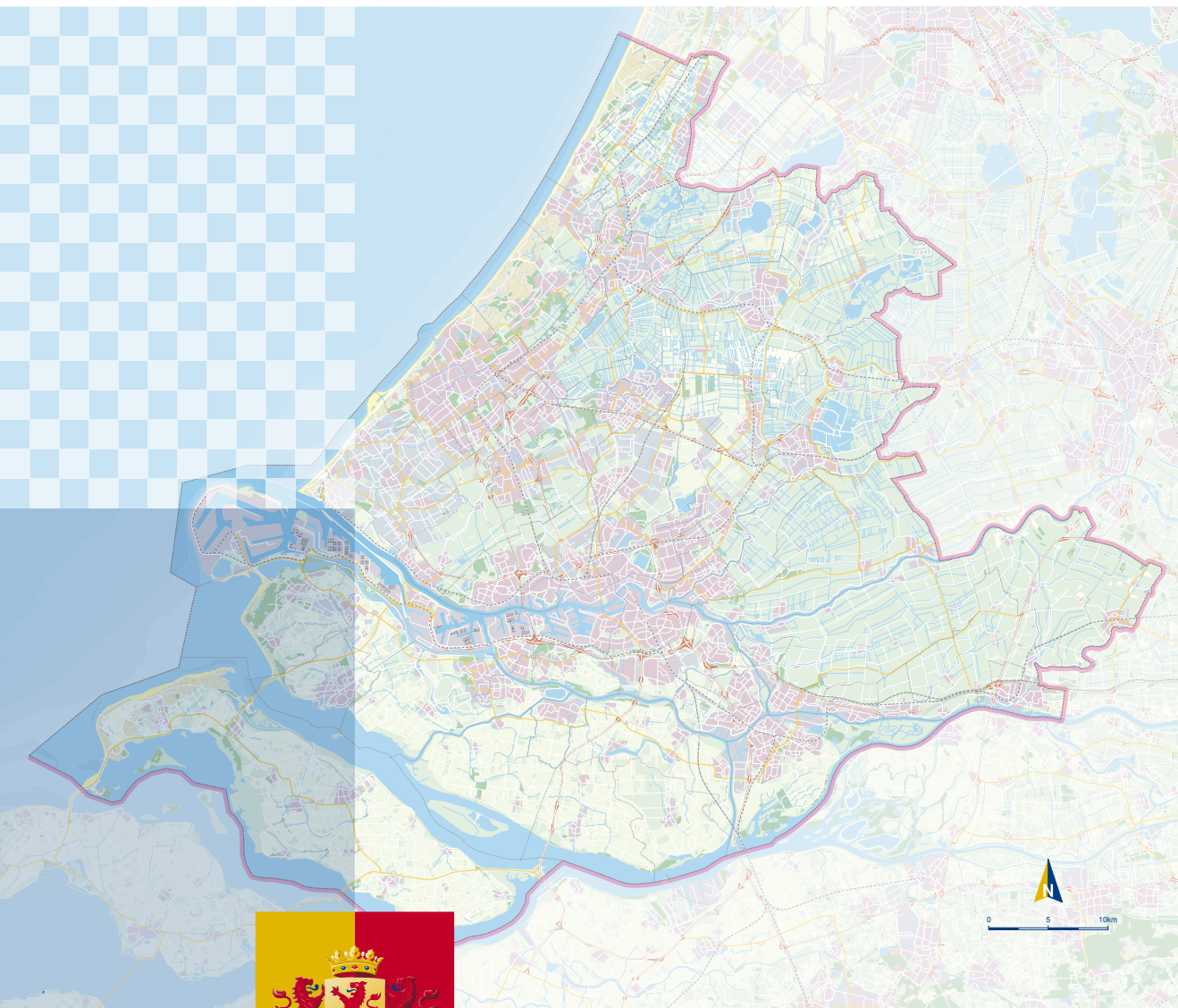


Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland

Tweede tussenrapportage



provincie **HOLLAND**
ZUID

December 2017

Inhoudsopgave

	Aanleiding	3
1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten Slimmer en Sterker Bestuur	6
2.1	Onze missie en visie	6
2.2	Onze uitgangspunten	7
2.3	Instrumentarium	9
3	Onderzoekslijnen	10
3.1	Onderzoekslijn A: Intergemeentelijke samenhang	10
3.2	Onderzoekslijn B: Bestuurskwaliteit	11
	3.2.1 Bestuurskwaliteit, ruimte en economie in samenhang	11
	3.2.2 Bestuurskwaliteit	13
3.3	Onderzoekslijn C: Ambtelijke fusies	14
3.4	Onderzoekslijn D: Samenwerking, kernenbeleid en democratie	15
	3.4.1 Effecten van de decentralisaties op intergemeentelijke samenwerking en democratische legitimiteit	16
	3.4.2 Kernenbeleid en participatie	17
	Vooruitblik	18
4	Rapportage per gebied	20
4.1	Holland-Rijnland	21
	4.1.1 Duin- en Bollenstreek	21
	4.1.2 Leidse regio	23
	4.1.3 Regio Rijn- en Veenstreek	25
4.2	Midden-Holland	26
4.3	Regio Rotterdam-Den Haag	27
	4.3.1 Haagse regio	29
	4.3.2 Rotterdamse regio	30
4.4	Zuid-Holland Zuid	33
	4.4.1 Drechtsteden	33
	4.4.2 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	35
	4.4.3 Goeree-Overflakkee	38
	4.4.4 Hoeksche Waard	38

Aanleiding

Dit is de tweede tussenrapportage waarin wij u berichten over de voortgang van het traject als uiteengezet in de [notitie Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland](#) die wij eind 2015 aan PS hebben verzonden. Net als de eind 2016 aan u verzonden [eerste tussenrapportage](#), bevat deze rapportage een terugblik op het afgelopen jaar en een vooruitblik op het komende jaar. Hierin betrekken wij:

- De in uw Statenvergadering van 3 februari 2016 aangenomen [motie 599](#); in deze motie spreken PS hun steun uit voor de in de notitie Slimmer en Sterker Bestuur uitgezette koers, instrumenten en rol van de provincie.
- De in uw Statenvergadering van 20 april 2016 aangenomen [motie 609](#); in deze motie spreken PS uit een krachtige voortzetting en intensivering van het regionaal beleid wenselijk te vinden, waarbij de opstelling en uitvoering van effectieve inhoudelijke agenda's voorop dient te staan.
- De in uw Statenvergadering van 22 februari 2017 aangenomen [motie 697](#); in deze motie dragen PS het college op om er bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op aan te dringen zelfstandig een gedegen afweging te maken ten aanzien van de provinciekeuze binnen het proces van de herindeling van gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, en hierbij de belangen van alle betrokkenen te betrekken.
- De in uw Statenvergadering van 22 maart 2017 aangenomen [motie 695](#); in deze motie roepen PS het college op om:
 - De ervaringen van de inwoners van de Hoeksche Waard over hun betrokkenheid bij de gesprekken over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard mee te nemen als lessen voor toekomstig beleid;
 - De gemeenten in de Hoeksche Waard te steunen bij het zo snel mogelijk betrekken hun inwoners bij de toekomst van de nieuwe gemeente en hun rol hierin; en
 - De gemeenten te helpen bij de vormgeving van de nieuwe gemeente en veel ruimte te bieden voor burgerparticipatie en betrokkenheid en eigenheid van kernen.
- Onze toezegging in de Statencommissie Bestuur en Middelen van 12 april 2017 om een evaluatieonderzoek uit te laten voeren naar ambtelijke fusies.
- De in uw Statenvergadering van 8 november 2017 aangenomen [motie 763](#); in deze motie verzoeken PS het college op om het kernenbeleid te agenderen bij gemeenten en belangengroeperingen, teneinde gezamenlijk te bezien in hoeverre het kernenbeleid inhoudelijk verbreed en versterkt kan worden.

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken: (1) Inleiding, (2) Uitgangspunten Slimmer en Sterker Bestuur, (3) Onderzoekslijnen en (4) Voortgangsrapportage per gebied.

1 Inleiding



De Provincie Zuid-Holland bestaat momenteel uit zestig gemeenten, waarvan er elf een herindelingsproces doorlopen¹. De verwachting is dat er per 1 januari 2019 nog 53 of 52 gemeenten zullen zijn, afhankelijk van of de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden onderdeel gaat uitmaken van de provincie Zuid-Holland of de provincie Utrecht.

Het jaar 2017 heeft voor bestuur en organisatie van de provincie Zuid-Holland in het teken gestaan van de verdere uitwerking en implementatie van onze sturingsfilosofie. De transitie naar opgavegericht werken heeft zijn neerslag gekregen in het op 11 oktober jl. met PS besproken [Koepelverhaal](#). Inmiddels wordt het opgavegericht werken volop in de praktijk gebracht, maar een ingrijpende transitie als deze kan onmogelijk van de ene op de andere dag geregeld zijn. Zowel bestuurlijk als ambtelijk kan het schuren – en dat is prima. Toch zijn de effecten van de transitie bij onze medewerkers en onze bestuurlijke en maatschappelijke partners nu al goed merkbaar. En de transitie wordt gewaardeerd: men ziet een provincie die meer van buiten naar binnen durft te denken en meer in termen van oplossingen dan belemmeringen wil handelen. Het [klanttevredenheids-onderzoek](#), het reputatieonderzoek en de diverse bestuurlijke gesprekken die dit jaar zijn gevoerd bevestigen dit beeld. De provinciesecretaris heeft in het kader van de transitie rond de zomer een gespreksronde gehouden met alle gemeentesecretarissen van onze zestig gemeenten. Daarbij is afgesproken elkaar wederzijds feedback te geven en leerprocessen te blijven stimuleren.

¹ Noordwijk en Noordwijkerhout (2 wordt 1); Giessenlanden en Molenwaard (2 wordt 1); Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (5 wordt 1); Leerdam, Vianen en Zederik (2 wordt 1 of 0, afhankelijk van toewijzing Vijfheerenlanden aan provincie Zuid-Holland of Utrecht).

Het spreekt vanzelf dat onze sturingsfilosofie doorwerkt naar de uitgangspunten en uitwerking van onze kerntaak op het terrein van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Vorig jaar hebben wij u uitgebreid bericht over de wijze waarop wij de discussie over de bestuurlijke toekomst in gebieden uitdrukkelijker koppelen aan de inhoudelijke vraagstukken die daar spelen. En over het logische gevolg, namelijk dat oplossingsrichtingen per gebied moeten worden bekeken en besproken en per gebied mogen – wellicht zelfs moeten – verschillen. In het vierde hoofdstuk van deze rapportage rapporteren wij over de voortgang in de diverse gebieden.

In de tussenrapportage over 2016 hebben wij u geïnformeerd over de onderzoekslijnen ‘intergemeentelijke connectiviteit’ en ‘bestuurskracht en samenwerking’. In 2017 hebt u enkele ondersteunende uitspraken gedaan over het belang meer inzicht te verkrijgen in de onderlinge samenhang tussen gemeenten, over de effectiviteit van ambtelijke fusies en over de implicaties van de decentralisaties voor de intergemeentelijke samenwerking. In het derde hoofdstuk van deze rapportage geven wij u inzicht in de voortgang die wij hebben gemaakt met betrekking tot de diverse onderzoekslijnen.

De transitie naar opgavegericht werken en de sturingsprincipes die daar bij horen hebben ook implicaties voor de uitgangspunten van Slimmer en Sterker Bestuur als zodanig. In hoofdstuk 2 van deze rapportage gaan wij nader in op onze missie, visie en de uitgangspunten.

2 Uitgangspunten Slimmer en Sterker Bestuur

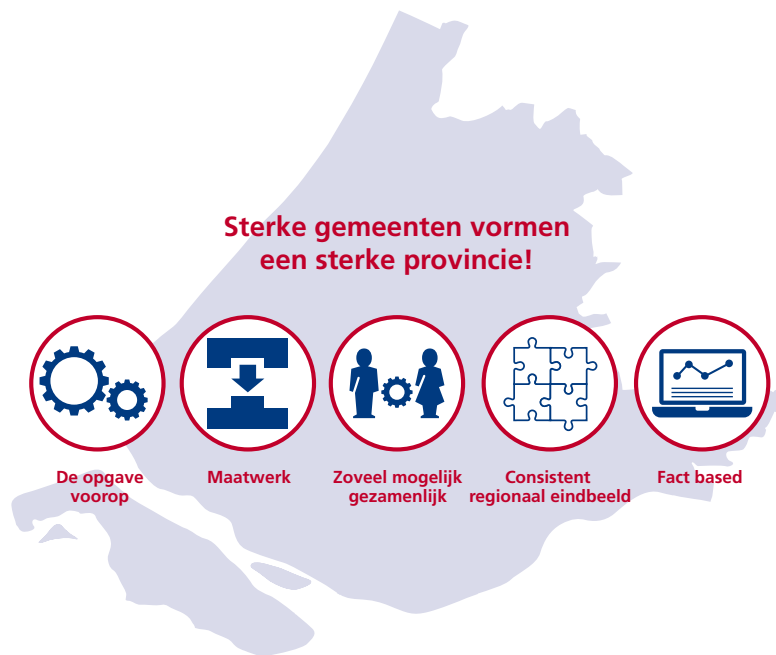


2.1 Onze missie en visie

De provincie Zuid-Holland heeft een stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Deze kerntaak is oud en vanzelfsprekend, want gebaseerd op de Grondwet van 1848 en vastgelegd in organieke en generieke wetgeving als de Provinciewet en Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Oud en vanzelfsprekend, maar niet onveranderlijk. De wijze waarop deze taak wordt uitgevoerd, verandert met de tijd. Anno 2017 is het onze missie om bij te dragen aan het creëren en in stand houden van een krachtig openbaar bestuur in Zuid-Holland. Sterke gemeenten vormen immers een sterke provincie. Samen met die gemeenten werken wij aan hun vermogen om, nu en in de toekomst:

- Wettelijke taken goed uit te voeren;
- Maatschappelijke opgaven te realiseren, zelfstandig en in samenwerkingsverband;
- Een krachtige partner te zijn voor andere overheden, ondernemers, het maatschappelijk middenveld en inwoners.

Wij hanteren hierbij vijf uitgangspunten, namelijk: 'de opgave voorop', 'maatwerk', 'zoveel mogelijk gezamenlijk', 'consistent regionaal eindbeeld' en 'fact based'. In de volgende paragraaf lichten wij deze uitgangspunten toe.



Uitgangspunten Slimmer en Sterker Bestuur

2.2 Onze Uitgangspunten

Opgave voorop

Maatschappelijke opgaven zijn het vertrekpunt van het provinciaal handelen. Deze opgaven liggen met name in de domeinen wonen, mobiliteit, economie, klimaat en energie. Wij gaan ervan uit dat ook gemeenten hun maatschappelijke opgaven voorop zetten en dat zij – hetzij zelfstandig, hetzij in samenwerkingsverband – deze opgaven weten te realiseren. Ook verwachten wij van gemeenten dat zij op een positieve wijze samenwerken met partijen om hen heen (bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld, inwoners, andere overheden). De bestuurlijke inrichting moet de aanpak van de leidende opgaven ondersteunen en passen bij de ruimtelijke en sociaal-economische verwevenheid van gebieden.

Maatwerk

In de notitie Slimmer en Sterker Bestuur hanteerden wij als uitgangspunt ‘Verbindingen tussen stad en land: geen samenwerking en herindeling met de rug naar de stad’. Met de transitie naar opgavegericht werken waarbij de maatschappelijke opgaven en inhoudelijke vraagstukken leidend zijn geworden voor ons handelen, is dit uitgangspunt in een ander perspectief komen te staan. In alle gevallen van samenwerking en herindeling is maatwerk geboden, waarbij we de bestuurlijke inrichting zoveel mogelijk ten dienste stellen van de leidende opgaven en de ruimtelijke en sociaal-economische verwevenheid van gebieden. Die verwevenheid hebben we laten onderzoeken door professor Tordoir (zie verder onder paragraaf 3.1 en 3.2). De onderzoeksresultaten gebruiken wij om de discussies over samenwerking en herindeling in gebieden met objectieve data te voeden. Ons uitgangspunt is dat wij ‘maatwerk bieden, waarbij de bestuurlijke inrichting ten dienste staat van de inhoudelijke opgaven en de ruimtelijke en sociaal-economische verwevenheid van het gebied’. Het verbinden van stad en land kan hier een onderdeel van zijn als de maatschappelijke opgaven hierom vragen.

Zoveel mogelijk gezamenlijk op weg naar een consistent regionaal eindbeeld

We willen als provincie zoveel mogelijk samen optrekken met gemeenten die een proces van ontwikkeling doormaken. Nu zien we vaak dat gemeenten al een heel proces hebben doorlopen wanneer de provincie er dan, als mosterd na de maaltijd, iets over moet vinden. In dat geval ontstaat per definitie de spagaat tussen enerzijds het respect dat de provincie moet – en wil – hebben voor zo’n proces van onderop, en anderzijds de verantwoordelijkheid die de provincie heeft voor de gevolgen van dat proces voor de omgeving en de regio. De gang van zaken zoals we die de afgelopen jaren hebben gezien in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden maakt die spagaat als voorbeeld glashelder. Achteraf gezien krijgt de provincie het verwijt het proces van onderop te veel vrijheid te hebben gelaten en te weinig ‘de regie’ te hebben genomen, maar de betrokken gemeenten eisten de ruimte hun initiatieven ‘van onderop’ gestalte te geven – en kregen die ruimte ook. Voor provinciale regie was slechts bij een enkele gemeente enig draagvlak. Door vanaf het begin aan tafel te zitten om de gemeenten te helpen én om de belangen van de omgeving te borgen, willen wij een dergelijke situatie in de toekomst voorkomen. Waar initiatieven van gemeenten ‘van onderop’ aantoonbaar niet bijdragen aan een consistent regionaal eindbeeld – of waar dat eindbeeld onvoldoende aanwezig is – zullen wij onze verantwoordelijkheid dan ook krachtig oppakken.

Zoveel mogelijk gezamenlijk

Gezamenlijke taakuitvoering door en afstemming tussen gemeenten, bijvoorbeeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, vindt vrijwel altijd plaats op vrijwillige basis en dus ‘van onderop’. Ook een gemeentelijke herindeling vindt – aldus het beleidskader van BZK – ‘bij voorkeur van onderop’ plaats². Gemeenten interpreteren het begrip ‘van onderop’ vaak als de vrijheid om de discussie over de bestuurlijke toekomst vooral intern en met elkaar te voeren. Meestal is de provincie pas welkom als de betrokken colleges en raden al een eigen besluitvormingsproces hebben doorlopen en er al een uitkomst ligt – of juist niet. Op dat moment is er eigenlijk sprake van een *fait accompli*, waarbij alternatieven of andere oplossingsrichtingen al zijn afgesneden. De procesgang die in de regio’s Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Hoeksche Waard is doorlopen en de recente ontwikkelingen in de Leidse regio laten zien dat een intergemeentelijk proces ‘van onderop’ niet altijd leidt tot een bevredigend resultaat.

Aan de andere kant vinden wij de ruimte die de Wet arhi ons biedt om als provincie ‘van bovenaf’ een herindelingsproces te starten, minder passen bij onze huidige rolopvatting en daardoor suboptimaal.

Wij stellen u dan ook voor ons college te steunen in ons streven om in de discussie over de bestuurlijke toekomst niet meer te spreken over ‘van onderop’ of ‘van bovenaf’, maar de gewenste procesgang te benoemen als ‘zoveel mogelijk gezamenlijk’.

Wat ons betreft is de provincie van meet af aan als gesprekspartner betrokken bij de dialoog tussen en binnen gemeenten. Daarin zullen wij vanaf het begin onze eigen inzet en voorwaarden naar voren brengen, waaronder in elk geval de zorg voor een consistent regionaal eindbeeld (zie kader). Een dergelijke opstelling is ook in lijn met de aanbevelingen van adviseur Geert Jansen in het herindelingsproces Vijfheerenlanden en de opvattingen van het nieuwe kabinet over gemeentelijke herindelingen. In het [Regeerakkoord](#) schrijft het kabinet dat hoewel blauwdrukken van bovenaf niet werken, het proces helemaal van onderop laten komen ook niet altijd een optimaal resultaat oplevert. Het vindt het gewenst dat provincies een herindelingsprocedure starten voor die gemeenten die langjarig en

in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken. Wat ons college betreft starten we zo’n proces gezamenlijk met gemeenten. Echter, indien door gemeenten onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, voeren wij regie op het proces om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het bestuur op orde is en blijft.

De maatschappelijke dynamiek vraagt om een alerte en lerende overheid die de energie en het oplossend vermogen uit de samenleving weet in te zetten. Een aanpak met

² Overigens is in recente wetsvoorstellen gebleken dat het ministerie van BZK ook provinciale initiatieven tot herindeling beschouwd als ‘van onderop’. Bezien vanuit het Rijk is dat een logische interpretatie.

standaardoplossingen en vaste procedures werkt niet. ‘Zoveel mogelijk gezamenlijk’ is dan ook een aanpak die vraagt om maatwerk. Dat betekent ruimte laten voor verschil, experimenteren en leren omgaan met onzekerheid. Per proces en situatie willen we in overleg met elkaar op zoek naar de beste vorm van samenwerking.

Consistent regionaal eindbeeld

Het uitgangspunt ‘zoveel mogelijk gezamenlijk’ is dus in de praktijk voor de provincie een voorwaarde gebleken om adequaat invulling te kunnen geven aan haar verantwoordelijkheid voor een consistent regionaal eindbeeld. Wanneer de provincie vanaf het begin gesprekspartner is voor gemeenten, kunnen wij ook vanaf het begin het aspect van het regionale eindbeeld in de dialoog inbrengen. Dat voorkomt dat de provincie in haar formele zienswijze achteraf uitspraken moet doen over het regionale eindbeeld van een proces dat volledig ‘van onderop’ vorm en inhoud heeft gekregen.

Fact based

We baseren ons als het gaat over de bestuurlijke inrichting en de kwaliteit van het openbaar bestuur niet alleen op maatschappelijke opgaven en inhoudelijke vraagstukken, maar ook op feitelijke inzichten en empirische gegevens. We hebben daartoe, mede op basis van de door u geuite wensen, vier onderzoekslijnen ontwikkeld: intergemeentelijke samenwerking, bestuurskwaliteit, ambtelijke fusies en samenwerking, kernen-beleid en democratie. In hoofdstuk 3 zijn deze onderzoekslijnen verder uitgewerkt.

2.3 Instrumentarium

Wij werken met gemeenten samen aan het versterken van hun vermogen om, nu en in de toekomst, hun wettelijke taken goed uit te voeren, maatschappelijke opgaven te realiseren en een krachtige partner te zijn voor andere overheden, ondernemers, het maatschappelijk middenveld en inwoners. Hiervoor zetten wij een breed scala van zowel zachte als harde instrumenten in. We onderhouden een krachtig netwerk in alle gebieden van Zuid-Holland. Hierdoor zijn we goed geïnformeerd en weten we wat er speelt in de regio's. In gebieden waar de inhoudelijke regionale opgaven niet van de grond komen en we vermoeden dat de bestuurlijke verhoudingen daarbij een rol spelen, gaan wij het gesprek aan. We werken actief samen met andere overheden, kennisinstellingen, maatschappelijk middenveld en ondernemers en helpen waar nodig de verbanden te leggen. Ook laten we onderzoek doen naar bestuurskundige dilemma's. De verschillende onderzoekslijnen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Bovendien kunnen gemeenten en samenwerkingsverbanden gebruik maken van onze subsidieregeling. De huidige Subsidieregeling bevorderen intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland is op 1 april 2017 in werking getreden en heeft een looptijd tot 1 januari 2020. Bij het opstellen van de subsidieregeling zijn de inzichten uit de in het najaar van 2016 gehouden evaluatie meegenomen. Dit heeft geleid tot het opnemen van een evaluerend, afrondend gesprek na de beëindiging van de subsidieactiviteiten in de regeling. In 2017 zijn subsidies toegekend aan de regio Midden-Holland voor het project ‘Evaluatie intergemeentelijke samenwerking regio Midden-Holland’ en aan de Leidse regio voor het project ‘Bepalen vorm van samenwerking voor Leidse regio’. Tevens is een subsidieverzoek ontvangen uit de Drechtsteden voor het project ‘Onderzoek Toekomst regionale samenwerking in Zuid-Holland Zuid en Drechtsteden’. Eind 2017 is in positieve zin op dit verzoek beslist. Tot slot zetten wij wettelijke instrumenten (zoals de Wet arhi) in wanneer andere opties voor noodzakelijke verbetering van bestuurskwaliteit uitgeput zijn.

3 Onderzoekslijnen



We baseren ons als het gaat over de bestuurlijke inrichting en de kwaliteit van het openbaar bestuur niet alleen op maatschappelijke opgaven en inhoudelijke vraagstukken, maar ook op feitelijke inzichten en empirische gegevens. Wij vinden het belangrijk om te kunnen bijdragen aan nationale discussies over ontwikkelingen in het openbaar bestuur, zoals intergemeentelijke samenwerking en nieuwe vormen van democratie. We hebben, ook op basis van de door u geuite wensen, vier onderzoekslijnen ontwikkeld:

- A. Intergemeentelijke samenhang
- B. Bestuurskwaliteit
- C. Ambtelijke fusies
- D. Samenwerking en democratie

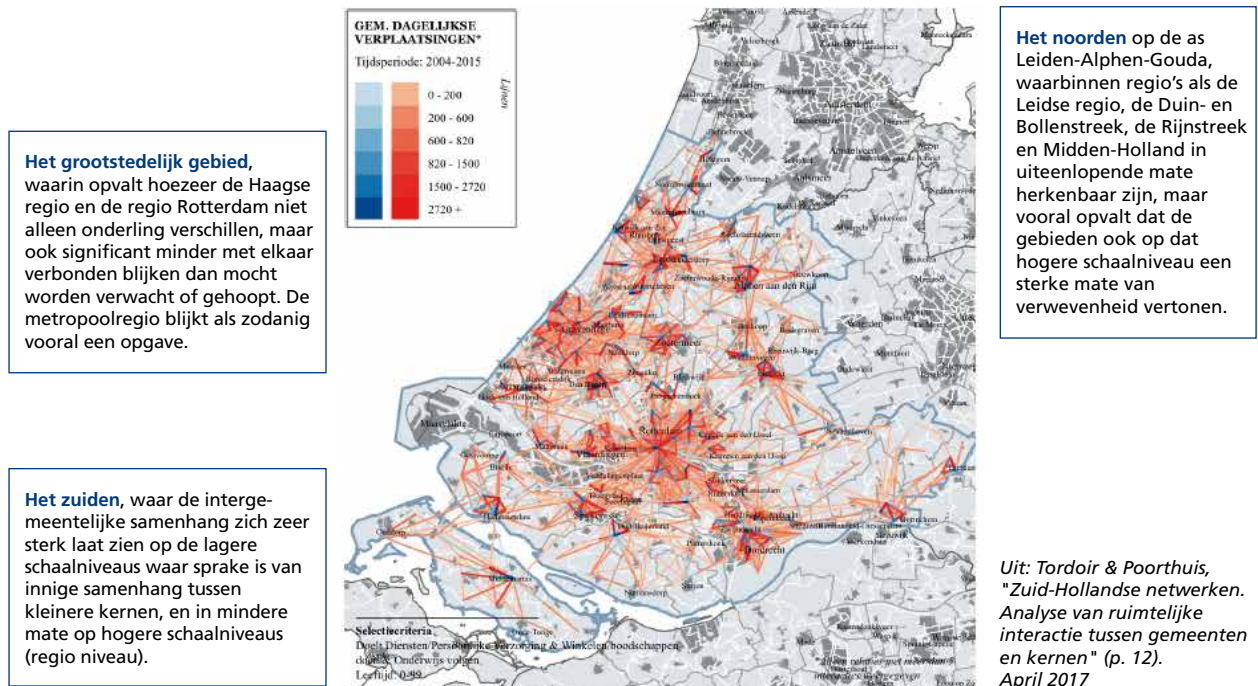
In dit hoofdstuk schetsen wij de voortgang op deze onderzoekslijnen, die alle vier in 2018 worden afgerond. Tevens kijken wij vooruit naar het Bestuurdersdiscours van 2018.

3.1 Onderzoekslijn A: Intergemeentelijke samenhang

In de notitie Slimmer en Sterker Bestuur en in de eerste tussenrapportage hebben wij uitgesproken behoefte te hebben aan meer empirisch inzicht in de feitelijke samenhang tussen gemeenten en gebieden in onze provincie. Wij zijn hierin ondersteund door [motie 599](#) vanuit uw Staten. Deze behoefte is toegenomen naar aanleiding van onder meer de casus Vijfheerenlanden, waar dat inzicht in de samenhang pas duidelijk werd nadat de betrokken gemeenten het voornemen tot samengaan hadden

uitgesproken³. In april 2017 hebben Tordoir & Poorthuis in onze opdracht het onderzoeksrapport [Zuid-Hollandse netwerken: analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen](#) uitgebracht. Het rapport biedt provincie en gemeenten van Zuid-Holland inzicht in ruimtelijke samenhangen op verschillende terreinen en schaalniveaus en in verplaatsingen, migraties en verzorgingsstromen binnen en tussen gebieden. Op 17 mei 2017 is het rapport gepresenteerd in de Statencommissie Bestuur en Middelen.

De volgende afbeelding vat de hoofdconclusie van het onderzoek kort samen. In hoofdstuk 4 wordt op de deelconclusies over de verschillende gebieden ingegaan.



Diverse (sub)regio's hebben Tordoir & Poorthuis gevraagd de bevindingen van het onderzoek te presenteren en/of voor hun regio te verdiepen. Ook in bestuurlijke en ambtelijke gesprekken tussen provincie en regio is het rapport regelmatig aan de orde geweest. Bij het opstellen van gebiedsagenda's vormt het rapport inmiddels standaard één van de inhoudelijke uitgangspunten.

Het onderzoeksresultaat biedt gemeenten een duidelijk beeld of en in welke mate zij op verschillende terreinen iets met elkaar delen. Dit is zeer waardevol waar het gaat over de bestuurlijke toekomst van een gemeente of een gebied. Tegelijkertijd is het belangrijk te beseffen dat ruimtelijke samenhang niet de enige afweging is binnen discussies over dit onderwerp: ook andere feiten én emoties zijn van belang.

3.2 Onderzoekslijn B: Bestuurskwaliteit

3.2.1 Bestuurskwaliteit, ruimte en economie in samenhang

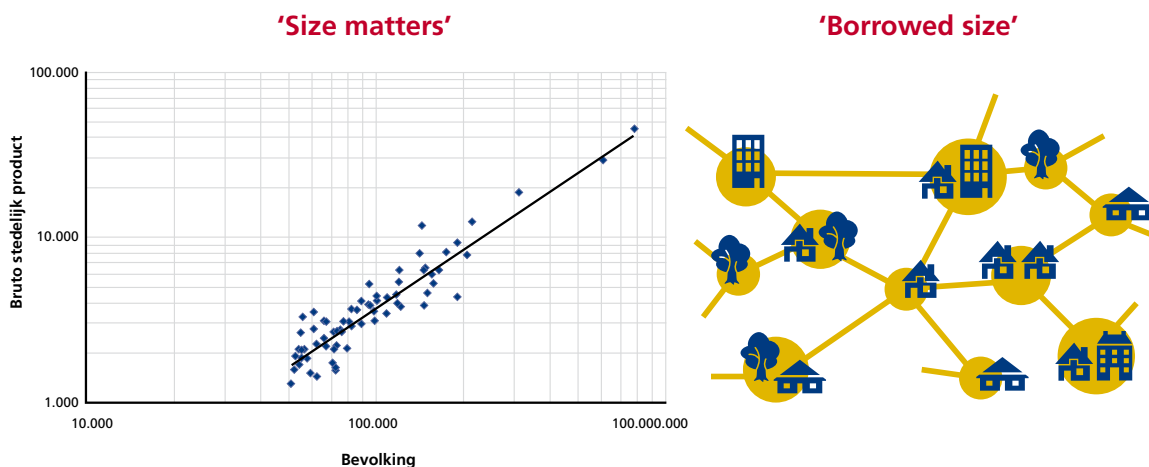
Professor Tordoir kenmerkt onze provincie als het in ruimtelijk-economisch opzicht meest 'heterogene' gebied van Nederland. Nergens zijn de verschillen binnen een provincie, en dan echt op alle schaalniveaus (dus ook binnen regio's en gemeenten), zo groot. Dat roept de vraag op wat de bestuurlijke implicaties zijn van die verschillen.

³ Uit de zgn. 'Quick-scan', op ons verzoek uitgevoerd door Peter Louter i.s.m. Think Public (maart 2015), bleek al dat er sprake was van opvallend weinig daadwerkelijke connectiviteit tussen betrokken gemeenten en van wezenlijk verschillende regionale en provinciale oriëntaties. Deze bevindingen worden door het rapport van Tordoir c.s. gevalideerd.

Zijn ruimtelijk-economische verschillen binnen bestuurlijke eenheden als regio's en gemeenten contraproductief, of juist niet? Deze vragen zijn ook aan de orde geweest bij het Bestuurdersdiscours van november 2016 en in de Statencommissie Bestuur en Middelen van 17 mei 2017.

In september 2015 heeft professor Van Raan (Universiteit Leiden) de Statencommissie Bestuur en Middelen op de hoogte gesteld van zijn bevindingen over het verband tussen enerzijds de economische prestaties van een gebied en anderzijds de mate waarin dat gebied als bestuurlijke eenheid optreedt. Zijn onderzoek onderschrijft voor Nederland de resultaten van onderzoek uit o.a. de Verenigde Staten en van de OESO, waaruit blijkt dat er sprake is van een toename in economisch succes van een gebied naarmate het aantal bestuurlijke eenheden afneemt ('size matters'). Eenvoudig gezegd: het gaat economisch beter als er minder bestuurslagen zijn.

Professor Van Oort (Erasmus Universiteit) heeft in aanvulling op Van Raan laten zien hoe steden ook schaalvoordelen kunnen ondervinden van bestuurlijke en economische diversiteit. Steden kunnen onder bepaalde voorwaarden elkaars schaal benutten ('borrowed size') en moeten in dat geval juist géén bestuurlijke eenheid te vormen. Delft bijvoorbeeld ontleent 'borrowed size' aan Den Haag en Rotterdam, maar had wellicht niet kunnen uitgroeien tot de krachtige stad die het nu is als het onderdeel van één van die steden had gevormd. Eenvoudig gezegd: het gaat economisch beter als steden elkaars krachten benutten (en elkaar niet beconcurreren).



De combinatie van de onderzoeksresultaten van Tordoir, Van Raan en Van Oort leidt tot de vraag in welke mate de ruimtelijke structuur van gebieden, hun economische prestaties en de bestuurlijke inrichting met elkaar samenhangen. Wat zijn de knoppen waar het openbaar bestuur aan zou kunnen draaien? Internationaal gezien staat het wetenschappelijk onderzoek over deze relaties nog in de kinderschoenen. Wij hebben de drie genoemde hoogleraren bereid gevonden om in samenwerking met economisch onderzoeksbureau Decisio vervolgonderzoek te doen naar precies deze relaties. De betrokkenen onderzoekers beschouwen dit onderzoek – net als wijzelf – als ambitieus en baanbrekend, maar ook complex, want de wetenschappers begeven zich deels op nog niet begane paden.

In [deze video](#) licht professor Tordoir het onderzoek toe.

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te bieden in de mate waarin de bestuurlijke kwaliteit van gemeenten en regio's in Zuid-Holland (mede) wordt bepaald door de ruimtelijke structuur en het economisch succes. Dit inzicht kan gemeenten en regio's helpen bij het versterken van hun positie. Bovendien helpt het ons als provincie bij het invullen van onze stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Wij verwachten de resultaten van het onderzoek rond de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 te presenteren, zodat de nieuw te vormen colleges van B&W er hun voordeel mee kunnen doen. Uiteraard ontvangen uw Staten dit eindrapport.

3.2.2 Bestuurskwaliteit

In de notitie Slimmer en Sterker Bestuur hebben wij expliciet de vraag gesteld of naar hedendaagse inzichten de kwaliteit van het openbaar bestuur nog gerelateerd kan worden aan het begrip 'bestuurskracht'. Deze vraag heeft ook centraal gestaan tijdens het Bestuurdersdiscours van november 2016. In 2017 hebben wij de dialoog hierover voortgezet met gemeentebestuurders, wetenschappers, op dit gebied actieve onderzoeksbureaus, onze collega-provincies, het ministerie van BZK en de koepels.

Als het gaat over bestuurskwaliteit en bestuurskracht is er zowel in theorie als in praktijk sprake van een bijzonder grote diversiteit. Gemeenten laten op verschillende wijzen en in verschillende frequentie onderzoek doen naar hun eigen prestaties. Er zijn echter ook gemeenten die al jaren op geen enkele manier inzicht hebben verkregen in hun bestuurlijk functioneren. De onderzoeksbureaus die dergelijke studies uitvoeren, verschillen fors in hun vraagstelling, focus en methodiek, waardoor de vergelijkbaarheid van de resultaten zeer gering is. En de betrokken wetenschappers erkennen dat er op wezenlijke onderdelen ook tussen hen onderling minstens sprake is van nuanceverschillen als het gaat om de definitie van bestuurskwaliteit en de meetbaarheid ervan.

Alle gesprekspartners erkennen overigens dat de relevantie van de klassieke beleidscyclus is afgenomen in een tijd waarin samenwerking in netwerken de boventoon voert. De vraagstukken waar gemeenten voor staan, zijn in hun onderlinge samenhang complex. Het netwerk van externe partners en intern betrokkenen waar de gemeente mee te maken heeft is evenzeer complex. De bestuurskwaliteit van een gemeente is in grote mate afhankelijk van de manier waarop een gemeente in dergelijke netwerken kan opereren.

De provincie Zuid-Holland is systeemverantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur op het eigen grondgebied. Dit is één van de provinciale kerntaken. De vraag is of wij naar het oordeel van Provinciale Staten voldoende op feiten gebaseerd inzicht hebben in die kwaliteit. Wij kunnen ons voorstellen dat de betrokken overheden – gemeenten, provincies en Rijk – vanuit de huidige transitieperiode te zijner tijd tot een gedeeld beeld komen over de aspecten die in een kwaliteitsbeoordeling van het openbaar bestuur minimaal dienen te zijn opgenomen, de methoden om dit inzichtelijk te maken en de frequentie waarin zij deze beoordelingen laten plaatsvinden. Gegeven het gebrek aan consensus is een dergelijk gedeeld beeld er op landelijk niveau vooralsnog niet. Door onder andere het Decisio onderzoek (zie paragraaf 3.2.1) proberen wij meer inzicht te krijgen in de relatie tussen enerzijds regionale samenhang en anderzijds de bestuurlijke kwaliteit in de regio's. Komend jaar zullen wij aan de hand van deze inzichten de mogelijkheden om bestuurlijke kwaliteit te meten verder uitdiepen. Gemeentebesturen beslissen uiteindelijk zelf over of en zo ja, hoe, zij inzicht willen krijgen in de kwaliteit van het eigen functioneren, maar de provincie kan de discussie over bestuurlijke kwaliteit wel initiëren, stimuleren en faciliteren. Deze onderzoekslijn is erop gericht handvatten te geven voor deze discussie.

3.3 Onderzoekslijn C: Ambtelijke fusies

Dit jaar bestaat het concept van de ambtelijke fusie tien jaar in de praktijk van het openbaar bestuur. Binnen de provincie Zuid-Holland kennen wij de ambtelijke fusieorganisaties Werkorganisatie Duivenvoorde (Voorschoten en Wassenaar, sinds 2013), BAR-organisatie (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, sinds 2014) en HLT Samen (Hillegom, Lisse en Teylingen, sinds 2017). Zederik, Leerdam en Vianen bereiden een ambtelijke fusie voor per 1 januari 2018, als voorloper op de bestuurlijke fusie. De BHW-gemeenten (Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne) bereiden een ambtelijke fusie per 1 januari 2019 voor.

Uw Statencommissie Bestuur en Middelen heeft in april 2017 gevraagd om een evaluatieonderzoek naar ambtelijke fusies. Daarbij is aandacht gevraagd voor het scherper en beter meetbaar formuleren van de doelen van samenwerking bij een ambtelijke fusie, zoals een versterkte regionale positie.

Op 29 augustus 2017 heeft gedeputeerde Van der Sande u [geïnformeerd](#) over de resultaten van eerdere evaluaties van ambtelijke fusies en onze onderzoekslijn ambtelijke fusies.

In opdracht van de provincies Zuid-Holland en Gelderland is Berenschot gevraagd om een onderzoek te doen naar ambtelijke fusies en daarin de volgende hoofdvragen te beantwoorden:

- In hoeverre levert een ambtelijke fusie een bijdrage aan het versterken van het lokale bestuur? Een belangrijke deelvraag hierbij luidt: is het een stabiele eindoplossing of een tussenstap?
- Hoe kan de provinciale rol bij ambtelijke fusies worden ingevuld, welke instrumenten kan de provincie benutten en welke indicatoren zijn inzetbaar bij toetsing van een ambtelijke fusie?

Hiertoe heeft Berenschot zes cases van bestaande ambtelijke fusies in Nederland nader onderzocht, waaronder de Werkorganisatie Duivenvoorde en de BAR-organisatie. Ook worden er twee cases onderzocht waarbij het voornemen aanwezig was een ambtelijke fusie te realiseren, maar uiteindelijk besloten is de effectuering niet te laten plaatsvinden. Berenschot betreft in het onderzoek vier universiteiten (Universiteit Tilburg, VU Amsterdam, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit).

Een aantal opmerkelijke bevindingen uit het feitenonderzoek zijn:

- Bij de start wordt een ambtelijke fusie primair als een ambtelijk traject gezien, sterk gericht op positieve effecten op kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit;
- Wanneer een ambtelijke fusie eenmaal operationeel is, worden de bestuurlijke aspecten beter zichtbaar (versterking regionale positie, behoefte aan/effect van harmonisatie);
- Ook politiek wordt de ambtelijke fusie dan steeds opnieuw geagendeerd, i.v.m. de behandeling van rapportages en begrotingen van de gemeenschappelijke regeling. De relatie met de ambtelijke fusieorganisatie verschuift van ‘onze organisatie’ naar ‘organisatie op afstand’;
- De effecten van een ambtelijke fusie krijgen een krachtige impuls bij een sterke mate van harmonisatie en standaardisatie. Tegelijkertijd wordt dit politiek/bestuurlijk vaak gevoeld als een inbreuk op de eigenheid van de deelnemende gemeenten;
- De perceptie bij de start is bijna altijd te positief. Negatieve effecten worden enigszins gebagatelliseerd. Politiek/bestuurlijk omdat de aandacht en energie bij de “deal-making” zit (het tot stand komen van de fusie) en top-ambtelijk vanuit een te positieve grondhouding en het gevoel dat zo’n positieve grondhouding helpt in het veranderproces. De eerste fase kost veel energie en geld, en bestaat veelal uit een stapeling van veranderprocessen;

- De governance is een belangrijk aandachts- en discussiepunt, met name of de leiding van de gezamenlijke organisatie door een eigen directeur of door de gemeentesecretarissen wordt ingevuld;
- Tot slot is de legitimiteit van een ambtelijke fusie (in de fase voorafgaand aan de fusie en wanneer de organisatie operationeel is) het grootst bij de kleinere deelnemende gemeenten.

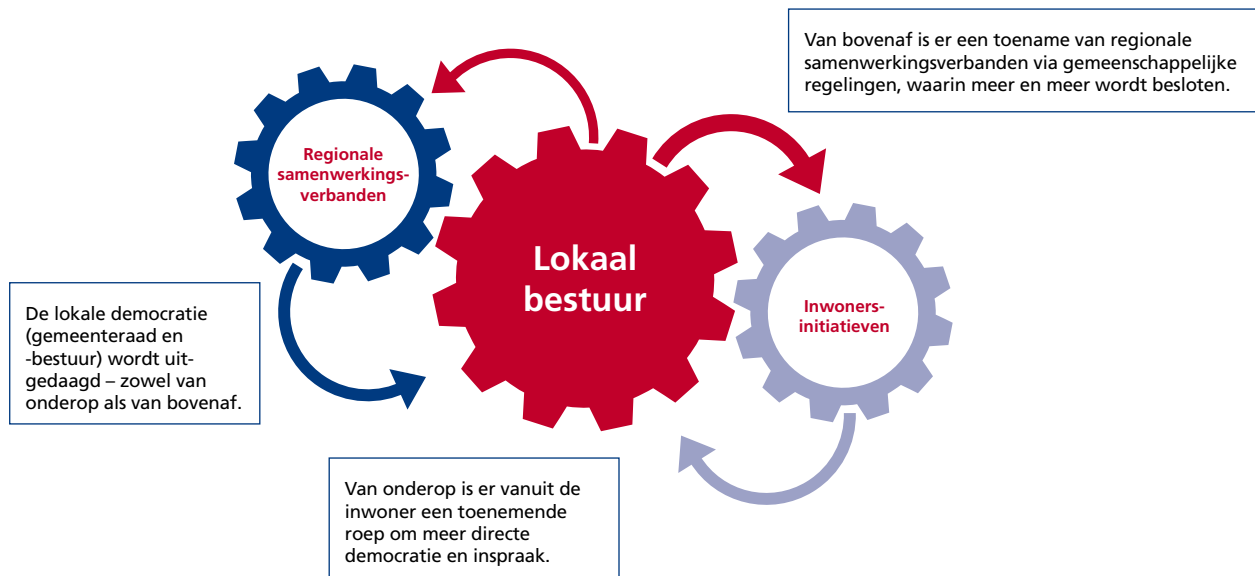
Het definitieve onderzoeksrapport van Berenschot wordt in januari 2018 aan uw Staten aangeboden.

3.4 Onderzoekslijn D: Samenwerking, kernenbeleid en democratie

In de notitie Slimmer en Sterker Bestuur onderkennen wij twee belangrijke ontwikkelingen die effect hebben op de positie van gemeenten. Ten eerste is er sprake van toenemende regionalisering. Maatschappelijke opgaven manifesteren zich in toenemende mate op het schaalniveau van de regio en gemeenten zoeken dan ook steeds vaker in regionaal verband naar oplossingen voor deze vraagstukken. Zo hebben de decentralisaties in het sociaal domein mede tot een toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen geleid. Hierdoor ervaren niet alleen raadsleden, maar ook burgemeesters en wethouders een gebrek aan inhoudelijk debat en een beperkte greep op de ontstane situatie. Een tweede ontwikkeling is de opkomst van participatieve en directe vormen van democratie. De Nederlandse overheid besteedt sinds enige jaren nadrukkelijk aandacht aan de vernieuwing van de democratie en de verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Deze ontwikkelingen worden ook geconstateerd door het [Sociaal en Cultureel Planbureau](#), het [ministerie van BZK](#) en de [Raad voor Openbaar Bestuur](#). Zij stellen dat de (lokale) democratie zowel van onderaf door een roep om meer directe democratie en inspraak, als van bovenaf door een toename van regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgedaagd. Ook in het in oktober jl. gepresenteerde regeerakkoord wordt aan beide onderwerpen expliciet aandacht geschonken.

“De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen.” (Uit: Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de Toekomst’ (2017))

“Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.” (Uit: Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de Toekomst’ (2017))



Uw Staten hebben op verschillende wijzen uw belangstelling voor deze ontwikkelingen getoond, zoals in de discussies in uw vergaderingen over de samenwerking in diverse regio's. Uw aandacht voor de betrokkenheid van inwoners komt onder andere terug in uw besluit om een ondersteuningscommissie Omgevingsbeleid in te stellen waarin veel aandacht is voor participatie, in [motie 695](#), waarin u het belang onderstreept van burgerparticipatie en de betrokkenheid van de kernen bij de herindeling van de Hoeksche Waard, en in [motie 763](#), waarin u het belang van participatie van inwoners bij het kernenbeleid benadrukt. Bovendien hebben vertegenwoordigers van GS en PS in juni en juli 2017 op initiatief van uw Staten diepgaand van gedachten gewisseld met onder meer de hoogleraren Cohen en Voermans van de Thorbeckeleerstoel (Universiteit Leiden) over de vraag in hoeverre de positie van de vertegenwoordigende lichamen (gemeenteraden en Provinciale Staten) door interbestuurlijke samenwerking – vooral in de vorm van regionale gemeenschappelijke regelingen – onder druk komt te staan.

Mede naar aanleiding van de toegenomen en toenemende zorg onder leden van Provinciale Staten en gemeenteraden over de verschillende verschijningsvormen van – vooral grootstedelijke – regionale samenwerking, hebben wij professor Teisman (Erasmus Universiteit, Bestuurskunde) en professor Voermans (Universiteit Leiden, Staats- en Bestuursrecht) verzocht te reflecteren op (metropool) regionale samenwerking. Welke verschillende verschijningsvormen zien zij en hoe zijn deze te duiden en te begrijpen? Hoe kunnen provincies en gemeenten omgaan met het toenemend belang van de regio als bestuurlijke handelingsruimte?

De professoren hebben naar onze mening een rijk en waardevol essay geschreven, waarbij de combinatie van bestuurskundige en bestuursrechtelijke inzichten meerwaarde biedt. Belangrijke constatering is dat het succes van samenwerking in (groot) stedelijke gebieden afhangt van de cultuur van samenwerking (voorbij het eigenbelang) en het vermogen om voor ieder vraagstuk op verschillende momenten in verschillende verbanden samen te werken. Erkend wordt dat de positie van de vertegenwoordigende lichamen in de noodzakelijke netwerksamenwerking op diverse regionale schaalniveaus van grote importantie is. Wij benadrukken dat het essay het debat over samenwerking in (metropool)regio's moet stimuleren en dat het geen standpunt van Gedeputeerde Staten betreft. Het essay wordt u tegelijkertijd met deze tussenrapportage aangeboden.

Binnen de onderzoekslijn Samenwerking, kernenbeleid en democratie diepen we deze ontwikkelingen voor de lokale democratie verder uit door (wetenschappelijk) onderzoek te volgen en te (laten) doen.

3.4.1 Effecten van de decentralisaties op intergemeentelijke samenwerking en democratische legitimiteit

De toename van regionale samenwerking en het effect daarvan op onder andere de positie van de raad, is sinds de decentralisaties in het sociaal domein een veelbesproken en onderzocht thema. Naar aanleiding van het rapport [Wisselwerking](#) van de Raad voor openbaar bestuur (Rob) en de bespreking van de notitie Slimmer en Sterker Bestuur door uw Statencommissie Bestuur en Middelen op 20 januari 2016 hebt u de behoefte uitgesproken meer inzicht te krijgen in de effecten van de decentralisaties op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de democratische legitimiteit van de aansturing, controle en uitvoering van de taken.

Om u hiertoe in staat te stellen, willen wij de onderzoekers van de Rob en een aantal gemeenteraadsleden uitnodigen voor een gesprek met de Statencommissie over de resultaten van het onderzoek en de ervaringen in praktijk. De Rob voert het meerjarig onderzoeksprogramma 'Gemeenten in 3D' uit naar de effecten van de drie decentralisaties op de kwaliteit van het openbaar bestuur. De eerste bevindingen van dit onderzoek zijn op 26 mei 2017 gedeeld met de minister van BZK en zijn terug te vinden in het [e-magazine van de Rob](#).

Gemeenten in 3D

Kort samengevat adviseert de ROB terughoudend te zijn in het trekken van conclusies over de effecten van de decentralisaties op de kwaliteit van het openbaar bestuur, aangezien gemeenten nog volop bezig zijn met leren en het ontwikkelen van de verantwoordelijkheden voor het sociaal domein. Er is veel aandacht geweest voor het continueren van de oude zorguitvoering en minder voor de transformatie en integratie binnen het sociaal domein. Raadsleden stonden in het begin van de raadsperiode meer op afstand en daardoor op achterstand, door vooral een gebrek aan tijd en kennis over de nieuwe, complexe materie. Deze achterstand wordt nu mondjesmaat ingehaald.

In het kader van deze onderzoekslijn zal de ontwikkeling van de Wgr, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, nauwlettend worden gevolgd. Uit het regeerakkoord spreekt dat het nadrukkelijk de bedoeling van het kabinet is om de politieke verantwoording, controle en sturing van gemeentelijke samenwerkingsverbanden te verbeteren. Waar dit van toegevoegde waarde kan zijn, zullen wij het perspectief van de provincie hierover inbrengen.

3.4.2 Kernenbeleid en participatie

Het onderzoek naar nieuwe vormen van democratie vloeit voort uit uw [moties 695 en 763](#) en richt zich, naast burgerparticipatie en vernieuwende initiatieven, expliciet op vormen van dorps- en wijkdemocratie. Het onderzoek betreft een uitwerking van de in de notitie Slimmer en Sterker Bestuur beschreven behoefte om te bezien of we het kernenbeleid van gemeenten actiever kunnen ondersteunen. Uw interesse in dit onderwerp blijkt mede uit het instellen van de ondersteuningscommissie Omgevingsbeleid, omdat deze zoekt naar succesvolle en vernieuwende vormen van democratie en de noodzakelijke randvoorwaarden om participatie te laten slagen.

We sluiten tevens aan bij de aandacht die op nationaal en lokaal niveau wordt geschonken aan het onderwerp democratische vernieuwing. Voorbeelden hiervan zijn het programma [Doe-democratie](#), de handreiking [Werken aan burgerschap](#) en de

[Democratic Challenge](#) van de VNG. Bovendien hebben wij het afgelopen jaar in het kader van de omgevingswet verzoeken ontvangen van gemeenten om mee te denken over de wijze waarop inwoners betrokken kunnen worden bij het opstellen van omgevingsvisies.

We brengen binnen deze onderzoekslijn in kaart wat voor ons relevante ontwikkelingen zijn op het gebied van participatie en democratische vernieuwing en wat succesvolle experimenten zijn in het betrekken van inwoners bij besluitvorming en het kernenbeleid. De kennis die wij hierbij opdoen, dient als basis voor:

- de uitvoering van [motie 695](#) en [motie 763](#) (zie hiervoor de regio-update Hoeksche Waard);
- onze ondersteuning van gemeenten bij het participatief vormgeven van visies en beleid;
- het bepalen van onze rol binnen het onderwerp democratische vernieuwing, voornamelijk ten opzichte van medeoverheden.

Het onderzoek zal medio februari 2018 worden afgerond, waarna de resultaten worden gebundeld in een rapportage en ook terugkomen in themabijeenkomsten rond de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Bovendien zullen wij op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een handreiking kernendemocratie opstellen, die wij als input kunnen gebruiken voor het agenderen van het kernenbeleid bij gemeenten en belangengroeperingen.

Vooruitblik

Volgend jaar vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Dat zal in veel gebieden van onze provincie ongetwijfeld voor nieuwe dynamiek zorgen. Wij gaan zo snel mogelijk met de nieuw gekozen raden en colleges in gesprek. Met de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG) hebben wij afgesproken om op 25 mei 2018 een gezamenlijke introductiebijeenkomst voor de nieuw gekozen gemeentebesturen te organiseren.

Bestuurdersdiscours 2018

In het najaar van 2018 willen wij de voorlopige oogst ophalen van het traject Slimmer en Sterker Bestuur door middel van een vervolg op het succesvolle Bestuurdersdiscours van 2016. Wij zullen daar de dialoog organiseren tussen provincie, gemeenten en maatschappelijke partijen over de resultaten van de diverse onderzoekslijnen.

Het motto van het Bestuurdersdiscours 2016 was: 'De kracht van de keten'. Hiermee werd uitdrukkelijk de aandacht gevestigd op de koppeling van bestuurskwaliteit aan opgavegericht werken. Het succesvol oppakken van opgaven stelt eisen aan het multischalige samenspel tussen overheden en maatschappelijke partijen.

Tijdens het Bestuurdersdiscours van 2016, maar in toenemende mate ook daarna, is gebleken dat de koppeling van opgavegericht werken en bestuurskwaliteit vragen oproept die vooral voor leden van gemeenteraden en Provinciale Staten van direct belang zijn. Wat is de rol van de volksvertegenwoordigers wanneer er in netwerken wordt samengewerkt? Mogen, willen en kunnen zij er ook nog iets van vinden, en op welk moment? Wat betekent 'het primaat van de politiek' in die context?

Vanuit de VZHG is aangegeven dat deze koppeling voor gemeenteraadsleden een cruciaal vraagstuk is, en dat het meerwaarde zou hebben hierover het gesprek te organiseren tussen gemeenteraadsleden en Statenleden. Wij willen dit dan ook een thema maken van het Bestuurdersdiscours 2018 en streven ernaar een groot aantal decentrale volksvertegenwoordigers hierbij te betrekken. Wij vernemen graag of Provinciale Staten dit voornemen steunen.

Bestuursakkoorden

De minister van BZK heeft tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat zij in overleg zal treden met provincies, gemeenten, waterschappen en beroepsverenigingen over hun beeld van de gewenste wijzigingen van de Wgr. In het voorjaar van 2018 zal zij de Kamer een beleidsbrief sturen over de inhoudelijke kaders van de voorgenomen wijzigingen en het tijdpad voor de invoering ervan. Bovendien heeft de minister aangegeven de Kamer na de zomer een op basis van de uitgangspunten van het Regeerakkoord herijkt Beleidskader Herindeling te willen sturen.

Het Rijk en de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen zijn van plan een bestuursakkoord te sluiten, waarin thema's uit het regeerakkoord nader worden uitgewerkt en/of spelregels worden geformuleerd. Via het IPO zijn wij actief betrokken bij het opstellen van dit bestuursakkoord. Zoals het zich nu laat aanzien zal dit een bestuursakkoord op hoofdlijnen zijn dat partijen op onderdelen verder kunnen uitwerken in deelakkoorden en/of regio- of citydeals.

De uitwerking van het Regeerakkoord in het bestuursakkoord en nieuwe beleidskaders van BZK zullen, samen met de uitkomsten van het Bestuurdersdiscours Slimmer en Sterker Bestuur 2018, belangrijke bouwstenen bieden voor het onderdeel Bestuur van ons collegeprogramma voor 2019-2023.

4 Rapportage per gebied



In dit hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste ontwikkelingen in de gebieden van Zuid-Holland in 2017 en een vooruitblik naar 2018. Achtereenvolgens komen aan bod, van noord naar zuid:

4.1: Holland-Rijnland

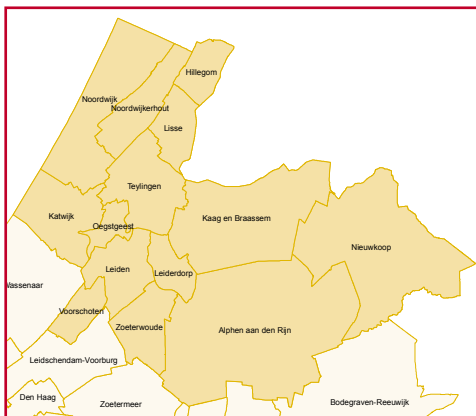
4.2: Midden-Holland

4.3: Regio Rotterdam-Den Haag

4.4: Zuid-Holland Zuid

Deze indeling in gebieden, regio's en subregio's is puur territoriaal, wat betekent dat er geen inhoudelijke, bestuurlijke of normatieve betekenis aan toegekend moet worden. Vanuit de uitgangspunten van opgave- en gebiedsgericht werken is op vele schaalniveaus een onbepaald aantal gebieden met bijbehorende opgaven en bestuurlijke aspecten te bedenken. Ook zouden wij kunnen aansluiten bij de – overigens vaak wisselende – zelfbeelden van onze bestuurlijke en maatschappelijke partners over gebieden en regio's of kiezen voor of de mate waarin door hen wordt samengewerkt. Wellicht dat op termijn een tussen alle betrokkenen gedeeld beeld van de belangrijkste gebiedsopgaven leidt tot een nieuwe rationaliteit van een gebiedsindeling in regio's, maar wij achten het waarschijnlijker dat de tussenruimte die met 'regio' wordt aangeduid alleen maar dynamischer wordt en daarmee elke gebiedsindeling subjectiever. Daarom hanteren wij vooralsnog een territoriaal opgezette indeling in gebieden en regio's.

4.1 Holland-Rijnland⁴



Holland-Rijnland bestaat uit de veertien meest noordelijk gelegen gemeenten in de provincie. We onderscheiden drie regio's in het gebied:

4.1.1: Duin- en Bollenstreek

4.1.2: Leidse regio

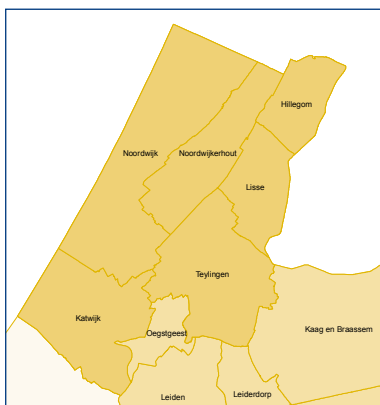
4.1.3: Regio Rijn- en Veenstreek



Eén van de overkoepelende opgaven die op het niveau van Holland-Rijnland wordt opgepakt, is de regionale energietransitie. Op 27 september 2017 hebben de veertien gemeenten, het Hoogheemraadschap van Rijnland, de Omgevingsdienst West-Holland en de provincie het [regionaal Energieakkoord](#) ondertekend. Daarmee onderschrijven zij de ambitie om in 2050 een energieneutrale regio te zijn en bij te dragen aan de nationale en internationale klimaat- en energiedoelstellingen. Voorts hebben in augustus 2017 negen gemeenten uit de regio Holland-Rijnland (Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Noordwijk, Oegstgeest, Voorschoten, Teylingen en Zoeterwoude) en de gemeente Wassenaar samen de [Regionale agenda Omgevingsvisie 2040](#) opgesteld. Hierin beschrijven de gemeenten hun gezamenlijke ambities en koers voor de ontwikkeling van de leefomgeving op hun grondgebied. De inhoud van de agenda gebruiken zij ook als leidraad bij het opstellen van hun gemeentelijke omgevingsvisies. Het Rijk heeft dit samenwerkingsinitiatief aangewezen als één van de tien nationale pilots Omgevingswet 2018.

Andere opgaven pakken de gemeenten op het niveau van de drie regio's op.

4.1.1 Duin- en Bollenstreek⁵



Zuid-Hollandse netwerken: Duin- en Bollenstreek

De Duin- en Bollenstreek bestaat, gezien naar verplaatsingsnetwerken, feitelijk uit twee delen: enerzijds gemeente Katwijk en anderzijds de overige gemeenten in de streek (Hillegom, Lisse, Teylingen, Noordwijk en Noordwijkerhout). Katwijk vormt een eigenstandige gemeenschap, gekenmerkt door intensieve interne verplaatsingen en een zeer sterke oriëntatie op met name de westzijde van Leiden. De overige gemeenten in de streek kennen veel onderlinge relaties en zijn daarnaast voor werk ook relatief sterk gericht op Noord-Holland.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

Visie van de provincie op de opgaven

Het gebied van de Duin- en Bollenstreek is een sterk cluster van productie, handel, kennis en toerisme. Er worden verbindingen gelegd met het in de Leidse regio gelegen cluster Life Sciences en het in Noordwijk gelegen cluster Space. Het internationale bloembollentransport vraagt om een goede ontsluiting. In het bijzonder is aandacht

4 Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude.

5 Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen.

noodzakelijk voor de oost-west verbindingen. Tot slot streeft de provincie in deze greenport naar clustering van de kassen en een duurzame waterhuishouding. Ook vergt de hierboven genoemde energietransitie de nodige aandacht.

In het gebied is sprake van tegenstrijdige ruimteclaims. Er ligt een forse woningbouw-opgave, terwijl tegelijkertijd de oppervlakte aan bollengrond behouden moet blijven en er behoefte is aan natuurversterking. Er liggen kansen op het vlak van toerisme en recreatie door de aanwezigheid van veel erfgoed en bijzondere landschappelijke waarden. Ook zijn er kansen op versterking van de innovatieve economie vanwege de aanwezigheid van bijzondere bedrijvensclusters, zoals het Space Cluster, en een hoog kennisniveau. Naar verwachting zullen de recente ontwikkelingen op bestuurlijk terrein, de besluitvorming rondom de economische agenda en de voorgenomen verdere strategische samenwerking tussen de gemeenten bijdragen aan een goede aanpak van de regionale opgaven.

Economische Agenda Duin- en Bollenstreek

In het najaar van 2017 hebben de gemeenteraden besluiten genomen over de businesscases uit het uitvoeringsprogramma van de Economische Agenda Duin- en Bollenstreek. Alle vijf de gemeenteraden hebben ingestemd met de financiering van dit uitvoeringsprogramma. Ten behoeve van de governance structuur wordt een Economic Board ingesteld waarin zowel overheid, ondernemers als onderwijsinstellingen zijn vertegenwoordigd (de zogenaamde *triple helix*).

Op de strategische thema's toerisme, greenport en space doet Katwijk mee met de Duin- en Bollenstreek. Tevens doet Katwijk mee aan de economische agenda van de Leidse regio. Daarnaast financiert de gemeente volledig het project Unmanned Valley. Deze meervoudige oriëntatie zal, zo geeft Katwijk aan, niet ten koste gaan van de samenwerking met de Bollenstreek. De gemeente wil in de nabije toekomst de contacten met de Bollenstreek versterken.

B(l)oeiende Bollenstreek

In december 2016 en januari 2017 heeft de provincie een financiële bijdrage toegezegd aan de landschapstafels voor hun meerjarige gebiedsprogramma's groen en recreatie. De gebiedsprogramma's moeten in 2019 zijn opgestart en in 2022 volledig zijn afgerond. In de Duin- en Bollenstreek gaat het dan om het gebiedsprogramma 'B(l)oeiende Bollenstreek'. Op een drietal onderwerpen (strand en duin, entrees/bermen en routenetwerken) binnen dit gebiedsprogramma zijn de gemeenten aan de slag gegaan met visievorming.

Bestuurlijke ontwikkelingen

Over dit gebied en onze activiteiten hier, hebben wij u per [brief d.d. 13 oktober 2017](#) van gedeputeerde Baljeu geïnformeerd. Samenvattend hebben wij u bericht dat:

- Noordwijk en Noordwijkerhout willen fuseren per 1 januari 2019.
- Hillegom, Lisse en Teylingen ambtelijk samenwerken vanaf 1 januari 2017; deze samenwerking wordt begin 2019 tussentijds geëvalueerd.
- Het Valentijnsakkoord van de gemeenten is afgerond en wordt vervangen door nieuwe strategische afspraken op thema's als duurzaamheid, circulaire economie en energietransitie.
- Gebiedsgericht werken in de Duin- en Bollenstreek is gestart om tot één gebiedsverhaal en versterkte uitvoering van de opgaven in dit gebied te komen.

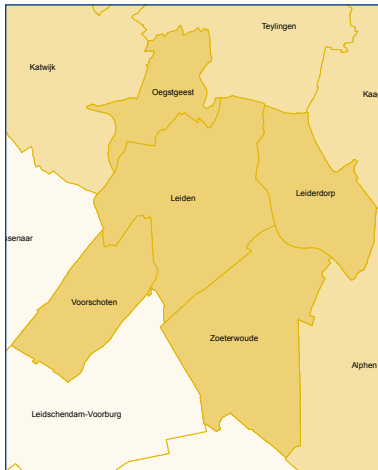
Wij voeren op 11 december 2017 een gesprek met een vertegenwoordiging van de colleges in dit gebied. Tijdens dit gesprek zullen wij de voortgang van de verschillende regionale en subregionale dossiers in hun onderlinge samenhang bespreken en daar afspraken over maken. Over deze afspraken zullen wij u t.z.t. nader informeren.

In 2018 zullen wij het gesprek met Hillegom, Lisse en Teylingen aangaan over de tussen-tijdse evaluatie van de ambtelijke fusie tussen deze gemeenten aan de hand van de resultaten van het onderzoek naar ambtelijke fusies (zie paragraaf 3.3).

Bovendien zullen wij samen met de Duin- en Bollenstreek een gebiedsverhaal ontwikkelen, om te komen tot een versterkte gezamenlijke uitvoering van de gebiedsopgaven.

Naar verwachting is dit verhaal in het eerste kwartaal van 2018 gereed.

4.1.2 Leidse regio⁶



Zuid-Hollandse netwerken: Leidse regio

De Leidse regio vormt een sterk geïntegreerde gemeenschap met een brede externe oriëntatie op de Duin- en Bollenstreek, Wasse-naar, Den Haag en Amsterdam. Uit de studie van Tordoir volgt dat ook het zuidoosten van de gemeente Teylingen (Duin- en Bollen-streek) en het Kaaggebied (regio Rijnland) functioneel feitelijk deel uitmaken van de Leidse regio. Voor Katwijk en noordoostelijk Wassenaar functioneert Leiden als centrum. Ook Voorschoten is sterk gericht op de stad Leiden en vormt een integraal onderdeel van de Leidse regio. Tegelijkertijd is er wat betreft pendelstromen voor hoogopgeleide werknemers sprake van intensief verkeer tussen de Haagse binnenstad, Voorschoten en Leiden.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

Visie van de provincie op de opgaven

Er liggen grote opgaven voor de vijf gemeenten in de Leidse regio op het gebied van wonen en groen, infrastructuur en bereikbaarheid, versterking van de lokale economie en een gezonde leefomgeving. Deze ruimtelijke en economische regionale opgaven vragen om een integrale afweging en besluitvorming in relatie tot de leefbaarheid en kwaliteit van wijken en kernen. Het ontbreekt aan een regionaal platform om met elkaar prioriteiten te stellen en daadkrachtig te beslissen over onderwerpen die voor de hele regio van belang zijn.

De provincie ziet de Leidse regio nadrukkelijk als één gebied. Het onderzoek van Tordoir & Poorthuis onderschrijft dit. Wij vinden de Leidse regio van groot belang voor de ontwikkeling van de economie in Zuid-Holland. Dit gebied vormt een cruciale verbindingzone tussen de metropolitane gebieden van de Randstad. Een regionale agenda gecombineerd met regionale besluitvorming en handelingsvermogen om gezamenlijk tot uitvoering te komen is naar ons oordeel essentieel voor de ontwikkeling van de Leidse regio en onze provincie als geheel.

De [Toekomstvisie Leidse regio 2027](#) is eind 2016 unaniem vastgesteld door alle betrokken gemeenteraden en beschrijft de gezamenlijke inhoudelijke ambities van de regio.

Hieruit komt naar voren dat de gemeenten de Leidse regio zien als een samenhangend gebied met gezamenlijke opgaven. Wij spreken onze waardering uit voor de inspanningen die de gemeenten in het kader van dit traject hebben geleverd.

Bestuurlijke ontwikkelingen

De bestuurlijke situatie in de Leidse regio is reden tot zorg en vraagt actieve betrokkenheid van de provincie. Op 1 november 2017 heeft uw Statencommissie Bestuur en Middelen met de stuurgroep Toekomstvisie Leidse regio gesproken over de ervaringen van de stuurgroepleden, hun beeld van de toekomstige samenwerking en de rol van de provincie in het proces. Bovendien heeft gedeputeerde Baljeu overleg gevoerd met een aantal

⁶ Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude

bestuurders over het vervolg van dit traject en de rol die de provincie daarin zou kunnen spelen, onder meer vanuit het gebiedsgericht werken.

Naar aanleiding van de Toekomstvisie Leidse regio 2027 is de regio een traject gestart om te komen tot een samenwerkingsvorm om de gezamenlijke bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht te versterken. De noodzaak hiertoe blijkt ook uit de tijdens het Toekomstvisie-traject gevoerde gesprekken met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties van binnen en buiten het gebied. Een groot deel van deze partijen heeft er behoefte aan dat de gemeenten in de Leidse regio intensiever en meer eenduidig gezamenlijk optrekken. Eind maart 2017 heeft de stuurgroep onder leiding van Elco Brinkman een conceptvoorstel om een Leidse regioraad in te stellen, opgeleverd. Er bleek tussen de afzonderlijke gemeenteraden geen overeenstemming mogelijk over deze of enige andere bestuurlijke samenwerkingsvorm.

De gemeenten gaan nu aan de slag met de uitvoering van de Toekomstvisie op de meest urgente en geschikte onderwerpen om met elkaar resultaten te boeken. Ze zetten hun bestaande (lichte) ambtelijke en bestuurlijke samenwerking, zonder regionale besluitvorming voorlopig voort. De gemeenten hebben een verkenners aangewezen om tot een nader uitgewerkte uitvoeringsagenda te komen. Tot de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 staat de discussie over de samenwerkingsvorm on hold.

De provincie heeft zich tot nu toe op uitdrukkelijk verzoek van de vijf gemeenten op afstand gehouden. Uiteraard hebben wij de voortgang van het proces bestuurlijk en ambtelijk nauwlettend gevolgd. Er is ook een financiële bijdrage aan het Toekomstvisie-traject geleverd. In de eerste helft van 2017 heeft voormalig gedeputeerde Van der Sande overleggen gevoerd met diverse bestuurders en inwoners in de regio, onder meer tijdens het regiosymposium in maart 2017.

Met het beëindigen van de huidige projectgroep en stuurgroep en de keuze om tot maart 2018 via een lichte samenwerking te komen tot een uitvoeringsagenda, is een nieuw momentum ontstaan. Na de gemeenteraadsverkiezingen staan de nieuwe colleges en raden voor de opdracht tot een oplossingsrichting te komen. De provincie gaat daar actief bij helpen, onder meer door nu al deel te nemen aan het proces om de gebiedsopgaven om te zetten in concrete opdrachten. Indien een gedeeld regionaal eindbeeld uitblijft, zullen wij conform de in hoofdstuk 2 geschetste kaders onze verantwoordelijkheid nemen. Uitgangspunt daarbij is dat wij een daadkrachtige aanpak van de centrale opgaven in de Leidse regio niet alleen van regionaal, maar ook van provinciaal belang achten.

Voorschoten

De gemeenten Voorschoten en Wassenaar oriënteren zich momenteel actief op een bestuurlijke toekomst en verdienen daarom apart aandacht (Wassenaar onder 4.2.1.) Voorschoten heeft een dubbele bestuurlijke en inhoudelijke oriëntatie. Enerzijds wordt operationeel samengewerkt met Wassenaar in de Werkorganisatie Duivenvoorde (dit is één van de case studies in het onderzoek naar ambtelijke fusies, zie paragraaf 3.3). Anderzijds liggen er evidente beleidsmatige opgaven samen met de Leidse Regio, wat met de vaststelling van de Toekomstvisie Leidse Regio 2027 door de raad van Voorschoten is bevestigd.

Uit de studie van Tordoir & Poorthuis blijkt dat Voorschoten een integraal onderdeel vormt van de Leidse regio: een sterk verweven gebied dat forse dynamiek kent. Keuzes van één gemeente hebben onmiddellijk ingrijpende gevolgen voor de buurgemeenten. Wij zien Voorschoten primair als onderdeel van de Leidse regio en vinden het van groot belang dat de bestuurlijke toekomstoriëntaties en -keuzes van Voorschoten en Wassenaar (zie paragraaf 4.3.1) leiden tot een consistent regionaal eindbeeld in de bredere context van de Leidse en Haagse regio's. Oplossingsrichtingen moeten dan ook op regionaal niveau worden afgewogen. In onze gesprekken met Voorschoten zullen wij hierop (blijven) toetsen.

Bestuurlijke toekomst

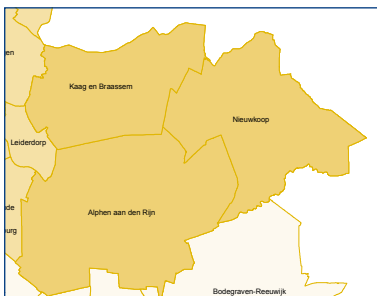
De in december 2016 gepresenteerde resultaten van de bestuurskrachtmeting van Voorschoten geven een zorgwekkend beeld. In de rapportage zijn forse ontwikkelpunten geformuleerd. Het verbeteren van de bestuurskwaliteit van Voorschoten hangt samen met tal van ontwikkelingen, zoals het financieel herstelplan, de vormdiscussie over de samenwerking in de Leidse Regio en de kerntakendiscussie. Dit jaar is een aantal verbeterpunten uit het bestuurskrachtonderzoek opgepakt, zowel in de aansturing van de Werkorganisatie Duivenvoorde als in de harmonisatie van de bedrijfsvoering. Vanwege de samenwerking in de Werkorganisatie Duivenvoorde wil Voorschoten met Wassenaar in gesprek over de bestuurlijke toekomst van beide gemeenten.

In juli 2017 hebben wij in een brief aan het college van Voorschoten laten weten dat wij de moed van Voorschoten om de eigen toekomst ter discussie te stellen, waarderen. Wij hebben Voorschoten verzocht om de provincie als gesprekspartner te betrekken bij het vinden van een oplossingsrichting. Daarbij hebben wij Voorschoten aangeraden om niet enkel met Wassenaar, maar zeker ook met de Leidse regio het gesprek over de bestuurlijke toekomst te blijven voeren.

Financiële positie

De financiële positie van Voorschoten was in 2017 een punt van aandacht. De gemeente is in 2017 onder preventief toezicht gesteld. Vanuit de provincie is samen met de gemeente actief gezocht naar oplossingen om te komen tot herstel van de financiële positie, om zo duurzaam evenwicht te bereiken. De begroting 2018 die op 9 november 2017 door de raad is vastgesteld, laat herstel zien, waardoor de gemeente volgend jaar weer onder repressief toezicht van de provincie valt. Wij complimenteren het college van B&W en de gemeenteraad van Voorschoten met dit traject en de resultaten ervan.

4.1.3 Regio Rijn- en Veenstreek⁷



Zuid-Hollandse netwerken: Rijn- en Veenstreek

Van een echte streekstructuur met een centraal voorzieningencentrum is in de regio Rijn- en Veenstreek maar ten dele sprake. De verschillende bevolkingskernen in de streek kennen ieder een veelzijdige externe oriëntatie. Dat is verklaarbaar door de ligging van de streek in het hart van de Randstad; kernen zijn niet alleen op het streekcentrum gericht, maar ook op omliggende steden.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

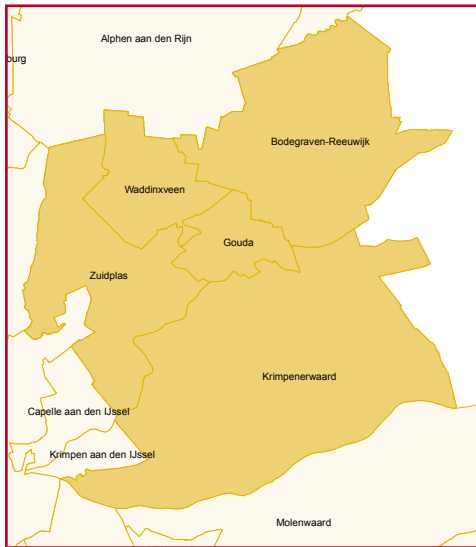


Gezamenlijke opgaven en kansen liggen in de regio Rijn- en Veenstreek vooral op de Greenporteconomie, de recreatieve mogelijkheden die het landschap biedt en de klimaatopgaven. De Rijn- en Veenstreek bestaat na schaalvergroting 'van onderop' in de afgelopen jaren nu uit drie gemeenten: Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop. De gemeenten maken deel uit van het verband Holland-Rijnland en onderhouden daarnaast nauwe relaties met de regio Midden-Holland en de gemeente Woerden. Het onderzoek van Tordoir & Poorthuis signaleert ook de veelvoudige en wisselende bestuurlijke oriëntaties van deze gemeenten. Er is sprake van een heterogene regio met sterke netwerkvertakkingen naar omliggende gebieden en steden. Wij hebben waardering voor de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn een leidende, initiërende en agenderende rol speelt in dit deel van onze provincie.



⁷ Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem, Nieuwkoop

4.2 Midden-Holland⁸



Zuid-Hollandse netwerken: Midden-Holland

Door haar ligging binnen de Randstad kent de regio Midden-Holland maar ten dele een streekstructuur. Gouda vormt onmiskenbaar een belangrijk streekcentrum, maar de regio is ook sterk verbonden met het Rotterdamse stadsgewest. Ook aan de noordzijde van de streek zijn streek overschrijdende relaties tenminste zo belangrijk, zo niet belangrijker, dan relaties binnen de streek, zoals de streek overschrijdende netwerken vanuit Waddinxveen en Bodegraven-Reeuwijk. In het zuiden van de streek is langs de noordrand van de Lek sprake van twee relatief eigenstandige gemeenschappen: Schoonhoven-Stolwijk-Bergambacht (gemeente Krimpenerwaard) en Lekkerkerk (gemeente Krimpenerwaard)-Krimpen aan den IJssel. *Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)*

Visie van de provincie op de opgaven

Midden-Holland ligt centraal in de Randstad en kenmerkt zich door de verwevenheid van stedelijke en landelijke activiteiten. Van oudsher liggen de opgaven voor deze regio op het gebied van landbouw, landschap en natuur. Daar zijn de afgelopen jaren duurzaamheids- en klimaatdoelstellingen bijgekomen. Tegelijkertijd zijn economische en landschappelijke ontwikkeling en een goede bereikbaarheid randvoorwaardelijk voor de vestiging van bedrijven en bewoners. De transities in de landbouw, de bodemdaling en de doelstelling de biodiversiteit in het gebied te behouden en te herstellen, hebben geleid tot gebiedsontwikkelingsprogramma's. Deze programma's worden door overheden en maatschappelijke organisaties opgepakt en uitgevoerd. Juist in deze regio liggen kansen voor het verbinden van deze diverse opgaven, bijvoorbeeld door de opgave om bodemdaling tegen te gaan te koppelen aan klimaat- en energiedoelstellingen. Het verbinden van al deze opgaven maakt samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties essentieel.



Bestuursakkoord Groene Hart

De gemeenten in het noordelijk deel van het Groene Hart en de provincie hebben in december 2016 het Bestuursakkoord Groene Hart gesloten. Het bestuursakkoord is niet alleen een gespreksagenda met gezamenlijke prioriteiten, maar ook een uitvoeringsagenda met projecten. Maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zijn hierin actieve partners. De provincie ondersteunt deze projecten met een subsidie van in totaal 1,53 miljoen euro.



Gebiedsgerichte aanpak

In de regio's Midden-Holland en Rijn- en Veenstreek lopen diverse integrale gebiedsaanpakken waar partijen met veel energie samenwerken. In de Krimpenerwaard is het burgerinitiatief van mevrouw Bakker uitgewerkt tot een Strategische Visie Krimpenerwaard. In uw ondersteuningscommissie hebt u hierover ook van gedachten gewisseld. Oud-minister Dekker

is aan de slag gegaan om samen met inwoners, bedrijfsleven, instellingen en overheden deze visie verder vorm te geven. In het gebied ten noorden van de Krimpenerwaard lopen het onderzoek naar de A12-corridor, de integrale aanpak van de Gouwe, de Lange Termijn

⁸ Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen, Zuidplas

Verkenning Boskoop en omgeving en het programma van de Groene Cirkels. Midden-Holland en de provincie werken aan een regionale energie-verkenning en een convenant waarin ze nadere afspraken hierover maken met maatschappelijke partners.

Bestuurlijke ontwikkelingen

De bevindingen van Tordoir & Poorthuis onderschrijven de centrale opdracht van de [commissie Hendriks](#) aan de regio Midden-Holland om op verschillende schaalniveaus verschillende invullingen – wat betreft vorm, inhoud en intensiteit – van intergemeentelijke samenwerking te realiseren. Uit de medio 2017 door de regio gepubliceerde evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking in Midden-Holland kan worden geconcludeerd dat het tempo waarin hiermee vorderingen worden geboekt, laag ligt. Er blijkt bij de betrokken gemeenten een gebrek aan urgentiegevoel en aan een gedeelde richting. Op onderdelen lijkt er wel sprake van bestuurlijke energie en synergie.

Evaluatie samenwerking regio Midden-Holland

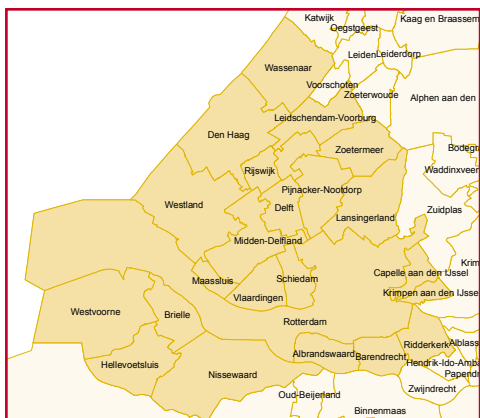
De vijf gemeenten in de regio Midden-Holland hebben hun samenwerking laten evalueren. Bestuurders en raadsleden hebben de evaluatie besproken en daarbij een aantal conclusies getrokken, waaronder:

- Structuur volgt inhoud, waarbij de programma's Natuur, Water en Recreatie op het niveau van het bestuursakkoord Groene Hart worden geagendeerd. De bestuurlijke tafels worden hiervoor geïntegreerd. Voor de andere bestuurlijke overleggen blijft de schaal van Midden-Holland de basis en vertegenwoordigt Gouda deze regio in het samenwerkingsverband tussen Alphen aan den Rijn, Gouda en Woerden.
- Nieuwe verbindingen vanuit de netwerksamenwerking en minder vanuit een formeel Algemeen en Dagelijks Bestuur.

Het is positief te zien dat de gemeenten actief het gesprek voeren over de samenwerking en de beste vorm daarvoor. De aanbevelingen die de gemeenten nu oppakken, passen goed bij de door ons gewenste koers van opgauegericht samenwerken over de eigen gemeentegrenzen heen.

In 2018 zullen wij samen met de regio verder uitvoering geven aan het bestuursakkoord Groene Hart. Daarbij kijken wij ook naar de mogelijkheden die het nieuwe Regeerakkoord biedt voor deze regio. Met de gemeenten in de regio Midden-Holland voeren we in 2018 het gesprek over de resultaten die geboekt worden, de mogelijkheden van het stroomlijnen van de bestuurlijke tafels en het gezamenlijk verzilveren van kansen.

4.3 Regio Rotterdam-Den Haag⁹



In de regio Rotterdam-Den Haag liggen 23 gemeenten. Samenwerking vindt plaats op verschillende niveaus. In het gebied onderscheiden we twee regio's:

4.3.1: Haagse regio

4.3.2: Rotterdamse regio

Op het niveau van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) wordt gewerkt aan de centrale opgaven op het gebied van onder meer mobiliteit, economie en klimaat; op het niveau van de subregio's aan de verstedelijkingsopgaven en de woningbouwprogrammering; en op het niveau van

⁹ Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Nissewaard, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Wassenaar, Westland, Westvoorne, Zoetermeer

(een of meer) gemeenten aan specifieke projecten of bestuurlijke opgaven. De meerwaarde van gebiedsgericht werken – naast opgavegericht werken – zit in het MRDH-gebied vooral in het versterken van de samenhang tussen programma's en projecten en het tijdig duiden van 'schuarpunten' – waar werken de programma's en projecten niet in dezelfde gewenste (ontwikkel)richting, en/of laten we kansen liggen waar programma's en projecten elkaar kunnen versterken. Bovendien kunnen er specifieke gebieden zijn waar we ons extra voor willen inzetten om de bestuurskwaliteit en bestuurlijke samenwerking een impuls te geven.



Regionaal Investeringsprogramma Zuidelijke Randstad en Samenwerking PZH-MRDH

Het Regionaal Investeringsprogramma Zuidelijke Randstad, opgesteld door de MRDH, de provincie, Holland-Rijnland, Drechtsteden en de Economic Board Zuid-Holland (EBZ), heeft als doel de economie te vernieuwen en te verduurzamen. Voor de realisatie van de projecten uit het programma wordt samengewerkt met bedrijven, kennisinstellingen, medeoverheden, financiers, sociale ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Daar horen ook nieuwe samenwerkings-, financierings- en verdienmodellen bij. In onze [brief d.d. 4 september 2017](#) hebben wij u geïnformeerd over de voortgang van het Regionaal Investeringsprogramma. Het programma is inmiddels op stoom en de meerwaarde van de regionale samenwerking wordt steeds meer zichtbaar. De regio staat gesteld voor de verdere uitbouw van de samenwerking met Rijk en Europa. Het coalitieakkoord van het Kabinet Rutte III biedt daarvoor goede kansen.

Metropoolregio Rotterdam-Den Haag

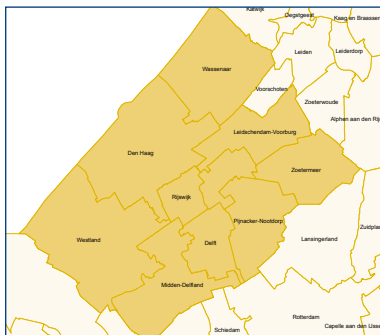
In 2017 hebben wij met het Algemeen Bestuur van de MRDH verdere stappen gezet in de samenwerking op het terrein van mobiliteit, alsmede in het gezamenlijk met andere partijen ontwikkelde Regionaal Investeringsprogramma Zuidelijke Randstad. Bovendien is de gemeenschappelijke regeling MRDH deze zomer tussentijds geëvalueerd.

Het evaluatierapport [Regionaal Denken, Lokaal Doen!](#) dat eind september 2017 is opgeleverd, bevat veertien aanbevelingen over het inhoudelijke verhaal van de MRDH, de governance, de ambtelijke ondersteuning, en informatievoorziening en communicatie. Als provincie voelen wij ons zeer betrokken bij het ontstaan en functioneren van de MRDH. Wij hebben daarom ook gereageerd op de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. In onze [reactie](#) op de evaluatie gericht aan de voorzitter van de MRDH - door uw statencommissie Bestuur&Middelen besproken op 6 december jl. - stellen wij drie onderwerpen aan de orde:

1. Samenwerking op het gebied van verkeer en mobiliteit, waarbij het in het bijzonder gaat om de verdere invulling en bestendiging van de betekenisvolle rol van de provincie, zoals ook in de toelichting op de Wet afschaffing plusregio's is verwoord.
2. De ontwikkeling van de MRDH als metropoolregio in Nederland en de samenwerking met de provincie. Daarbij geven wij aan dat er onderscheid bestaat tussen de wettelijke taak van de MRDH op het gebied van verkeer en vervoer en de rol die de metropoolregio kan vervullen binnen andere onderwerpen. Ook leggen wij de relatie met metropoolregiovorming in andere provincies.
3. Samenwerking op het gebied van economie en de ontwikkeling van de MRDH als netwerkorganisatie van de 23 gemeenten. En in het verlengde hiervan: het vraagstuk van de democratische vitaliteit van de regionale besluitvorming.

Het Algemeen Bestuur van de MRDH bespreekt op 21 december 2017 de ingekomen reacties en zienswijzen op de evaluatie. Vervolgens kan tot een gezamenlijke aanpak worden overgegaan. Wij zullen in dat proces als een actieve en betrokken samenwerkings- en gesprekspartner optreden.

4.3.1 Haagse regio¹⁰



Zuid-Hollandse netwerken: Haagse regio

De Haagse regio kent een uitzonderlijk dichte 'kriskras' structuur van verplaatsingsstromen binnen het aaneengesloten stedelijk gebied van Den Haag, zonder dat sprake is van een dominerend stedelijk centrum. Binnen die structuur vormen het Westland, Delft en Zoetermeer afzonderlijke gemeenschappen. Het noorden van Wassenaar is eerder aan de Leidse regio gebonden dan aan de Haagse regio.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

Visie van de provincie op de opgaven

De Haagse regio bestaat uit vier 100.000+ gemeenten, drie 50.000+ gemeenten en twee kleinere gemeenten. Met uitzondering van Wassenaar voeren de gemeenten in de Haagse regio geen structuurdiscussies over hun bestuurlijke toekomst, zoals gemeentelijke herindelingen of grenscorrecties. De bestuurskwaliteit van de individuele gemeenten en de bestuurlijke samenwerking in de regio is over het algemeen goed te noemen. Waar het minder goed gaat, is er aandacht voor de noodzaak tot verbeteringen. De gemeenten hebben elk hun eigen identiteit – van internationale stad van vrede en recht (Den Haag) tot Citta Slow gemeente (Midden-Delfland) – en eigen opgaven. Voor de gedeelde opgaven weten de gemeenten elkaar op de verschillende beleidsterreinen goed te vinden. Wij hebben waardering voor het feit dat het de Haagse Regio is gelukt om de regionale woonvisie en het woningbouwprogramma tijdig aan te bieden, zeker omdat dit de eerste woonvisie in regionaal verband is na de opheffing van het samenwerkingsverband Stadsgewest Haaglanden per 2015. Een ander voorbeeld van succesvolle, opgabegeëichte samenwerking is de Greenport West-Holland, waarin de provincie met onder andere de gemeenten Westland, Delft, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland, het Hoogheemraadschap van Delfland, bedrijven en kennisinstellingen samenwerkt om de internationale toppositie van de tuinbouw te behouden en te versterken.

Wassenaar

In dit gebied verdient de gemeente Wassenaar enige extra aandacht. Wassenaar is sinds 2013 ambtelijk gefuseerd met Voorschoten. Tegelijkertijd werkt Wassenaar op grote opgaven als economie en vervoer samen binnen de MRDH.

Naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek uit 2016 – dat een zorgwekkend beeld geeft van de bestuurskracht – laat Wassenaar onderzoek doen naar haar bestuurlijke toekomst. Alle mogelijke scenario's worden onderzocht: volledige zelfstandigheid, ambtelijke samenwerking in de regio, of herindeling. Wassenaar hecht veel belang aan het betrekken van haar inwoners bij dit onderzoek. Via een digitale tool kunnen zij hun mening geven over de bestuurlijke toekomst van Wassenaar. Bovendien heeft het college van Wassenaar aangegeven nauw af te stemmen met Voorschoten (zoals valt te lezen in de informatiebrief van het college aan de raad van Wassenaar van 28 juni 2017:

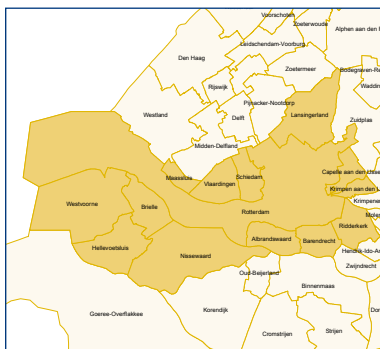
“Zonder overleg en afstemming met Voorschoten lopen wij het risico dat onze opties beperkt worden, wellicht zelfs tot zelfstandigheid zonder samenwerking met Voorschoten, of als onderdeel van de gemeente Den Haag als zelfstandigheid geen optie meer is”).

Het onderzoek moet een basis bieden voor de raad om na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 te komen tot besluitvorming over de scenario's. Wij blijven in gesprek met de gemeente Wassenaar over dit traject. Met het nieuwe college en de nieuwe raad zullen wij de resultaten en mogelijke oplossingsrichtingen bespreken.

10 Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar,
Westland, Zoetermeer

Het is duidelijk dat de gemeente een toekomsttraject is gestart dat op korte termijn gaat leiden tot een breed gedragen beslissing waarbij Wassenaar hetzij de noodzakelijke maatregelen gaat nemen om de eigen bestuurskwaliteit op middellange termijn te waarborgen, hetzij een intensief gesprek aangaat met buurgemeenten. Wij zullen de gemeente als bestuurlijk partner in elk van deze zoekrichtingen bijstaan.

4.3.2 Rotterdamse regio¹¹



Zuid-Hollandse netwerken: Rotterdamse regio

In tegenstelling tot de Haagse regio kent de Rotterdamse regio wél een sterk gecentraliseerde structuur. Alle delen van de regio hebben een sterke relatie met het Rotterdamse stadscentrum. Dit uit zich in een dominant 'sterpatroon' van verplaatsingen, dat vanuit alle hoeken van de regio is gericht op het grootstedelijke centrum. Dit sterpatroon is vooral wat de regio bindt. De Maas snijdt de regio voor alle overige relaties in tweeën. Met uitzondering van de stadshavens is het Rotterdamse havengebied veel meer op het eiland Voorne-Putten gericht dan op de stad. Het havengebied vormt met deze streek dan ook een gemeenschappelijk cluster. Aan de noordzijde van de havens vormen Schiedam-Vlaardingen en Maassluis twee eigenstandige gemeenschappen, waarbij Maassluis ook sterke relaties met het Westland kent.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

Visie van de provincie op de opgaven

De economische ontwikkeling van de Rotterdamse regio blijft achter bij de potentie van het gebied. Hoewel er sprake is van economische groei, is de sociaal-economische problematiek groot. Opgaven zijn het versterken van het economisch vestigingsklimaat, de aanpak van de werkloosheid, het verbeteren van de bereikbaarheid, verduurzaming en het verbeteren van de attractiviteit van de regio. De realisatie van deze opgaven vereist een krachtige samenwerking van overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners.

Het behoeft geen betoog dat de toekomst van Mainport Rotterdam mede bepalend is voor de toekomst van onze provincie. De transitieopgave voor onze mainport is fors. Wij vinden het voor dit gebied dan ook van groot belang dat de kwaliteit van het openbaar bestuur lokaal en bovenlokaal van excellent niveau is. En dat de gemeente Rotterdam, de omringende gemeenten én de provincie elkaar voldoende steunen in het oplossen van de opgaven waar de mainport voor staat. Wij zijn voornemens om na de raadsverkiezingen met Rotterdam en de omringende gemeenten een open dialoog te starten over de vraag of de bestuurskwaliteit en de samenwerking voldoende zijn geborgd.

BAR (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk)

Sinds de ambtelijke fusie in 2014 werken de BAR-gemeenten aan het versterken van de bedrijfsmatige samenwerking. De belangrijkste doelstellingen zijn: excellente dienstverlening, acceptabele kosten en een kwalitatief deskundige, robuuste organisatie. Een ambitie van de BAR-gemeenten is ook om de bestuurlijke samenwerking te versterken. Op 11 april 2017 hebben de drie colleges de Agenda BAR-bestuurlijke samenwerking vastgesteld. Deze agenda bevat tien thema's: MRDH algemeen (versterken positie BAR in de regio en positionering raden richting de MRDH), MRDH vervoer, MRDH economie, buitenstedelijk groen, sociaal domein, duurzaamheid, wonen, ruimtelijke ontwikkeling, meedoen/overheidsparticipatie en participatie/werk.

¹¹ Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Westvoorne

De drie colleges hebben in een raadsinformatiebrief gerapporteerd over de voortgang op deze agenda (zie deze [raadsinformatiebrief](#) van de gemeente Barendrecht).

Op 12 april 2017 gaven de BAR-gemeenten een presentatie over de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking in de Statencommissie Bestuur en Middelen. Naar aanleiding van deze presentatie heeft de Statencommissie opdracht gegeven voor een provinciaal onderzoek naar ambtelijke fusies, waarin de BAR als casus wordt meegenomen (zie paragraaf 3.3). Parallel aan het provinciale onderzoek laat de gemeente Barendrecht een evaluatieonderzoek uitvoeren naar de BAR-samenwerking. Het Barendrechtse onderzoek wordt voor het kerstreces aangeboden aan de raad en in januari 2018 in de raad(scommissie) besproken. Op basis van de onderzoeksresultaten zullen wij onze visie geven op het functioneren van de BAR en daarover in gesprek gaan met de BAR-gemeenten. In de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Middelen van 6 september 2017 is afgesproken dat de BAR-gemeenten op een passend moment in 2018 opnieuw met de commissie in gesprek gaan.

Nieuwe Waterweg Noord (Maassluis, Vlaardingen en Schiedam)

De Waterweggemeenten werken samen op het gebied van bereikbaarheid, bedrijfsvoering en het sociaal domein. Begin 2017 stelden zij de dynamische ontwikkelagenda [Op zijn Samens 2.0](#) op, welke richting geeft aan de ontwikkeling van de samenwerking. Uit de notitie spreekt geen ambitie om de samenwerking op het ruimtelijk-fysieke domein te intensiveren. De colleges van de drie gemeenten zetten zich pragmatisch in bij de samenwerking. In september 2017 is de ontwikkelagenda besproken in de raadscommissie van Maassluis. Daarin heeft de raad aangegeven de samenwerking op onderdelen te willen evalueren. De colleges van Schiedam en Vlaardingen hebben de raden het voorstel gedaan de ontwikkelagenda voor kennisgeving aan te nemen. Het college van Vlaardingen vindt de verdere ontwikkeling van de samenwerking een besprekspunt voor de nieuwe raden in 2018.

De ondernemersverenigingen uit Schiedam en Vlaardingen organiseerden in 2017 twee bijeenkomsten met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, overheden, onderwijs- en kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. De ondernemers willen de samenwerking juist intensiveren en meer gezamenlijk werken aan een strategie voor de Waterweggemeenten. Dat dit mogelijk is, blijkt uit de samenwerking rond het Unileverterrein te Vlaardingen. Unilever kondigde eind 2016 haar vertrek uit Vlaardingen aan. Unilever, de gemeente Vlaardingen, de provincie en de MRDH tekenden op 11 juli 2017 een intentieovereenkomst, waarmee zij een onderzoek startten naar een passende bestemming voor het Unileverterrein. Afspraak is dat er eind 2017 een plan van aanpak ligt. De partijen bundelen hiermee hun krachten voor een ontwikkeling die van waarde is voor de inwoners én de regio. Een mogelijke vervolgstap in 2018 is om de herbestemming van het Unileverterrein te plaatsen in het licht van een grotere ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Rivierfront. Op deze wijze zou aan de oproep vanuit het bedrijfsleven een passend antwoord gegeven kunnen worden.

Lansingerland

Het bedrijfsleven, betrokken gemeenten en de provincie delen de gezamenlijke ambitie om van de A12 een logistieke hotspot te maken en toe te werken naar een economisch aantrekkelijk vestigingsklimaat. Echter, op dit moment is er sprake van een over-programmering van logistieke bedrijventerreinen. De gemeente Lansingerland moet met de andere gemeenten in gesprek om afspraken te maken over de oplossing voor over-programmering. Dit vraagt van alle partijen om over de lokale en korte termijn belangen heen te stappen. Op dit moment zijn we hierover met de gemeente in gesprek.

Voorne-Putten¹²

Visie van de provincie op de opgaven

Het eiland Voorne-Putten kampt met een aantal forse opgaven. De transitie naar een duurzame en biobased economie en de ontwikkeling van het Haven Industrieel Complex hebben invloed op de bedrijvigheid en werkgelegenheid in de regio. Ontgroening en vergrijzing van de bevolking zetten de (economische) vitaliteit onder druk. De gemeenten en de regionale ondernemersvereniging hebben een drietal [speerpunten](#) geformuleerd die een impuls moeten geven aan de regionale economie en de toekomstbestendigheid van het eiland. Deze speerpunten vragen om concrete uitwerking en keuzes op de thema's duurzaamheid en bereikbaarheid, werkgelegenheid en onderwijs, en wonen en recreatie. Deze opgaven en het onderzoek van Tordoir & Poorthuis bevestigen onze beleidslijn dat Voorne-Putten als één bestuurlijke eenheid zou moeten optreden.

Wij maken ons echter zorgen over bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten en het effect daarvan op de bestuurlijke slagkracht van de regio om haar gezamenlijke opgaven op te pakken. De huidige samenwerking op Voorne-Putten is gebaseerd op onderlinge afspraken die niet formeel verankerd zijn. Afstemming vindt plaats in verschillende portefeuillehoudersoverleggen. Er is wel een Regiegroep Voorne-Putten voor het bewaken van de samenhang tussen de beleidsvelden, maar deze heeft geen doorzettingsmacht.

Wij hebben de indruk dat gezamenlijke agendavorming en acties op het niveau van Voorne-Putten als geheel op dit moment bij de betrokken gemeenten geen hoge prioriteit hebben. Dat is op zich begrijpelijk, gezien een aantal onderscheiden bestuurlijke processen waar de gemeenten hun energie op richten. Op korte termijn moeten de gemeenten echter doordrongen raken van de noodzaak om gezamenlijk op te blijven trekken.

In 2018 zullen wij met de gemeenten in gesprek gaan over de voortgang op de inhoudelijke speerpunten en de bestuurlijke toekomst van Voorne-Putten. Ambtelijk wordt er momenteel een verkenning uitgevoerd naar de vraag waar en hoe de provincie van meerwaarde kan zijn voor Voorne-Putten en de opgaven die daar spelen.

Bestuurlijke ontwikkelingen

In maart 2017 hebben wij uw Staten geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de ambtelijke fusie van de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne. In april 2017 hebben de drie burgemeesters bij gedeputeerde Van der Sande een pleidooi gehouden om deze ambtelijke fusie te ondersteunen. De voormalig gedeputeerde heeft herhaald dat de provincie in dit stadium ruimte wil bieden om deze ambtelijke fusie te realiseren. De drie gemeenteraden hebben eind oktober 2017 ingestemd met het realiseren van een werkorganisatie Voorne en het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Er worden stappen gezet om te komen tot beleidsharmonisatie. De ambtelijke fusie moet op 1 januari 2019 voltooid zijn.

In aangenomen raadsmoties in Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne is uitgesproken dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 de bestuurlijke toekomst van de gemeenten op Voorne opnieuw zal worden onderzocht, waarbij serieus ingegaan moet worden op signalen uit de samenleving.

Grenscorrectie Hellevoetsluis en Nissewaard (woonplaats Oudenhorn)

Op 8 november 2017 hebben uw Staten de Herindelingsregeling grenscorrectie Nissewaard en Hellevoetsluis vastgesteld. Met de vaststelling van dit besluit gaat de woonplaats Oudenhorn op 1 januari 2018 over van Nissewaard naar Hellevoetsluis.

12 Brielle, Hellevoetsluis, Nissewaard en Westvoorne

4.4 Zuid-Holland Zuid¹³



Het gebied Zuid-Holland Zuid bestaat uit vier regio's:

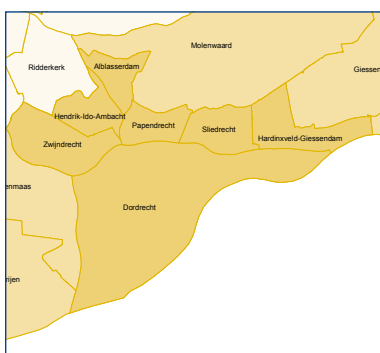
- 4.4.1: Drechtsteden
- 4.4.2: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
- 4.4.3: Goeree-Overflakkee
- 4.4.4: Hoeksche Waard

De gebieden in Zuid-Holland Zuid hebben verwantschap als het gaat om sociaal-economische problematiek. Zij worden gekenmerkt door een mix van maakindustrie en agrarische

activiteit en onderscheiden zich duidelijk van de MRDH. Desondanks zijn de onderlinge verbanden dun, al geldt dat in mindere mate voor het verband tussen de noordelijke Drechtsteden en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. De lijnen in Zuid-Holland Zuid lopen in overwegende mate richting Rotterdam. Bestuurlijke samenwerking beperkt zich tot de drie verplichte functionele samenwerkingsverbanden Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Dienst Gezondheid en Jeugd (met uitzondering van Goeree-Overflakkee, dat is aangesloten bij de verbanden in de regio Rijnmond). Wel wordt er tussen de gebieden Hoeksche Waard, Voorne-Putten en Goeree-Overflakkee samengewerkt binnen de landschapstafel Haringvliet, en tussen de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee binnen de landschapstafel Duurzame landbouw.

De onevenwichtigheid in de onderlinge verbanden laat in het zuidelijke deel van onze provincie kansen onbenut en kan op termijn een risico vormen voor het voortbestaan van de samenwerking in het gebied. Dit risico wordt verhoogd door het wetsvoorstel waarin wordt voorgesteld om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in te delen bij de provincie Utrecht. Indien dit voornemen doorgang vindt, ontstaat voor de resterende gebieden in Zuid-Holland-Zuid een (her)positioneringsopgave. Uiteraard zullen wij de gemeenten hierbij waar nodig bijstaan.

4.4.1 Drechtsteden¹⁴



Zuid-Hollandse netwerken: Drechtsteden

De regio Drechtsteden wordt gekenmerkt door een combinatie van integratie en fragmentatie. De rivieren (de Beneden-Merwede, de Noord en de Oude Maas) verdelen de Drechtsteden in drie gemeenschappen, namelijk Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht, Dordrecht en de Drechtsteden ten oosten van de Noord (Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam). Er is sprake van relaties tussen deze drie gemeenschappen, maar verplaatsingen binnen de drie clusters domineren over verplaatsingsstromen tussen de clusters. Tevens is sprake van een andere externe oriëntatie: waar Zwijndrecht en Dordrecht sterk verbonden zijn met de regio Rotterdam en nauwelijks gericht op de landelijke omgeving, vormt de rij gemeenten aan de oostzijde van de Noord met een aantal van kleine kernen in de landelijke Alblasserwaard een gemeenschappelijk cluster. *Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)*

13 Alblasserdam, Binnenmaas, Cromstrijen, Dordrecht, Giessenlanden, Goeree-Overflakkee, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Korendijk, Leerdam, Molenwaard, Oud-Beijerland, Papendrecht, Sliedrecht, Strijen, Zederik, Zwijndrecht

Visie van de provincie op de opgaven

De Drechtsteden hebben te maken met stevige (sociaal-)economische problematiek en blijven in ontwikkeling achter bij de rest van Nederland. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse van Tordoir & Poorthuis dat de Drechtsteden niet als één daily urban system functioneren. De regio profiteert daardoor te weinig van de schaalvoordelen die men zou verwachten bij een omvang van bijna 300.000 inwoners. Verbetering van de positie van de Drechtsteden kan alleen worden bereikt door een gezamenlijke, integrale aanpak die betrekking heeft op meerdere terreinen én die het daily urban system van de Drechtsteden versterkt. Om hierin behulpzaam te zijn, hebben wij in mei 2016 met het Drechtstedenbestuur het [Bestuursakkoord](#) gesloten met daarin elf afspraken voor de domeinen economie, energie, wonen, bereikbaarheid en ruimte.

Groeiagenda 2030

In 2017 is op basis van het Bestuursakkoord gewerkt aan een investeringsagenda voor de Drechtsteden. De Drechtsteden hebben op 4 juli 2017 hun [Groeiagenda 2030](#) aangeboden aan gedeputeerden Bom en Vermeulen. Daarbij vragen de Drechtsteden de provincie om nog meer samenwerking op de thema's wonen, bereikbaarheid en werken. Wij waarderen het zeer dat het Drechtstedenbestuur en de colleges van de deelnemende gemeenten het eens zijn geworden over de gezamenlijke richting en prioritering van projecten. De projecten leveren niet alleen een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de sociaal-economische positie van de regio, maar versterken ook de regionale centrumpositie.



De komende tijd wordt de Groeiagenda verder uitgewerkt en zal een start worden gemaakt met de uitvoering ervan. Opgaven worden concreet gemaakt, gefaseerd en de financieringsbehoefte wordt inzichtelijk gemaakt. Daarna kunnen er tussen de Drechtsteden en de provincie afspraken worden gemaakt over de gezamenlijke invulling van realisatie en financiering. De eventuele oprichting van een regiofonds voor de Drechtsteden en de deelname van de provincie daarin is hieraan gekoppeld.

Bestuurlijke ontwikkelingen

De bestuurlijke omgeving van de Drechtsteden is flink aan het veranderen door de herindelingen in de Hoeksche Waard en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. En per 1 januari 2018 breiden de Drechtsteden zelf uit met de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Ook zijn er belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen, zoals de invoering van de Omgevingswet. Bovendien vraagt de realisatie van de Groeiagenda om meer strategische sturing en daadkrachtige uitvoering. De Drechtsteden stellen zich dan ook terecht de vraag of de huidige organisatie van de samenwerking op orde is voor de toekomst. De colleges van de Drechtsteden zien reden voor strategische heroriëntatie op de samenwerking binnen de verbonden partijen in het gebied van de Drechtsteden en Zuid-Holland Zuid. Daarom hebben zij gezamenlijk opdracht gegeven voor een onderzoek naar het regionale sturingscomplex in relatie tot de gezamenlijk te realiseren maatschappelijke opgaven en de daarbij behorende optimale samenwerkings- en sturingsrelaties. De kernvragen zijn of het de gemeenten lukt hun maatschappelijke opgaven via de regionale samenwerkingsverbanden te realiseren, en deze verbanden doelmatig en doeltreffend zijn ingericht.

14 Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht



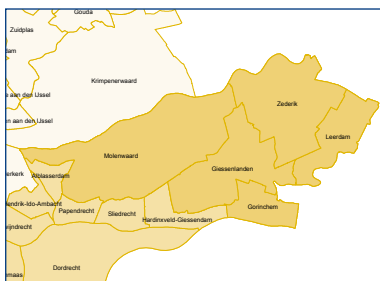
Nog voor aanvang van de nieuwe bestuursperiode moet het onderzoek duidelijkheid geven over de toekomst en doorontwikkeling van het Drechtstedenmodel en de inrichting van de toekomstige samenwerking op het niveau van Zuid-Holland Zuid. De provincie gaat een inhoudelijke en financiële bijdrage leveren aan het onderzoek via de subsidieregeling 'Bevorderen intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland'.

In 2018 zullen de Drechtsteden moeten beslissen over de toekomst (en eventuele doorontwikkeling) van het Drechtstedenmodel en de samenwerking op het niveau van Zuid-Holland Zuid. Aanpassingen zullen vooral moeten bijdragen aan een effectieve uitvoering van de ambities uit de Groeiagenda, versteviging van de regionale centrumpositie van de Drechtsteden en verbetering van het interregionale netwerk op verschillende schaalniveaus – op het niveau van de regio Zuid-Holland Zuid, binnen de Drechtsteden en op het niveau van de Rotterdamse regio en Noord-Brabant. Daarbij moet rekening worden gehouden met de gewijzigde bestuurlijke situatie doordat veel van de overige gemeenten (Goeree-Overflakkee, gevolgd door de nieuwe gemeenten Hoeksche Waard, Molenlanden en Vijfheerenlanden) in het gebied Zuid-Holland-Zuid een schaal-sprong maken of hebben gemaakt. Het is dus de vraag of het 'Drechtstedenmodel' in de huidige vorm nog een passend antwoord is op de uitdagingen waar het gebied voor staat. Hoe dan ook blijven de Drechtsteden voor de provincie Zuid-Holland een zeer belangrijke bestuurspartner met wie wij al lange tijd intensief optrekken. Dat zullen wij blijven doen. De inhoud van de opgaven staat daarbij vooralsnog voorop.

Proeftuin 'Maak Vershil'

De ontwikkelingen rond de Groeiagenda en de regionale samenwerking passen bij de [resultaten](#) die in het voorjaar 2017 door de Drechtsteden zijn opgeleverd in het kader van het proeftuintraject 'Maak Vershil'. De Drechtsteden lijken in bestuurlijke zin last te hebben van de 'wet van de remmende voorsprong'. Het verband vormde lange tijd het schoolvoorbeeld van succesvolle intensieve gemeentelijke samenwerking, maar lijkt nu door zijn sterk formele structuur te zijn gestold in een bestuurlijke en ambtelijke procesgang, waardoor noodzakelijke vernieuwing, creativiteit en met name versnelling niet de benodigde ruimte krijgen. Uit de proeftuin wordt duidelijk dat de Drechtsteden zich op de inhoud moeten gaan heruitvinden. De Groeiagenda is een eerste antwoord op die uitdaging. Het is de ambitie van de regio om met het Rijk en de provincie verder te werken aan een zogenaamde regiodeal voor de Drechtsteden.

4.4.2 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden¹⁵



Zuid-Hollandse netwerken: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

De Alblasserwaard vormt zeker geen functioneel geheel. De kleine kernen aan de westzijde van de Alblasserwaard (westzijde van gemeente Molenwaard) vormen een gemeenschappelijk cluster met de oostelijke Drechtsteden. De oostzijde van de Alblasserwaard vormt een tweede gemeenschap, die sterk is gericht op de streekcentra Gorinchem. Het gehele netwerk in de oostelijke Alblasserwaard vormt een gemeenschap die feitelijk doorloopt tot en met gemeente Lingewaai in het Gelderse Rivierengebied.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

Visie van de provincie op de opgaven

Uit het onderzoek van Tordoir & Poorthuis volgt dat de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden ruimtelijk-economisch niet één functioneel gebied vormen: er is sprake van verschillende externe oriëntaties van inwoners als het gaat om werk en voorzieningen. Hierdoor is er niet altijd samenhang tussen de opgaven en de bestuurlijke regio-indeling. Tegelijkertijd vormt het gebied maatschappelijk, cultureel, landschappelijk en historisch wél één geheel. De hechte structuren en samenwerkingsverbanden zorgen voor een sterke (water)veiligheidsinfrastructuur, voor goede toegang tot gezondheidszorg en welzijnsinstellingen en een krachtig economisch toekomstperspectief. Doordat de regio zich op de grens van vier provincies bevindt, is provinciegrensoverschrijdend samenwerken dringend noodzakelijk maar tevens complex. Bijzondere aandacht verdient de centrumpositie van Gorinchem, mede in het licht van de interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden.

Belangrijke opgaven voor de regio zijn:

- Versterken van de waterveiligheid in relatie tot ruimte en klimaatadaptatie;
- Omschakelen naar duurzame landbouw, gekoppeld aan het bodemdalingsvraagstuk en landschappelijke kwaliteit;
- Versterken van de economische positie van het maritieme cluster en breder;
- Verbeteren van de bereikbaarheid van de economische corridors A15 en A27;
- Ontwikkelen van een regionaal toeristisch-recreatief profiel;
- Stimuleren van de verstedelijking van Gorinchem.

Bestuurlijke ontwikkelingen

Wij hebben in onze [zienswijze](#) ingestemd met de bestuurlijke fusie van Molenwaard en Giessenlanden tot de nieuwe gemeente Molenlanden per 1 januari 2019. U hebt deze zienswijze in afschrift ontvangen. De fusie tussen Molenwaard en Giessenlanden is een logische stap, nadat het proces ‘van onderop’ andere mogelijke scenario’s heeft afgesneden. Als zodanig respecteren wij de gemaakte keuze en zullen wij de gemeenten bijstaan bij de inrichting van de nieuwe gemeente.

Interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden

In 2017 hebben wij ons actief ingezet om de besluitvorming over de interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden te beïnvloeden ten gunste van de indeling van de nieuwe gemeente bij de provincie Zuid-Holland. Wij maken ons zorgen over de effecten van een mogelijk vertrek van de gemeenten Leerdam en Zederik naar de provincie Utrecht op de achterblijvende gemeenten in de regio. Herindeling van Vijfheerenlanden bij de provincie Utrecht heeft ingrijpende gevolgen voor de regionale samenwerkingsrelaties als het gaat om beleidsinhoud, financiële positie en draagvlak. Deze argumentatie is uitvoerig verwoord in de [zienswijze](#) op het herindelingsontwerp.

Op 20 november jl. is het wetsvoorstel gepubliceerd. Daarin wordt voorgesteld om de nieuw te vormen gemeente Vijfheerenlanden in te delen bij de provincie Utrecht. De regering geeft aan dat zij in navolging van het [advies](#) van mr. Geert Jansen de voorkeur van een meerderheid van de betrokken gemeenten volgt, aangezien inhoudelijke overwegingen niet de doorslag zouden geven. De Raad van State heeft vervolgens geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt over het wetsvoorstel. In de loop van volgend jaar zullen de Tweede en Eerste Kamer een besluit nemen over de voorgenomen provinciale herindeling.

Ons college betreurt de in het wetsvoorstel gemaakte provinciekeuze, maar zal zich ongeacht de uiteindelijke beslissing blijven inzetten voor een goede toekomst van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

In 2018 zal de interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden verder worden voorbereid. De beleidsmatige en materiële in- en uitvlechtingen uit al dan niet verplichte samenwerkingsverbanden zullen veel aandacht vragen van ons en andere betrokken partijen. Het gaat daarbij ook over het maken van afspraken tussen de betrokken provincies en gemeenten in het belang van de onderlinge beleidscoördinatie en samenwerking en de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Een begeleidingscommissie samengesteld uit vertegenwoordigers van Rijk, provincies en gemeenten krijgt de lead in dit proces. Tevens moeten wij keuzes maken over de wijze waarop wij met de regio gaan samenwerken aan de gedeelde maatschappelijke opgaven. Dit zal worden afgestemd met de agenda gebiedsgericht werken voor de regio.

Als de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio in 2018 vastere vorm krijgen, zullen wij met betrokken partijen afspraken maken over de inrichting en het functioneren van de totale bestuurlijke context in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Zuid-Holland Zuid. De bijzondere positie van de – straks kleinste – gemeente Gorinchem als regionaal centrum verdient daarbij extra aandacht. Het voortbestaan van de belangrijke regionale voorzieningen die in deze gemeente zijn gevestigd, dient te worden gegarandeerd. Samen met Gorinchem en de omgeving zullen wij bekijken op welke wijze dit mogelijk is.

Grenzeloos Samenwerken

Op basis van intensieve gesprekken hebben de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Leerdam, Molenwaard, Vianen en Zederik, de provincies Zuid-Holland en Utrecht en het waterschap Rivierenland de Regionaal Maatschappelijke Agenda Alblasserwaard-Vijfheerenlanden opgesteld waaraan zij samen invulling geven. Bij de uitwerking van opgaven in concrete projecten zullen ook andere partijen worden betrokken.

De huidige regio-organisatie (gemeenschappelijke regeling Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) als samenwerkingsvorm biedt volgens de deelnemende gemeenten onvoldoende mogelijkheden om de regionale opgaven verder te brengen. In de intentieverklaring [Grenzeloos Samenwerken](#) van juni 2017 spreken de gemeenten zich uit om, aan de hand van de maatschappelijke opgaven, de samenwerking te vernieuwen in een netwerk van partners.

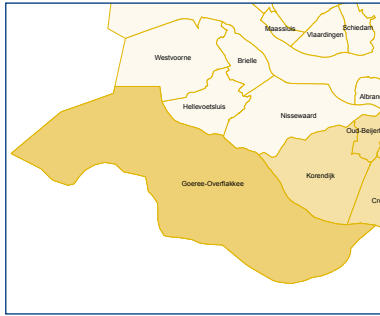
In het [Koersdocument](#) is de toekomstige vormgeving van de samenwerking nader uitgewerkt. Gezocht wordt naar een lichtere samenwerkingsvorm, waarbij partijen zich per project facultatief kunnen aansluiten. Voor een dergelijke vorm van samenwerken zijn, naast duidelijke doelstellingen, vertrouwen, verbondenheid en solidariteit essentieel. De kern van de samenwerking wordt straks gevormd door de drie gemeenten, met de provincies en het waterschap als strategische partners.

Zuid-Hollandse netwerken: Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee

Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard zijn beide eigenstandige gebieden met een sterke samenhang tussen de kleinere kernen binnen elk gebied. De sterke interne integratie van Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard, met kriskras relaties tussen alle kernen, wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de doorsnijding van de gehele zone door grote rivieren en door de relatief perifere ligging aan de rand van de Randstad. Opvallend is dat beiden wel verbonden zijn met Rotterdam-centrum – de enige grote stad in de wijde omgeving – waarmee het regio-overstijgende belang van dit centrum temeer is aangetoond.

Uit: Tordoir & Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken (april 2017)

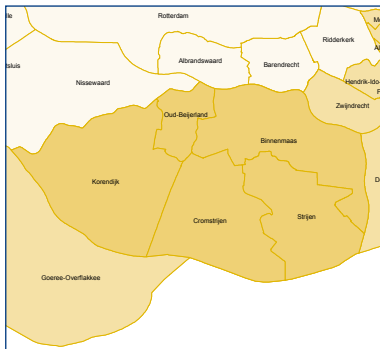
4.4.3 Goeree-Overflakkee



De gemeente Goeree-Overflakkee is sterk en boekt successen. De gemeente werkt sinds de fusie in 2013 met partners van op en buiten het eiland aan de toekomst van het gebied. Er zijn tal van netwerken met overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties opgericht om te werken aan een groene cirkel en duurzame innovatieve landbouw, het nationaal park NL-Delta, het realiseren en innoveren van duurzame energie (bijvoorbeeld waterstof) en

de economische vitaliteit om daarmee 1600 nieuwe banen te realiseren (Smart Water). De provincie heeft middels het integraal ruimtelijk programma Goeree-Overflakkee bijgedragen aan de ontwikkeling van het eiland. Begin dit jaar hebben wij u [geïnformeerd](#) over het vervolg van deze samenwerking: het gebiedsprogramma Goeree-Overflakkee. Dit [programma](#) past in de lijn van [motie 609](#), waarin u ons college oproept om het regionaal beleid en de regionale samenwerking te intensiveren. Over de voortgang van het programma wordt u separaat geïnformeerd.

4.4.4 Hoeksche Waard¹⁶



Visie van de provincie op de opgaven

Een krachtige, toekomstbestendige Hoeksche Waard vereist naar ons oordeel een fusie van de vijf gemeenten tot één gemeente. De conclusie van Tordoir & Poorthuis dat de Hoeksche Waard een eigenstandig gebied vormt met een innige interne samenhang, onderschrijft het belang van het ontstaan van een krachtige gemeente die beter dan nu in staat is om maatschappelijke opgaven aan te pakken in partnerschap met de samenleving in de

Hoeksche Waard en daarbuiten. Daarbij is het van belang dat de nieuwe gemeente Hoeksche Waard actief vorm geeft aan kernenbeleid en burgerparticipatie, passend bij de eigenheid en identiteit van de dorpen en inwoners.

Gebiedsprogramma 'Hoeksche Waard werkt'

Een belangrijke mijlpaal in 2017 is de [ondertekening](#) van het gebiedsprogramma 'Hoeksche Waard werkt: Dé voedingsbodem voor de Randstad' op 30 juni 2017 (zie ook [deze video](#)). Mede naar aanleiding van uw aandacht voor regio's en regionaal beleid (zie o.a. [motie 609](#)) hebben wij in het herindelingsadvies onze intentie uitgesproken om samen met de Hoeksche Waard te werken aan de uitdagingen van het gebied. Op 6 oktober 2017 is er een eerste [netwerkbijeenkomst](#) georganiseerd in Klaaswaal waar alle betrokkenen en belanghebbenden met elkaar kennis hebben gemaakt en over de genoemde thema's in discussie zijn gegaan. In onze brief dd. 21 november 2017 hebben wij u geïnformeerd over de voortgang van het gebiedsprogramma.

Uw [motie 695](#) heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van dorpen en inwoners een belangrijke rol speelt in het programma. Niet alleen als proceseis, maar ook vanuit de overtuiging dat inwoners een waardevolle bijdrage leveren aan de kennis en behoeften van het gebied en een belangrijke partner kunnen zijn in het behalen van de doelstellingen. Voor ieder traject wordt bekeken wat de beste manier is om hier invulling aan te geven. Zo organiseren wij samen met de Hoeksche Waard drie ateliers om met bewoners en maatschappelijk middenveld te komen tot scenario's om een energieneutrale regio te

16 Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen

worden. Ook het postcoderoos-project betreft inwoners bij het behalen van de energie-doelen. Bovendien heeft de regio de ambitie om in 2018 een omgevingsvisie op te stellen. Naar aanleiding van uw motie hebben wij erop aangedrongen om naast een regionale visie ook een visie voor de dorpen te formuleren. Naast een inhoudelijke bijdrage aan de visie denken wij ook mee over hoe bewoners en dorpen betrokken kunnen worden in dit proces.

Bestuurlijke ontwikkelingen

U hebt in 2017 een aantal betekenisvolle besluiten genomen over de toekomstbestendigheid van de Hoeksche Waard. Op 22 februari 2017 hebt u het [herindelingsadvies](#) vastgesteld en ons middels [motie 695](#) verzocht om te helpen bij de vormgeving van de nieuwe gemeente op onderwerpen als burgerparticipatie en kernenbeleid. Bovendien dienen inwoners zo snel mogelijk betrokken te worden bij de toekomst van de nieuwe gemeente en hun rol daarin. Beide besluiten zijn leidend in ons handelen richting het gebied. Zo organiseren wij in voorjaar 2018 samen met de gemeenten een bijeenkomst over burgerparticipatie en kernenbeleid, waarin wij de door ons opgehaalde lessen, ervaringen en voorbeelden uit heel Nederland delen met bestuurders en bewoners. Het onderzoek naar nieuwe vormen van democratie (zie onderzoekslijn D) helpt ons invulling te geven aan het vergroten van onze kennispositie over burgerparticipatie en kernenbeleid.

Uw herindelingsadvies is door het ministerie van BZK vertaald in een [wetsvoorstel](#) en op 7 oktober 2017, met een positief advies van de Raad van State, verstuurd naar de Tweede Kamer voor behandeling. De vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken heeft aangekondigd een bezoek te willen brengen aan de Hoeksche Waard om de verschillende standpunten met betrekking tot de herindeling te horen. De parlementaire behandeling en besluitvorming zijn voorzien in de eerste helft van 2018. Vanwege de behandeling van het wetsvoorstel gaan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 in de vijf gemeenten niet door. Nadat de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met het wetsvoorstel, zullen in november 2018 de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden voor de nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

Wij beseffen dat een herindeling nu nog geen definitief feit is en dat een herindeling niet ieders voorkeur geniet. Het is echter van groot belang dat de huidige gemeenten aan de slag gaan met de voorbereidingen van de herindeling om te zorgen dat de nieuwe gemeente op 1 januari 2019 operationeel is. Het tijdig voorbereiden en inrichten van onder andere de dienstverlening en ICT is daarbij van belang. Ook zal gekeken moeten worden naar de harmonisatie van beleid en regelgeving. De colleges hebben hiervoor een harmonisatieagenda opgesteld en een projectorganisatie opgericht. Wij waarderen het feit dat deze stap nu is gezet. Echter, de politieke en bestuurlijke verschillen over de wenselijkheid van de fusie zorgen voor een twee-sporenaanpak, waarbij de werkzaamheden voor zowel een scenario van fusie als voor een scenario van versterkte samenwerking bruikbaar dienen te zijn. Hierdoor worden belangrijke keuzes die alleen horen bij een scenario van fusie uitgesteld tot na definitieve besluitvorming in het parlement. Dit heeft als gevolg dat er beperkte tijd rest om eilandbrede visies en beleid te ontwikkelen voor de nieuwe gemeente. Wij zouden het toejuichen indien de nieuwe minister van BZK – net als voormalig minister Donner bij Goeree-Overflakkee heeft gedaan – een oproep tot het eiland zou willen richten om tijdig de rijen te sluiten en het oog op de gezamenlijke toekomst te richten.

Hoeksche Waard werkt: Dé voedingsbodem voor de Randstad

De hoofddoelstelling van dit programma is het versterken en behouden van de sociaal-economische vitaliteit van het gebied. Het programma behelst vijf actielijnen (energie, natuur & recreatie, landbouw, bereikbaarheid en demografie). We werken samen om binnen de vijf actielijnen te komen tot regionale inhoudelijke programma's en projecten waarin de kansen voor de Hoeksche Waard worden benut. We trachten gezamenlijke opgaven en kansen met een versnelling en verbreding tot uitvoering te brengen, met als doel een positieve bijdrage te leveren aan de vitaliteit en versterking van de economische ontwikkeling van de regio en daarmee werkgelegenheid, de omgevingskwaliteit en het welzijn van de inwoners van de Hoeksche Waard.



Ondertekening Gebiedsprogramma Hoeksche Waard (30 juni 2017)

Colofon

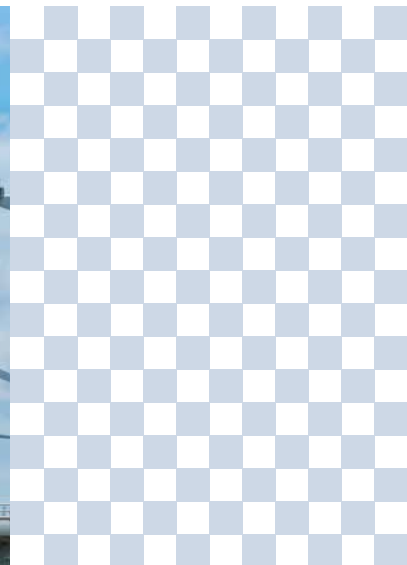
Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland
December 2017

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl

Samenstelling en redactie
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Ontwerp en productiebegeleiding
Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland

171001190



171001190