



# STARTNOTITIE **TOEKOMSTBESTENDIG BESTUUR**

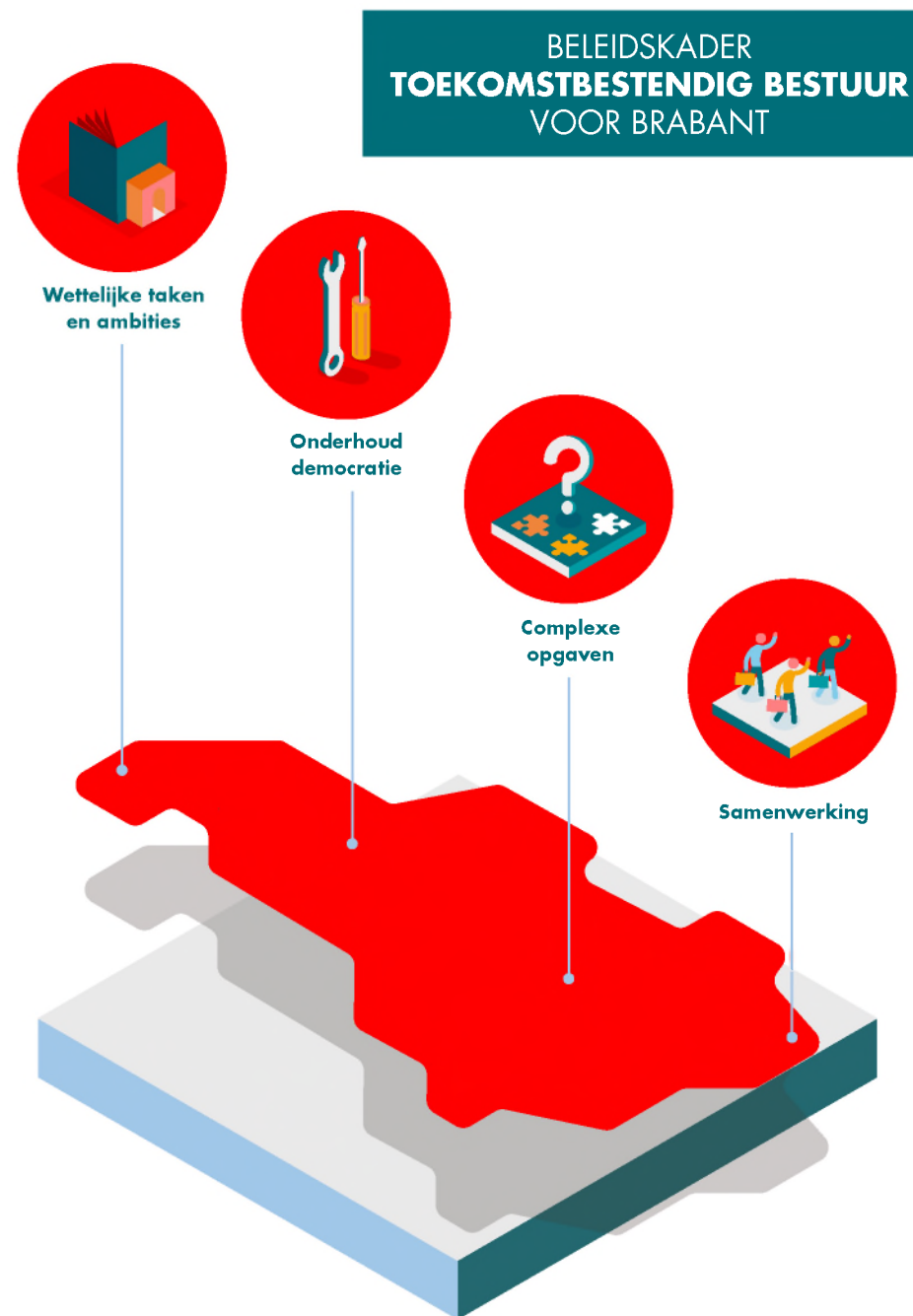
# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur?</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Waar gaat het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur over?</b>	<b>8</b>
	2.1 Waar staan we nu?	10
<b>3</b>	<b>Samenhang en afbakening met andere beleidsvelden</b>	<b>13</b>
	3.1 Samenhang	14
	3.2 Afbakening	15
<b>4</b>	<b>Uitgangspunt: Omgevingsvisie</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Inhoudelijke uitgangspunten voor ons nieuwe beleid</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Uitwerking inhoudelijke pijlers</b>	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Planning, proces en middelen</b>	<b>29</b>
	<b>Bijlage:</b>	
	<b>Overzicht relevante wet- en regelgeving bestuurlijke organisatie</b>	<b>32</b>

# 1 Waarom een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur?

Brabantse gemeenten en de provincie werken aan grote maatschappelijke opgaven. Vraagstukken die alleen door samenwerking opgelost kunnen worden. De uitgangspositie is goed: samenwerking zit in de genen van Brabant. In het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur beschrijven we hoe we als provincie de komende jaren verder vorm en inhoud willen geven aan die samenwerkingen en onze eigen rol daarin. In deze startnotitie blikken we vooruit op de inhoud van het beleidskader en de stappen die we de komende tijd nemen om tot een beleidskader te komen.

We zien vier aanleidingen om, samen met gemeenten en andere organisaties, te werken aan een beleidskader Toekomstbestendig Bestuur.





## OMDAT WE (WETTELIJKE) TAKEN EN AMBITIES HEBBEN

Provincies hebben een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het decentraal bestuur. Deze verantwoordelijkheid is één van de zeven kerntaken van provincies. Onze ambitie om te komen tot een visie op de kwaliteit van het decentraal bestuur wordt gedeeld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Recent stuurde de minister een Kamerbrief over de bestuurlijke inrichting van Nederland en nieuwe vormen van decentraal bestuur. Eerder stuurde de minister al de Thorbeckebrief over de toekomst van het openbaar bestuur.

De provincie heeft daarnaast een wettelijke verantwoordelijkheid als het gaat om interbestuurlijk toezicht in Brabant. Tot slot wordt met de nieuwe Omgevingswet gewerkt aan het versterken van vertrouwen in de overheid, onder meer door het faciliteren van participatie. Al deze (wettelijke) taken en ambities willen we samen met onze partners (als één overheid) borgen in het op te stellen beleidskader.



## OMDAT ONZE DEMOCRATIE VOORTDUREND ONDERHOUD NODIG HEEFT

Een andere aanleiding voor een nieuw beleidskader zijn maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van het openbaar bestuur. Zo lijkt een deel van de bevolking het vertrouwen in de overheid te hebben verloren. Dit kan zich uiten in maatschappelijk onbehagen en onrust. In haar hoofdpijnenbrief spreekt de minister van BZK dan ook de ambitie uit om onze democratie en het vertrouwen tussen inwoners en overheid te versterken. Daarnaast zien we dat inwoners steeds nauwer betrokken (willen) worden bij ontwikkelingen die raken aan hun leefomgeving. Alleen verkiezingen zijn niet voldoende voor een sterke en levendige democratie. Het stimuleren van participatie en inwonerinitiatieven en werk maken van een responsieve overheid kan helpen om inwoners en bestuur met elkaar in verbinding te brengen.



## OMDAT WE WERKEN AAN COMPLEXE OPGAVEN ONDER LASTIGE OMSTANDIGHEDEN

Om als overheid vandaag de dag resultaten te behalen is samenwerking steeds belangrijker. Niet alleen met publieke partners, maar in toenemende mate ook met maatschappelijke en private partijen. Die ontwikkeling raakt vooral gemeenten. Zij vormen de eerste overheid en staan in direct contact met inwoners. Juist om die reden zijn veel overheidstaken de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar gemeenten. De hoeveelheid en complexiteit van deze taken zorgen er echter voor dat gemeenten het niet meer alleen kunnen en ze de samenwerking aan moeten gaan met andere gemeenten.

Decentralisatie heeft zo geleid tot de zogenaamde decentralisatieparadox: waar door decentralisatie de uitvoering van taken dichterbij de inwoner zou moeten plaatsvinden, blijkt in de praktijk dat decentralisatie juist gepaard gaat met schaalvergroting (via regionalisering of herindeling) en het bestuur verder van inwoners af is komen te staan. Daarnaast gingen veel decentralisaties gepaard met bezuinigingen die ertoe hebben geleid dat de financiële situatie van veel gemeenten onder druk staat.

Een andere veelgenoemde tekortkoming van deze regionale samenwerkingen is de beperkte slagkracht. Juist deze discussie zouden provincie, (samenwerkende) gemeenten en andere triple-helix partners moeten voeren. Niet vanuit de gedachte om te komen tot een algehele bestuurlijke herindeling van Brabant, maar vanuit de opgaven waar we gezamenlijk voor staan. En vanuit het volle besef dat de provincie afhankelijk is van andere partijen voor het bereiken van haar doelen en ambities. Meer nog dan in andere provincies gaat het daarbij om intensieve samenwerkingen tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven, die alleen succesvol kunnen zijn als daarin bewust wordt geïnvesteerd.

Ook de verwachtingen van andere partijen richting de provincie veranderen, zowel vanuit het Rijk als vanuit de gemeenten en waterschappen. Steeds meer wordt van de provincie verwacht dat zij de rol van regisseur of soms zelfs gebiedsautoriteit op zich neemt. Dit brengt nieuwe verantwoordelijkheden en uitdagingen met zich mee. Niet in de laatste plaats omdat voor de provincie de uitvoering van taken meer centraal komt te staan. Een voorbeeld is het Nationaal Programma Landelijk Gebied waarin het Rijk een strategie voor het landelijk gebied schetst, waarbij de provincies regie krijgen over de uitvoering van de gezamenlijke ambities.



## OMDAT WE HET SAMEN WILLEN DOEN

Samenwerking is een prima oplossing om tot betere dienstverlening voor inwoners te komen én om complexe opgaven aan te pakken. Voor opgaven die meerdere overheden (gemeente, provincie, waterschap) raken, is het niet de vraag óf we willen samenwerken, maar hóe. Dat verwachten inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven ook van ons. Zij gaan niet uit van afzonderlijke bestuurslagen maar zien één overheid. En steeds vaker vragen opgaven om samenwerking met partners buiten de overheid, zoals ondernemers, onderwijsinstellingen of bewonersinitiatieven. Ook specifieke wetgeving zoals de (invoering van de) Omgevingswet en de activiteiten rondom de bestuursopdracht Veilig en weerbaar Brabant over het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, vragen vanuit de provincie om samenwerking met haar partners.

Het vraagstuk rondom de toekomstbestendigheid van het bestuur in Brabant is eerder aan de orde geweest binnen het programma (Veerkrachtig) Bestuur in Brabant (periode 2011-2018). In de evaluatie werd geconcludeerd dat het aan gemeenten en provincie is om het versterken van de lokale bestuurskracht na 2018 te genderen. Een citaat uit het evaluatierapport:

*“Uit de conclusies van deze evaluatie van het programma, vloeien kansen voor vervolg voort. Om als gemeenten, provincie en alle andere partners te werken aan bestuurskracht, bieden wij drie bouwstenen voor het gesprek: werken vanuit de maatschappelijke opgaven in de gehele samenwerkingsketen, bouwen aan relatie en vertrouwen en ontwikkelen van de kwaliteit van de samenwerkende partijen.”*

**2** Waar gaat het beleidskader  
Toekomstbestendig Bestuur  
over?

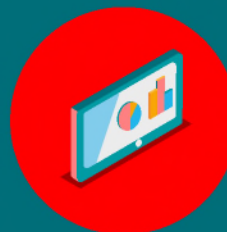
**Een betrouwbaar en goed openbaar bestuur is belangrijk voor onze democratie en onze samenleving als geheel. Nu is het Nederlands openbaar bestuur van oudsher van hoge kwaliteit en geniet het vertrouwen van inwoners. Daar dragen vele betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers aan bij. Tegelijkertijd heeft het openbaar bestuur voortdurend aandacht nodig. Ook in Brabant. Daarom werken we aan behoud en verbetering van de kwaliteit.**

Om de kwaliteit van het openbaar bestuur in Brabant te kunnen verbeteren, is het goed om eerst stil te staan bij de vraag: wat is goed bestuur? Je kunt immers pas toezien op, of werken aan de kwaliteit van het openbaar bestuur, als er een min of meer gedeelde opvatting bestaat over wat 'goed' is en wat beter kan of moet.

Over de vraag wat goed bestuur is, is veel nagedacht en geschreven. Zo kunnen we kijken naar de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, die zeven elementen onderscheidt waar goed overheidsbestuur aan moet voldoen: open en integer, participatief, behoorlijk, doelgericht en doelmatig, legitiem, lerend en zelfcorrigerend en verantwoording aflegend. Andere elementen die regelmatig voorbijkomen in de literatuur zijn effectief, responsief, democratisch en rechtmatig.

Op welke elementen van goed bestuur we ons als provincie ook richten, duidelijk is dat er altijd sprake is van elementen die op zichzelf allemaal van belang zijn, maar ook op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Iedere keuze die we maken bij het bepalen van onze focus, gaat gepaard met (nieuwe) dilemma's vanwege de complexiteit en onzekerheid waarmee we te maken hebben. De coronacrisis heeft bijvoorbeeld laten zien dat een effectieve aanpak van een virus ook kan leiden tot vragen en kanttekeningen op het gebied van legitimiteit en doelmatigheid. Andersom kan een volledig transparante en participatieve aanpak een effectieve en doelgerichte oplossing in de weg staan.

In deze startnotitie – en ook later in het beleidskader – focussen we op die elementen van goed openbaar bestuur die we vanuit provinciaal perspectief van groot belang vinden, zowel vanuit onze toezichthoudende rol richting medeoverheden als onze beleidsinhoudelijke rol. Het zijn elementen waar volgens ons verbetering en versterking nodig is in het licht van de grote maatschappelijke opgaven waar het openbaar bestuur mee te maken heeft. In het beleidskader werken we de volgende elementen dan ook verder uit:



### **Presterend**

In staat om resultaten te boeken



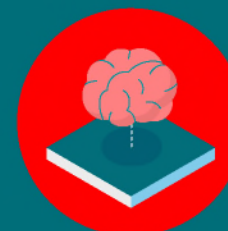
### **Responsief**

In verbinding met onze partners en de samenleving



### **Democratisch**

Vanuit een stabiel democratisch fundament



### **Lerend**

In staat om te reflecteren en met de wil om het beter te doen

Deze elementen hangen samen met de ontwikkelingen die we zien in het openbaar bestuur, lokaal, provinciaal, landelijk en Europees. In de volgende paragraaf zetten we vijf belangrijke ontwikkelingen op een rij.

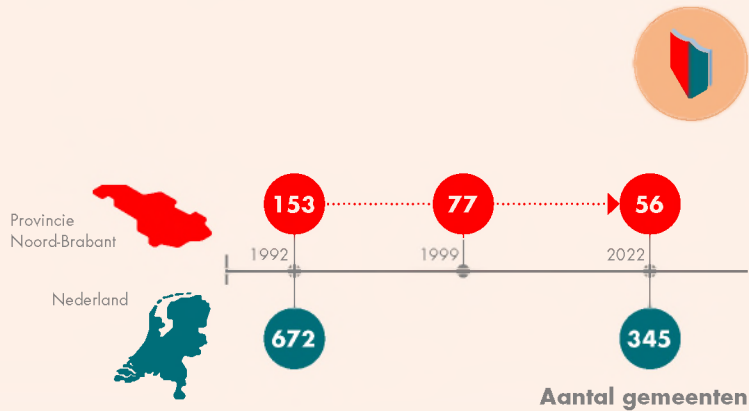
## 2.1 WAAR STAAN WE NU?

We zien een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die raken aan de provinciale kerntaak kwaliteit van het openbaar bestuur en die bepalend zijn voor onze focus.

### Schaalvergroting aantal gemeenten

#### De afname van het aantal Brabantse gemeenten volgt een landelijke trend

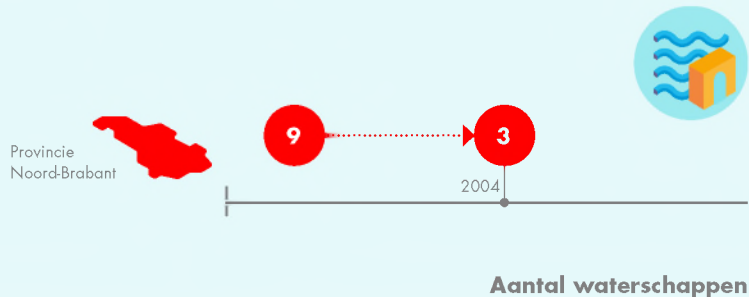
Bijna dertig jaar geleden telde Noord-Brabant nog 153 gemeenten. Als gevolg van een grote herindelingsoperatie in de jaren '90 waren dat er in 1999 nog 77. De laatste 20 jaar heeft deze dalende trend zich doorgezet en per 1 januari 2022 zijn er nog 56 gemeenten in Brabant. De afname van het aantal Brabantse gemeenten volgt een landelijke trend. Nederland beschikte begin jaren '90 over 672 gemeenten en dat zijn er op 1 januari 2022 nog 345.



### Schaalvergroting aantal waterschappen

#### Het aantal waterschappen is de afgelopen decennia fors afgenomen

Ook het aantal waterschappen is de afgelopen decennia fors afgenomen. In 2004 is het aantal waterschappen in Brabant teruggebracht van 9 naar 3 (Brabantse Delta, Aa en Maas en De Dommel). Daarnaast is ook het waterschap Rivierenland actief in Brabant.

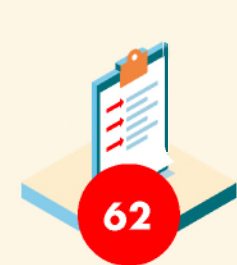


### Decentralisatie

#### Gemeenten werken samen in regionale samenwerkingsverbanden

Als gevolg van de decentralisaties heeft regionale samenwerking een grote vlucht genomen. Gemeenten werken samen in regionale samenwerkingsverbanden, variërend van informele netwerken tot formele gemeenschappelijke regelingen. (Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr). Op landelijk niveau wordt een register bijgehouden ten aanzien van het aantal regelingen in Nederland. Voor Brabant zijn in dit register 62 gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Daarnaast kennen gemeenten samenwerkingsverbanden die niet op de Wgr gebaseerd zijn. Uit onderzoek van Proof Adviseurs en Kwink Groep uit 2020 blijkt dat gemeenten gemiddeld in meer dan 30 samenwerkingsverbanden zitten.

De decentralisaties gingen stevast gepaard met bezuinigingen. Dat heeft in veel gevallen geleid tot een verslechterende financiële positie van gemeenten waardoor de speelruimte voor eigen keuzes is afgenomen.



## Vertrouwen

Als het gaat over de vraag hoe goed Nederland, en dus ook Brabant, wordt bestuurd kunnen we ons baseren op de laatste versie van de Staat van het Bestuur 2020. In Nederland is sprake van een stevig en gemotiveerd decentraal bestuur, maar er zijn ook risico's en kwetsbaarheden zichtbaar. Die blijven onze aandacht vragen en worden door de coronacrisis uitvergroot. Ongelijkheid tussen groepen inwoners en tussen regio's op het gebied van opleiding, werk, gezondheid en leeftijd werken door in wat inwoners vinden van en doen in onze democratie. Sommige groepen en (sub)regio's zijn actiever en beter aangehaakt dan andere. Ongeveer 20% van de bevolking lijkt structureel af te drijven van de politieke instituties. Dit kan zich uiten in uiteenlopende vormen van maatschappelijk onbehagen en onrust.

Vergeleken met inwoners van veel andere landen hebben Nederlanders over het algemeen overigens bovengemiddeld veel vertrouwen in instituties en de politiek, maar ook in elkaar. Gemiddeld genomen nam het vertrouwen van Nederlanders in de overheid tot 2020 decennialang toe. Wel zien we de afgelopen periode stevige fluctuaties: door o.a. de toeslagenaffaire en de coronacrisis is het vertrouwen voor het eerst sinds jaren weer flink afgenomen. Zoomen we in op Brabant, dan blijkt uit onderzoek dat inwoners niet overlopen van vertrouwen en interesse in de provincie. Ongeveer een kwart van alle inwoners van Brabant heeft (heel) veel vertrouwen in de provincie. Ook blijkt dat slechts 5% van de inwoners van Brabant zich in (sterke) mate betrokken voelt bij het beleid van de provincie.



lijkt structureel af te drijven van de politieke institutie



voelt zich in sterke mate betrokken bij het beleid

## Participatie

Enerzijds zien we dus dat een deel van de bevolking verder afdrijft van politiek en bestuur, anderzijds willen steeds meer bewoners actief invloed uitoefenen op hun leefomgeving, het maatschappelijk debat en ontwikkelingen in de samenleving. De helft van de Brabanders vindt bijvoorbeeld dat inwoners meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de provincie. Daarbij denken zij aan de inzet van sociale media, inspraakavonden, online panels en referenda.

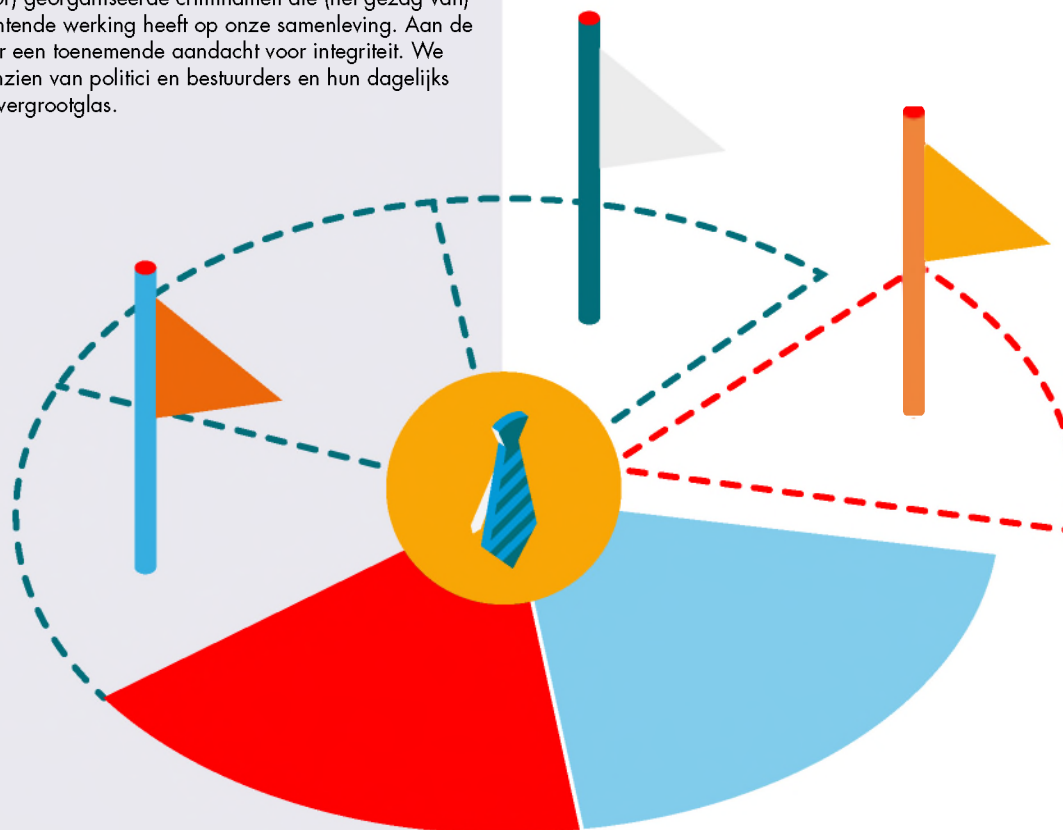
De opkomstpercentages bij verkiezingen voor de gemeenteraden en Provinciale Staten schommelen in Brabant rond de 50 procent. Voor de verkiezingen van de Tweede Kamer ligt het opkomstpercentage hoger, maar lagen ze in 2021 beduidend lager dan bij de verkiezingen in 2017: van 81,3 naar 77,7 procent. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de betrokkenheid van inwoners bij de decentrale democratie lager is dan bij de nationale.



## Openbaar bestuur onder druk

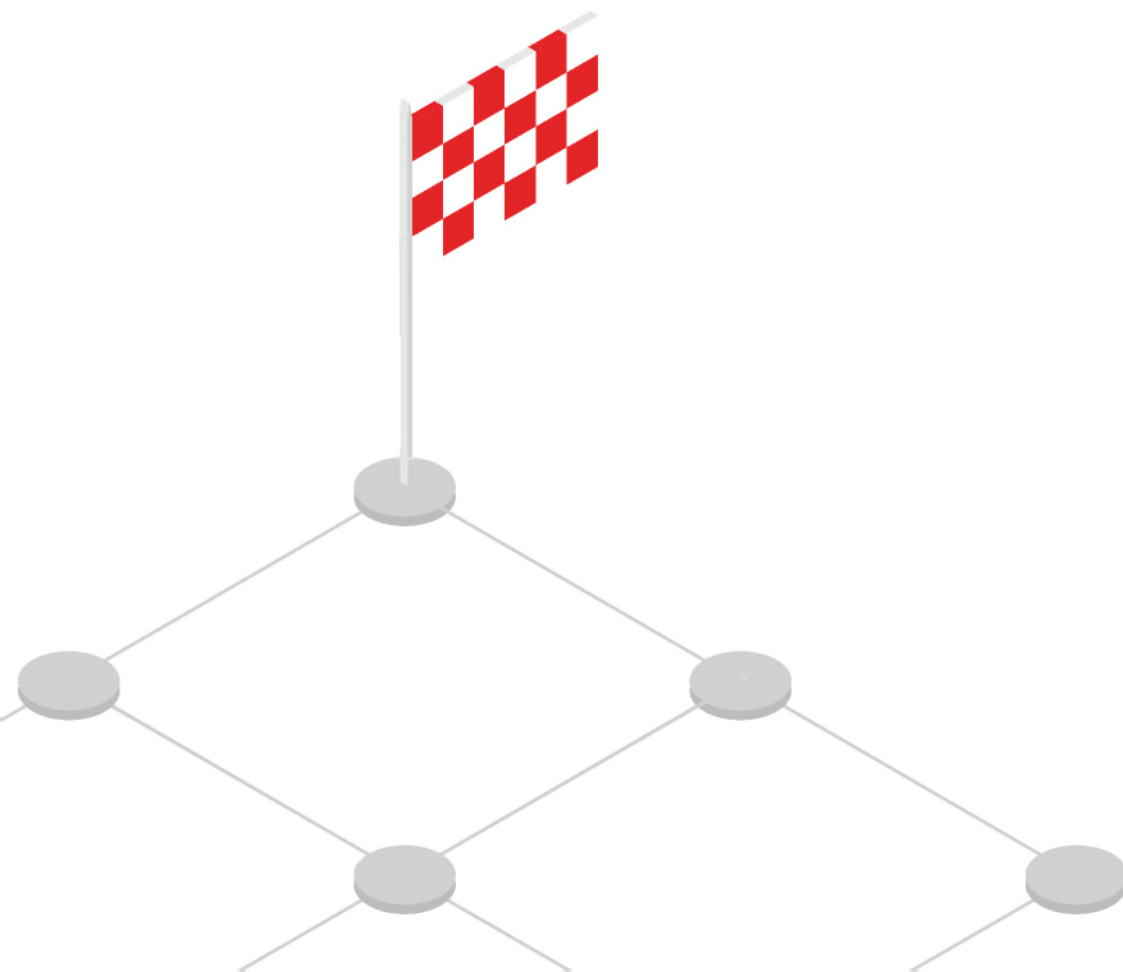
Tot slot zien we dat het werken in of voor het openbaar bestuur onder druk staat. De basis waaruit gemotiveerde volksvertegenwoordigers voortkomen wordt steeds smaller, fracties worden kleiner, de zittingsduur van politici en bestuurders neemt af en de ondersteuning van volksvertegenwoordigers is beperkt. Richting politici en bestuurders zien we een toenemende verharding en polarisatie, bijvoorbeeld via sociale media. De fragmentatie in het politieke landschap en de opkomst van lokale partijen zorgen er ook voor dat de rekrutering, kennisdeling en opleidingsfunctie van 'traditionele' politieke partijen onder druk komen te staan.

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



# 3 Samenhang en afbakening met andere beleidsvelden

**Onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in Brabant raakt het functioneren van de provincie zelf, de Brabantse medeoverheden en de samenwerking tussen en met deze organisaties. Het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur bevat daarom beleid voor de gehele provinciale organisatie en werkt door naar andere beleidsterreinen. We brengen in beeld waar de samenhang met andere beleidsterreinen zit, zodat Provinciale Staten in het beleidskader richting kunnen geven.**



### 3.1 SAMENHANG

Naast de randvoorwaardelijke, integrale werking van het beleidskader voor andere provinciale beleidskaders, geven we met het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur invulling aan onze **kerntaak** op het gebied van de kwaliteit van het decentraal bestuur. Dat geldt met name voor het interbestuurlijk toezicht op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, maar ook voor de algemene verantwoordelijkheden rondom het functioneren van het openbaar bestuur in Brabant. Het is van belang onze rollen en verantwoordelijkheden te duiden op de verschillende schaalniveaus: Europa, Rijk, in regionale samenwerking en lokaal. Voor een overzicht van onze wettelijke verantwoordelijkheden verwijzen wij naar bijlage 1.

In het bijzonder is sprake van samenhang met het nog op te stellen **beleidskader Leefomgeving**. Dat traject loopt parallel aan het traject voor het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur en wordt eind 2022 voorgelegd ter besluitvorming. De Rijksoverheid ziet de provincie steeds meer als gebiedsautoriteit in de fysieke leefomgeving en verwacht meer verantwoordelijkheid op de realisatie van doelen. Onze verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk realiseren van de transities in de fysieke leefomgeving wordt in de komende periode sterker verankerd en vraagt om stevige partnerschappen en duidelijke afspraken over wie wat doet. Het beleidskader Leefomgeving geeft daarom richting aan het omgevingsbeleid van de provincie en geeft invulling aan de nieuwe manier van samenwerking en afstemming onder de Brabantse Omgevingsvisie. Het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur geeft kaders voor de strategische samenwerking tussen overheidsorganisaties op netwerkniveau en de wijze waarop de provincie invulling geeft aan haar participatiebeleid. Uiteraard leggen wij voor een goede afbakening en invulling de verbinding tussen beide beleidskaders.

De **bestuursopdracht 'veilig en weerbaar Brabant'** loopt in deze bestuursperiode af. In het addendum op het bestuursakkoord is afgesproken dat nog in deze periode discussie wordt gevoerd over welke rol en verantwoordelijkheid de provincie in de toekomst zou moeten nemen op dit thema. Een weerbare overheid en een weerbare samenleving zijn essentieel

om structureel tegendruk te bieden aan ondermijnende criminaliteit. Daarmee voorkomen we dat de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat en het functioneren van het openbaar bestuur worden ondergraven. De thema's bestuurlijke weerbaarheid en integriteit nemen we integraal mee in het beleidskader. Afhankelijk van de uitkomsten van eerdergenoemde discussie worden de activiteiten met betrekking tot veiligheid in andere beleidskaders en/of uitvoeringsagenda's ondergebracht.

De **Omgevingswet** verplicht gemeenten, provincies en waterschappen om een participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daaraan worden gesteld. Naar verwachting wordt in 2022 de **Wet Versterking participatie op decentraal niveau** aangenomen. Die wet verplicht gemeentes en provincies om participatiebeleid te formuleren. Ook de verankering van het uitdaagrecht is hier onderdeel van. Het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur geeft invulling aan deze verplichtingen. Deze startnotitie vervangt daarmee de Startnotitie thema 'samen' van februari 2021.

Op 1 mei 2022 treedt de **Wet open overheid** (Woo) in werking, ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur. Deze wet heeft tot doel om overheden transparanter te maken en raakt daarmee direct aan het functioneren van de provinciale organisatie. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. In het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur wordt deze ambitie meegenomen bij de uitwerking van het participatiebeleid.



## 3.2 AFBAKENING

In het beleidskader formuleren we beleid voor in ieder geval de volgende thema's waar de provincie een verantwoordelijkheid heeft: interbestuurlijk toezicht, responsief provinciaal bestuur, het versterken van het Brabants openbaar bestuur en bestuurlijke weerbaarheid en integriteit. Een aantal thema's raken andere beleidskaders of provinciale verantwoordelijkheden.

De **taken van de Commissaris van de Koning** (CdK) zijn vastgelegd in de Provinciewet (art. 182), de Gemeentewet (art. 61) en de Ambtsinstructie Commissaris van de Koning. De commissaris is niet alleen voorzitter van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, maar heeft ook rijkstaken, die zij als zelfstandig bestuursorgaan uitvoert namens de nationale overheid. Zij bevordert de samenwerking tussen overheidsorganisaties in Brabant. Zij bezoekt met regelmaat de gemeenten in de provincies. Bestuurlijke integriteit en verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten krijgen aandacht. Verder kan zij bij een ramp of crisis van grotere omvang aanwijzingen geven over bestrijding en beheersing, en coördineert zij de voorbereiding van de civiele verdediging. De commissaris speelt een belangrijke rol bij burgemeesters(her)benoeringen (art. 61 Gemeentewet) en adviseert bij Koninklijke Onderscheidingen. Hiernaast is zij ambassadeur van de provincie, vertegenwoordigt de provincie bij officiële gelegenheden en behartigt de belangen van de provincie, onder andere in Den Haag en Brussel. Deze taken worden niet betrokken bij de uitwerking van het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur.

Het **samenspel tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie** vraagt om voortdurende aandacht en heeft om die reden een belangrijke plek gekregen in de Sturing & Verantwoordingscyclus van de provincie. Onder de noemer '*Sturen met kaders*' is dit thema regelmatig onderwerp van gesprek, met als doel de onderlinge samenwerking telkens te verbeteren. De afspraken vanuit '*Sturen met Kaders*' hebben een interne werking voor de provinciale organisatie, en zijn daarmee geen onderdeel van het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur.

In de **bestuursopdracht Veiligheid en weerbaarheid** zijn de provinciale ambities voor de huidige bestuursperiode geformuleerd. Vanuit de opgedane ervaringen worden in het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur voor het onderdeel bestuurlijke weerbaarheid de doelen en de rolafbakening van de provincie op dit thema benoemd. Welke ambities en actielijnen binnen dit kader worden opgepakt in de volgende periode, wordt in 2023 vastgelegd in een uitvoeringsagenda.

# 4 Uitgangspunt: Omgevingsvisie

**Onze Brabantse Omgevingsvisie 'De kwaliteit van Brabant' vormt het vertrekpunt voor het nieuwe beleidskader Toekomstbestendig Bestuur. In de Statenmededeling Koers 2030 is aangegeven dat de Omgevingsvisie nader wordt uitgewerkt in onderliggende beleidskaders en uitvoeringsagenda's. In de Omgevingsvisie is afgesproken dat de provincie werkt aan vijf hoofdpogaven: een gezonde en veilige leefomgeving, energietransitie, klimaatproof, slimme netwerkstad en een concurrerende en duurzame economie. Een sterk openbaar bestuur in Brabant is randvoorwaardelijk om invulling te kunnen geven aan deze opgaven en richting te geven in de benodigde transitie.**

Een belangrijk uitgangspunt onder de Omgevingsvisie is die van voortdurende verandering, onder andere in verhoudingen tussen mensen en partijen. Wat vast staat, is dat gemeenten als eerste overheid een centrale positie hebben in het samenspel tussen overheden, inwoners, bedrijfsleven en kennisinstellingen. De afbakening van wat de provincie doet en wat anderen doen is tijdsafhankelijk en hangt af van de aard en omvang van de opgaven, gemaakte afspraken en politieke urgentie. In de Omgevingsvisie is dat als volgt geformuleerd:

*“Belangrijk is welke rol wij kunnen vervullen in aanvulling op gemeenten en wat wij (en andere mede-overheden) kunnen bijdragen aan de meest doeltreffende invulling. Het gaat uiteindelijk dus om het samenspel naar tijd en plaats. Onze inzet is daarbij gericht op wanneer de provincie een toegevoegde waarde heeft bij het realiseren van onze gezamenlijke doelen.”*

Daarbij is de kernwaarde 'we gaan voor steeds beter' een belangrijk kompas: we streven naar continue verbetering. In dat verband is in de Omgevingsvisie ook ruim aandacht voor het draagvlak bij alle betrokkenen en draagkracht bij de uitvoerende partners. De wijze waarop we dat willen doen vormt één van de pijlers in het nieuwe beleidskader Toekomstbestendig Bestuur. Het geeft richting aan ons eigen handelen én aan de verwachtingen en normen die wij richting andere overheden of initiatiefnemers hanteren. In het beleidskader vullen we onze ambitie en doelstellingen op de kerntaak kwaliteit openbaar bestuur concreet in voor de verschillende elementen van goed openbaar bestuur. Dit doen we op basis van de vijf 'kernwaarden voor het handelen van de provincie' uit de Omgevingsvisie.



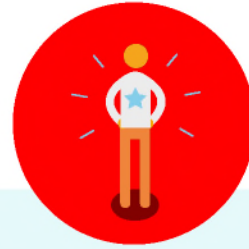
# 5 Inhoudelijke uitgangspunten voor ons nieuwe beleid

# We gaan voor ...



## ... STEEDS BETER

Om samen met onze partners invulling te kunnen geven aan de opgaven en transitie waar Brabant voor staat, is een sterk openbaar bestuur randvoorwaardelijk. Belangrijke aspecten van sterk openbaar bestuur zijn onder andere het in verbinding staan met de samenleving, effectief en efficiënt uitvoering geven aan taken en ambities en het borgen van de integriteit en rechtszekerheid. De provincie geeft in verschillende rollen invulling aan haar kerntaak 'kwaliteit openbaar bestuur': als toezichthouder, als partner in (regionale) samenwerkingsverbanden, als eigenstandig democratisch orgaan. Het streven naar verbetering is voor ons altijd leidend in ons handelen. Wij zijn daarop aanspreekbaar, in ons eigen handelen én vanuit onze systeemverantwoordelijkheid voor het Brabants openbaar bestuur. We zoeken samen met anderen voortdurend naar manieren om effectiever, efficiënter en met meer impact resultaten te boeken voor Brabant. De onderzoeken en adviezen van onder andere de Stuiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State worden bij deze ambitie betrokken.



## ... PROACTIEF & PREVENTIEF

We geven op proactieve wijze invulling aan onze verantwoordelijkheden en zijn voortdurend in gesprek met onze partners om problemen te voorkomen en kansen te benutten. Interbestuurlijk toezicht en de thema's bestuurlijke weerbaarheid en integriteit zijn daarbij belangrijke pijlers om de basis op orde te houden en maken daarom integraal onderdeel uit van onze aanpak. Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hebben in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen functioneren. De provincie is aanspreekbaar op het inzichtelijk maken van informatie en kennis, het actief delen daarvan en het verbinden van partijen. Kennisdelen, leren en verbeteren staan centraal. De provincie heeft daarnaast een belangrijke rol in het versterken van (regionale) samenwerking in Brabant, het bestendigen van bestuurskracht van het decentraal bestuur en het weerbaar houden van het publieke domein. De provincie stelt zich bij voorkeur op als samenwerkingspartner en kritische vriend, maar durft vanuit haar wettelijke rol als toezichthouder ook duidelijk te zijn als dat nodig is.



## ... KWALITEIT BOVEN KWANTITEIT

Deze kernwaarde betekent voor het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur dat we durven kiezen. In eerste instantie in de elementen van goed bestuur waar we verschil willen maken en in de afbakening van rollen en verwachtingen ten aanzien van de provincie. We zijn helder in wat partners wel en niet van ons kunnen verwachten op dit vlak. In samenwerkingsverbanden sturen we op focus op prioriteiten, over de verbanden heen proberen we bestuurlijke drukte te voorkomen. In de geest van de Brabantse Omgevingsvisie en de Omgevingswet werken we als één overheid bij het oppakken van opgaven. We durven verschil te maken, afhankelijk van de opgave, geografische of demografische situatie of uitvoeringskracht van de deelnemers. In ons streven om als responsieve overheid te functioneren zoeken we proactief naar verbinding met alle betrokkenen. Waarbij we ook actief op zoek gaan naar inwoners en partijen die we niet automatisch in beeld hebben.



### ... MEERWAARDE CREATIE

De provincie zoekt waar zij complementair kan zijn aan haar partners vanuit de provinciale rollen richting geven, beweging stimuleren en ontwikkelingen mogelijk maken. Dat betekent ook duidelijke keuzes maken op rol en inzet in de Brabantse samenleving. Dat kan per beleidsterrein en tijdsperiode verschillen, afhankelijk van de specifieke situatie en de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van partners. De impact van ons handelen staat voor ons voorop. We zien de gemeenten als eerste overheid en proberen waar mogelijk die kracht in te zetten. Dat betekent overigens niet dat de provincie bij voorkeur achter de schermen opereert: op (sub)regionale opgaven kan het juist wenselijk zijn dat de provincie zichtbaar aanwezig is. Meerwaardecreatie kan ook worden gevonden in het versterken van netwerk-samenwerking, wanneer onze inzet een evidente bijdrage heeft voor Brabant, zoals het geval is bij het thema bestuurlijke weerbaarheid en integriteit.



### ... TECHNISCHE EN SOCIALE INNOVATIE

In lijn met onze inzet op kennisdelen en leren, geven we innovatie een prominentere plek in het nieuwe beleidskader. Digitalisering kan ondersteunen bij onze ambitie om de provinciale overheid transparanter en responsiever te maken, bijvoorbeeld door de inzet van nieuwe communicatie- en participatiemiddelen en het beter ontsluiten van data en overheidsinformatie. Mogelijkheden op het vlak van sociale innovatie liggen in experimenten met nieuwe vormen van participatie en het stimuleren van bestuurlijke vernieuwing. De provincie kan namens Brabant bijdragen als intermediair en belangenbehartiger naar andere partijen. Het onderhouden van goede contacten met het ministerie van BZK als moeder-departement en met de andere provincies in IPO-verband is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde.

# 6 Uitwerking inhoudelijke pijlers

**Het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur wordt opgebouwd langs vier pijlers. Samen geven deze pijlers vorm en inhoud aan de provinciale kerntaak 'kwaliteit openbaar bestuur'. In het beleidskader worden per pijler de opgave en rolname van de provincie Noord-Brabant benoemd, met een perspectief tot 2030.**

## 1. INTERBESTUURLIJK TOEZICHT: SAMEN STEEDS BETER

Het uitvoeren van interbestuurlijk toezicht, waaronder het financieel toezicht op de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, is al sinds jaar en dag een wettelijke taak van de provincie. De manier waarop daar invulling aan wordt gegeven verschilt door de tijd en per provincie. In januari 2020 is in Brabant het *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 'Toezicht in balans'* vastgesteld<sup>1</sup>. Dit beleidskader beschrijft hoe de provincie toezicht uitoefent op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Vanaf 2020 zet de provincie in op een betere balans tussen toezicht houden en adviseren, grip houden en loslaten, tussen leren en corrigeren. Hiermee wil de provincie met het toezicht meer impact hebben op de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers. Dit is een verrijking ten opzichte van het verleden waarin het toezicht 'sober en op afstand' werd ingevuld. Naar aanleiding van een uitgebreide evaluatie van het toenmalige interbestuurlijk toezicht en in samenspraak met de gemeenten en waterschappen, is besloten tot een herziening van het beleid.

Daarmee heeft het toezicht een modernere vorm gekregen, ook in lijn met landelijke ontwikkelingen (*Agenda Toekomst Toezicht*). Op die manier geven gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk invulling aan de afspraak om te werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht. Deze ontwikkelingen bieden de kans om het toezicht moderner vorm te geven met

een nadruk op leren en dialoog. Zo draagt het interbestuurlijk toezicht optimaal bij aan het functioneren van het openbaar bestuur, in de wetenschap dat alleen toezicht dit functioneren niet kan garanderen, maar in het geheel aan *checks and balances* wel een onmisbare schakel is. Voor de toekomst hebben we de ambitie om onze toezichtrol nog sterker te richten op de maatschappelijke opgaves en daarmee daarmee in te zetten op toezicht in balans. De balans tussen toezicht houden en adviseren, tussen grip houden en loslaten, tussen corrigeren en leren. Daarmee vergroten we de waarde van onze toezichtrol voor gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en geven we invulling aan onze ambitie uit de Omgevingsvisie om voortdurend te werken aan verbetering.

Met de recente actualisatie is het waarschijnlijk dat de kaders en uitgangspunten uit het huidige beleidskader grotendeels worden overgenomen in het nieuwe beleidskader Toekomstbestendig bestuur. Wel noopt de invoering van de Omgevingswet tot enkele aanpassingen. De invoering van de Omgevingswet heeft tot gevolg dat vier toezichtgebieden in de fysieke leefomgeving (omgevingsrecht, waterschappen, monumentenzorg en ruimtelijke ordening) worden samengevoegd. In de uitvoeringsagenda worden keuzes gemaakt welke resultaten en actielijnen binnen de gestelde kaders worden opgepakt in de volgende periode. Ook dit past in de landelijke trajecten waarbij voortdurend samen met de gemeenten en waterschappen wordt gereflecteerd op de toezichtspraktijk.

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport "Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur" (commissie Van Aartsen) hebben mogelijk gevolgen voor het interbestuurlijk toezicht door de provincies. Eventuele consequenties van deze landelijke discussie over versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein worden zo nodig meegenomen in de uitwerking van het beleidskader en de uitvoeringsagenda Interbestuurlijk toezicht.

<sup>1</sup> Het interbestuurlijk toezicht bestaat op dit moment uit 7 toezichtgebieden: informatie- en archiefbeheer, financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, omgevingsrecht, waterschappen, monumentenzorg en ruimtelijke ordening.

## 2. RESPONSIEF PROVINCIAAL BESTUUR: BETROKKEN EN BENADERBAAR

De afgelopen jaren is steeds meer nadruk komen te liggen op participatie. Denk aan de prominente rol van participatie in de Omgevingswet en de verwachte Wet versterking participatie decentrale overheden. Ook hebben inwoners en andere belanghebbenden met de opkomst van sociale media steeds meer en laagdrempeligere middelen in handen gekregen om signalen af te geven richting het openbaar bestuur. De Omgevingswet en de Wet versterking participatie decentrale overheden vereisen dat we als provincie participatiebeleid formuleren en dat we onze inspraakverordening verbreden naar een participatieverordening. Dat traject is al ingezet met de startnotitie Samen en zetten we door richting het beleidskader.

Draagvlak en draagkracht voor transitie ontstaan door te investeren in betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en overheden bij provinciaal beleid, zowel vooraf als bij de uitvoering van beleid. Dat doen we nu ook al, maar met de invoering van de Omgevingswet moet daar nog een schepje bovenop. Anderzijds zien we ook dat de samenleving steeds vaker van zich laat horen, initiatief neemt en bij de provincie aanklopt. Die beweging willen we stimuleren door heldere spelregels vast te stellen hoe we met deze initiatieven omgaan, zodat initiatiefnemers weten wat ze van ons kunnen verwachten en wat wij van hen verwachten.

Participatie is meer dan een goed doordacht traject en passende participatievormen. Wij zien participatie in de bredere context van de provincie als responsieve organisatie, zoals het Sociaal Cultureel Planbureau ook adviseert. Dat wil zeggen: een organisatie die weet wat er speelt, open staat voor vragen, behoeftes en problemen in de samenleving, die serieus neemt en weet om te zetten in actie als dat past binnen de opgaven waar we als provincie aan werken. Dat gebeurt via participatietrajecten, maar bijvoorbeeld ook door onderzoek, benchmarks, (media)monitoring, werkbezoeken en analyses van binnenkomende vragen.

Onze organisatie responsiever maken betekent iets voor de inrichting van onze processen en raakt direct aan de houding, kennis en competenties – zeg maar: het vakmanschap – van onze medewerkers. Bijvoorbeeld: niet blindstaren op de vraag hoe moeilijk bereikbare inwoners bij beleid te betrekken, maar uitgaan van de vraag: hebben we als provincie voldoende inzicht in en gevoel bij de vragen, behoeftes en problemen waar moeilijk bereikbare inwoners mee te maken hebben? En zo niet, hoe kunnen we dat realiseren? Het antwoord op die vraag is vaak breder dan participatie alleen, want het raakt bijvoorbeeld ook aan de manier waarop we onze organisatie en onze beleidsprocessen vormgeven, ons (intern) informatiemanagement en onze communicatie.

### 3. BESTUURSKRACHTIG BRABANT: SAMENWERKEN EN ONDERSTEUNEN

De provincie Noord-Brabant is (en voelt zich) medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in Brabant. Het gaat daarbij, naast het eigen functioneren als medeoverheid, met name over het functioneren van de Brabantse overheden als geheel. De gezamenlijke overheden in Brabant staan voor grote opgaven. Om die opgaves te realiseren is samenwerking en een goed functionerend openbaar bestuur randvoorwaardelijk. Tegelijkertijd staat de bestuurskracht van gemeenten en provincie voortdurend onder druk, door onder andere financiële, organisatorische en personele vraagstukken. Gemeenten en waterschappen zijn in eerste instantie zelf aan zet om hun bestuurskracht op orde te houden, de provincie kan daarbij vanuit een systeemverantwoordelijkheid ondersteunen en faciliteren.

In het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur zal een provinciale visie worden opgesteld op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Brabant in relatie tot de maatschappelijke opgaven waar we aan werken. Deze visie wordt in samenspraak met de Brabantse gemeenten, waterschappen en andere triple-helixpartners opgesteld en is nadrukkelijk bedoeld als wenkend perspectief en niet als toetsingskader. Met deze visie sluiten we aan bij de ambities van de nieuwe minister van BZK om gezamenlijk het openbaar bestuur te versterken. Aansluitend op de visie wordt een handelingskader geformuleerd, waarmee de provincie de Brabantse gemeenten, waterschappen en publieke samenwerkingsverbanden kan ondersteunen en versterken. Dit handelingskader is als het ware de instrumentenkoffer die de provincie op maat kan inzetten, afhankelijk van de opgave en de context.

Ook de wijze waarop de provincie samenwerkt met andere partijen is onderdeel van deze pijler. Regionaal samenwerken tussen overheden en met maatschappelijke partners heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Juist door de maatschappelijke context waarin opgaves centraal staan, kunnen samenhangende en toekomstbestendige oplossingen worden geboden. Deze regionale samenwerking wordt steeds belangrijker, en zal in de toekomst waarschijnlijk alleen maar aan belang toenemen. Netwerksamenwerkingen als BrabantStad en de Vereniging Brabantse Gemeenten zijn belangrijke complementaire platforms. Tegelijkertijd erkennen we dat samenwerken vaak complex is en om voortdurende aandacht en heldere kaders vraagt. Onder andere de Regionale Omgevingsagenda's en de Ontwikkeldagen spelen een grote rol in het borgen van integraliteit en het sturen op resultaat van samenwerkingsverbanden. De afgelopen periode is deze beweging al in gang gezet. In het beleidskader formuleren we een afwegingskader voor de wijze waarop de provincie samenwerkt in netwerken en hoe we daarin willen sturen op integraliteit, efficiëntie en maximale impact.

## 4. BESTUURLIJKE WEERBAARHEID: DE BASIS GEBORGD

Sinds 2019 staan de thema's veiligheid en weerbaarheid nadrukkelijker dan voorheen op de provinciale agenda. Met veiligheid doelen we hier op het tegengaan van ondermijning in onze samenleving en in het publieke domein en het veilig kunnen uitvoeren van de publieke taak. Brabant is daarin zeker niet uniek, ook andere provincies zien de noodzaak om opgaven op het gebied van bestuurlijke weerbaarheid en integriteit op te pakken en zijn daarin actief. Onze ambitie, en die van onze partners, is om in 2030 gezamenlijk de impact van de ondermijnende criminaliteit op de Brabantse samenleving aanzienlijk te hebben verkleind. Een weerbare overheid en een weerbare samenleving zijn essentieel om structureel tegendruk te bieden aan ondermijnende criminaliteit. De provincie heeft vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een rol bij het weerbaarder maken van de Brabantse overheden, om daarmee te voorkomen dat de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat en het functioneren van het openbaar bestuur worden ondergraven. Dit thema is onlosmakelijk verbonden met de bestuurskracht van Brabant en zal in die samenhang als één van de pijlers in het beleidskader een plek krijgen.

### **Openheid en integriteit als leidende principes**

Als provincie hebben we nadrukkelijk een stap gezet op dit thema, omdat de urgentie van de problematiek breed wordt gevoeld. Ondermijning van de overheid en de samenleving vinden we onacceptabel. Ons doel is een weerbaar Brabant te creëren waarin iedereen zich veilig voelt, ongeacht wie hij is of waar hij vandaan komt. Dat kunnen we voor elkaar krijgen als we één front vormen met Brabantse gemeenten en onze ketenpartners, als één overheid.

Samen met onze partnerorganisaties bekijken we het probleem vanuit verschillende invalshoeken. En om samen met hen tegendruk te kunnen geven aan ondermijning, delen we met hen kennis, informatie en ervaring. In de verbinding en het aanjagen van die samenwerking zien wij een rol voor ons weggelegd.

De vastgestelde *Bestuursopdracht veilig en weerbaar Brabant* loopt eind 2023 af. Vanwege de randvoorwaardelijkheid van dit thema ten opzichte van het functioneren van het Brabants openbaar bestuur wordt in het beleidskader de inzet op de thema's bestuurlijke weerbaarheid en integriteit verankerd. Bij de start van de volgende bestuursperiode wordt vervolgens een uitvoeringsagenda veilig en weerbaar Brabant opgesteld, waarin bepaald wordt op welke wijze uitvoering gegeven wordt aan het thema. Op de lopende bestuursopdracht wordt een externe reflectie uitgevoerd, in een beschrijving van en bezinning op aspecten als: de ontwikkeling van de nationale en regionale context, de wijze waarop de provincie vorm en inhoud geeft aan dit vraagstuk, welke positieve en negatieve effecten in de rolneming te zien zijn en wat partners in het domein van bestuurlijke weerbaarheid en integriteit als toegevoegde waarde van de provincie zien. Het resultaat is een overzicht van aanbevelingen, randvoorwaarden en overwegingen voor politiek en bestuur, bruikbaar bij het bepalen van de provinciale inzet in de volgende bestuursperiode.

## 6.1 ROL EN INSTRUMENTEN

De kwaliteit van het openbaar bestuur is randvoorwaardelijk voor de slagkracht en relevantie van de Brabantse overheden. Daarbij willen we niet de illusie wekken dat de provincie zelfstandig alle problemen kan oplossen of taken of verantwoordelijkheden van anderen wil overnemen. Het fundament voor de provinciale rol wordt gevormd door de wettelijke taken die de provincie heeft op de kerntaak kwaliteit openbaar bestuur. Zo is de provincie bijvoorbeeld verplicht om uitvoering te geven aan interbestuurlijk toezicht op gemeenten en waterschappen en heeft zij wettelijke taken rondom herindelingen en het beoordelen van zogenoemde ‘verboden handelingen’.

De afbakening van wat de provincie doet en wat anderen doen is tijdsafhankelijk, maar hangt ook af van de aard en omvang van de opgaven, de afspraken die wij met elkaar maken en de politieke urgentie. Belangrijk is welke rol wij kunnen vervullen in aanvulling op de andere overheden, hoe wij hen kunnen ondersteunen, en wat wij (en anderen) kunnen bijdragen aan de meest doeltreffende invulling. Het gaat uiteindelijk dus om het samenspel naar tijd en plaats. Onze inzet is gericht op toegevoegde waarde van de provincie bij het realiseren van gezamenlijke doelen.

De provincie beperkt zich dus niet tot het uitvoeren van wettelijke taken; we kunnen op veel meer manieren bijdragen aan de kwaliteit van het Brabants openbaar bestuur. Een aanvullende ambitie vraagt – naast aanvullende financiering – ook om aanvullende rollen. In het versterken en faciliteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur in Brabant gaan we uit van de drie rollen uit de Omgevingsvisie: richting geven, beweging stimuleren en ontwikkelingen mogelijk maken.



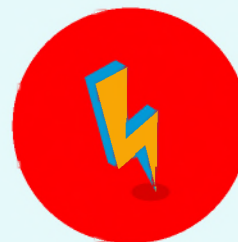
### Richting geven

- **Visievorming en benoemen van doelen:** bevorderen van bovengemeentelijke afstemming;
- **Randvoorwaarden benoemen:** spelregels en randvoorwaarden opstellen, stimuleren om opgaven en handelen ook breder te bekijken dan enkel de eigen context.



### Beweging stimuleren

- **Kennisontwikkeling en onderzoek:** inzetten van netwerk in wereld van kennis en bestuur, overzicht creëren, verbindingen leggen, onderzoek initiëren, kennis en ervaringen delen;
- **Internationale dimensie van Brabant versterken.**



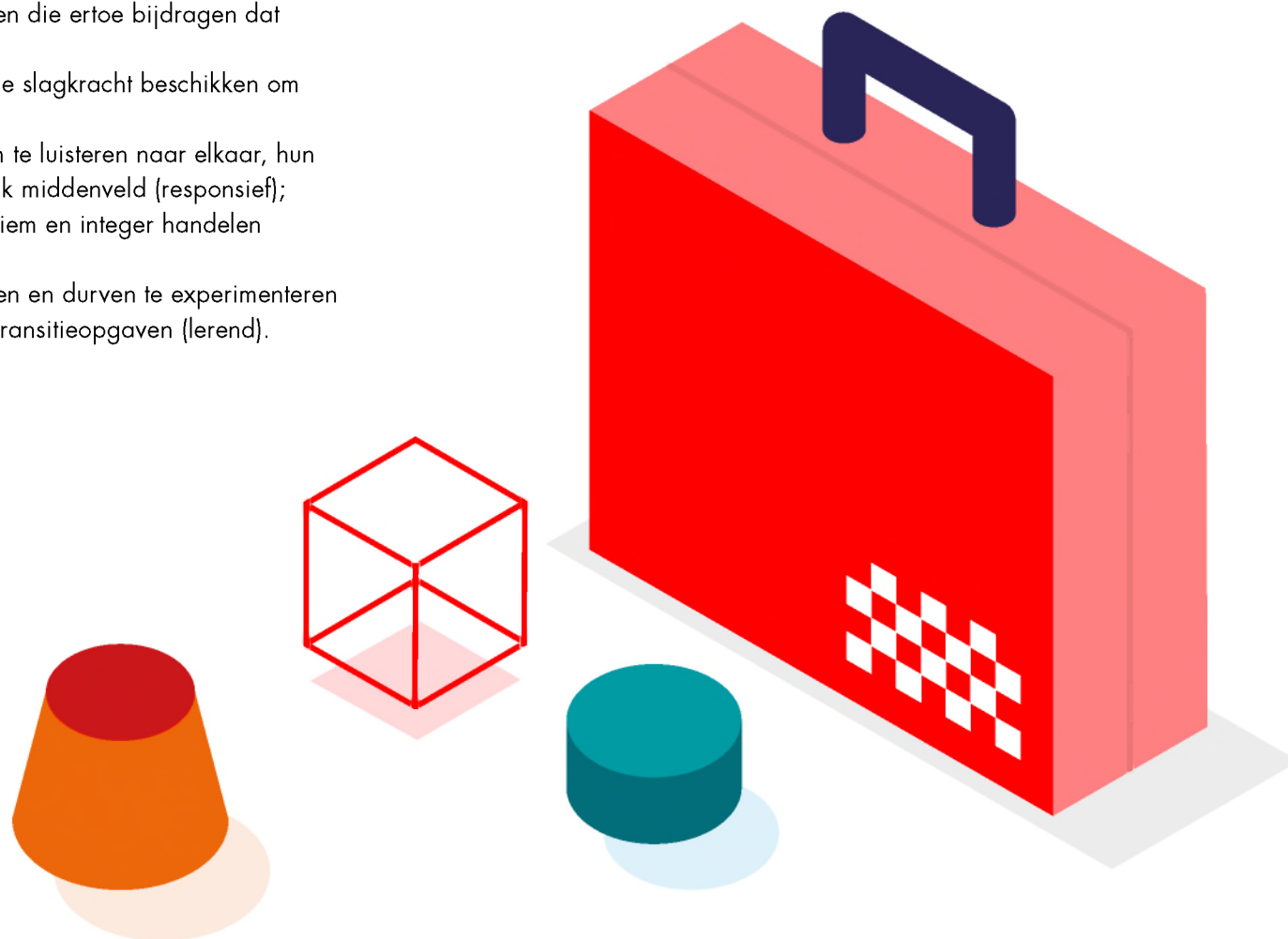
### Ontwikkelingen mogelijk maken

- **Eigen projecten en programma's opzetten** met de bijbehorende middelen om de doelen te bereiken.

### Instrumentenkoffer

De provincie heeft een breed scala aan mogelijke instrumenten die ze kan inzetten. Voorbeelden zijn agendering, lobby, interbestuurlijk toezicht, financiële instrumenten, regulering, kennisdeling etc. In het beleidskader zullen wij op hoofdlijnen aangeven welke instrumenten wij op welk moment willen inzetten om de toekomstbestendigheid van het Brabants openbaar bestuur te blijven borgen. Concrete keuzes maken we in de onderliggende uitvoeringsagenda's. In de kern gaat het er om samen met gemeenten en waterschappen te blijven werken aan behoud en versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur. We richten ons daarbij op instrumenten die ertoe bijdragen dat Brabantse overheden:

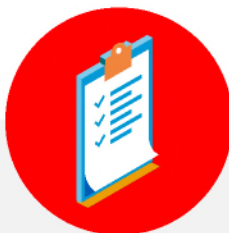
- Visie en ambitie hebben en over voldoende slagkracht beschikken om opgaven te realiseren (presterend);
- In verbinding staan met en in staat zijn om te luisteren naar elkaar, hun inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld (responsief);
- Betrouwbaar, transparant, weerbaar, legitiem en integer handelen (democratisch);
- Met elkaar en van anderen leren, innoveren en durven te experimenteren om oplossingen te vinden voor complexe transitieopgaven (lerend).



# 7 Planning, proces en middelen

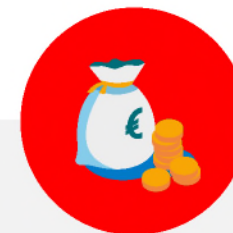
**Het opstellen van het beleidskader doen we samen met onze Brabantse partners, in een breed proces met diverse stakeholders. Daarbij zullen wij in ieder geval gemeenten, waterschappen en jongeren betrekken. We maken daarbij gebruik van bestaande gremia en overlegtafels, zoals de Vereniging Brabantse Gemeenten (VBG), de Noord-Brabantse Waterschapsbond, de Regionale Ontwikkeldagen en de secretariskringen. Om voor de pijlers ook meer specifieke informatie op te halen en samenwerkingspartners te kunnen bevragen, wordt in aanvulling op de algemene trajecten ook een aantal verdiepingssessies georganiseerd voor bijvoorbeeld interbestuurlijk toezicht en weerbaarheid.**

### Planning

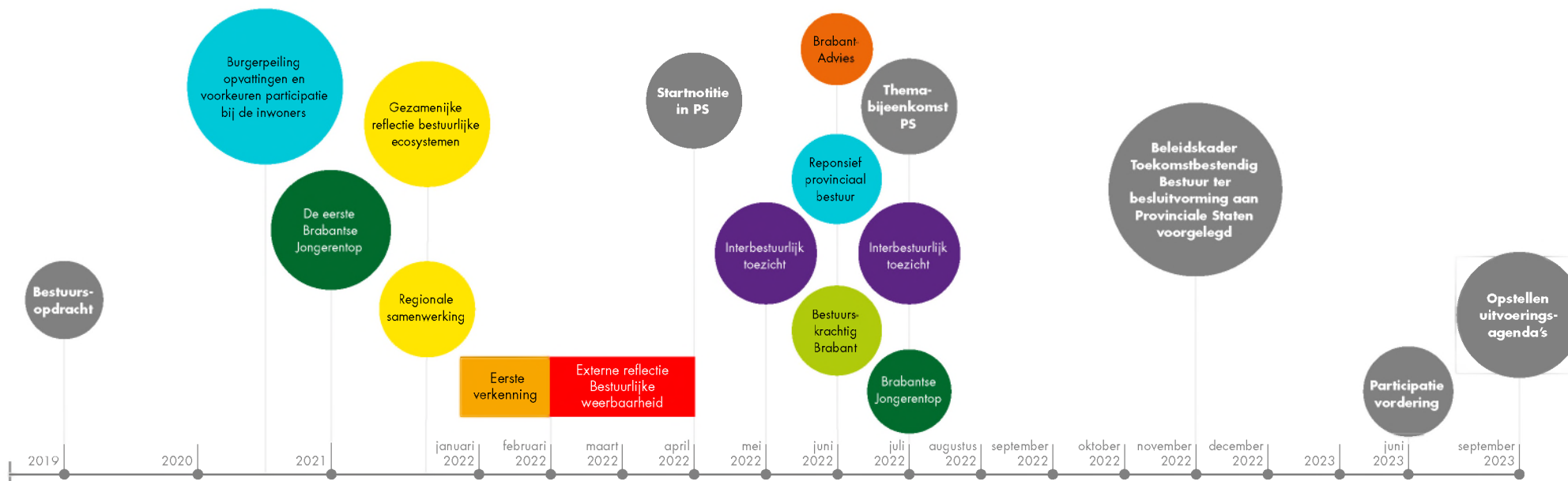


Eind 2022 wordt het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd. De commissie Sturen en Verantwoorden wordt vroegtijdig betrokken bij het formuleren van de beleidsindicatoren. In de navolgende bestuursperiode worden vanuit dit beleidskader in ieder geval drie uitvoeringsagenda's opgesteld: voor de pijlers Interbestuurlijk toezicht, Bestuurskrachtig Brabant en Bestuurlijke weerbaarheid en integriteit. De participatieverordening, die naar verwachting in 2022 verplicht wordt opgelegd aan provincies, wordt in 2023 opgesteld vanuit de overkoepelende ambities uit het beleidskader.

### Beschikbare financiële middelen



Aan het vaststellen van de startnotitie zijn geen financiële consequenties verbonden. Bij de uitwerking van het beleidskader en de uitvoeringsagenda's wordt de financiële paragraaf nader uitgewerkt en daarmee de financiële consequenties. Voor de wettelijke taken zijn hiervoor de structurele middelen binnen het programma Kwaliteit openbaar bestuur beschikbaar. Daarnaast is vanuit de Bestuursakkoordmiddelen voor Bestuur en veiligheid nog €2,8 mln. beschikbaar.



**Eerste verkenning** In de afgelopen maanden heeft een eerste verkenning plaatsgevonden van het openbaar bestuur in Brabant door een gespreksronde met 25 (oud-)bestuurders en ambtenaren van partnerorganisaties uit bedrijfsleven, onderwijs en overheid. Deze interviews leverden naast inspirerende gesprekken ook een breed scala aan inzichten op over het functioneren van het Brabants openbaar bestuur. Deze inzichten staan aan de basis van deze startnotitie en worden meegenomen bij de uitwerking van het beleidskader (zie de 'rode draden notitie').

**BrabantAdvies** BrabantAdvies is gevraagd medio 2022 een onafhankelijk advies te schrijven over de manier waarop de provincie de bestuurlijke kwaliteit in Brabant kan borgen en versterken. Dit advies, met betrokkenheid vanuit de vier Brabantse adviesraden, is bedoeld als slijpsteen voor discussie in het participatie- en beleidstraject.

**Interbestuurlijk toezicht** De klankbordgroep *Interbestuurlijk Toezicht Brabant*, waarin namens de toezichtontvangers onder andere griffiers, een gemeentesecretaris en ambtenaren van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn vertegenwoordigd, en worden betrokken bij de uitwerking van deze pijler.

**Responstief provinciaal bestuur** In 2020 is in opdracht van de provincie onder ruim 2.000 inwoners een burgerpeiling uitgevoerd op de opvattingen en voorkeuren van de Brabantse inwoner op het gebied van participatie. Medio 2022 organiseren we een vervolg op deze peiling. De conclusies worden gecombineerd met de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan in diverse participatietrajecten. Samen met ZET Brabant formuleren we van daaruit een passende uitwerking voor het participatiebeleid van de provincie.

**Brabantse Jongerentop** In 2021 is de eerste Brabantse Jongerentop georganiseerd, die in 2022 zal worden herhaald. Daarbij zijn en worden Brabantse jongeren bevroegd op hun ambities en zorgen. Tijdens de editie van 2022 worden jongeren ook bevroegd op de wijze waarop zij betrokken willen worden bij provinciaal beleid. De resultaten van deze jongerentoppen worden meegenomen bij de uitwerking van het beleidskader.

**Bestuurskrachtig Brabant** De ontwikkeling van deze pijler wordt met name opgepakt in samenspraak met de medeoverheden en wordt daartoe bijvoorbeeld geagendeerd op de Regionale Ontwikkeldagen, in de secretariskringen en in VBG-verband. In aanvulling daarop is het thema onderdeel van de brede participatiebijeenkomsten 'Brabant Ontmoet Live' die medio dit jaar worden georganiseerd.

**Regionale samenwerking** In opdracht van de gemeenten in de regio Noord-Brabant en de provincie is in 2021 een gezamenlijke reflectie uitgevoerd naar de werking van bestuurlijke ecosystemen in Noordoost Brabant. De conclusies en aanbevelingen vanuit dit onderzoek zijn breder toepasbaar en vormen input voor het beleidskader.

**Bestuurlijke weerbaarheid** Om de rol van de provincie vanuit de bestuursopdracht uit 2019 tegen het licht te houden, wordt een externe reflectie gevraagd op onder andere de ontwikkelingen van de regionale context, de provinciale rol en de maatschappelijke meerwaarde. Bij deze reflectie worden onder andere onze partners, ministerie, Belastingdienst en wetenschap betrokken. Aan de hand van de reflectie wordt met de Staten discussie gevoerd over de wijze waarop de bestuursopdracht vervolg zal krijgen in de volgende periode. Ook wordt een werkbezoek en een symposium georganiseerd.

# Bijlage 1: Overzicht relevante wet- en regelgeving bestuurlijke organisatie

## Gemeentewet

Vanuit het oogpunt kwaliteit van het openbaar bestuur zijn de toezichthoudende bepalingen uit de Gemeentewet van belang. Zo ziet artikel 15 Gemeentewet toe op de integriteit van het gemeentebestuur en hebben GS een ontheffingsbevoegdheid. Titel IV van de Gemeentewet handelt over de financiën van de gemeente. GS zien toe op het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting en kunnen indien noodzakelijk preventief toezicht instellen. Artikel 124 geeft de provincie handelingsbevoegdheid bij taakverwaarlozing door gemeenten.

## Wet revitalisering generiek toezicht

Sinds 1 oktober 2012 bestaat de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt). Voorheen was veelal sprake van specifieke toezichtbepalingen. Uitgangspunt van de Wrgt is het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording – van gemeentebestuur aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten – op orde is.

## Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geeft in artikel 28 GS de bevoegdheid om geschillen tussen besturen van regelingen te beslechten. Tevens hebben GS bevoegdheden met betrekking tot integriteit, financieel toezicht, indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging en aanwijzingsbevoegdheden ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen.

## Wet algemene regels herindeling

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) staan regels (procedures) om te komen tot een gemeentelijke herindeling. GS hebben bij de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling een formele rol. Als provincies een initiatief tot een gemeentelijke herindeling starten (de zogenaamde artikel 8-procedure) dan hebben ook PS een formele rol.

### Beleidskader gemeentelijke herindeling (Rijk)

Het uitgangspunt van het kabinet is dat herindelingen bij voorkeur van onderop tot stand komen. Dat betekent dat gemeenten zelf besluiten tot een herindeling. In bijzondere gevallen neemt de provincie de eerste stap. Bijvoorbeeld als dit door regionale ontwikkelingen nodig is. Of als de bestuurskracht van een gemeente zo verzwakt is dat de gemeente haar taken niet meer kan uitvoeren. Dit staat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Hierin staan de richtlijnen waaraan het kabinet voorstellen voor gemeentelijke en provinciale herindeling beoordeelt en toetst.

### Modelbeleidskader Verboden handelingen

Sommige handelingen zijn verboden voor politieke ambtsdragers, zie hierboven artikel 15 Gemeentewet. Dit zijn handelingen waarmee zij zich kunnen compromitteren of waardoor het gemeente-, provincie- of waterschapsbelang kan worden geschaad. Deze verboden handelingen zijn in regelingen in verschillende wetten opgenomen. Om de regeling toegankelijker te maken voor meer mensen, is dit modelbeleidskader opgesteld. GS zijn bevoegd ten aanzien van een aantal verboden handelingen ontheffing te verlenen.

### Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2020-2023

Toezicht houden op de taakuitvoering door lokale overheden is, naast een wettelijke taak, ook één van de kerntaken van de provincie. Het beleidskader beschrijft hoe de provincie toezicht uitoefent op de Brabantse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

### Omgevingswet (nog in werking te treden wetgeving)

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. De Omgevingswet gaat in op 1 januari 2023 en heeft onder andere consequenties voor het participatiebeleid en het interbestuurlijk toezicht.

### Wet Versterking participatie op decentraal niveau (nog in werking te treden wetgeving)

Dit wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners beter in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet uitgebreid naar participatie. Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Naar verwachting treedt deze wet medio 2022 in werking.

### Wet Open Overheid (nog in werking te treden wetgeving)

De Wet open overheid (Woo) heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De Woo treedt op 1 mei 2022 in werking. Daarmee komt de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te vervallen.

