tegelijkertijd kunnen de andere gemeenten zich minder eigenaar gaan voelen van de samenwerking en hun eigen ambities en doelen gaan nastreven, hetgeen ten koste kan gaan van het realiseren van de regionale ambities en doelen.

Versterken capaciteit in de samenleving, bij burgers en (vooral) bedrijfsleven, kennisinstellingen

De samenwerking in Regio HvB is nu sterk overheidscentrisch; samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen vindt vooral - of uitsluitend - plaats in het kader van Midpoint.

Voor het realiseren van resultaten zou daarom kunnen worden gedacht aan het meer/beter gebruik maken van de aanwezige capaciteit in de samenleving. Niet alleen op het terrein van ruimtelijk-economische ontwikkeling (waar het een noodzakelijke voorwaarde is voor het realiseren van resultaten), maar juist ook op de domeinen Mens & Samenleving en Leefomgeving & Milieu (zoals in de SMA is afgesproken). Dit kan ook de integraliteit van de problemdiagnose/definitie en de oplossingsrichtingen/aanpak ten goede komen – voorbij de bestuurlijke silo's.



Figuur 12. Mogelijke oplossingsrichtingen om vermogen en slagkracht te versterken - Versterken capaciteit in de samenleving, bij burgers en (vooral) bedrijfsleven, kennisinstellingen.

We zien een aantal mogelijkheden waarop vooral het **bedrijfsleven en kennisinstellingen** kunnen bijdragen aan het vergroten van de regionale slagkracht:

- Bedrijfsleven en kennisinstellingen veel nauwer betrekken bij agendavorming en uitvoering.
- Ze meer naar binnenhalen in de regionale samenwerking, bijvoorbeeld door ze uit te nodigen voor Radendagen.
- Samen tot concrete projecten op regionaal niveau komen. Met een bijdrage aan de financiering van deze projecten door deze partijen.
- Samen optrekken bij projectaanvragen voor provinciale, Rijks of Europese middelen (om daarmee de taart te vergroten).
- De regio als 'levend laboratorium' gebruiken, waarin – al experimenterend en lerend – wordt gewerkt aan oplossingen voor complexe maatschappelijke opgaven.

Het versterken van de rol van het bedrijfsleven en kennisinstellingen kan van buitenaf druk zetten op de regionale samenwerking tussen overheden, hetgeen zowel de inhoud (verrijking) als het proces (snelheid) ten goede kan komen.

4.6. Verbeteren resultaten/effecten en verduidelijken toegevoegde waarde

Het ultieme doel van de samenwerking in Regio HvB is het **creëren van publieke waarde, maatschappelijk effect**, of – een steeds vaker gebezigde term – brede regionale welvaart.

Gemeenten trekken samen met elkaar op, en geven een deel van hun autonomie op, in de overtuiging dat dit leidt tot:

- Een grotere uitvoeringscapaciteit, het kunnen 'poolen' van middelen, het realiseren van schaalvoordelen, en grotere efficiëntie (bijvoorbeeld in het sociaal domein of op het terrein van klimaat en energie).
- Maar ook tot kennisdeling, effectievere aanpak van gedeelde problemen, en strategische voordelen (bijvoorbeeld in de lobby richting Rijk).

Om politieke steun /maatschappelijk draagvlak te verkrijgen en te behouden voor de samenwerking moet Regio HvB kunnen laten zien dat het resultaten boekt/ effecten realiseert. Oftewel: publieke waarde moet niet alleen (kunnen) worden gecreëerd, ze moet ook (kunnen) worden herkend.

Juist op een aantal van de terreinen waarop Regio HvB nu actief is het herkennen van effecten ingewikkeld, als gevolg van bijvoorbeeld onduidelijke oorzaak-gevolg relaties, het probleem van de vele handen, onmogelijke nulmetingen, en de manifestatie van effecten op lange termijn.

En dus zou de vraag moeten zijn of Regio HvB ten aanzien van bepaalde vraagstukken wel publieke waarde zou moeten willen creëren, zeker als die niet eenvoudig te herkennen is. Beter is dan te prioriteren op opgaven waar wel effect te herkennen is. En een missiegerichte aanpak te hanteren, waarin de regio zich richt op bijvoorbeeld drie voor de regio betekenisvolle missies, gerelateerd aan overkoepelende opgaven, en uitgewerkt in een beperkt aantal concrete projecten. Missies met duidelijke doelen en deadlines. Missies die energie en enthousiasme genereren. En waarvoor op creatieve wijze andersoortige capaciteit kan worden georganiseerd.

In de SMA is reeds een poging gedaan om indicatoren te koppelen aan doelen. Dat is een eerste stap. Duidelijker kan nog worden gemaakt wat de **toegevoegde waarde** is van de samenwerking in Regio HvB bij het realiseren van doelen.

In de **periodieke integrale voortgangsrapportages** (en daarop gebaseerde informatie/communicatie) over de uitvoering van de SMA zou kunnen worden getracht duidelijker te maken wat er zonder regionale samenwerking niet of minder zou zijn gerealiseerd ('wat als we A of B niet – meer – doen...?')

Daarvoor is een **theorie van verandering** nodig ('als we X doen, dan verwachten we dat dit tot leidt Y...'). Of beter nog: een redenering van gewenste effecten terug naar de daarvoor vereiste activiteiten/interventies, met de nadruk op wat er precies nodig is om van ingezette activiteiten/interventies te komen tot gerealiseerde effecten.

Let wel: zelfs als er sprake is van resultaten, en deze kunnen ook duidelijk worden gemaakt, dan betekent dit nog niet dat er automatisch sprake is van succesvolle regionale samenwerking. Effectiviteit is een noodzakelijke, geen voldoende voorwaarde voor succes; zoals dat ook geldt voor legitimiteit.

Aan de andere kant moet ook gewaakt worden voor een te enge focus op het meetbare, door alleen te kiezen voor activiteiten/interventies waarvan het

gewenste effect inzichtelijk gemaakt kan worden. Bij sommige vraagstukken of in een bepaalde fase van een regionaal programma kan het ook nodig zijn om gewoon aan de slag te gaan. Of zoals een van de gesprekspartners het samenvatte: 'a little less conversation, a little more action'.

Hierbij past, in combinatie met een projectmatige werkwijze, een **experimentalistische aanpak** waarin kan worden uitgetest, maar waarin er tegelijkertijd goed wordt gemonitord, en sprake is van duidelijke evaluatiemomenten, om lessen te trekken, en gemaakte keuzes zo nodig bij te stellen.

Het uitblijven of achterblijven van resultaten zou ook kunnen komen doordat Regio HvB niet de juiste schaal is voor de verwezenlijking van een bepaald doel. Als niet duidelijk kan worden gemaakt wat de toegevoegde waarde van de regio is, dan moet het mogelijk zijn, zowel vanuit het perspectief van effectiviteit als legitimiteit, om te schakelen naar een andere schaal, hoger of lager, en een andere samenwerking. Of voordat resultaten/effecten uitblijven of achterblijven al te kiezen voor een andere schaal. Zoals is gedaan in het geval van de regio deal, samen met West-Brabant.

Kenmerkend voor die **supra- of sub-regionale samenwerkingsverbanden** (vanuit het perspectief van Regio HvB) – zoals Brabantstad, of de Langstraat – is dat ze, in ieder geval in eerste instantie, in het leven zijn geroepen voor specifieke doelen, elkaar overlappen, en flexibel en fluide van aard zijn ten aanzien van deelnemers en thema's.

Zulke samenwerking hoeft niet bedreigend te zijn voor de samenwerking in Regio HvB. Mits gemeenten ook zoveel mogelijk handelen vanuit het regionale HvB belang en doelen nastreven waarvoor ook bij andere HvB gemeenten die niet onderdeel uitmaken van een dergelijke samenwerking een zekere mate van (informele) steun en draagvlak is. Doelen die echter niet via de HvB samenwerking kunnen worden nagestreefd in verband met schaalincongruentie.

Belangrijk om in ogenschouw te nemen is dat al die regionale samenwerkingsverbanden net als Regio HvB een **zelfversterkend effect** hebben: samenwerking binnen zo'n verband leidt bijna als vanzelf tot meer samenwerking (andere thema's, meer gremia, groter aantal deelnemers, et cetera), zogenaamde 'spill-over effecten'.

Meer in het algemeen geldt daarom dat resultaten/effecten zouden kunnen worden verbeterd en de toegevoegde waarde van Regio HvB verduidelijkt door **scherpe keuzes** te maken voor een **beperkt aantal vraagstukken** – beperkter dan in de SMA – waarop de regio actief is, en waar er geen sprake kan zijn van vrijblijvendheid, en die keuzes van tijd tot tijd tegen het licht te houden. In de regio's Parkstad and Twente wordt in dit verband ook wel gesproken van het verschil tussen respectievelijk een **kernagenda** en een keuzeagenda en tussen een basispakket en een vrijwillig pakket.

4.7. Verbeteren onderlinge verhoudingen en versterken wederzijds vertrouwen

Regio HvB hanteert – in ieder geval op papier – een projectmatige werkwijze, met duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden. Een dergelijke werkwijze past bij de uitvoering van regionale projecten en het boeken van resultaten. Maar regionale samenwerking vergt meer dan projectmanagement (en hiërarchische structuren).

Om te beginnen **goede onderlinge verhoudingen**. Die zijn in het algemeen goed in Regio HvB, maar specifieke relaties zijn, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, voor verbetering vatbaar. Dan gaat het met name om de relatie tussen de raden en het bestuur, tussen de raden en het programmabureau (over informatievoorziening en verantwoording) en tussen portefeuillehouders en

ambtenaren (inclusief die van het programmabureau (over uitvoering en realisatie)).

Essentieel voor goede onderlinge verhoudingen is een **hoge mate van wederzijds vertrouwen**, dat wil zeggen het met elkaar omgaan op basis van positieve verwachtingen ten aanzien van elkaars intenties en gedrag. Vertrouwen vormt de basis voor collectief handelen. Zonder die basis wordt het moeilijk zo niet onmogelijk om tot legitieme en effectieve regionale samenwerking te komen.

Het opbouwen en onderhouden van wederzijds vertrouwen in Regio HvB vergt voortdurende aandacht voor het **samenwerkingsproces**, in het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan:

- De **openheid van het proces**: wie wanneer te betrekken, welke proces-georiënteerde afspraken te maken, hoe voor transparantie te zorgen?
- De **waarden, belangen van betrokken partijen**: hoe commitment te bewerkstelligen, welke prikkels voor samenwerking te creëren, hoe ervoor te zorgen dat er voor alle partijen iets te halen valt?
- De (inhoudelijke) **voortgang van het proces**: hoe tot 'small wins' te komen, hoe conflicten constructief te maken, op welke wijze projectmatige elementen (zoals deadlines) in te zetten om iets te forceren?
- Een **gedeeld urgentiebesef**: zonder een dergelijk besef wordt samenwerking moeilijk, zo niet onmogelijk.

De legitimiteit van het proces is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle regionale samenwerking in Regio HvB. Let wel: net als effectiviteit is legitimiteit geen voldoende voorwaarde.

Daarbij moet, tot slot, een aantal zaken in ogenschouw worden genomen die van invloed zijn op de verhoudingen en het vertrouwen:

- Ten eerste dat de huidige samenwerking in Regio HvB voortbouwt op een **geschiedenis van netwerkvorming en samenwerking**. Dit verleden moet worden gekoesterd, maar het mag niet leiden tot pad-afhankelijkheid en/of een reden zijn om ongemakkelijke strategische keuzes uit de weg te gaan.
- Ten tweede dat, hoewel het aantal betrokken gemeenten relatief overzichtelijk is, zeker in vergelijking met andere regio's, er sprake zal blijven van **verschillen tussen gemeenten** in bijvoorbeeld macht, middelen en kennis. Een realiteit die moet worden geaccepteerd, zo lang er maar sprake is van voldoende eenheid in die verscheidenheid.
- Ten derde dat **regionaal leiderschap** van belang is. Iemand moet eraan trekken. Dat hoeft niet altijd en voor elk vraagstuk dezelfde persoon of hetzelfde gremium te zijn. Het hoeft ook niet altijd een overheidsvertegenwoordiger (en zeker niet altijd de voorzitter van Regio HvB) te zijn die de leiderschapsrol vervult. Bij bepaalde opgaven juist liever niet. Hier zou privaat/maatschappelijk leiderschap kunnen worden uitgelokt.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

In Regio Hart van Brabant (HvB) wordt al geruime tijd en steeds intensiever samengewerkt. De governance heeft zich door de jaren heen ontwikkeld in de vorm van een aantal formele en informele arrangementen voor regionale sturing - van HvB-dagen, de Verenigde Vergadering en een SMA tot projectmatig werken. Regio HvB heeft Tilburg University en KWINK groep gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de toekomst van de regionale samenwerking, bij wijze van input voor een besluitvormingsproces over de inrichting van de 'governance'.

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek en formuleren we aanbevelingen op basis daarvan. We staan eerst kort stil bij de belangrijkste uitdagingen voor de samenwerking in Regio HvB (5.2). Vervolgens beschrijven we voorkeursscenario's voor de toekomstige inrichting van de regionale samenwerking (5.3). Daarna benoemen we mogelijke strategische keuzes op basis waarvan de samenwerking gericht kan worden aangepast (5.4).

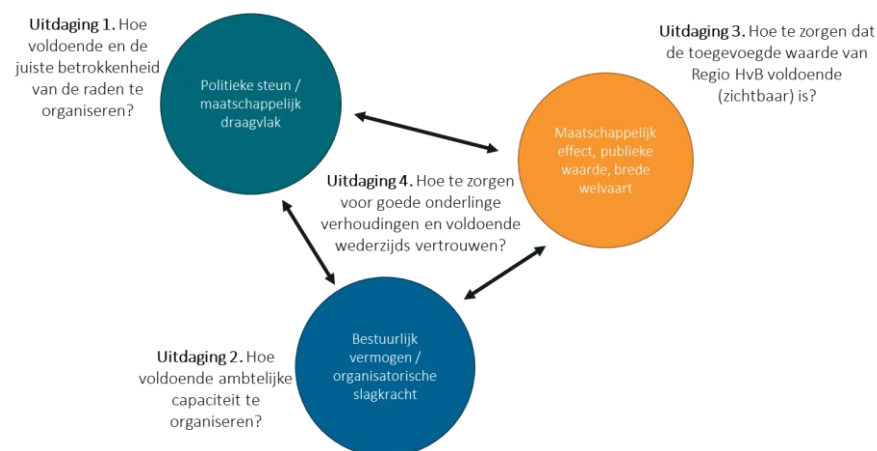
Het doel van dit onderzoek was verkennend en verbeeldend van aard en het is dan ook niet de bedoeling om vooruit te lopen op een bepaalde keuze. Dat is aan de deelnemende gemeenten in Regio HvB. We formuleren niettemin een aantal aanbevelingen voor hoe het vervolgproces eruit zou kunnen zien (5.5).

5.2. Uitdagingen en ontwikkelingen

In hoofdstuk 3 hebben we geschetst voor welke uitdagingen Regio HvB zich op dit moment geplaatst ziet (zie Figuur 13). De overkoepelende uitdaging laat zich wat ons betreft als volgt samenvatten:

Hoe voldoende bestuurlijk vermogen en organisatorische slagkracht te organiseren om de gezamenlijke ambities zoals deze zijn geformuleerd in de SMA te realiseren, en daarmee de toegevoegde waarde van de regio te laten zien, terwijl tegelijkertijd voldoende steun en draagvlak voor regionale samenwerking in het kader van Regio HvB te organiseren, onder meer via de gemeenteraden?

En dit alles in een context van uiteenlopende ontwikkelingen die op Regio HvB afkomen of waar de regio onderdeel van is, zoals we die eveneens in hoofdstuk 3 hebben geïdentificeerd.



Figuur 13. Uitdagingen voor samenwerking in Regio HvB

We concluderen dat de samenwerking in Regio HvB op dit moment nog **onvoldoende in balans** is. De huidige strategische meerjarenagenda (SMA) is ambitieus. Tegelijkertijd zijn de beschikbare middelen en capaciteit op regionaal niveau beperkt, en blijft de (democratische) legitimatie van regionale besluiten en uitvoering een zorgpunt. Dat laatste vormde een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek.

We concluderen bovendien dat – hoewel beter dan in andere regio's - de onderlinge verhoudingen binnen de regio en het wederzijdse vertrouwen tussen de verschillende regionale gremia en stakeholders voor verbetering vatbaar zijn. We zien daarbij een terugkerend patroon: elk gremium beziet de samenwerking, de uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen vooral vanuit zijn positie in de samenwerking.

5.3. Voorkeursscenario's voor samenwerking

In hoofdstuk 4 hebben we, in het licht van geschetste uitdagingen en ontwikkelingen, zeven mogelijke scenario's voor de toekomstige inrichting van de samenwerking in Regio HvB geïdentificeerd, variërend van terug naar de basis, tot het vasthouden aan de status quo, en tot een verregaande formalisering en institutionalisering van de regionale samenwerking (Tabel 2). Voor alle scenario's geldt dat ze erop gericht zijn de regionale samenwerking (meer) in balans te brengen, maar door het maken van uiteenlopende keuzes.

Op basis van gesprekken en bijeenkomsten met betrokkenen in Regio HvB concluderen we dat er op dit moment geen draagvlak is voor de meest extreme scenario's. Ondanks de ervaren uitdagingen overheerst over het algemeen de **tevredenheid over de samenwerking in Regio HvB**. Er is op dit moment geen behoefte aan al te drastische veranderingen in de inrichting van de samenwerking.

Bij een deel van de gesprekspartners leeft de gedachte dat Regio HvB op een groter aantal terreinen een rol zou kunnen en moeten spelen (scenario 5). Een ander deel van de gesprekspartners stelt juist dat de regio duidelijke prioriteiten zou moeten stellen, ook als dit betekent dat gemeenten minder samen doen (scenario 3). Een groot deel van de gesprekspartners gaat graag door op de ingeslagen weg, en zou de regionale samenwerking grotendeels laten zoals deze nu is met enkele gerichte aanpassingen (scenario 4).

Tabel 2. Voorkeursscenario's voor regionale samenwerking in Regio HvB

1	Terug naar de basis , alleen onderwerpen waar de regio verplicht moet samenwerken en waarbij de (financiële/economische) voordelen duidelijk zijn
2	Regionale samenwerking à la carte , op basis van verschillende snelheden en wisselende coalities
3	Minder samen doen , maar wel strategischer, op basis van duidelijke prioritering, in HvB netwerk
4	Doorgaan op ingeslagen weg , regionale samenwerking grotendeels laten zoals deze nu is, met kleine aanpassingen
5	Meer samen doen , vooral op het vlak van grote maatschappelijke vraagstukken, op basis van grotere capaciteit, in HvB netwerk
6	Regio HvB als 4^e bestuurslaag , bovenop bestaande, lokale bestuurslaag
7	Eén (of eventueel twee) gemeente(n) HvB , meest verregaande vorm van samenwerking op basis van fusie/herindeling, met autonome delen (deelgemeenten, wijken, buurten)

We concluderen voorts dat deze drie scenario's elkaar niet volledig uitsluiten en zouden kunnen worden gecombineerd. We kunnen dan denken aan een scenario waarbij niet op alle mogelijke terreinen even intensief wordt samengewerkt in

Regio HvB verband en duidelijke keuzes worden gemaakt (dus op minder terreinen alles samen doen). Maar waarbij *tegelijktijd* wel alle deelnemende gemeenten op dezelfde manier en soms verregaand regionaal samenwerken in lijn met die keuzes (dus meer samen doen op specifieke terreinen).

Een dergelijk gecombineerd scenario erkent enerzijds het bestaan van effectievere en legitiemere andere verbanden, arena's en netwerken dan Regio HvB voor specifieke opgaven en de behoefte en noodzaak tot coalitievorming op hogere en/of lagere niveaus dan Regio HvB. Regio HvB is geen 'duizendingendoekje' en moet selectief worden ingezet voor opgaven die prioriteit hebben bij de deelnemende gemeenten en passend zijn bij het schaalniveau van Midden-Brabant. Juist ook met het oog op effectiviteit en legitimiteit van de samenwerking.

Anderzijds impliceert dit gecombineerde scenario ook dat er binnen de selectieve en prioritaire Regio HvB samenwerking geen (of slechts in zeer beperkte mate) sprake kan zijn van 'opt outs'. Er is een beperkt aantal opgaven waarvan duidelijk afgesproken is dat daar gezamenlijk en soms verregaand aan wordt gewerkt – noem het de kernagenda. Als je daaraan meedoet, dan doe je ook echt mee; geen 'cherry-picking' of 'free-rider' gedrag. Onderdeel van dit gecombineerde scenario is ook dat de gemeenten die deelnemen aan het Regio HvB samenwerkingsverband met verschillende snelheden of in wisselende coalities samen kunnen werken aan andere regionale opgaven – noem het de keuzeagenda.

In een dergelijk gecombineerd scenario zou het Regio HvB samenwerkingsverband in principe open kunnen staan voor alle gemeenten die, behalve dat ze onderdeel uitmaken van de functionele regio c.q. het 'daily urban system' Midden-Brabant, zich committeren aan *alle* onderdelen van een (weliswaar meer gefocuste) SMA en die jaarlijks de van hen gevraagde (financiële, personele) bijdrage leveren.

5.4. Strategische keuzes

In hoofdstuk 4 hebben we ons vervolgens, aan de hand van het eerder geïntroduceerde en gehanteerde model van strategische regionale samenwerking, gericht op de strategische keuzes die voorliggen als onderdeel van deze scenario's. We lichten er hier een aantal opties en alternatieven uit waarvan we op basis van het onderzoek weten dat die door verschillende gremia of stakeholders als wenselijk of haalbaar worden gezien, en/of die in elk van de scenario's een plaats zouden kunnen krijgen. Bijlage 6 bevat een samenvattend overzicht van alle opties en alternatieven.

Versterken steun en draagvlak

Als de keuze wordt gemaakt om meer met elkaar samen te doen, dan zou zeker moeten worden gedacht aan het versterken van de rol en positie van de klankbordgroep raden en griffiers. Dit ter ondersteuning van hun vertegenwoordigende werk en ter versteviging van hun kaderstellende inbreng in het proces van regionale besluitvorming en controlefunctie tijdens de uitvoering. Maar wel altijd in combinatie met het blijven investeren in de informele, zachte kant van samenwerking tussen raden en bestuur/programmabureau.

Daarnaast zou in elk geval kunnen worden overwogen de terugkoppeling door wethouders/portefeuillehouders in de lokale raden te verbeteren. Dit in combinatie met het aan de voorkant, bij voorstellen voor regionaal beleid en projecten, op meer gestructureerde wijze betrekken van de raden, en het meer systematisch monitoren van de voortgang op bepaalde thema's door bijvoorbeeld rapporteurs vanuit de raad.

Tot slot kan worden gedacht aan uiteenlopende vormen van participatieve/deliberatieve democratie waarmee op dit moment vooral op landelijk niveau wordt geëxperimenteerd, en waarbij als Regio HvB zou kunnen worden aangesloten.

Versterken vermogen en slagkracht

In de meeste scenario's zal tenminste een versterking van de capaciteit op regionaal niveau via het programmabureau moeten worden overwogen, en wellicht ook een vergroting van de rol van het bureau. Zonder dat dit ten koste gaat van het 'lean and mean' karakter van het bureau. En in combinatie met het versterken van de sturende rol en verantwoordelijkheid van wethouders op regionaal niveau, bijvoorbeeld door het Algemeen Bestuur niet (uitsluitend) uit burgemeesters maar (ook) uit wethouders te laten bestaan.

Voorts kan worden gedacht aan het, onder verantwoordelijkheid van de Kring van Gemeentesecretarissen versterken van de lokale ambtelijke capaciteit die wordt ingezet voor regionaal beleid en projecten, via bijvoorbeeld het nauwer aanhaken van ambtelijk topmanagement, detachering bij het programmabureau, het vormen van een pool van (jonge, talentvolle) ambtenaren die regionaal actief zijn c.q. kunnen worden ingezet, en het gezamenlijk aanbieden van trainingen en opleidingen.

Tot slot moet worden overwogen de capaciteit elders in de samenleving te zoeken en de samenwerking in Regio HvB veel minder overheidscentrisch te maken, juist ook waar het de domeinen Mens & Samenleving en Leefomgeving & Milieu betreft. In hoofdstuk 4 doen we een aantal suggesties voor het verbeteren van de verbinding met de samenleving, in het bijzonder met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Versterken van toegevoegde waarde

In elk van de scenario's, maar zeker in een scenario waarin veel meer dan nu focus wordt aangebracht in de regionale ambities en doelen, zal duidelijk moeten worden gemaakt wat de toegevoegde waarde de samenwerking in het kader van Regio HvB is. Het werken met een missiegerichte aanpak en een theorie van verandering zou daarbij kunnen helpen.

Tegelijkertijd moet bij uitblijvende of achterblijvende resultaten in het kader van Regio HvB samenwerking niet worden gearzeld om te schakelen naar een andere meer passende schaal, hoger dan wel lager. Van belang is wel dat gemeenten die zich hebben gecommitteerd aan een HvB kernagenda, ten aanzien waarvan er geen sprake is van vrijblijvendheid, in andere regionale samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk handelen vanuit het regionale HvB belang. Andere gemeenten moeten hier van uit kunnen gaan.

Versterken verhoudingen en vertrouwen

Dit brengt ons bij een laatste set aan mogelijke keuzes. In elk van de scenario's, maar zeker in de scenario's waar ambitieuze regionale doelen worden gesteld, zijn goede onderlinge verhoudingen en wederzijds vertrouwen van essentieel belang. Dit vergt voortdurende aandacht voor het proces, en voor de waarden en belangen van de betrokken gremia en stakeholders, meer dan nu het geval is. In hoofdstuk 4 doen we suggesties voor een aantal specifieke strategieën en tactieken.

Alle bovenstaande keuzes zijn meer in detail uitgewerkt in hoofdstuk 4, maar ook die uitwerking is vooralsnog beperkt. Afhankelijk van de voorkeuren zal een nadere uitwerking moeten plaatsvinden.

5.5. Aanbevelingen voor het vervolgproces

In balans brengen van regionale samenwerking

Succesvolle regionale samenwerking vraagt om strategisch handelen, zeker ook in het licht van uiteenlopende externe ontwikkelingen. Volgens het model van strategische regionale samenwerking, dat wij in dit onderzoek hebben gehanteerd, gaat het daarbij in essentie om het in balans brengen van gewenste resultaten en effecten, vermogen en slagkracht, alsook steun en draagvlak. Als blijkt dat er geen steun of draagvlak is om het vermogen en slagkracht te

versterken, dan zullen ambities en doelen moeten worden bijgesteld. Het gaat hier dus om een dynamisch proces, een **permanente balanceer act**, waarin verschillende regionale gremia en stakeholders een rol spelen.

We concludeerden hierboven dat de regionale samenwerking in Hart van Brabant nog niet in balans is. De vraag die vervolgens rijst is hoe de samenwerking in Regio HvB in balans te brengen en wat dit betekent voor hoe die samenwerking er in de toekomst uit zou kunnen zien. Hiertoe hebben we een aantal voorkeursscenario's geschetst en verschillende strategische keuzes in kaart gebracht.

Welke keuzes precies worden gemaakt ten aanzien van, bijvoorbeeld, de regionale ambities heeft onvermijdelijk gevolgen voor welke keuzes kunnen of moeten worden gemaakt ten aanzien van het draagvlak in de samenleving en de uitvoeringskracht. Het gaat dus altijd om een combinatie van keuzes die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

Het in balans brengen van de samenwerking binnen Regio HvB vraagt om een voortdurend gesprek op het niveau van de regio en lokaal, alsook tussen overheidspartners en anderen in de regio. Dat gesprek is in gang gezet met dit onderzoek. Onze **eerste aanbeveling** betreft dan ook **het op gestructureerde wijze voortzetten van dit open en eerlijke gesprek met alle regionale gremia en stakeholders**, aan de hand van het model van strategische regionale samenwerking dat wij in het onderzoek hebben gehanteerd.

Verbinden van actoren en schakelen tussen schaalniveaus

Tegelijkertijd kan de samenwerking in Regio HvB, en het in balans brengen daarvan, niet los kan worden gezien van andere verbanden, arena's en netwerken, supra- en sub-regionaal, waarin dezelfde politici, bestuurders en anderen op hetzelfde moment actief zijn. Uiteindelijk gaat het bij regionale

samenwerking in Nederland veelal om het **verbinden van actoren en schakelen tussen schaalniveaus**.

We concludeerden hierboven dat in Regio HvB samengewerkt zou kunnen worden op basis van een gecombineerd scenario, of hybride model. Dat zou zowel flexibiliteit en manoeuvreerruimte voor individuele gemeenten kunnen bieden, als duidelijkheid, overzichtelijkheid en eenheid op het schaalniveau van Regio HvB. Onze **tweede aanbeveling** betreft daarom het **prioriteren/selecteren van opgaven die passen bij het schaalniveau van Regio HvB en waarop gemeenten (en eventuele andere partijen) intensief/verregaand met elkaar willen samenwerken**. Kortom, opgaven waarop gemeenten (eventueel ook anderen dan de huidige negen) samen het verschil kunnen en willen maken via de samenwerking in Regio HvB.

Bijlage 1. Begeleidingscommissie

Naam	Gemeente (functie)
Theo Weterings	Tilburg (voorzitter/burgemeester)
Miriam Oosterwijk	HvB (directeur a.i. regio HvB)
Henk van Noort	Dongen (gemeentesecretaris)
Anne-Floor Heijerman	Loon op Zand (griffier)
Timon Klerx	Waalwijk (raadslid)
Cathy Noordergraaf	Hilvarenbeek (raadslid)
Linda van Gerwen	Goirle (intern coördinator)
Hans de Kort	Heusden (intern coördinator)
Piet Poos	Goirle (wethouder)
Aletta van der Veen	Gilze en Rijen (voorzitter bestuurscommissie jeugd)

Bijlage 2. Bijeenkomsten en gesprekken

In het kader van dit onderzoek hebben de onderzoekers tussen mei 2020 en januari 2021 met verschillende regionale gremia en stakeholders gesproken.

Gremium	Datum
Algemeen Bestuur Regio Hart van Brabant	11-05-2020
Klankbordgroep governance	09-06-2020
Kring van gemeentesecretarissen	19-06-2020
Kring van griffiers	22-06-2020
Programmabureau	22-06-2020
Algemeen directeur Midpoint Brabant	22-06-2020
Algemeen Bestuur Regio Hart van Brabant	25-06-2020
Begeleidingscommissie governance	10-07-2020
Interne coördinatoren	24-09-2020
Voorzitters portefeuillehouder overleggen	24-09-2020
Begeleidingscommissie governance	26-20-2020
Klankbordgroep governance	27-20-2020
Radenavond	02-12-2020
Begeleidingscommissie governance, klankbordgroep governance, dagelijks bestuur Regio Hart van Brabant	19-01-2021

Bijlage 3. Dimensies

Dimensies	Licht	Zwaar
Lidmaatschap	Open voor alle gemeenten die bijvoorbeeld onderdeel zijn van DUS, regionale agenda onderschrijven en (financiële) bijdrage leveren	Beperkt tot een vaste groep gemeenten
Andere samenwerkingsverbanden	Gemeenten werken samen in uiteenlopende samenwerkingsverbanden, waaronder HvB ('open relatie')	Prioriteit ligt nadrukkelijk bij samenwerking binnen Regio HvB ('monogaam huwelijk')
Agenda	Alleen onderwerpen waar de regio verplicht moet samenwerken en waarbij de (financiële) voordelen vooraf duidelijk zijn	Samenwerking op alle onderwerpen met een regionale dimensie, niks bij voorbaat uitgesloten
Samenwerking	Samenwerking in wisselende samenstellingen, afhankelijk van onderwerp, ook met andere partners ('coalitions of the willing', 'enhanced cooperation')	Alle onderwerpen met een regionale dimensie met dezelfde groep gemeenten samen oppakken
Bevoegdheden	Bevoegdheden bij besluitvormende organen op lokaal niveau	Overheveling van bevoegdheden naar een besluitvormend orgaan op regionaal niveau
Besluitvormingsprocedure	Unanimiteit, consensus	Meerderheid, consent
Bestuur	Niet of nauwelijks regionale overleggen, beperkt tot bestuurlijke en ambtelijke afstemming	Voor alle betrokken lokale gremia een regionaal gremium
Rollen/verantwoordelijkheden	Dynamische rolverdeling, informeel op basis van vertrouwen	Duidelijke rolverdeling, zo veel mogelijk (vooraf) vastgelegd in formele afspraken
Legitimiteit	Steun en draagvlak vooral op lokaal niveau organiseren, via colleges en raden	Steun en draagvlak vooral op regionaal niveau organiseren, via AB met wethouders en bijvoorbeeld regiораad, regiogriffier, of regiocommissies (voor bijv. RES)

Informatievoorziening raden	Raden vroegtijdig van informatie voorzien met het oog op beoordeling voorstellen en lokale instructies voor regionale onderhandeling	Raden informeren over genomen besluiten
Betrokkenheid raden	Besluiten laten voorleggen aan raden door eigen college, mogelijkheid tot tegenhouden voorgenomen beleid in vroegtijdig stadium ('gele, oranje kaart procedure')	Actieve verantwoording richting lokale raden over genomen besluiten met het oog op controlerende taken raad
Betrokkenheid andere partijen	Steun van direct belanghebbenden organiseren	Brede groep aan burgers en bedrijven in de regio betrekken
Ambtelijke inzet	Ambtelijke capaciteit geïnventariseerd en geleverd door gemeenten, compact regiobureau	Aanzienlijke regionale capaciteit om uit te voeren, te realiseren
Uitvoering/ realisatie	Selectie aan projecten en programma's die lokaal worden uitgevoerd, gerealiseerd	Veelheid aan regionale projecten en programma's
Verschillen tussen gemeenten	Verschillen tussen gemeenten omarmen, strategisch mee om gaan, gebruik maken van elkaars sterke punten	Verschillen tussen gemeenten reduceren, verregaande regionale integratie

Bijlage 4. Scenario's

Scenario	+	-
1. 'Terug naar de basis', alleen onderwerpen waar de regio verplicht moet samenwerken en waarbij de (financiële/economische) voordelen duidelijk zijn	Brede steun voor te vergaren, want redelijk goed cijfermatig te onderbouwen, en licht te organiseren.	Waarschijnlijk al snel 'spill-overs' naar andere beleidsterreinen. Noodzaak tot omgaan met negatieve externaliteiten, als uitsluitend vanuit individuele financiële/economische belangen van partijen geredeneerd. Wat als collectieve actie probleem, wat als niet iedereen er wel bij vaart, wie gaat dan besluiten nemen en hoe?
2. 'Regionale samenwerking a la carte', op basis van verschillende snelheden en wisselende coalities	Flexibel, laat veel ruimte, op basis van individuele belangen, en wederzijdse afhankelijkheden. Enerzijds mogelijkheid tot 'nee' zeggen, anderzijds mogelijkheid tot aansluiten van andere partijen dan gemeenten, zoals andere overheden of triple helix partijen. Als gedeeld urgentiebesef, dan eerder commitment.	In hoeverre nog sprake van zekere mate van solidariteit? Hoe vrijblijvendheid te voorkomen? Wat nog wel met dezelfde snelheid en dezelfde coalitie, dus met z'n allen op te pakken? Wordt er met bovendien niet overzichtelijker op.
3. Minder samen doen, maar wel strategischer, op basis van duidelijke prioritering, in HvB netwerk	Projectmatig en programmatisch werken. Focus op resultaten. SMA leidend. Iedereen die zich aan realisatie SMA committeert mag mee doen. Vervolgens besluitvorming op basis van consent. Programmabureau als hub in netwerk. Geen noodzaak meer tot gemeenschappelijke regeling.	Hoe om te gaan met vaak weerbarstige realiteit van de uitvoering, met name waar het verdeling kosten en baten betreft? Hoe aandacht van politici en bestuurders vast te houden, vooral op langere termijn? Hoe vast te stellen of doelen/effecten gerealiseerd zijn, zeker op korte termijn?
4. Doorgaan op ingeslagen weg, regionale samenwerking grotendeels laten zoals deze nu is, met kleine aanpassingen	Incrementalisme. Deels verdiepen samenwerking, betekent ook meer (lokale) autonomie opgeven. Deels meer samen naar buiten toe optreden, als regio, maar gemeenten blijven autonoom. Vooral aanpassingen in gedrag, dynamische, informele of 'zachte' kant van samenwerking.	Beperkte oplossing voor geschetste, meer structurele uitdagingen. Beperkt toekomstbestendig, in het licht van geïdentificeerde ontwikkelingen.

<p>5. Meer samen doen, vooral op het vlak van grote maatschappelijke vraagstukken, in HvB netwerk</p>	<p>Creëert ruimte voor geven en nemen. ‘Verliezers’ kunnen worden gecompenseerd als onderdeel van het brede samenwerkingsproces. Koppelen van problemen en oplossingen. Mogelijkheid tot meerderheidsbesluitvorming om voortgang te blijven boeken. Conflicten over bepaalde keuzes constructief maken, gebruik maken van tegengestelde belangen.</p>	<p>Wie bepaalt wat voortgang is? Hoe te beoordelen als doelen/effecten moeilijk projectmatig zijn te evalueren? Complex spel met veelheid aan spelers op verschillende niveaus, waardoor niet transparant. Kan ten koste gaan van steun en draagvlak.</p>
<p>6. Regio HvB als 4^e bestuurslaag, bovenop bestaande, lokale bestuurslaag</p>	<p>Verdere overheveling van taken en bevoegdheden. Duidelijke verdeling tussen wat lokaal en wat regionaal met worden opgepakt. Mogelijkheid en noodzaak tot uitbreiden representatieve democratie op regionaal niveau. Regiobestuur, regioraad, regiogriffie etc. Eventueel raadsregeling in plaats van collegeregeling.</p>	<p>Risico dat te veel proces en te weinig inhoud. En dat te veel gericht op consensus en te weinig op consent. Daarmee wellicht aanvankelijk meer steun en draagvlak, maar omdat niet noodzakelijkerwijs effectiever en efficiënter, op termijn afkalving van steun en draagvlak.</p>
<p>7. Eén (of eventueel twee) gemeente(n) HvB, meest verregaande vorm van samenwerking op basis van fusie, met autonome delen (deelgemeenten, wijken, buurten)</p>	<p>Wellicht op termijn onvermijdelijk, in het licht van uitdagingen omtrent bestuurlijk vermogen en organisatorische slagkracht en van ontwikkelingen zoals globalisering. Nu al voor kiezen schept duidelijkheid. En kan effectiviteit ten goede komen, en daarmee uiteindelijk ook legitimiteit.</p>	<p>Vanuit perspectief van draagvlak en steun op korte termijn niet realiseerbaar. ‘Big bang’ brengt aanzienlijke transformatiekosten met zich mee die anders kunnen worden uitgesmeerd over langere termijn.</p>

Bijlage 5. Andere relevante regio's

Regio	Aantal gemeenten	Type regeling	Onderwerpen	Bestuur	Rol raden	Programmabureau omvang / ambtelijke organisatie	Programmabureau taken	Coalities
Hart van Brabant	9	Collegeregeling	Drie programma's: <ul style="list-style-type: none"> • Mens & Samenleving • Leefomgeving & Milieu • Economie. 	Burgemeesters	Informatie- en verantwoordingsplicht naar raden op grond van Wgr Radendagen (informatie-uitwisseling) Verenigde Vergadering (richtinggevende besluiten)	9 medewerkers (2021)	Het bureau heeft een secretariaats- en coördinatierol. Daarnaast vervult het op het terrein van jeugd project- en programmamanagement.	De GR laat de ruimte om in wisselende samenstelling van gemeenten samen te werken.
West-Brabant	16	Collegeregeling	Thema's: <ul style="list-style-type: none"> • Economie • Arbeidsmarkt • Mobiliteit • Ruimte 	Eén collegelid per gemeente + burgemeester Breda (voorzitter) + 4 voorzitters adviescommissies (wethouders)	Informatie- en verantwoordingsplicht naar raden op grond van Wgr Minimaal 2x per jaar organiseert het bestuur een informatiebijeenkomst voor de raadsleden van alle deelnemende gemeenten.	24,9 fte (2019) excl. inhuur 37,36 fte (2019), incl. inhuur en PuMa-pool ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarisrol (organiseren en coördineren van regionale overleggen) • Kennisdeling • Strategisch advies • Programma-/ project-/ procescoördinatie • Lobby • Belangenbehartiging 	-
Rivierenland	8	Collegeregeling	Speerpunten: <ul style="list-style-type: none"> • Agribusiness 	Eén bestuurder per gemeente + een	Informatie- en verantwoordingsplicht	58,89 fte (1 maart 2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Directie en management primair proces 	-

¹¹ PuMa staat voor Publiek Maatwerk. De PuMa-pool bestaat uit jonge professionals die door de aangesloten gemeenten ingehuurd worden voor tijdelijke opdrachten.

			<ul style="list-style-type: none"> Economie en Logistiek Recreatie en Toerisme <p>Thema's</p> <ul style="list-style-type: none"> Breedband Duurzame Energie Mobiliteit Wonen 	<p>gemeenschappelijk lid aangewezen door alle raden</p> <p>(Momenteel zitten alle burgemeesters in het bestuur)</p>	<p>naar raden op grond van Wgr</p> <p>Raden beslissen over de aanwijzing van nieuwe (plv.) bestuursleden</p>		<ul style="list-style-type: none"> Concern- en bestuursondersteuning, ICT, AVG en administratie Speerpunt- & beleidsondersteuning en projecten Uitvoeringstaken Contractgestuurde dienstverlening 	
U10	12	Geen bevoegdheden overgedragen door gemeenten aan regio	<ul style="list-style-type: none"> Duurzame bereikbaarheid Economische positionering Gezonde en inclusieve regio Gezonde woon- en leefomgeving Groen en landschap Klimaatneutrale regio. 	<p>Geen.</p> <p>Wel onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> 6 bestuursstafels (1 per thema) met 1 wethouder per gemeente. Burgemeestersoverleg Netwerkdirectie (overleg gemeentesecretarissen) Collegedag (ontmoeting alle collegeleden) 	U10-Beraden, periodiek voor alle raadsleden, uitwisselen van informatie en gedachten	10 medewerkers (2021)		<p>Informatie- & kennisuitwisseling, visievorming en ontwikkelen van regionale uitvoeringsprogramma's en projecten gebeurt gezamenlijk.</p> <p>Uitvoering kan plaatsvinden in de uiteenlopende coalities, ook met andere overheden en organisaties (triple helix)</p>
Regio Twente	14	Collegeregeling	<p>Domeinen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gezondheid (GGD Twente) Leefomgeving Bedrijfsvoering <p>Faciliteren van Kennispunt Twente, Twentse Kracht en IT-platform Twente</p> <p>Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp Twente</p>	<p>Eén lid uit college van B&W van elke gemeente + burgemeester grootste gemeente</p> <p>(Momenteel: burgemeester Enschede als voorzitter, wethouder Enschede, 13 burgemeesters)</p>	<p>Informatie- en verantwoordingsplicht naar raden op grond van Wgr</p> <p>De Twenteraad (met alle raadsleden) is het platform voor informatie-uitwisseling, discussie en meningsvorming. Enkele themabijeenkomsten per jaar.</p>	451 fte (incl. o.a. GGD, Veilig Thuis, Jeugd & WMO-inkoop)	De organisatie is belast met de voorbereiding en uitvoering het basispakket en vrijwillige samenwerking.	<p>Onderscheid in:</p> <ul style="list-style-type: none"> Basispakket: GGD; jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning; sociaaleconomische structuurversterking; recreatieve voorzieningen; bovengemeentelijke belangenbehartiging Vrijwillige samenwerking: faciliteren, coördineren en afstemmen gemeentelijke

			(OZJT) en Veilig Thuis Twente (VTT) fungeren als zelfstandige organisaties binnen Regio Twente.		De Twenteraad is (nog) niet formeel verankerd in de GR. Er ligt een voorstel voor een kaderstellende en zwaarwegende adviserende functie maar hierover is nog niet besloten.			aangelegenheden; bedrijfsvoering Coalition of the Willing: <ul style="list-style-type: none"> • Twentse Kracht • Kennispunt Twente • IT Platform • MDA • Ontwikkelagenda • Netwerkstad • Samen14 • Salarisadministratie+
Drechtsteden	7	Raadsregeling	<ul style="list-style-type: none"> • Economie, arbeidsmarktbeleid en bereikbaarheid • Fysiek¹² • Sociaal¹³ • Bestuurlijke en netwerkontwikkeling • Staf- en ondersteunende diensten, beheer basisregistraties en de bedrijfsvoering • Sociaal-geografisch onderzoek • Belastingheffing en -invordering 	<p>AB, Drechtraad, bestaand uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raadsleden die door hun eigen raden zijn aangewezen (1 per fractie per gemeente) • Collegeleden die Drechtstedenbestuur vormen, aangewezen door hun raden. <p>DB, Drechtstedenbestuur, bestaand uit een voorzitter + 4 – 9 leden, waarvan ten minste de helft collegeleden uit Drechtraad en ten hoogste de helft personen die geen lid zijn van Drechtraad, gemeenteraden of colleges.</p>	<p>Deelname / representatie in Drechtraad</p> <p>Aanwijzen Drechtstedenbestuur</p>	<p>Onder de GR Drechtsteden vallen zes dochterorganisaties, met in totaal ongeveer 800 medewerkers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bureau Drechtsteden • Gemeentebelastingen Drechtsteden • Ingenieursbureau Drechtsteden • Onderzoekcentrum Drechtsteden • Sociale Dienst Drechtsteden • Servicecentrum Drechtsteden 	<p>Bureau Drechtsteden stuurt op de programmering van het regionaal beleid; vervult de staffunctie voor de organisatie GRD.</p>	-

¹² Volkshuisvesting, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer, duurzaamheid, milieu, water, publieke infrastructuur, externe -, water- en verkeersveiligheid

¹³ Sociale zekerheid en -ontwikkeling, sociale werkvoorziening, kennisinfrastructuur, sport en cultuur

Stadsregio Parkstad	7	Collegeregeling	Programma's: <ul style="list-style-type: none"> • Economie • Toerisme • Wonen en herstructurering • Ruimte en energietransitie • Mobiliteit 	AB: 7 burgemeesters en 7 wethouders (1 per gemeente) DB: 7 burgemeesters	Informatie- en verantwoordingsplicht naar raad (cf wgr)	25 medewerkers, 21,5 fte (2018)	Het regiobureau faciliteert de samenwerking tussen de zeven gemeenten	Onderscheid in een kernagenda en een keuze-agenda.
------------------------	---	-----------------	--	---	---	---------------------------------	---	--

Bijlage 6. Samenvattend overzicht van strategische keuzes, opties en alternatieven

Een toelichting op de strategische keuzes en opties en alternatieven uit de tabel hieronder is te vinden in hoofdstuk 4.

Versterken steun en draagvlak	
Strategische keuzes	Opties en alternatieven
Versterken (informele en/of formele) rol raden op regionaal niveau	Radendagen interactiever vormgeven
	Verenigde Vergadering vaken en beter inzetten, bijv. bij belangrijke beslissingen
	Instellen (tijdelijke of permanente) regiogriffie
	Instellen van (tijdelijke of permanente) regiocommissies
	Rol klankbordgroep raden versterken op proces en/of inhoud
Versterken rol raden op lokaal niveau	Regionale besluiten met expliciete beoordeling van het college voorleggen aan de raad
	Raden kunnen onderwerpen op de regionale agenda zetten
	Poho's koppelen actief terug in lokale raad
	Aanstellen rapporteurs in de raad voor regionale thema's
	Handhaven/versterken van lokaal toestemmingsrecht
	Besluitvorming o.b.v. consent i.p.v. consensus

Versterken betrokkenheid burgers en (in mindere mate) bedrijfsleven, kennisinstellingen	Organiseren van een regionaal referendum
	Organiseren van een regionaal burgerforum of burgertop
	Via bedrijfsleven en kennisinstellingen burgers betrekken bij informatievoorziening over complexe regionale thema's
Versterken vermogen en slagkracht	
Strategische keuzes	Opties en alternatieven
Versterken ambtelijke capaciteit op regionaal niveau	Omvang programmabureau beperkt uitbreiden
	Takenpakket programmabureau uitbreiden met één of meer van de volgende taken: <ul style="list-style-type: none"> • Sturing op realisatie SMA-ambities en -doelen • Inzichtelijk maken van benodigde en beschikbare lokale capaciteit • Prioriteren en selecteren van regionale projecten • Aansturen van regionale projectteams
	Wethouders opnemen in het Algemeen Bestuur
Versterken ambtelijke capaciteit op lokaal niveau	Structureel versterken van de rol van het ambtelijke topmanagement in de regio
	Tijdelijk detacheren van gemeenteambtenaren bij het programmabureau
	Een 'pool' van lokale ambtenaren (eventueel jonge ambtenaren) opzetten
	Aanbieden van opleidingen en trainingen voor ambtenaren van deelnemende gemeenten
	Consequentie verbinden aan het niet leveren van de afgesproken capaciteit
	Instellen van een projectbijdrage voor specifieke projecten (waaraan niet alle gemeenten deelnemen)
	'Lead organization' model invoeren, waarbij het managen van het HvB-netwerk en de HvB-activiteiten overgaat van het programmabureau naar de gemeente met de meeste capaciteit
Versterken capaciteit in de samenleving, bij burgers en (vooral) bedrijfsleven, kennisinstellingen	Bedrijfsleven en kennisinstellingen nauwer betrekken bij agendavorming en uitvoering, bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"> • Ze (vaker) uit te nodigen voor radendagen • Samen tot concrete projecten op regionaal niveau te komen (incl. co-financiering)

	<ul style="list-style-type: none"> • Samen op te trekken bij projectaanvragen voor provinciale, Rijks of Europese middelen • De regio als 'levend laboratorium' te gebruiken, waarin wordt geëxperimenteerd met oplossingen voor complexe maatschappelijke opgaven
Verbeteren resultaten/effecten en verduidelijken toegevoegde waarde	
Opties en alternatieven	
<p>Toegevoegde waarde inzichtelijk maken, o.a. door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hanteren van een verandertheorie • Opstellen van periodieke integrale voortgangsrapportages (met aandacht voor wat zonder regio niet of minder zou zijn gerealiseerd) 	
<p>Verbeteren van de huidige projectmatige werkwijze: prioriteiten stellen, regionale projectteams vormen en aansturen, voortgang monitoren, etc.</p>	
<p>Ruimte laten voor een experimentalistische aanpak</p>	
<p>Onderscheid maken tussen een basispakket en vrijwillig pakket (of een kern- en keuzeagenda)</p>	
Verbeteren onderlinge verhoudingen en versterken wederzijds vertrouwen	
Opties en alternatieven	
<p>Voortdurende aandacht voor het samenwerkingsproces:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Openheid van het proces • Waarden, belangen van betrokken partijen • (Inhoudelijke) voortgang van het proces • Gedeeld urgentiebesef 	

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl



KWINK
GROEP