Sterk bestuur voor de opgaven van morgen

Een tussenbalans en vooruitblik op het programma Sterk Bestuur



provincie Gelderland

Inleiding

Gelderland is mooi, krachtig en dynamisch. Het is een prachtige provincie met ontzettend veel kansen en daarmee ook veel (grote) opgaven. De afgelopen jaren zijn veel nieuwe taken op de gemeenten afgekomen en liggen nieuwe uitdagingen in het verschiet. Als gevolg hiervan wordt een groot beroep gedaan op de bestuurskracht van Gelderse overheden.

De kwaliteit van het openbaar bestuur is één van de zeven kerntaken van de provincie.[1] Wij voelen ons daarom mede verantwoordelijk voor de kwaliteit van het Gelders bestuur. In 2013 heeft de provincie samen met de VNG Gelderland de adviescommissie Sterk Bestuur ingesteld. Deze commissie, die vanwege de voorzitter Fred de Graaf ook wel de commissie-De Graaf wordt genoemd, heeft gekeken naar de bestuurs- en samenwerkingskracht van Gelderse gemeenten en regio's.
U heeft in 2015, mede op basis van de adviezen uit dit onderzoeksrapport, ingestemd met een program–matische aanpak voor sterk bestuur in Gelderland (PS2015-375). Samen met andere overheden werken we aan sterke gemeenten en regio's in Gelderland.
Met deze Statennotitie willen we u informeren over de voortgang van het programma Sterk Bestuur.
Van onderop zijn veel resultaten bereikt. Een groot aantal gemeenten en regio's versterken actief hun eigen bestuurskracht. We zien daarentegen wel een aantal knelpunten, waar maatschappelijke opgaven vragen om een snelle en adequate oplossing. We gaan met gemeenten hierover het gesprek aan. Het is denkbaar dat wij als provincie vanuit onze zorgplicht de regie moeten pakken, om tot een werkbare oplossing te komen. Dit is zoeken naar een balans in de provinciale rolneming bij het versterken van het lokaal en regionaal bestuur, waarbij we verder gaan met het investeren in initiatieven van onderop maar ook de ruimte pakken om vanuit onze zorgplicht actief te werken aan sterke gemeenten. Dit wordt ook herkend door het huidige kabinet.

In deze Statennotitie schetsen we de contouren van de zoektocht naar deze balans. In het eerste hoofdstuk geven we aan welke uitgangspunten voor ons centraal staan. In hoofdstuk twee geven we een korte weergave van het proces tot nu toe. In het daarop volgende hoofdstuk zetten we de opgaven in Gelderland uiteen en geven we ook aan wat voor bestuur daar volgens ons bij past. In het vierde en laatste hoofdstuk blikken we vooruit en zetten we onze concrete acties uiteen.

1 Zie: www.kompas2020.nl



1. Uitgangspunten voor sterk bestuur

Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties hebben recht op een betrouwbare en daadkrachtige overheid, die haar wettelijke taken goed uitvoert en goed inspeelt op grote maatschappelijke vraagstukken. Nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen die op ons afkomen lijken urgenter en complexer dan ooit. Deze ontwikkelingen vragen om een daadkrachtig antwoord. Dit vereist een sterke overheid die de opgaven voorop zet, in kan spelen op actuele ontwikkelingen en de schakelkracht heeft om zich op meerdere schalen te bewegen.

Vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur werken we samen met onze partners aan sterk bestuur in Gelderland.
Niet omdat sterk bestuur een doel op zich is, maar omdat het een middel is om als overheid de maatschappij zo optimaal mogelijk te bedienen.
Samen met gemeenten en regio's willen we werken aan een sterk Gelders bestuur dat:

- zijn wettelijke taken goed uitvoert
- goed samenwerkt
- de maatschappelijke opgaven voorop zet
- financieel gezond is
- inspeelt op actuele ontwikkelingen

Bij het werken aan dit sterk bestuur staan voor ons de volgende uitgangspunten centraal: we handelen vanuit de opgave, we hanteren maatwerk, we delen kennis, we zijn partner en we kijken kritisch naar onszelf. Deze uitgangspunten kennen voor ons geen hiërarchie.

We handelen vanuit de opgave

De bestuurlijke verhoudingen van Gelderland moeten ondersteunend zijn aan de aanpak voor de inhoudelijke opgaven waar de samenleving voor staat. Een overheid die de inhoud leidend laat zijn en de (bestuurlijke) organisatie daarop aanpast. Daarmee raakt ook onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur steeds meer vervlochten met de inhoudelijke opgaven. Afwegingen over provinciale bijdragen aan versterking van de lokale of regionale bestuurskracht kunnen we dan ook niet meer 'geïsoleerd' van de betekenis ervan voor de ruimtelijke en sociaaleconomische opgaven beschouwen. En omgekeerd kunnen provinciale bijdragen aan versterking van ruimtelijke en sociaaleconomische opgaven niet meer los worden bezien van een daarbij passende bestuurskracht. We zetten daarom bij bestuurskrachtvraagstukken permanent de maatschappelijke opgaven voorop.

En aangezien deze vraagstukken zich steeds vaker op meerdere schaalniveaus afspelen, vinden we het vooral van belang dat overheden tussen deze diverse schalen kunnen schakelen. Daarbij staat voor ons 'groter' niet per definitie synoniem voor 'beter'. We kijken dus vooral naar schakelkracht, en niet enkel naar schaal.

We hanteren maatwerk

De uitdagingen en kansen waar we gezamenlijk in Gelderland voor staan verschillen per gemeente en gebied. De aanpak van het programma Sterk Bestuur is bijgevolg maatwerkgericht. De gemeente Nijkerk kent immers totaal andere opgaven dan de gemeente Winterswijk.
Samen met gemeenten willen we bekijken wat de beste oplossing is voor het vraagstuk wat zich voordoet. Een aanpak van blauwdrukken en vastomlijnde procedures wijzen we daarom af. De traditionele methodes bieden namelijk niet altijd een oplossing voor de opgaven van morgen. Dit betekent dat we werken aan een aanpak met ruimte voor verschil en innovatie. We moeten daarbij durven los te laten en leren om te gaan met onzekerheid. Als oplossingen vragen om wijziging van wet- en regelgeving treden we in contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken.
Vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur vinden we het van belang dat oplossingen duurzaam zijn en passen binnen de regionale context. We verbinden daarbij de verschillende belangen van de gemeenten.

We delen kennis

Mensen maken het verschil. Zo ook in het openbaar bestuur. De opgaven waar we voor staan zijn vaak uitdagend en complex. Dit vraagt om kwalitatief goede bestuurders en volksvertegenwoordigers, die ook de ontwikkelingen in de maatschappij weten te vertalen naar een nieuwe rolopvatting voor de overheid. Samen met de VNG afdeling Gelderland vinden we het belangrijk dat raadsleden, bestuurders en ambtenaren van de Gelderse gemeenten beschikken over de kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om goed te functioneren en willen daar graag een faciliterende rol in spelen. We hebben daarom gezamenlijk de Gelderland Academie opgericht. De Gelderland Academie verbindt lokale en regionale bestuurders om zo van en met elkaar te leren. Met de Academie versterken we ook het regionale netwerk van de lokale politici. Zo werken we samen met de VNG Gelderland aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van Gelderland.

We zijn partner

Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het versterken van hun eigen bestuurskracht. Oplossingen ‘van bovenaf’ opleggen werkt vaak ook niet en sluit niet goed aan bij onze bestuursstijl. We stimuleren sterk bestuur door het ondersteunen van initiatieven van onderop.
Met deze aanpak is de afgelopen jaren veel bereikt. Een groot aantal gemeenten in Gelderland is actief bezig geweest met het versterken van hun bestuurs- en samenwerkingskracht.
Echter, we moeten constateren dat het proces voor bestuurskrachtversterking helemaal ‘van onderop’ laten komen niet altijd een bevredigend resultaat oplevert. De gekozen oplossing is soms subop–timaal. Daarnaast kunnen oplossingen later komen dan wenselijk is, omdat de belangen soms te veel verschillen. Dat initiatief ‘van onderop’ niet altijd zorgt voor de meest ideale eindoplossing wordt ook erkend door het huidige kabinet.
Wij zien daarom een werkwijze voor ons waarbij gemeenten en provincie gezamenlijk en doorlopend met elkaar in gesprek zijn over de opgaven en het bestuur wat daar voor nodig is. Dit sluit aan bij het maatwerk dat we voorstaan.
In bijzondere gevallen vragen maatschappelijke opgaven om een snelle en adequate oplossing. Als we zien dat een geschikte aanpak vanuit gemeenten uitblijft, zullen we vanuit onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur de regie pakken.
Partnerschap behelst namelijk meer dan alleen stimuleren, verbinden, faciliteren en investeren. Het betekent ook transparant en eerlijk zijn tegenover elkaar en verantwoordelijkheid pakken wanneer dat nodig is.
Naast partner is de provincie ook toezichthouder. Dit staat los van het programma Sterk Bestuur, maar in de integrale afweging worden de resultaten van de toezichthoudende taken vanzelfsprekend wel meegewogen.

We kijken kritisch naar onszelf

In de dialoog met gemeenten en regio’s over hun bestuurskracht kunnen en mogen we onszelf niet vergeten. We willen een betrouwbare partner zijn en daarvoor is het belangrijk dat we waarnemingen op ons functioneren toelaten. De opgaven waar we voor staan, vragen immers om een zelfbewuste en lerende overheid. We starten daarom binnenkort een traject waarin we de invulling van ons partner–schap laten onderzoeken om met deze resultaten ons eigen functioneren verder te versterken.
Onze partners mogen dit van ons verwachten.

2. Proces tot nu toe

Op dit moment telt Gelderland 53 gemeenten. Dit zullen per 1 januari 2019 naar verwachting 51 gemeenten zijn.[2] De afgelopen jaren hebben voor gemeenten vooral in het teken gestaan van de nijleffecten van de economische crisis en de decentralisaties binnen het sociaal domein. Momenteel zijn gemeenten druk bezig met onder andere vernieuwingen in de lokale democratie, de invoering van de Omgevingswet, het oppakken van ruimtelijk-economische opgaven en de uitvoering van het klimaatakkoord.
In de afgelopen jaren hebben we hard gewerkt aan het versterken van het Gelders bestuur. Hieronder geven we een korte weergave van het proces tot nu toe.

2013-2015: Adviescommissie-De Graaf

Met de grote decentralisatie in het sociaal domein op komst, voelden gemeenten en provincie in 2013 een urgentie om de bestuurskracht van de Gelderse lokale en regionale overheden door te nemen.
In opdracht van de provincie Gelderland en de VNG afdeling Gelderland heeft een adviescommissie van 2013 tot 2015 gekeken naar de bestuurskracht van Gelderse gemeenten en regio's. Deze adviescommissie onder leiding van Fred de Graaf voerde gesprekken met lokale en regionale bestuurders over de wijze waarop zij omgaan met nieuwe gemeentelijke taken en regionale ontwikkelingen.
In mei 2015 leverde de adviescommissie-De Graaf haar bevindingen en adviezen op. Zij stelde dat bestuurs- en samenwerkingskracht in de Gelderland op zich sterk is, maar op veel punten nog wel versterking behoefde.

2015: Start programmatische aanpak Sterk Bestuur

De adviescommissie-De Graaf gaf enkele aanbevelingen aan de provincie. Deze adviezen hebben uw Staten ter harte genomen door in te stemmen met een programmatische aanpak voor Sterk Bestuur in Gelderland (PS2015-375). Voor het Programma Sterk Bestuur reserveerde uw Staten voor deze coalitieperiode €10 miljoen euro.
Samen met gemeenten en regio's hebben we gewerkt aan het versterken van het lokaal bestuur door oplossingen voor bestuurskrachtversterking te stimuleren en te faciliteren. Dit hebben we gedaan door middel van bestuurskrachttrajecten, een subsidieregeling, het faciliteren bij herindelingen en ambtelijke fusies en het laten verrichten van onderzoeken. In de bijlage treft u een overzicht aan van de tot nu toe behaalde resultaten van dit programma.

2016: In gesprek

We zijn we met gemeenten het gesprek aangegaan over het thema Sterk Bestuur en geïnventariseerd op welke manier gemeenten hebben gewerkt aan de adviezen van de adviescommissie-De Graaf. Gedeputeerde Jan Markink heeft daarom in 2016 namens ons college een bestuurlijke ronde gemaakt langs alle gemeenten in Gelderland. Hij heeft daarbij gesproken met burgemeesters, wethouders en raadsleden. Uit deze inventarisatieronde bleek dat een aantal gemeenten de adviezen hebben aangewend om hun bestuurskracht actief te gaan versterken. Bij veel gemeenten constateerden we ook dat ze bezig waren met het vraagstuk rondom de positie van de raad. De (lokale) democratie wordt zowel van onderaf door een roep om meer directe democratie en inspraak, als van bovenaf door een toename van regionale samenwerkingsverbanden uitgedaagd.

2017: Start Gelderland Academie

Om kennis en ervaring tussen raadsleden, bestuurders en ambtenaren uit te wisselen hebben we samen met VNG afdeling Gelderland in 2017 de Gelderland Academie opgezet. Dit jaar wordt de opzet en het aanbod van de academie verder uitgebreid.
De Gelderland Academie is het instrument om de bestuurs- en samenwerkingskracht van bestuurders en volksvertegenwoordigers in Gelderland te versterken. De Gelderland Academie is een platform voor ontmoeting en verrijking, verbindt lokale en regionale bestuurders en politici, is een netwerk voor uitwisseling van kennis en best practices, leren van en met elkaar.

2018: Energieke netwerksamenleving

De maatschappij pakt steeds meer taken zelf op, terwijl de overheid juist ook probeert om meer los te laten aan initiatieven uit de samenleving.
In toenemende mate werken Gelderse overheden samen met andere partijen. De ene keer met inwoners, wijkraden of maatschappelijke organisaties en een andere keer weer met ondernemers en belangenorganisaties. Het sociaal kapitaal van de Gelderlanders is namelijk groot en het zou zonde zijn deze niet te benutten.
We hebben de Denktank Sterk Bestuur adviezen laten uitbrengen over hoe de overheid beter in verbinding kan staan met deze energieke netwerksamenleving. De Denktank heeft deze adviezen in 2018 uitgebracht en samen met uw Staten hierover gediscussieerd. We nodigen uw Staten uit om een bredere discussie te voeren over de verandering in de maatschappij en uw rol daarbinnen.

2 De gemeenten Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen zijn bezig met een herindelingstraject. De wet tot samenvoeging van deze gemeenten tot de nieuwe gemeente West Betuwe ligt op het moment van schrijven in de Tweede Kamer.


Geldermalsen
SPURT
ARRIVA

3. Gemeenten en regio's

Er is veel bereikt de afgelopen jaren. We zijn blij dat veel gemeenten het initiatief hebben genomen om hun bestuurskracht te versterken. Deze dynamiek willen we blijven ondersteunen, door initiatieven te stimuleren en te faciliteren.
Maar zoals in hoofdstuk 1 al is gezegd, is het soms nodig meer regie te pakken voor een beter resultaat. Welk resultaat beoogd wordt, vraagt om een duidelijk beeld van de opgaven en de bestuurskracht van de gemeenten in Gelderland. Hieronder treft u onze beelden per regio aan. De indeling in regio's, subregio's en gebieden is puur een territoriale keuze. Vanuit het perspectief van opgavegericht werken zien we dat bestuurlijke grenzen tussen gebieden steeds meer vervagen. Afgebakende regio's lopen steeds vaker over in fluïde netwerken.
Er moet aan deze indeling daarom geen inhoudelijke en normatieve betekenis worden toegekend. Per gebied geven we aan op welke opgaven we samen met gemeenten optrekken. Samen met gemeenten willen we werken aan een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Dat is waar we voor gaan. De beschrijving van de opgaven in de gebieden zijn dus daar op toegesneden.
De opsomming van de opgaven is dan ook alles behalve compleet. Gemeenten kennen immers natuurlijk veel meer opgaven, zowel lokaal als regionaal. Denk hierbij aan het sociaal domein, de invoering van de omgevingswet en het oppakken van initiatieven vanuit de samenleving.

In onze beschrijving over het lokaal bestuur in Gelderland benoemen we de positieve ontwikkelingen en de knelpunten waar versterking gewenst is, waar we iets verwachten van gemeenten en waar wij willen en kunnen ondersteunen. Vanuit ons partnerschap willen we hier transparant en eerlijk over zijn.
Het is daarbij goed om te benadrukken dat dat ónze beelden zijn. En laten we helder zijn: in Gelderland zijn veel lokale en regionale overheden zelfbewust en actief bezig met het versterken van hun bestuurskracht. Maar op sommige plekken zien we dat gemeenten moeite hebben om te acteren op de verschillende schalen en versterking wenselijk is. En daar zullen gemeenten soms anders tegen aankijken. We spiegelen daarom graag deze beelden in gesprekken met gemeenten.

Achterhoek

Samen met gemeenten, het Rijk en andere partners werken we aan het versterken van de kracht van de regio Achterhoek en de leefbaarheid in de kernen. Voor de provincie staan de thema's wonen, werken en bereikbaarheid daarbij voorop.
Zo investeren we in smart-industry, onderzoek naar verbetering van de spoorverbinding en het aanpakken van de woningvoorraad. De regio concentreert zich naast de onderwerpen wonen, werken en bereikbaarheid ook op de thema's zorg en energietransitie.
Een krachtige aanpak van de regionale opgaven vraagt echter wel om sterke keuzes. We snappen dat deze keuzes soms lastig zijn, maar ze zijn wel noodzakelijk om de regio toekomstbestendig te houden.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen
Naar buiten toe is de Achterhoek een zeer sterk merk. Dit potentieel zet zich niet automatisch om in resultaten. Om de kansen die in de Achterhoek liggen ook daadwerkelijk te benutten, is een goede regionale samenwerking noodzakelijk.
De gemeenten werken aan een doorontwikkeling van de regionale samenwerking. Wij vinden het van belang dat deze ontwikkeling zich doorzet en we bekijken hoe wij in deze samenwerking kunnen participeren.
Voor de operationele en tactische opgaven zijn de gemeenten in de Achterhoek over het algemeen voldoende sterk. Bij enkele gemeenten zien we dat continue doorontwikkeling en zelfreflectie wel nodig blijven om dit niveau vast te houden.
Samen met Doetinchem zijn we bezig met het versterken van de strategische slagkracht van deze gemeente om zo de regionale voorzieningen in deze stad beter in stand te kunnen houden.

Arnhem-Nijmegen

Onze ambitie is: de regio Arnhem-Nijmegen in de top van Nederland. De regio heeft alles in huis om dit waar te maken. De regio kent onderwijs- en kennisinstellingen van wereldformaat, een hoogopgeleide en creatieve bevolking en innovatieve bedrijvigheid. Daarnaast heeft de regio goede culturele voorzieningen en het wonen in prachtige landschappen en steden maken een goed vestigingsklimaat compleet. Arnhem en Nijmegen vormen met de omliggende kernen de grootste stedelijke regio buiten de Randstad. Het verder benutten van de kansen die hieruit voortvloeien is van belang voor geheel Oost-Nederland.
Met het bestuursakkoord met de beide steden investeren we in ruimte voor werk, kennis en innovatie, bruisende binnensteden en slimme duurzaamheid. De gezamenlijke gebiedsopgaven van de steden, de regiogemeenten, het Rijk, kennisinstellingen en bedrijven.
Om meer ruimte te geven voor nieuwe economische ontwikkelingen is het van belang dat in de regio een evenwicht komt in het aanbod voor werklocaties. Dat vraagt om scherpe keuzes, die gemeenten


SHOES
coolblue
PHONE HOUSE

samen moeten maken. Dat doet soms pijn, maar het geeft de regio de ruimte die nodig is om zich economisch door te ontwikkelen.
Dit is ook nodig want door dit gebied lopen ook belangrijke logistieke aders van de grote zeehavens naar het Europese achterland. Om de kansen van deze strategische ligging te benutten, is het van belang het vestigingsklimaat met een onder–nemersgerichte aanpak te versterken en het goederenvervoer over weg, water en spoor te verbeteren.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen
De stedelijke gewesten Arnhem en Nijmegen kennen veel verbindingen met elkaar. Voor de grote ruimtelijk-economische opgaven (zoals de gebieds-opgaven, het Regionaal Programma Werklocaties en klimaat- en duurzaamheidagenda's) is de gehele regio van belang. Om grote regionale opgaven verder te brengen, is goede regionale samenwerking op deze schaal noodzakelijk. Er wordt op dit niveau samengewerkt in het Gemeenschappelijke Orgaan Regio Arnhem-Nijmegen. Deze regio is in 2016 ontstaan na het opheffen van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Een zelfevaluatie die de regio na één jaar heeft gehouden, leert dat de samen–werking op verschillende gebieden resultaten heeft bereikt. Echter gelijktijdig is er behoefte aan verbeteringen onder andere op het gebied van slagvaardigheid en effectiviteit.
Binnen de stedelijke regio kennen Arnhem en Nijmegen hun eigen Daily Urban Systems met elkaar aanvullende specialisaties. Voor veel andere opgaven (sociaal domein, omgevingsdiensten, operationele taken) kijken de gemeenten in dit gebied vooral naar de schaal van de subregio rondom Arnhem en de subregio rondom Nijmegen.
In het kader van deze schets van de bestuurlijke ontwikkelingen hebben we daarom besloten nader in te zoomen op de subregio's Arnhem en Nijmegen.

De adviescommissie de Graaf constateerde dat de samenwerkingskracht in de subregio Arnhem flinke impulsen behoeft, om de opgaven te realiseren waar de gemeenten voor staan. De individuele posities van de gemeenten gaan vaak te veel boven de gezamenlijke ambities in de regio. We zien dat de strategische samenwerking nog steeds aandacht vraagt.
Wat opvalt is dat de gemeenten in dit gebied elkaar voornamelijk in kleiner verband opzoeken voor het versterken van de operationele taken. Zo hebben de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden de bedrijfsvoeringstaken ondergebracht in één werkorganisatie (de Connectie). De gemeente Rozendaal – met 1.500 inwoners de kleinste gemeente op het vaste land in Nederland – is kwetsbaar en maakt daarom intensief gebruik van de organisatie van Rheden.
Overbetuwe en Lingewaard, middelgrote gemeenten met slagkracht, zoeken elkaar ook steeds intensiever op.
De Liemers (gemeenten Zevenaar, Westervoort en Duiven) kent een aantal grote ruimtelijk-economische opgaven. In dit gebied speelde lange tijd een bestuurskrachtdiscussie. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de samenvoeging van de gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden tot de nieuwe gemeente Zevenaar. Deze nieuwe gemeente moet zich nog zetten, maar wij verwachten dat deze fusiege–meente op alle niveaus voldoende slagkracht heeft om de grote uitdagingen van de toekomst aan te pakken. Gelijktijdig met deze bestuurlijke fusie hebben de gemeenten Duiven en Westervoort hun ambtelijke organisaties samengevoegd.
Deze ambtelijke fusie zien we als een suboptimale oplossing. Het liefst hadden we gezien dat deze twee gemeenten mee hadden gedaan met de herindeling van Rijnwaarden en Zevenaar.
Hier was echter bij Duiven en Westervoort geen draagvlak voor.

De subregio Nijmegen bestaat uit de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen. Daarnaast maakt ook de Limburgse gemeente Mook en Middelaar deelt uit van veel regionale samenwerkingsverbanden in deze subregio.
De stad Nijmegen geldt als logisch centrum en veel omliggende gemeenten maken gebruik van de slagkracht en kennis van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Nijmegen wil de regio blijven bedienen. De adviescommissie-De Graaf constateerde dat de niet overheersende houding van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van Nijmegen maakt dat er veel waardering is voor de samenwerking.
De gemeente Berg en Dal is in 2015 ontstaan uit de samenvoeging van de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek. Millingen aan de Rijn had moeite met het uitvoeren van haar basistaken en voor deze gemeente was zelfstandig blijven geen optie. De fusie heeft geresulteerd in een gemeente met voldoende slagkracht en samenwerkingskracht aan de oostkant van Nijmegen.
Het Land van Maas en Waal bestaat uit drie kleine gemeenten (Heumen, Beuningen en Druten) en een krachtige gemeente Wijchen. Gezien de kwetsbare situatie van de kleine gemeenten, zijn er de afgelopen jaren in dit gebied veel discussies over bestuurskrachtversterking geweest. Uiteindelijk hebben de gemeenten Druten en Wijchen besloten hun ambtelijke organisaties samen te voegen per 1 januari 2018. Zij formuleerden daarbij een herindeling als mogelijke stip op de horizon.
We zien deze ambtelijke fusie als een positieve eerste stap en de provincie heeft deze ontwikkeling daarom financieel gefaciliteerd met een begrotings–subsidie van €0,8 miljoen. Druten kan door deze

stap leunen op meer slagkracht. De gemeente Beuningen staat als kleine gemeente voor grote opgaven. We hebben aandacht voor de bestuurskracht van Beuningen en willen samen met deze gemeente werken aan versterking hiervan.

Cleantech Regio

De samenwerkende partners in de gebiedsopgave Cleantech Regio Stedendriehoek hebben zich tot doel gesteld een sterk economisch vestigingsklimaat én woonklimaat te realiseren onder de noemer cleantech, waarbij energietransitie en circulaire economie centrale thema's zijn. De cleantech regio wil ook ruimte bieden aan ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken en methodes. Deze 'Living Lab' aanpak is belangrijk voor een gebied dat zich op cleantech en energietransitie wil onderscheiden, in een tijd waarin duurzaamheid en energietransitie voor vrijwel alle organisaties en zeker voor alle overheden, belangrijke thema's zijn. De Cleantech Regio heeft een nieuwe regionale agenda opgesteld (maart 2018). Daarin worden de thema's Energietransitie en Circulaire Economie als topthema's benoemd. Daarbij wordt aangegeven welke concrete opgaven prioriteit krijgen. Ook voor de uitvoering hiervan is samenwerking cruciaal. We volgen hierbij de aanpak en werkwijze van de Gelderse Gebiedsopgaven en continueren bestaande afspraken over inhoud en ambitie, organisatie, instrumentarium en sturing.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen

De slagkracht voor lokale opgaven is bij de meeste gemeenten voldoende. Tegelijkertijd zien we de samenwerking door gemeenten in de regio als een belangrijk aandachtspunt. Regionale samenwerkingskracht is in de Cleantech Regio niet vanzelfsprekend. We willen graag vanuit partnerschap de samenwerking in de regio verstevigen. Wij achten dit nodig om daadwerkelijk duurzame resultaten te bereiken.
De gemeente Zutphen heeft zich versterkt door middel van een focustraject. Met dit traject zijn opgaven scherp in beeld gebracht en is een aanpak geformuleerd om samen met partners deze opgaven aan te pakken. We vinden het een goede stap van Zutphen om aan zichzelf te werken en denken dat het proces moet worden voortgezet.
Wij zien dat het moeilijk is voor Brummen om complexe, bovenlokale opgaven aan te pakken. Dit wordt zichtbaar in de complexe situatie in Eerbeek (balans tussen leefbaarheid en papierindustrie). We zien recent ook een positieve ontwikkeling. Regionale samenwerking is zeker voor de thema's energietransitie en circulaire economie essentieel om tot resultaat te komen. Dit wordt in de nieuwe Cleantech Agenda ook benoemd. De Cleantech Regio wil nog in 2018 een concrete regionale uitvoerings- en investeringsagenda opstellen, inclusief een realisatieplan voor de ontwikkeling van grootschalige locaties voor opwekking van duurzame energie. Hiermee wordt dus nadrukkelijk ook ingezet op interbestuurlijke samenwerking op deze thema's. De komende maanden zal duidelijk worden hoe de regio hier, onder andere met de nieuwe colleges van B&W, vorm en inhoud aan geeft.

FoodValley

De regio is toonaangevend voor kennis en innovaties op gebied van gezonde en duurzame voeding. In de regio vindt een proces plaats van ontvlechten en verbinden. Onderkend wordt dat het enerzijds draait om een kennis-innovatiecluster rond Wageningen University&Research (WUR) in een subregio Wageningen-Ede. Dat cluster opereert op mondiaal en nationaal niveau.
Anderzijds is er een Foodregio op regionaal en nationaal niveau op het terrein van bijvoorbeeld Poultry (PoultryExpertice Centre (PEC)in Barneveld). Beide onderdelen van de regio hebben hun eigen dynamiek en stellen andere eisen, ook aan overheden. Beiden zijn wel nauw met elkaar verbonden. De provincie ontwikkelt met verschillende partijen (zoals de WUR, de regio FoodValley, Triple Helix regio FoodValley, LNV, Unilever, FrieslandCampina en Topsector Agri&Food) een ontwikkel- en financieringsprogramma FoodValley2030, gericht op het kennis- en innovatiecluster.
De regio en de Triple Helix FoodValley gaan een nieuwe strategische agenda voor de regio ontwikkelen.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen

Deze bestuurs- en samenwerkingskracht in de Regio FoodValley is opgavegericht en die focus zorgt voor een sterke uitstraling. De duidelijke strategische agenda geeft partners de mogelijkheid hierop aan te sluiten.
De slagkracht van de meeste gemeenten is voldoende. Zeker bij Ede en Barneveld zien we, net als de commissie-De Graaf actiebereidheid en bestuurskracht. Ook bij Nijkerk zien we dat gemeente acteert op de opgaven. De gemeente heeft door haar ligging verschillende oriëntaties en werkt grensontkennend, al is dat soms lastig.
Wageningen heeft de capaciteit en de knowhow, maar heeft moeite om in het krachtenveld van de WUR en de regio mee te doen. Wij willen samen met deze gemeente haar partnerrol in de regio en rond de opgaven versterken.
Wij zien bij de gemeente Scherpenzeel kwetsbaarheden. Wij vinden het van belang dat deze gemeente de bestuurskracht duurzaam gaat versterken.



Regio Noord-Veluwe

Gelegen tussen Amersfoort en Zwolle profileert het gebied zich als een tussengebied dat een schakel vormt met en naar andere regio's. Ze maakt onderdeel uit van de gebiedsopgave Veluwe op 1, ze kijkt naar Overijssel (regio Zwolle), Utrecht (regio Amersfoort) en naar Flevoland (Zeewolde). Wij zien hier belangrijke maatschappelijke opgaven, zoals vitale vakantieparken, luchthaven Lelystad en de A28.
Deze maatschappelijke opgaven reiken ver over de grenzen van het gebied en over de grenzen van de provincie Gelderland. Zo gaat de opgave A28 van het knooppunt Hoevelaken tot en met de A37 naar Emmen en zelfs door Duitsland naar de Baltische staten. De meerschaligheid van de opgaven vereist dat het gebied kan schakelen op meerdere niveaus. De strategische agenda van andere regio's zoals de Regio Zwolle is voor dit gebied zeer relevant.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen
De bestuurlijke verhoudingen in deze regio zijn de afgelopen jaren flink gewijzigd door de doorontwikkeling van de regionale samenwerking.
Per 1 januari 2018 is de Regio Noord-Veluwe (RNV) formeel beëindigd. De gemeenten zijn gestart met een samenwerking op basis van gastheerschap, waarbij elke gemeente nu voor een bepaald regionaal thema verantwoordelijk is en waarop de andere gemeenten inkopen.
Hoewel de nieuwe vorm zich nog wel moet bewijzen, vinden we het positief dat de gemeenten werk hebben gemaakt van de doorontwikkeling van de regionale samenwerking. Nu de structuurdiscussie ten einde is kan dit gebied zich volledig richten op inhoudelijke strategische opgaven.
We verwachten dat de regio door de nieuwe samenwerking zich eendrachtig opstelt richting andere partners. In het najaar willen we deze samenwerking met de regiogemeenten gaan evalueren.

De gemeenten in de kop van Gelderland hebben te maken met sterke partners om zich heen. Omringd door de steden Zwolle, Apeldoorn en Deventer heeft dit gebied te maken met een strategisch belangrijk krachtenveld (veel opgaven die van belang zijn voor de hele provincie). De inwoners in het tussenliggende gebied moeten kunnen rekenen op lokale overheden die in dit krachtenveld mee kunnen doen. We willen samen met de gemeenten in dit gebied kijken wat zij moeten doen om stevig in dit krachtenveld te opereren. Wij zien onszelf daarin uiteraard ook als onderdeel van dat krachtenveld.
De Regio Zwolle is nu met alle partners in gesprek over de nadere invulling van het partnerschap rondom de opgaven, ook daar hebben deze gemeenten een rol wanneer het opgaven betreft die hen raken.

Rivierenland

Het samenwerkingsverband FruitDelta Rivierenland van overheid, onderzoek, onderwijs, ondernemers en ondernemende burgers (de 5 O's) zet zich in voor ambities, opgaven en projecten die de drie economische speerpunten Agribusiness, Economie en Logistiek en Recreatie en Toerisme in de regio een boost gaan geven. De regionale economie wordt van oudsher sterk bepaald door de Tuinbouw. Hierdoor is het wellicht mogelijk Fruit en Toerisme te combineren. Het rivierengebied wil zich specialiseren als logistieke hotspot. De centrale ligging is een pre. Op het bedrijventerrein Medel bij Tiel hebben zich al diverse grote distributiecentra gevestigd.

In het werkgebied van Rivierenland speelt de Corridor opgave een belangrijke rol.
De ambitie van de Corridor luidt: Gelderland als onmisbare schakel binnen het Europese logistieke netwerk. Het hoofddoel van de opgave is:
het creëren van meer banen in de logistiek en bedrijven die gebruik maken van de logistiek.
En de strategie is: optimaal benutten van de (trimodale) corridors die door Gelderland lopen, met focus op de Corridor.

Schets bestuurlijke ontwikkelingen
De bestuurlijke samenwerking komt in deze regio niet als vanzelfsprekend tot stand. De streken binnen de regio verschillen van elkaar en men oriënteert zich al naar gelang de woonplaats ook op verschillende steden buiten het gebied.
De bestuurskracht van de gemeenten Buren, Neder-Betuwe, Maasdriel en Zaltbommel heeft onze aandacht. Maasdriel en Zaltbommel hebben de afgelopen bestuursperiode de samenwerking om kwetsbaarheden op te vangen geïntensiveerd. We verwachten dat zij deze positieve ontwikkeling door zullen zetten in de aankomende jaren.
Culemborg en Tiel zijn van plan opgaven scherper in beeld te brengen en te bepalen hoe de samenwerking met partners kan worden versterkt.
Dit vinden wij een positieve stap.
De gemeente West Maas en Waal oriënteert zich steeds meer op de regio Nijmegen.

4. Van goed naar beter bestuur

Samen met gemeenten zijn we verantwoordelijk voor sterk bestuur in Gelderland. Daar zijn we ook op aanspreekbaar. Omdat we gezamenlijk voor deze opgave staan, werken we vanuit partnerschap aan de versterking van het lokaal bestuur.
In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven welke uitgangspunten we daarbij hanteren. Het startpunt blijft voor ons dat we investeren in initiatieven van onderop, door middel van het delen van kennis, faciliteren en stimuleren. Met deze aanpak is veel bereikt, zoals we in hoofdstuk over het proces tot nu toe hebben beschreven.
Maar soms prikkelt de inhoud om scherper te kijken naar onze rolneming. We spiegelen door open en transparant te zijn en nemen de regie als duurzame acties van onderop uitblijven. Maatschappelijke opgaven hebben soms tot verregaande oplossingen nodig, die niet vrij zijn van discussie.

Acties

Hoe nu verder? Omdat het palet aan gemeenten en regio's divers is, hanteren we Gelders maatwerk. We zien voor de komende tijd concreet de volgende acties voor ons:

- Gemeenten die werk willen maken van het versterken van hun bestuurskracht ondersteunen we. Ook blijven we de beschikbare middelen inzetten om initiatieven van onderop te faciliteren.

- We werken samen met gemeenten en regio's verder aan het versterken van de regionale samenwerking. Dit doen we door in te zetten op kennisvergaring en deling via de Gelderland Academie. Ook helpen we gemeenten met hun organisatie rondom de opgaven die er liggen (governance, partnerschap). Verder onderzoeken we (waar dat nodig is bij een opgave) de mogelijkheden voor onze deelname in de regionale samenwerking.

- We gaan met middelgrote steden graag in gesprek over hun positie. Hier willen we met maatwerk de bestuurskracht en samenwerkingskracht van deze steden verder versterken.
  Zo kijken we samen met Doetinchem naar het versterken van de strategische slagkracht van de gemeente en hebben we met Zutphen samengewerkt in het aanbrengen van focus in hun sociaaleconomische opgaven.

- Bij een aantal gemeenten hebben we vragen of de lokale bestuurs- en samenwerkingskracht aansluit bij de opgaven die er in dat gebied liggen. Met deze gemeenten gaan we snel in gesprek over de bestuurs- en samenwerkingskracht.

- Wij informeren uw Staten actief over het verloop en de uitkomsten van de gesprekken. We treden met uw Staten in overleg als we het nodig achten om zelf actief vervolgstappen te zetten.

- We informeren de minister van Binnenlandse Zaken over onze programmatische aanpak. Het kabinet erkent dat provincies soms meer de regie moeten pakken bij het versterken van bestuurskracht. De minister vraagt daarbij wel om provinciale input. Waar nodig treden we met haar in gesprek over de versterking van het bestuur in Gelderland.

- We gaan daarnaast met partners (zoals gemeenten, Rijk, waterschappen, bedrijven, maatschappelijk middenveld) in gesprek om waarnemingen op onze bestuurskracht toe te laten. Werken aan sterk bestuur in Gelderland heeft logischerwijs ook een uitwerking op de provincie.

De programmatische aanpak Sterk Bestuur werpt haar vruchten af: van onderop zijn veel initiatieven genomen voor het versterken van de bestuurskracht. Wel zijn er enkele knelpunten die aandacht behoeven. Versterking komt hier niet vanzelf.
Als provincie moeten we – vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur – scherp kijken naar onze rolneming. Met bovenstaande acties willen we werken aan nog sterker Gelders bestuur.
Voor een goede en betrouwbare aanpak met behoud van het partnerschap dat de provincie beoogt, is het nodig continuïteit te creëren voor deze programmatische aanpak. Vervolgstappen die voortvloeien uit de hiervoor beschreven acties kunnen een lange meerjarige doorlooptijd hebben en zullen dus voortduren tot na de huidige coalitieperiode. In verband hiermee ligt het voor de hand om – als betrouwbare overheid – de programmatische aanpak Sterk Bestuur na de coalitieperiode voort te zetten.


UIT

Bijlage 1 – behaalde resultaten programma Sterk Bestuur

De afgelopen bestuursperiode bent u op verschil–lende manieren geïnformeerd over de resultaten van het programma Sterk Bestuur, via onder andere de MidTerm Review en de reguliere P&C-cyclus. Toch is het goed om een gedetailleerde opsomming van de behaalde resultaten tot nu toe weer te geven. Deze vindt u hieronder.

- *Bestuurlijke ronde gedeputeerde Markink*
  Gedeputeerde Markink heeft met colleges en raadsleden gesprekken gevoerd over samen–werkings- en bestuurskracht van gemeenten, over de aanbevelingen van de adviescommis–sie-De Graaf en of de aanbevelingen aanleiding hebben geven tot vervolgacties. We hebben alle gemeenten een brief gestuurd over de afdronk van deze gespreksronde. Naar behoefte zijn er regionale bijeenkomsten geweest om de resultaten van deze gespreksronde met elkaar te delen.

- *Motie "Gemeenten goed voorbereid aan zet" (15M26)*
  Uw Staten hebben in een motie opgeroepen de relevante gegevens voor sterk bestuur digitaal beschikbaar te stellen. Per gemeente is een schets opgesteld met feitelijke informatie die relevant is voor bestuurs- en samenwerkingskracht, deze zijn online beschikbaar.

- *Subsidieregeling*
  We hebben in 2016 een subsidieregeling Sterk Bestuur ingesteld voor gemeenten voor onder–zoeken naar bestuurskrachtversterking, bestuurlijke toekomst en bevordering van lokale democratie. De gemeenten Arnhem, Beuningen, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaard, Renkum, Westervoort, Zaltbommel en Zevenaar en de samenwerkingsverbanden Regio Noord-Veluwe, Achterhoek en Zaltbommel-Maasdriel hebben gebruik gemaakt van deze regeling. In totaal is er voor € 390.000 aan subsidie verstrekt.

- *Doorontwikkeling samenwerking in Regio Noord-Veluwe*
  De Regio heeft in het najaar van 2016 oud-Commissaris van de Koningin van Overijssel Geert Jansen ingehuurd als kwartiermaker om de doorontwikkeling van de regionale samen–werking verder vorm te geven. Op basis van zijn aanbevelingen heeft de Regio Noord-Veluwe zichzelf opgeheven en zijn de gemeenten een lichte samenwerkingsvorm gestart op enkele strategische onderwerpen van regionaal belang. Het programma Sterk Bestuur heeft deze doorontwikkeling gefaciliteerd door middel van een financiële bijdrage aan het onderzoek van de Kwartiermaker.

- *Doorontwikkeling samenwerking in Regio Achterhoek*
  De Regio Achterhoek is op dit moment bezig met een versterking van de regionale samenwerking. Het programma Sterk Bestuur heeft dit traject financieel ondersteund. Er wordt – mede vanuit de Gebiedsopgave Achterhoek – bekeken hoe de provincie in de toekomst kan participeren in deze regionale samenwerking.

- *Zutphen*
  De gemeente Zutphen heeft zich versterkt door middel van een focustraject. Met dit traject zijn opgaven scherp in beeld gebracht en een aanpak geformuleerd om samen met partners deze opgaven aan te pakken. In het verleden was Zutphen op de korte termijn en op zichzelf gericht. Nu zijn de grote opgaven voor de middel–grote stad scherper, met name de sociaale–conomische opgave komt prominent naar voren (veel inwoners met een uitkering). De gemeente wil kansen benutten zoals de binnenstad en de Cleantechopgave om de sociaaleconomische situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld: meer werk en wonen in de binnenstad. Bovendien wordt actief gewerkt aan de samenwerking met partners. We vinden het een goede stap van Zutphen om aan zichzelf te werken. De provincie heeft dit traject met menskracht en een financiële bijdrage actief ondersteund.

- *Ambtelijke fusie Druten-Wijchen*
  De gemeenten Druten en Wijchen zijn per 1 januari 2018 ambtelijk gefuseerd, waarbij één nieuwe werkorganisatie de beide gemeenten bedient. Om de start van deze ambtelijke fusie te bevorderen heeft de provincie dit proces ondersteund met een eenmalige bijdrage van €800.000.
  Wij zien deze ambtelijke fusie als een belangrijke stap in deze regio naar verdere versterking van de bestuurskracht in dit gebied. Beide gemeenten sluiten verdere stappen niet uit.

- *Nieuwe gemeente Zevenaar*
  De gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar zijn per 1 januari 2018 gefuseerd tot één nieuwe gemeente Zevenaar. De provincie heeft deze herindeling op verschillende manieren ondersteund, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Om de start van

de nieuwe gemeente te bevorderen hebben we een begrotingssubsidie van €3 miljoen beschikbaar gesteld, die wordt besteed aan de uitvoering van opgaven binnen de provinciale kerntaken.

- *Nieuwe gemeente West Betuwe*
  De gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal willen per 1 januari 2019 opgaan in de nieuw te vormen gemeente West Betuwe. De wet voor de samenvoeging van deze gemeenten ligt op het moment van schrijven ter behandeling voor aan de Tweede Kamer.
  We vinden deze stap een positieve ontwikkeling, we hebben dit herindelingsproces ambtelijk en bestuurlijk ondersteund. Daarnaast is door uw Staten een begrotingssubsidie beschikbaar gesteld van €3 miljoen euro, om een goede start van de nieuwe gemeente te bevorderen. Deze subsidie zal worden besteed aan projecten die binnen de provinciale kerntaken vallen.
  Vanuit het programma Leefbaarheid is €100.000 beschikbaar gesteld voor kernenonderzoek naar verbetering van lokale projecten die de leefbaarheid verbeteren.

- *Onderzoeken*
  We vinden het belangrijk dat discussies over bestuurs- en samenwerkingskracht worden voorzien van feitelijke informatie. We hebben daarom verschillende onderzoeken laten verrichten naar actuele thema's binnen de vraagstukken rondom bestuurskracht:
  - Gelderse netwerken (2016)
  - Succesfactoren regionale samenwerking (2017)
  - Ambtelijke fusies (2018)

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl

18 000 000