



EINDRAPPORT

# **BRE-onderzoek Zuid-Holland Zuid**

Frederik van Dalfsen, Anne van Heerwaarden, Annelore  
Beukema, Else de Boer, Caspar van den Berg

220921 | Vertrouwelijk | 29 september 2022

# Samenvatting

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag *hoe succesvol het bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE) in Zuid-Holland Zuid is in het realiseren van publieke waarde, welke factoren daarin een rol spelen en hoe de samenwerking kan worden verbeterd.*

Het onderzoek naar Zuid-Holland Zuid is onderdeel van een landelijk academisch onderzoek naar het succes van regionale samenwerking, dat tot stand komt in een samenwerking tussen Berenschot en de Rijksuniversiteit Groningen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk aan het onderzoek gecommitteerd. Zuid-Holland Zuid is de zesde (van tien) casusregio's die deelnemen aan het onderzoek. In het onderzoekskader zetten we twee noties centraal:

1. **We analyseren de balans tussen publieke waarde, organisatie en legitimiteit op het niveau van de regio.** Daarbij constateren we dat de publieke waarde behoefte in de samenleving verschuift. Lange tijd was een belangrijke doelstelling van regio's – de regionale publieke waarde propositie – om economische welvaart voor het hele gebied (en alle deelnemende gemeenten) te realiseren. Tegenwoordig zijn andere aspecten van 'brede welvaart' vaak onderdeel van de publieke waarde propositie van regio's. Er is aandacht voor thema's als welzijn en duurzaamheid in regionale samenwerking, en opgaven raken meer met elkaar verbonden. We vinden, naast de 'ontwikkelvraagstukken' die samenhangen met economische welvaart voor allen, ook steeds meer 'verdeelvraagstukken' op het niveau van de regio. Zeker in het ruimtelijk domein geldt dat elke gemeente automatisch baat heeft bij de verdeling van schaarste op het regionale niveau. Deze verschuiving in de publieke waarde behoefte heeft betekenis voor de manier waarop regio's zich bestuurlijk, maatschappelijk en economisch organiseren om te werken aan resultaten.
2. **In een florerende regio zijn het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem onderling (stevig) met elkaar verbonden, daar waar de opgaven dat vragen.** We kijken dus naar het samenspel tussen deze ecosystemen en hoe dat verbeterd kan worden.

## Onze analyse over het functioneren van het BRE, ERE en MRE in Zuid-Holland Zuid

We duiden de regio Zuid-Holland Zuid als een **'open ecosysteem', dat bestaat uit een samenstel en samenspel van sub-ecosystemen en bovenregionale coalities in de context van de Zuidelijke Randstad.** Ondanks het samenvallen van de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Dienst Gezondheid en Jeugd met het gebied van de regio Zuid-Holland Zuid is er in onze optiek geen sprake van één congruent, eigenstandig bestuurlijk ecosysteem.

Gemeenten en subregio's hebben elk hun eigen (sterke) verbindingen met andere bestuurlijke ecosystemen rondom Zuid-Holland Zuid, bijvoorbeeld met Rotterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, de Zuid-Hollandse Delta en het Groene Hart. Voor verschillende gemeenten én subregio's zijn die verbindingen vanuit de flanken met andere ecosystemen buitengewoon relevant.

Op subregionale en bovenregionale schaal wordt langs opgedragen coalities samengewerkt. Daarmee bedoelen we dat gebieden elk voor andere opgaven staan, en langs die (inhoudelijke) lijn de meest passende samenwerkingspartners zoeken – in subregio's (Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) of in bovenregionale coalities (de Zuid-Hollandse Delta). De afgelopen jaren heeft die tendens geleid tot positieve dynamiek, enkele concrete resultaten op specifieke domeinen en publieke waarde creatie (zie hoofdstuk 6.5).

Het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid functioneert in dat samenspel vooral als een platform voor uitvoeringsgerichte samenwerking, waarin steeds nauwere bestuurlijke verbindingen bestaan. Daarbij constateren we dat de uitvoerende samenwerkingsverbanden op orde zijn en naar behoren functioneren. De bestuurlijke verbinding, ontmoeting en verhoudingen zijn de afgelopen jaren aan verbetering onderhevig geweest. De rol van provincies en waterschappen in het BRE Zuid-Holland Zuid is beperkt: beide actoren oefenen geen sterke (bestuurlijke) druk uit op het functioneren van het open ecosysteem. We constateren ook dat er binnen het BRE Zuid-Holland Zuid weinig tot geen afstemming of uitwisseling

plaatsvindt rondom de subregionale agenda's of bovenregionale, opgavegerichte coalities.

In het samenspel met het economisch ecosysteem (ERE) en het maatschappelijk ecosysteem (MRE) constateren we dat het BRE de belangrijkste aanjager blijft. Ondanks de ambitie om meer eigenaarschap voor de samenwerking bij economische en maatschappelijke partners te leggen. Er is draagvlak bij de partners om samen te werken, maar vooral langs de lijnen van de inhoud en concrete resultaten. Vooral op subregionaal niveau en in enkele bovenregionale coalities zien we toenemende verbindingen tussen BRE, MRE en ERE.

## Beantwoording van de hoofdvraag

Zuid-Holland Zuid heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld in termen van brede welvaart. We zien positieve resultaten en publieke waarde realisatie die voortkomt uit de subregionale en bovenregionale opgavegerichte coalities. Het BRE, en de toenemende verbindingen tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem hebben een positieve bijdrage geleverd aan het realiseren van publieke waarde in het gebied.

We constateren dat daarbij de volgende succesfactoren een rol hebben gespeeld:

- Het open ecosysteem laat voldoende ruimte voor (dominantie van) opgavegerichte coalities.
- Er heerst een prettige bestuurscultuur in het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid.
- De verbindingen tussen BRE, MRE en ERE zijn levendig in de opgavegerichte coalities.

Tegelijkertijd staat Zuid-Holland Zuid de komende jaren voor uitdagende opgaven, geldend voor het hele gebied – het behouden en aantrekken van *human capital*, de significante bereikbaarheidsopgave en de sociaal-maatschappelijke kwetsbaarheden in stedelijke gebieden zijn daarvan voorbeelden. Deze opgaven zijn blijvend en nopen tot samenwerking binnen Zuid-Holland Zuid én met het bovenregionale krachtenveld. Er is op deze opgaven immers veel te halen en te brengen op de schaal van de Zuidelijke Randstad en in het samenspel met het Rijk. Bovendien gaan meer vraagstukken over de verdeling van schaarste, waarbij we al constateerden dat spanning kan ontstaan tussen de lokale oriëntatie van gemeenten en regionale oplossingen. Dat vraagt vertrouwen en onderlinge afstemming om die opgaven aan te gaan.

## Uitzicht voor Zuid-Holland Zuid

Om de inzet van het schaalniveau Zuid-Holland Zuid, strategischer en (zelf)bewuster in te vullen, is het ons inziens noodzakelijk om te investeren in de **doorontwikkeling van het open ecosysteem**. Dat 'open ecosysteem' moet niet 'rigide' opereren, maar moet dienen om gezamenlijk beter (bovenregionale) kansen te benutten en onderling uit te wisselen op opgaven. Zodat het open ecosysteem optimaler functioneert. We zien verschillende kansen en mogelijkheden om het 'open ecosysteem Zuid-Holland Zuid' effectiever te benutten. Onze hoofdaanbevelingen gaan uit van het versterken van de bestaande kracht van het open ecosysteem en vormen een 'getrapt' potentieel stappenplan.

1. Ontwikkel de samenwerkingskracht door - op één of meerdere opgaven;
2. Versterk het bestuurlijk leiderschap op die opgaven;
3. Benut de vruchtbare bodem: investeer in samenwerking met en leiderschap van het ERE en MRE
4. Investeer in draagvlak en uitwisseling tussen raden.

# Inhoudsopgave

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                                                                                        | <b>5</b>  |
| 1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen                                                          | 6         |
| 1.2 BRE-onderzoek in Zuid-Holland Zuid                                                                                     | 6         |
| <b>2. Onze bril: ecosystemen in balans en een verschuivende publieke waardebehoefte</b>                                    | <b>10</b> |
| <b>3. Inzicht: hoe functioneert het BRE ZHZ?</b>                                                                           | <b>13</b> |
| 3.1 <b>Deelvraag 8:</b> (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie?                          | 14        |
| 3.2 <b>Deelvraag 9:</b> (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde?                     | 16        |
| 3.3 <b>Deelvraag 10:</b> Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde-creatie zich tot elkaar?                               | 19        |
| <b>4. Conclusie</b>                                                                                                        | <b>21</b> |
| 4.1 Hoe succesvol is het BRE Zuid-Holland Zuid in het realiseren van publieke waarde?                                      | 22        |
| 4.2 Welke factoren spelen hierin een rol?                                                                                  | 22        |
| <b>5. Uitzicht: Handelingsperspectief</b>                                                                                  | <b>25</b> |
| 5.1 Onze bril: opgaven centraal vraagt om verdere doorontwikkeling van het BRE ZHZ langs de logica van het open ecosysteem | 26        |
| 5.2 Ontwikkel samenwerkingskracht door - op één of meerdere opgaven                                                        | 27        |
| 5.3 Versterk het bestuurlijk leiderschap op (die) opgaven                                                                  | 29        |
| 5.4 Benut de vruchtbare bodem: investeer in samenwerking met en leiderschap van het ERE en MRE                             | 29        |
| 5.5 Investeer in draagvlak en uitwisseling tussen raden                                                                    | 31        |
| <b>6. Overzicht: deelvragen 1 tot en met 7</b>                                                                             | <b>32</b> |
| 6.1 <b>Deelvraag 1:</b> Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?                                                        | 33        |
| 6.2 <b>Deelvraag 2:</b> Hoe ziet het BRE eruit?                                                                            | 37        |
| 6.3 <b>Deelvraag 3:</b> Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?                                                     | 52        |
| 6.4 <b>Deelvraag 4:</b> Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?                                                          | 56        |
| 6.5 <b>Deelvraag 5:</b> Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?                                           | 61        |
| 6.6 <b>Deelvraag 6:</b> Welke organisatorische capaciteit is er?                                                           | 65        |
| 6.7 <b>Deelvraag 7:</b> In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?                                                          | 68        |

HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

Het kabinet-Rutte IV investeert stevig in de aanpak van de klimaattransitie, woningbouw, stikstof, bereikbaarheid en de arbeidsmarkt – thema's waarop Nederlandse regio's de afgelopen jaren steeds intensiever zijn gaan samenwerken en waarvoor de regio ook 'aan de lat stond'. Daarbij legt het kabinet op enkele thema's een belangrijke regierol bij het Rijk, waardoor het samenspel in 'multischalig besturen' en de (gezamenlijke) slagkracht van het binnenlands bestuur in een nieuw daglicht komt te staan. Dit alles vraagt een nieuwe rolverdeling tussen Rijk en regio.

Maar wat is 'de regio' eigenlijk anno 2022? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de taak om, zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten, het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde.

Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot hier onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit, waaronder in **Zuid-Holland Zuid**. Het samenspel tussen het **Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE)**, het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

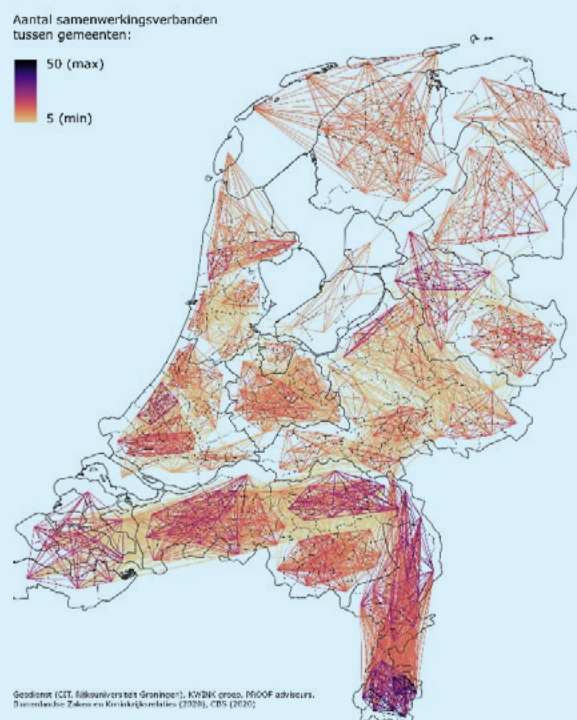
## 1.2 BRE-onderzoek in Zuid-Holland Zuid

Decentrale overheden in elke regio staan voor grote maatschappelijke opgaven: investeren in wonen en bereikbaarheid, klimaatadaptatie en het creëren van een sterke, innovatieve economie. Met de complexiteit van de opgaven neemt het belang van samenwerking in de regio – tussen gemeenten, het waterschap en de provincie én met maatschappelijke en economische partners – bij de totstandkoming van publieke waarde toe. In Zuid-Holland Zuid wordt daar vanuit verschillende samenwerkingsverbanden aan gewerkt in groot-regionaal en in klein-regionaal (of: subregionaal) – zoals in de Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Hoeksche Waard. Daarnaast ontstaan er

## Wat is een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem?

De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies en gemeenten, aangevuld met waterschappen, elk met hun eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast de drie formele bestuurslagen wordt er veelvuldig samengewerkt in 'de regio': op het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. Dit netwerk van bestuurlijke samenwerkingsverbanden in een regio noemen wij het **Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE)**. Het aantal samenwerkingsverbanden verschilt per BRE (hoe donkerder de lijn in de figuur, hoe meer samenwerking tussen twee gemeenten). Ook de mate van congruentie in samenwerking binnen BRE's loopt sterk uiteen.

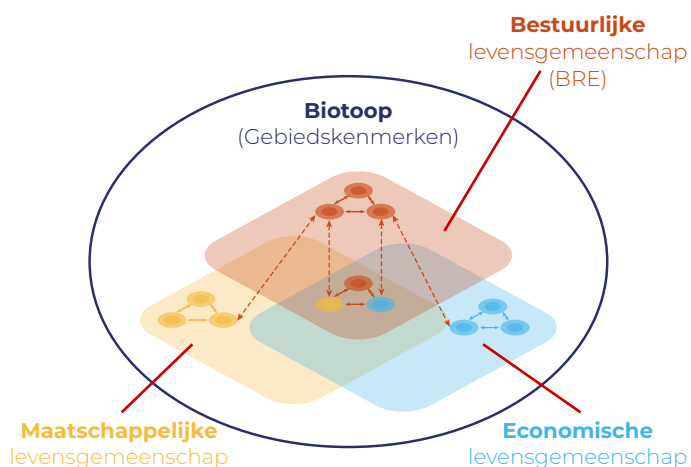
### Bestuurlijk Regionale Ecosystemen



nieuwe, opgavegerichte samenwerkingen, zoals de Regio Deals Drechtsteden-Gorinchem en Zuid-Hollandse Delta. Het goed vormgeven van al deze samenwerkingen om te komen tot publieke waarde voor de inwoners en het gebied van Zuid-Holland Zuid, is de inzet waaraan gemeenten, provincie en soms ook de waterschappen samenwerken.

### Scope van het onderzoek

Dit onderzoek focust zich op 'de regio', bestaande uit verschillende ecosystemen. Als we het begrip ecosysteem door een bestuurskundige bril bekijken, dan kan het worden gezien als een min of meer afgebakend geografisch gebied (de regio), waarbinnen bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de levensgemeenschappen) in wisselwerking met en in onderlinge afhankelijkheid van elkaar, en met de bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop), werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. De regio is dus opgebouwd uit verschillende levensgemeenschappen die onderling in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en, in wisselwerking met de biotoop, maatschappelijke opgaven realiseren. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 1 Visualisatie regionaal ecosysteem.

In dit onderzoek ligt de focus op het functioneren van de bestuurlijke levensgemeenschap, onderling en in interactie met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen (de rode pijlen in figuur 1) en met de biotoop. Tezamen noemen wij dit het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE).

Vanuit de empirische, kwantitatieve analyse van Nederlandse regionale samenwerkingsverbanden (zie afbeelding in kader op p. 7) beschouwen wij de schaal van Zuid-Holland Zuid (dat wil zeggen tien gemeenten, de provincie en de twee waterschappen Hollandse Delta en Hoogheemraadschap Rivierenland) als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. We rapporteren in het onderzoek zoveel mogelijk op het niveau

van de regio Zuid-Holland Zuid. Daar waar relevant maken we een uitsplitsing naar de drie deelgebieden Drechtsteden, Alblasserwaard en de Hoeksche Waard of naar gemeenten. Deze subregio's zijn als volgt opgebouwd:

### Bestuurlijk Regionale Ecosysteem Zuid-Holland Zuid (in totaal 461.002 inwoners)

- Subregio Drechtsteden: bestaande uit de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht, Zwijndrecht, Sliedrecht. In totaal 291.427 inwoners.
- Subregio Alblasserwaard(-Vijfheerenlanden): bestaande uit de gemeente Gorinchem en Molenlanden (een fusie van twee gemeenten). Voor 2019 was dit gebied bestuurlijk nauw verbonden met de gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen (nu gemeente Vijfheerenlanden), welke door een provinciegrenscorrectie nu onderdeel van de provincie Utrecht zijn (in plaats van van Zuid-Holland). In totaal 81.551 inwoners, exclusief Vijfheerenlanden.
- Subregio Hoeksche Waard: sinds de herindeling van 2019 bestaande uit de gemeente Hoeksche Waard, maar tot die tijd een subregio van vijf gemeenten. In totaal 88.742 inwoners.

Zuid-Holland Zuid ligt ingesloten tussen andere gemeenten en regio's. Binnen de scope van het onderzoek hebben we daarom tevens aandacht voor de boven- en interregionale schaal.

In het bijzonder erkennen we het volgende bovenregionale krachtenveld:

- De Zuidelijke Randstad -met name de regio's Rotterdam-Rijnmond en de Metropoolregio RotterdamDen Haag (MRDH), maar ook de zogenaamde 'maritieme as' tussen grofweg Werkendam en Schiedam.
- De 'Oude lijn', of Verstedelijkingsalliantie van Leiden tot Dordrecht.
- De 'Merwedelingelin', die het geografische gebied tussen Dordrecht via Gorinchem naar Geldermalsen volgt.
- De Zuid-Hollandse Delta, waaronder naast Hoeksche Waard ook de eilanden Voorne-Putten en GoereeOverflakkee vallen.
- Landsgrenzen overstijgende samenwerking met België in de Nederlands-Vlaamse Delta.
- Regio West-Brabant (met name gemeente Altena) en gemeente West-Betuwe.
- Regio Utrecht en regio Zeeland.

## Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek naar regio Zuid-Holland Zuid luidt:

*Hoe succesvol is het BRE Zuid-Holland Zuid in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?*

We beantwoorden deze onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

| Overzicht (beschrijvend)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Inzicht (verklarend)                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Uitzicht (handelingsperspectief)                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoe ziet het BRE eruit?</li> <li>2. Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?</li> <li>3. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?</li> <li>4. Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?</li> <li>5. Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?</li> <li>6. Welke organisatorische capaciteit is er?</li> <li>7. In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>8. (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie?</li> <li>9. (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie?</li> <li>10. Hoe verhouden draagvlak en publieke waardecreatie zich tot elkaar?</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waardecreatie?</li> <li>12. Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?</li> <li>13. Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?</li> </ol> |

## Aanpak

Het onderzoek bestaat uit zes fasen (zoals weergegeven in figuur 2) en is begeleid door een ambtelijke kerngroep, een ambtelijke klankbordgroep, een ambtelijke stuurgroep en een bestuurlijke stuurgroep. De samenstelling van deze groepen is te vinden in de bijlage.



Figuur 2 Aanpak BRE-onderzoek in Zuid-Holland Zuid.

De eerste twee fasen van het onderzoek hebben als doel feitelijkheden over het BRE Zuid-Holland Zuid in beeld te brengen: de kenmerken van het gebied, de spelers in het gebied en de verbindingen met het maatschappelijk en economisch ecosysteem en de gewenste en gerealiseerde publieke waarde. Deze bevindingen zijn gebaseerd op data- en documentanalyse en zijn weergegeven in de 'foto' van BRE Zuid-Holland Zuid. Dit document is in maart 2022 geverifieerd door de ambtelijke begeleidingsgroep en opgenomen in de bijlage. De 'foto' diende als startpunt voor de gesprekken met experts uit de regio die in de fase daarna plaatsvonden.

We hebben het BRE-onderzoek eveneens uitgevoerd in een vijftal andere casusregio's, te weten Groningen, Drenthe, Friesland, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord. Naast Zuid-Holland Zuid nemen momenteel ook de regio Flevoland, Zuid-Limburg en Midden-Holland als casusregio aan het onderzoek deel. In dit rapport vergelijken we het BRE ZHZ op een aantal punten met de vijf reeds afgeronde casusregio's, om een eerste indruk te geven van de verschillen tussen de BRE's.

Dit document is het (concept)eindrapport waarin we de centrale onderzoeksvragen beantwoorden en waarin we aanbevelingen doen voor het versterken van de samenwerking in het BRE Zuid-Holland Zuid.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 starten we met een toelichting op de 'bril', of het referentiekader, waardoor we naar de regio Zuid-Holland Zuid kijken. Welke aannames doen we over het functioneren van ecosystemen? Hoofdstuk 3 vat onze bevindingen over het functioneren van Zuid-Holland Zuid samen, aan de hand van de verklarende deelvragen 8 tot en met 10 uit dit onderzoek. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de hoofdvraag: hoe succesvol is het BRE Zuid-Holland Zuid in het realiseren van publieke waarde? We geven hierin ook een aanzet tot hoofdstuk 5, waarin het handelingsperspectief centraal staat. Hoe kan het BRE Zuid-Holland Zuid, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, de samenwerking verbeteren om zo meer publieke waarde te genereren?

Hoofdstuk 6 vormt de onderbouwing van onze bevindingen en conclusie. Daarin beantwoorden we de beschrijvende deelvragen 1 tot en met 7. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien de bestuurlijke, maatschappelijke en economische regionale ecosystemen eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking? In de bijlage zijn alle verdere onderliggende stukken te vinden waarop de analyse is gebaseerd.





## HOOFDSTUK 2

# Onze bril: ecosystemen in balans en een verschuivende publieke waardebehoefte

Dit onderzoek focust zich op de regio Zuid-Holland Zuid, die bestaat uit een samenspel van verschillende ecosystemen waarin publieke waarde wordt gerealiseerd. In de wijze waarop we naar deze regio kijken gaan we uit van een tweetal noties.

1. De publieke waardebehoefte in Nederland is aan het verschuiven: naast economische welvaart worden andere, meer maatschappelijke aspecten van brede welvaart steeds nadrukkelijker nagestreefd, de beleidsmatige bewegingsvrijheid neemt af op steeds meer opgaven én opgaven zijn steeds nauwer onderling vervlochten. Daarbij zijn hoofdogaven van de regio steeds vaker verdelingsvraagstukken en in mindere mate ontwikkelvraagstukken. We onderzoeken welke verandering dat vraagt van het samenspel binnen het BRE en met het MRE (maatschappelijke regionale ecosysteem) en ERE (economische regionale ecosysteem).

Centraal in onze onderzoeksvragen en redenering staat het idee dat de benodigde publieke waarde, de ingezette organisatorische vormen én de legitimiteit en betrokkenheid – zowel politiek, economisch als maatschappelijk – in balans moeten zijn. In dit theoretisch perspectief betekent een verandering in de gewenste publieke waarde (meer samenhang, meer verdeelvraagstukken) óók een aangepaste (organisatie van) bestuurlijke regionale inzet. Deze veranderingen in publieke waarde zien we op twee niveaus:

- a. We constateren dat de publieke vraagstukken die op regio's afkomen in het huidige tijdsgewricht breder, diffuser en 'maatschappelijker' worden. Waar in veel regio's een focus op economische ontwikkeling heeft gelegen, komen hiernaast steeds dominanter vraagstukken als ruimte, klimaat, woningbouw, natuur, stikstof, gekoppelde leefbaarheidsvraagstukken en een vitale toekomst voor cultuur en onderwijs in het hart van de publieke waardeopgave te liggen. Door acute maatschappelijke problemen zoals de woningnood, een schaarste aan ontwikkelruimte, energieproblemen in het hoofdnets worden deze opgaven alleen maar urgenter. Tegelijkertijd is ook onzeker hoe de (sociaal-)economische opgave zich de komende jaren gaat ontwikkelen met oog op de oorlog in Oekraïne, de hoge energieprijzen, brede inflatie en dreigende economische recessies. Die gelijktijdige opgaven in het fysieke (sociaal-)economische domein maken de opgaven voor het Nederlands openbaar bestuur extra

uitdagend. Helder is dat tussen deze opgaven op inhoud veel onderlinge samenhang is en overheidslagen op verschillende niveaus nodig zijn om effectieve aanpakken te realiseren. Dat constateert bijvoorbeeld ook het recente rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) 'Droomland of Niemandland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's'.<sup>1</sup> Als gevolg van die samenhang tussen opgaven stelt de ROB dat er in regio's steeds meer behoefte is aan verbinding tussen deze opgaven in de aanpak, bijvoorbeeld door middel van integrale regionale agenda's. Landelijke programma's als het Nationaal Programma Landelijk Gebied, de Nationale Omgevingsvisie en het recent gepubliceerde programma NOVEX en de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei jl. maken dat eens te meer duidelijk.

- b. Naast een inhoudelijke verschuiving naar andere thema's verandert ook de aard van de vraagstukken die op regio's afkomen. Deze gaan steeds meer om de verdeling van schaarste binnen regio's, zoals bij ruimte, klimaat, woningbouw, natuur en stikstof. Nederland staat voor een grootschalige ruimtelijke transitieopgave. Daarin kunnen (directe) belangen uiteenlopen tussen gemeenten en gebieden en hebben we te maken met een beperkt aantal vierkante meters waarin niet alles overal kan. Daarin is ook duidelijk dat er maatschappelijke winnaars en verliezers zijn. Gechargeerd gesteld: iedere gemeente wil het liefste wél het theater, zwembad en bedrijventerrein hebben, maar liever niet de windmolens. Tegelijkertijd moeten er wel windmolens gebouwd worden om de klimaatopgave te kunnen realiseren en kan een (te) grote hoeveelheid aan nabijgelegen bedrijventerreinen of zwembaden per saldo voor beide partijen niet gunstig uitpakken. Als iedereen in dit soort verdeelvraagstukken 'voor zichzelf' kiest, leidt dat (collectief) niet tot meer publieke waarde. Dat is historisch niet nieuw, maar in de urgentie en omvang anno 2022 wel nieuw, zeker door de enorme samenhang in het ruimtelijk domein. Het verdelen van schaarste vraagt nog meer dan vroeger om onderlinge afstemming, gezamenlijk vertrouwen en elkaar iets gunnen.

<sup>1</sup> Raad voor Openbaar Bestuur, 2021. 'Droomland of Niemandland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.'

2. In een florerende regio zijn de drie regionale ecosystemen (bestuurlijk, maatschappelijk en economisch) met elkaar én met hun 'biotoop' in balans, daar waar de opgaven dat vragen.

We definiëren een ecosysteem als een min of meer afgebakend geografisch gebied (de regio) waarbinnen bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de levensgemeenschappen, dan wel regionale ecosystemen) in wisselwerking met en in onderlinge afhankelijkheid van elkaar en met de bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop) werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven.<sup>2</sup>

Het realiseren van publieke waarde vraagt balans tussen de opgaven, slagkracht van de organisatie én legitimiteit en betrokkenheid – zowel politiek, bestuurlijk als maatschappelijk. Het 'maatschappelijker' worden van de publieke waardebehoefte vraagt om interactie tussen verschillende 'ecosystemen' en het schakelen op verschillende schaalniveaus. Enerzijds omdat dit tot meer perspectieven binnen de discussie leidt, met als gevolg evenwichtiger beelden van wat belangrijke problemen en passende oplossingen zijn. Anderzijds omdat het kunnen realiseren van de opgaven betrokkenheid en organisatiekracht op verschillende schaalniveaus vraagt. Zo gaat er vanuit het MRE en ERE een belangrijke organiserende en legitimerende kracht uit én is het grote publieke geld voor realisatie van natuur, stikstofmaatregelen, woningbouw en energietransitie veelal nationaal en regionaal georganiseerd, maar ligt een belangrijk deel van de beslissingsbevoegdheid bij het gemeentebestuur.

Ons vertrekpunt is dat de regio beter presteert als bestuurlijke, maatschappelijke en economische actoren elkaar weten te vinden op het schaalniveau waarop de opgaven, voortkomend uit de specifieke kenmerken van het gebied, zich voordoen. Net als in de natuur zijn in een florerend ecosysteem, dat succesvol is in het realiseren van publieke waarde, de maatschappelijke, bestuurlijke en economische ecosystemen in balans met hun biotoop en de opgaven die zich daarbinnen voordoen.

<sup>2</sup> ROB, 2021, 'Droomland of Niemandland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.'



### HOOFDSTUK 3

# Inzicht: hoe functioneert het BRE ZHZ?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE van Zuid-Holland Zuid. Dit doen we door het beantwoorden van de onderzoeksvragen 8 tot en met 10, die gaan over de balans binnen het BRE, de balans tussen de drie ecosystemen en de balans tussen publieke waardecreatie en draagvlak.

### 3.1 Deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie?

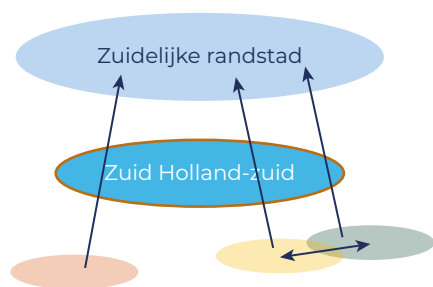
Om een goed antwoord te geven op de wijze waarop het samenspel binnen het BRE bijdraagt aan het realiseren van publieke waarde gaan we eerst beknopt in op hoe het samenspel binnen het BRE georganiseerd is (zie ook paragraaf 6.2). Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het samenspel tussen de overheden in Zuid-Holland Zuid (al dan niet) bijdraagt aan publieke waardecreatie.

De regio Zuid-Holland Zuid bestaat uit een samenstel en samenspel van 'sub-ecosystemen' in de context van de Zuidelijke Randstad

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er in de regio Zuid-Holland Zuid, ondanks het samenvallen van de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Dienst Gezondheid & Jeugd op het grondgebied van Zuid-Holland Zuid, geen sprake is van één congruent bestuurlijk regionaal ecosysteem dat werkt aan het realiseren van publieke waarde. Het BRE ZHZ bestaat uit een samenstel en samenspel van verschillende 'sub-ecosystemen' op lokale en subregionale schaal, binnen de context van het grotere speelveld van de Zuidelijke Randstad en soms zelfs daarbuiten.

De gemeenten en subregio's hebben elk eigen (sterke) verbindingen op alle flanken met andere bestuurlijke ecosystemen rondom Zuid-Holland Zuid (zoals de MRDH, de Zuid-Hollandse Eilanden en het Groene Hart). De verbindingen op de flanken is voor de verschillende gemeenten en subregio's buitengewoon relevant. Het schaalniveau Zuid-Holland Zuid functioneert in dat samenspel niet als 'eigenstandig' ecosysteem, maar als een ecosysteem waar uitvoeringsgericht wordt samengewerkt en nauwe bestuurlijke verbindingen zijn.

In onderstaande figuur hebben we dit samenspel gevisualiseerd, en hieronder werken we uit hoe de verschillende componenten bijdragen aan het samenspel.



Figuur 3 Weergave van het samenspel tussen het BRE Zuid-Holland Zuid, de subregionale schaalniveaus en de bovenregionale schaal.

Als we kijken naar de wijze waarop het samenspel in het bestuurlijk regionaal ecosysteem heeft bijgedragen aan het realiseren van publieke waarde doen we de volgende bevindingen.

Op subregionale en bovenregionale schaal wordt langs opgabegegerichte coalities samengewerkt, wat afgelopen jaren heeft geleid tot positieve dynamiek en de creatie van publieke waarde.

In het BRE ZHZ zijn het subregionale en bovenregionale schaalniveau de dominante niveaus voor strategische samenwerking om publieke waarde te realiseren. Een belangrijke verklarende factor voor de dominantie van de subregio's en de bovenregionale coalities binnen het BRE ZHZ vinden wij in de verschillende aard van de opgaven en de kenmerken in de gebieden in Zuid-Holland Zuid. De verstedelijkingsuitdagingen binnen een deel van de Drechtsteden stelt de gemeenten en bestuurders voor andere strategische uitdagingen dan de opgave om verzilting tegen te gaan in de Hoeksche Waard. De subregionale en bovenregionale coalities delen het kenmerk dat ze samenwerken op basis van één of meerdere gedeelde, inhoudelijke opgaven.

Op subregionaal niveau vinden we zowel in de Drechtsteden als in de Alblasserwaard en de Hoeksche Waard (bestuurlijk-gedreven) agenda's met gezamenlijke ambities op verschillende sets van maatschappelijke opgaven, zoals de Groeiagenda, de Regionaal Maatschappelijke Agenda en de Regio Deals. Deze strategische agenda's hebben vaak een integraal karakter en brengen verbinding aan tussen de opgaven in dat specifieke gebied. Zo geven ze niet alleen vorm aan nauwe bestuurlijke samenwerking, maar zijn ze de afgelopen jaren ook uitgemond in concrete resultaten. De Groeiagenda Drechtsteden heeft geleid tot ruimtelijke herinrichtingen aan de waterlijn en de waterverbindingen, in Hoeksche Waard verrees een eerste Foodlab om te experimenteren met circulaire landbouw en de Regionale Maatschappelijke Agenda van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden heeft tot bijvoorbeeld één gemeentelijk loket voor sociaaleconomische problematiek geleid. Een ander goed voorbeeld is de samenwerking op het sociaal domein in de Drechtsteden, waar al jarenlang aan de landelijke top wordt gepresteerd. Dergelijke resultaten laten zien dat de samenwerkingsverbanden in de subregio's voortgang boeken op de maatschappelijke opgaven in Zuid-Holland Zuid. Bovendien laten verschillende indicatoren van brede welvaart ook kwantitatieve voortgang zien op opgaven op thema's als welzijn en milieu in het gebied (zie ook paragraaf 6.5). Deze cijfermatige trend ondersteunt de conclusie dat er daadwerkelijk

publieke waarde wordt gecreëerd in het gebied van Zuid-Holland Zuid, waarbij we taxeren dat de positieve dynamiek op het niveau van de subregio's daaraan een grote bijdrage levert omdat we daar de concrete resultaten van samenwerking terugzien.

Ook in bovenregionale coalities wordt op strategisch niveau samengewerkt en zijn er (bestuurlijke) netwerken waar ontmoeting plaatsvindt. Voorbeelden daarvan zijn met name de eerdergenoemde Regio Deal Zuid-Hollandse Delta (waaronder ook de samenwerking binnen het agrarische cluster richting de Zuid-Hollandse Delta valt), het maritieme cluster en het agrarische cluster Molenlanden-Vijfheerenlanden. Sommige coalities zijn recent tot stand gekomen – de Regio Deal is er sinds 2020 en de samenwerking Molenlanden-Vijfheerenlanden is nog in ontwikkeling. Die opgavegerichte invulling van de samenwerking maakt de bovenregionale coalities volgens bestuurlijke, economische en maatschappelijke gesprekspartners kansrijk om concrete prestaties en resultaten te realiseren, op een manier die zich laat vergelijken met de dynamiek in de subregio's van Zuid-Holland Zuid.

We constateren dat er binnen het BRE Zuid-Holland Zuid weinig tot geen afstemming of uitwisseling plaatsvindt rondom de subregionale agenda's of opgavegerichte bovenregionale coalities. Echter, veel van de opgaven die in subregionaal verband worden geadresseerd overstijgen de grenzen van de subregio's. Zo kent het gebied van Zuid-Holland Zuid drie Regionale Energiestrategieën, terwijl de (maatschappelijke relevantie van de) energietransitie en vraagstukken rondom klimaatadaptatie gebaat zijn bij het uitwisselen van goede ervaringen en gezamenlijk, in breder verband, leren van knelpunten. Daarnaast kent Hoeksche Waard een specifieke uitdaging van 'schaalvariëteit' (of: het schakelen met meerdere (sub-)regionale samenwerkingsverbanden) in het sociaal domein. De gemeente is voor Jeugdzorg/Veilig Thuis aangesloten bij Zuid-Holland Zuid, maar werkt tegelijkertijd voor beschermd wonen samen met de Zuid-Hollandse Eilanden en ook valt onder de arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond. Dat bemoeilijkt een sector-overstijgende blik op de problematiek, maar ook een congruente uitvoering van wet- en regelgeving. Kortom, als we kijken naar de samenhang tussen opgaven zien we aanknopingspunten om te blijven investeren in uitwisseling en verbinding tussen de verschillende subregio's en bovenregionale coalities die Zuid-Holland Zuid rijk is.

## Zuid-Holland Zuid wordt benut voor (verplichte) uitvoeringssamenwerking en bestuurlijke ontmoeting

Het samenspel binnen het BRE van Zuid-Holland Zuid is met name relevant als het gaat om de verplichte uitvoeringssamenwerking bij de Veiligheidsregio, de Dienst Gezondheid & Jeugd en de Omgevingsdienst enerzijds, en als netwerk waar bestuurlijke en (top)ambtelijke ontmoeting plaatsvindt anderzijds. Op het vlak van meer strategische samenwerking op (gezamenlijke) agenda's op de grote(re) transitie-opgaven zien we dat Zuid-Holland Zuid niet als relevant schaalniveau wordt aangemerkt. We constateerden al dat dit type inhoudelijke samenwerking plaatsvindt op subregionale schaal of in de diverse bovenregionale coalities.

Ten aanzien van de samenwerking op de drie wettelijke regelingen constateren we dat de prestaties de afgelopen jaren over het algemeen naar behoren zijn geweest en dat er geen significante gebreken in termen van financiën en capaciteit bestaan bij de samenwerkingsverbanden. Dat lijkt erop te duiden dat het de uitvoerende samenwerkingsverbanden van Zuid-Holland Zuid lukt om een bijdrage te leveren aan publieke waarde. Die conclusie wijkt overigens niet af van onze bevindingen in 2018: ook toen constateerden we een balans tussen publieke waarde, organisatie en legitimiteit in het regionale arrangement van de drie uitvoerende organisaties op dit schaalniveau. Die balans ontstond door 'efficiënte en effectieve dienstverlening tegen aanvaardbare prijs', 'behoorlijke realisatie van de doelstellingen volgens de recente evaluaties van de diensten', voldoende beschikbare capaciteit voor het takenpakket en effectieve sturing op de samenwerking conform de daartoe gemaakte afspraken.<sup>3</sup>

## Verbeterde bestuurlijke verhoudingen en meer vrijheid voor individuele gemeenten komt samenspel ten goede

De herindeling van de Hoeksche Waard, de heroriëntatie binnen de Drechtstedensamenwerking en de focus op grensoverschrijdende samenwerking in de Alblasserwaard na afsplitsing van Vijfheerenlanden heeft het bestuurlijk speelveld binnen ZHZ de afgelopen jaren flink veranderd.

We constateren op basis van gesprekken met diverse bestuurders dat met oog op deze veranderingen de bestuurlijke verhoudingen in het gebied de afgelopen jaren ten positieve zijn

<sup>3</sup> Rapport 'Verstandig Versterken' (2018), p. 11.

verbeterd. Zo is de samenwerking binnen ZHZ vergemakkelijkt doordat de regio door diverse bestuurlijke ontwikkelingen niet meer uit 17 maar uit 10 gemeenten bestaat. Daardoor zijn de lijnen korter. Verschillende gemeenten hebben de onderlinge verbanden verstevigt, zoals we zien gebeuren tussen Dordrecht/ de Drechtsteden en Gorinchem, maar is er ook - mede door herinrichting van de Drechtstedensamenwerking - meer ruimte gekomen voor gemeenten om op basis van hun eigen opgaven en prioriteiten samenwerking vorm te geven, zonder dat alle gemeenten uit Zuid-Holland Zuid of één van de subregio's daarbij betrokken moeten zijn. De heroriëntatie in de Drechtsteden (de grootste subregio binnen ZHZ) heeft de individuele gemeenten in de Drechtsteden én in Zuid-Holland Zuid meer ruimte geboden om opgavegericht, op eigen snelheid en vanuit eigen prioriteiten, aan de slag te gaan met opgaven. Gemeenten die 'sneller' resultaat willen krijgen de ruimte om - zelf en met eigen samenwerkingsverbanden - die versnelling in te zetten. Daarnaast geven bestuurders aan dat de rol van de gemeente Dordrecht positiever wordt gewaardeerd en dat er ook ruimte wordt gezien en steeds meer geboden om een leidende (vertegenwoordigend en dienstverlenend) positie in te nemen.

### Provincie en waterschappen geen centrale of sturende actoren binnen het BRE ZHZ

In ons onderzoek constateren we dat de provincie Zuid-Holland binnen het BRE Zuid-Holland Zuid geen centrale positie heeft in het faciliteren of coördineren van de (inhoud van de) samenwerking. Zo neemt de provincie in een relatief klein aantal van de samenwerkingsverbanden deel en kiest ze (bestuurlijk) niet voor een stevig inhoudelijk sturende of trekkende rol in de regionale samenwerkingsverbanden.

Tegelijkertijd is de provincie wel stimulator van verbindingen tussen subregio's binnen het BRE Zuid-Holland Zuid en de daarbij horende flanken en het bovenregionale speelveld. Zo is de provincie nauw betrokken geweest bij de lobby richting het Rijk in de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem.

De regio Zuid-Holland Zuid grenst aan verschillende andere provincies, zoals Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland. Gesprekspartners geven aan dat de provincie in provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een constructievere rol zou kunnen spelen om de inhoudelijke samenwerking op grensoverschrijdende opgaven te verbeteren.

Ook de waterschappen spelen geen prominente rol in de samenwerkingsverbanden van het BRE Zuid-Holland Zuid. De werkgebieden van het Hoogheemraadschap Rivierenland en

Waterschap Hollandse Delta lopen dwars door het gebied van Zuid-Holland Zuid, waardoor het logischer is om samenwerking te zoeken met de subregio's. Gesprekspartners merken daarbij op dat de samenwerking tussen waterschap en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden steviger ontwikkeld is dan in andere subregio's, vanwege de directe vraag naar inhoudelijke expertise op een overstromingsrisico dat raakt aan de belevingswereld van de inwoners. Van zo'n opgave en directe vraag is op het subregionale niveau van de Drechtsteden geen sprake. Daar werkt het waterschap vaker samen met individuele gemeenten dan met de sub-regio als geheel.

### 3.2 Deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde?

Maatschappelijke en economische ecosystemen georganiseerd op lokaal, subregionaal of bovenregionaal schaalniveau

We constateren dat de maatschappelijke ecosystemen vooral handelen op het niveau van de subregio's. Dat gebeurt soms ook in bovenregionale coalities, zoals bijvoorbeeld zichtbaar in de Zuid-Hollandse Delta. Hoewel er dus wel een (licht) bestuurlijk ecosysteem bestaat op de schaal van Zuid-Holland Zuid, zijn het maatschappelijk ecosysteem en economisch ecosysteem dominant georganiseerd op of lokale schaal, subregionale schaal of bovenregionale schaal. De maatschappelijke en economische ecosystemen vallen niet samen op de Zuid-Holland Zuid schaal.

Het Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem is dominant lokaal of subregionaal georganiseerd. Op het vlak van onderwijs, wonen, en het sociaal domein is het subregionale schaalniveau het meest relevant. Op lokaal schaalniveau zien we een stevig maatschappelijk weefsel met een groot aantal vrijwilligers en mantelzorgers, veel binnengemeentelijke verplaatsingen van inwoners en organisaties op het vlak van cultuur, sport en natuur en recreatie. Op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid of bovenregionaal vindt relatief weinig (structurele) samenwerking tussen maatschappelijke actoren plaats. Wel zien we dat inwoners in het hele gebied relatief sterk georiënteerd zijn op Rotterdam.

Netwerken waarin economische actoren in Zuid-Holland Zuid zich organiseren zijn vooral georganiseerd op lokaal, subregionaal en bovenregionale schaal langs economische assen. Welk schaalniveau dominant is verschilt. In de Drechtsteden bestaat

het Economic Development Board Drechtsteden, Werkgevers Drechtsteden en Ondernemersverenigingen Drechtsteden, in de AV-regio zijn lokale ondernemersnetwerken dominant en in de Hoeksche Waard is de ondernemersvereniging op gemeentelijke schaal relevant en is sprake van een Regio Board die is verbonden aan de Regio Deal van de Zuid-Hollandse Delta. Op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid zijn geen economische actoren verenigd. Op het schaalniveau Zuid-Holland wel, daar is de Economic Board Zuid-Holland en de maritieme delta belangrijke samenwerkingsverbanden.

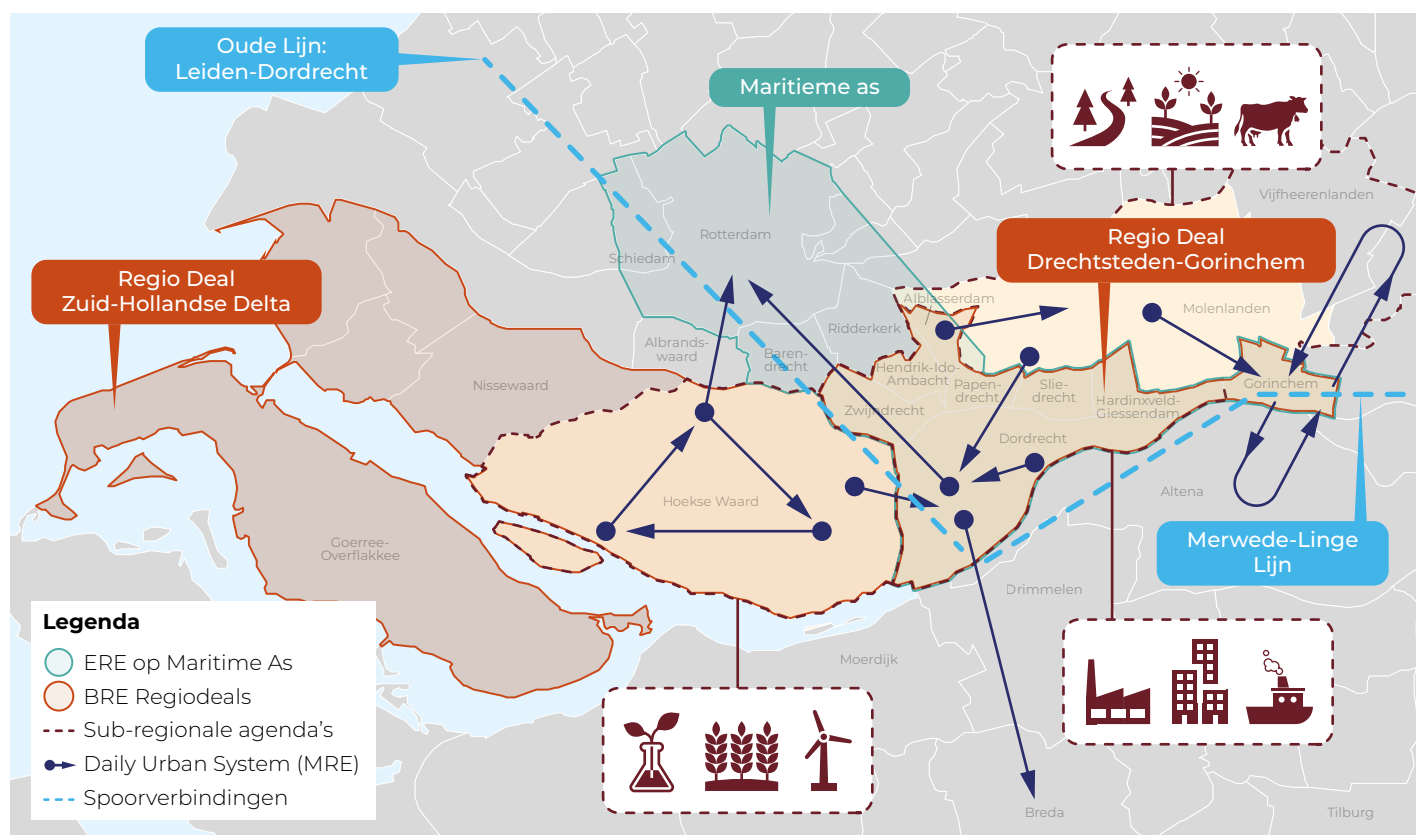
We zien geen sterke verbindingen tussen de maatschappelijke regionale ecosystemen in de verschillende subregio's. Datzelfde geldt voor het ERE – uitzonderingen daargelaten van individuele bedrijven uit Molenlanden of Gorinchem die zich aansluiten bij de Economic Development Board Drechtsteden. Al met al constateren we dat bedrijven in verschillende subregio's niet sterk onderling verbonden zijn, en ook dat binnen sectoren van maatschappelijke organisaties weinig subregio-overstijgend met elkaar wordt samengewerkt.

De Regio Deals en arbeidsmarktregio's, waarin partijen uit het BRE, ERE en MRE zijn betrokken, zijn de belangrijkste structuren om het samenspel tussen de drie ecosystemen op opgaven op subregionaal schaalniveau te organiseren.

Op deze schaalniveaus vindt dan ook het meeste samenspel plaats binnen én tussen ERE, MRE en BRE.

Een van de gevolgen hiervan is dat er op het niveau van Zuid-Holland Zuid in mindere mate sprake is van een samenspel tussen de drie ecosystemen. Zodoende zijn er ook minder gunstige effecten van dat samenspel te rapporteren.

In de volgende afbeelding geven we het samenspel tussen BRE, MRE en ERE weer op de kaart van Zuid-Holland Zuid, waarbij we ook de bovenregionale (bestuurlijke, economische en maatschappelijke) oriëntaties weergeven.



Figuur 4 Weergave van het samenspel tussen BRE, MRE en ERE in Zuid-Holland Zuid.

Als we kijken naar de wijze waarop het samenspel tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem bijdraagt aan de publieke waarde die in de regio Zuid-Holland Zuid wordt gerealiseerd, doen we de volgende bevindingen.

Daar waar verbindingen op subregionaal schaal-niveau in samenspel met het BRE, ERE en MRE vormgegeven worden, ontstaat positieve dynamiek.

In de afgelopen jaren zien we vanuit de verschillende subregio's krachtigere verbindingen ontstaan tussen het BRE, ERE en MRE.

- Binnen de **Drechtsteden** treffen we de stevigste verbinding aan tussen het bestuurlijk en economische ecosysteem. Het Economic Development Board (EDB) functioneert als een volwassen platform en draagt bijvoorbeeld (via initiatief Drecht Cities Young Professionals, samen met het BRE-geïnitieerde projectbureau Deal Drecht Cities) bij aan het realiseren van opgaven rondom *human capital* en het aantrekken van hoogwaardige jonge professionals. Mede vanwege de lange bestaanshistorie van de EDB is het platform in staat om het maritieme bedrijfsleven – dat op internationale schaal opereert en als cluster het grootste van Nederland vormt – op CEO-niveau aan tafel te krijgen voor dit type (BRE-gedreven) initiatieven.
- De **Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem** droeg bij aan geografische verbreding van het netwerk tussen BRE en MRE richting de Alblasserwaard – ook bedrijven in Kinderdijk en Werkendam sluiten zich bijvoorbeeld als onderdeel van de 'maritieme as' bij het (open) platform Smart Delta Drechtsteden. In dit platform komt de aansluiting met het maatschappelijk ecosysteem ten dele tot stand. Het platform is vooral in staat om onderwijsinstellingen – waarvan sommigen ook op het niveau van Zuid-Holland Zuid actief zijn – aan zich te binden. Deze samenwerking heeft nog niet tot concrete resultaten geleid.
- Op de schaal van **Hoeksche Waard** vallen bestuurlijk, economisch en maatschappelijk ecosysteem na de herindeling samen. Het samenspel tussen de netwerken is daarmee ook verbeterd. Voor de herindeling waren maatschappelijke partners bijvoorbeeld niet op de schaal van Hoeksche Waard georganiseerd en had het samenspel tussen de kleine ondernemersverenigingen en de gemeenten minder slagkracht op de transitie-opgaven in de agrarische sector. Er is de ambitie om een Economic Board op te richten die specifiek voor de Hoeksche Waard werkt, en zich naast de RegioBoard voor de Zuid-Hollandse Delta kan ontwikkelen.

- Op de schaal van de drie **arbeidsmarktregio's** zien we ook stevige verbindingen tussen BRE, MRE en ERE. Sociale partners, onderwijs, werkgevers en gemeenten zijn goed met elkaar verbonden, mede door de overzichtelijke omvang van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Drechtsteden. Dat helpt vooral om kleine (pilot-)initiatieven op te starten met een breed scala aan partners, maar ook om in crisissituaties als tijdens de corona-periode te blijven functioneren. In het functioneren van de arbeidsmarktregio in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden kunnen de provinciegrenzen belemmerend werken.

Het BRE blijft de belangrijkste aanjager van het samenspel met MRE en ERE, ondanks ambitie om meer eigenaarschap bij economische en maatschappelijke partners te leggen.

We constateren dat het samenspel in de regio in sterke mate bepaald wordt door het handelen van publieke actoren in het bestuurlijk regionale ecosysteem. Binnen het BRE worden de belangrijkste sleutelfiguren geïdentificeerd die de samenwerking aanjagen. Binnen de subregio's zijn het MRE en het ERE betrokken bij samenwerkingsverbanden en initiatieven, maar deze richten zich niet breder op samenwerking in de regio ZHZ en zijn vaak op initiatief van het bestuurlijk ecosysteem.

Spelers binnen het ERE geven aan dat de sterkste impuls voor hun regionale samenwerking is wanneer overheden een leidende focus aanbrengen op specifieke maatschappelijke thema's voor de samenwerking in een gezamenlijke agenda. Daar is overigens volgens hen niet per definitie een zwaar formele, vastomlijnde organisatiestructuur voor nodig, maar vooral een praktische inslag waarbij ondernemers worden uitgenodigd om maatschappelijke opgaven door te vertalen naar hun eigen beleavingswereld (als gezamenlijke probleemidentificatie) en mee te denken over oplossingen.

Ondernemers zijn kritisch over de huidige netwerkstructuur van de Smart Delta Drechtsteden, die in principe open is voor deelnemers op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. In de kwartaal- en netwerkbijeenkomsten zien zij teveel regie van het BRE en vooral veel betrokkenheid van overheidsdeelnemers. Volgens ondernemers werkt dat onvoldoende wervend voor nieuwe deelnemers die voor de eerste keer aanhaken. Ook zouden ze graag meer concrete resultaten of conclusies van de bijeenkomsten zien. Bestuurlijke en ambtelijke gesprekspartners geven op hun beurt aan dat de nieuwe netwerkstructuur juist bedoeld is om meer eigenaarschap en regie voor verbinding te leggen bij het ERE en MRE. Deze twee contrasterende visies

over de netwerkstructuur geven aan dat er kansen liggen voor verbetering.

Bestuurlijke, maatschappelijke en economische gesprekspartners noemen het initiatief EnergiekDordt – gedragen door FC Dordrecht en De Waardevolle Club om de professionele voetbalsector te verbinden aan maatschappelijke opgaven als de energietransitie – veelbelovend. Daarbij lag het initiatief om te werken aan maatschappelijke opgaven in eerste instantie bij het (sectoraal) economisch ecosysteem dat in eerste instantie lokaal georganiseerd was, maar zich nu effectief verbreedt naar maatschappelijke en bestuurlijke stakeholders op het subregionale niveau.

De intensieve samenwerking tussen het Albert Schweitzer Ziekenhuis in Dordrecht en RIVAS-zorggroep in de Alblasserwaard noemen gesprekspartners veelal als voorbeeld van een maatschappelijk netwerk met een eigen agenda, waar het BRE aanklopt om samenwerking op thema's als zorginnovatie. Verder geeft het MRE aan – vooral partners uit de cultuur, recreatie- en toerismesector - vooral gericht te zijn op het lokale niveau, en soms op subregionale schaal verbindingen te leggen.

### 3.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde-creatie zich tot elkaar?

Ten aanzien van het draagvlak voor de publieke waarde die wordt gerealiseerd wordt én de wijze waarop dit gerealiseerd wordt doen we de volgende bevindingen:

Binnen BRE, ERE en MRE is in de basis veel draagvlak voor regionale samenwerking

Zoals we bij deelvraag 7 constateren: in principe is er binnen het bestuurlijke regionale ecosysteem én bij inwoners draagvlak voor regionale samenwerking. In andere BRE-regio's zagen we dat naarmate de afstand van een respondent tot het bestuurlijk regionale ecosysteem toeneemt (bijvoorbeeld een bestuurder (dichtbij) vs. een raadslid (verder weg), de noodzaak voor de regionale samenwerking afneemt en het draagvlak meer diffuus werd. Dat geldt niet voor Zuid-Holland Zuid: een groter aandeel volksvertegenwoordigers én inwoners uit dit BRE zien meerwaarde van regionale samenwerking om maatschappelijke opgaven aan te gaan. Ook onder maatschappelijke en economische partijen wordt het belang gezien om verbindingen tussen subregio's en andere (bovenregionale) coalities te verstevigen

om de grote transitieopgaven aan te gaan: zij zien meerwaarde in de ervaringen van nabijgelegen gebieden én in een breder platform om succesvolle resultaten te delen en op te schalen.

Daarmee is er – meer dan in andere casusregio's - sprake van functionele legitimiteit voor de samenwerking in dit BRE. Echter, het draagvlak voor de manier van samenwerken en het resultaat dat daaruit voortvloeit is zowel onder volksvertegenwoordigers als inwoners lager. In vergelijking met andere casusregio's valt het op dat volksvertegenwoordigers in Zuid-Holland Zuid minder aansluiting zien tussen regionale en lokale belangen. Als er aantoonbaar successen te delen zijn van samenwerking – zoals de gerealiseerde Regio Deals, maar ook kleinschaligere initiatieven als 'Onderweg met Waterstof' – werkt dat draagvlak van maatschappelijke en economische partners in de hand. Hieronder geven we enkele verklaringen voor dit gebrek aan 'instrumentele legitimiteit' (steun voor het handelen van het BRE) en werken we uit welke invloed dat heeft op het draagvlak om publieke waarde te realiseren op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid.

Vanuit het ERE en MRE constateren we dat er in principe draagvlak is voor regionale samenwerking als instrument om de 'grote' transitie-opgaven aan te gaan. Vooral als die samenwerking ook daadwerkelijk leidt tot concrete prestaties, waarvan al enkele aansprekende voorbeelden zijn gedeeld (zie ook paragraaf 6.3 en 6.4). Gesprekspartners uit deze ecosystemen geven daarom de voorkeur aan projectmatige samenwerking met het BRE, waarbij een gezamenlijk streven naar concreet resultaat de inzet vormt. De huidige 'open netwerkconstructies' voor regionale samenwerking rekenen daarom ook op minder draagvlak van deze partners: die geven de indruk dat er veel met elkaar wordt gepraat, maar weinig wordt gedaan. Bovendien geven ERE en MRE aan dat de veelheid en diversiteit van platforms voor de samenwerking, soms geduid als versnippering, hun vertrouwen in een eenduidige en effectieve aanpak van de opgaven niet in de hand werkt.

Er is een 'dunne' regionale identiteit op de schaal van Zuid-Holland Zuid. De maatschappelijke en bestuurlijke identiteit op subregionaal niveau is 'dikker'.

Inwoners identificeren zich eerder met de Drechtsteden, de Alblasserwaard of de Hoeksche Waard, dan met het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. De identiteit op het niveau van Zuid-Holland Zuid is dan ook niet cultureel of historisch bepaald – gesprekspartners duiden ZHZ vooral als een bestuurlijk construct.

De 'dikke' subregionale identiteit kan echter wel een positieve bijdrage leveren aan de publieke waarde creatie op het subregionale schaalniveau, die we onder deelvraag 8 hebben beargumenteerd. Zo geven gesprekspartners bijvoorbeeld aan dat er binnen de subregio's veelal een gedeeld perspectief bestaat op de meest prioritaire opgaven voor het 'eigen eiland'.

### De organisatie van samenwerking in netwerkverbanden vraagt om een ander type draagvlak

De meer formeel georganiseerde legitimiteit van bijv. de Drechtsteden is met de ontmanteling van de Drechttraad verschoven naar informeel georganiseerde legitimiteit. Besluitvorming over regionale samenwerking vindt weer op lokaal schaalniveau plaats, en raadsontmoetingen op het niveau van de subregio's én op de schaal van Zuid-Holland Zuid zijn informeel.

De keuze om samenwerking vorm te geven in bestuurlijke (informele) coalities en platforms als de Smart Delta Drechtsteden vergt ook een ander perspectief op het werken aan draagvlak voor regionale samenwerking. Zo zijn er voor dit type samenwerking minder of geen grootschalige investeringen nodig waar lokale raden vraagtekens bij zouden kunnen plaatsen. Bovendien geven de griffiers van Zuid-Holland Zuid aan dat er in netwerksamenwerkingsverbanden vaak de mogelijkheid bestaat om 'lokaal maatwerk' voor individuele gemeenten te realiseren – waardoor het draagvlak voor regionale samenwerking behouden blijft in een context waarin steeds meer lokale partijen zitting nemen in de gemeenteraden. Zo blijft het mogelijk om ook met informele verbindingen te blijven investeren in draagvlak voor regionale samenwerking.

Echter, de keuze voor netwerkverbanden kent ook een keerzijde voor het draagvlak. De betrokkenheid van raadsleden bij (sub-) regionale besluitvorming en opgaven is in de Drechtsteden volgens gesprekspartners een veel grotere opgave dan ten tijde van de Drechttraad. De Smart Delta Drechtsteden is bedoeld om die betrokkenheid te bevorderen, maar het platform zou die functie nog niet vervullen. Het netwerk-karakter van bijeenkomsten is niet aansprekend genoeg voor raadsleden, en het is onduidelijk hoe dat het lokale belang dient. Tot slot zien medewerkers van de gemeenten van Zuid-Holland Zuid (en ook maatschappelijke partners) dat raadsleden in algemene zin minder grip hebben op bestuurlijke coalities als de Regio Deals Drechtsteden-Gorinchem en de Zuid-Hollandse Delta. Colleges zijn bevoegd om eigenstandig dit type overeenkomsten te sluiten, en raden zitten niet aan het stuur om (vooraf) richting

te bepalen. De nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen biedt in theorie mogelijkheden om de algemene betrokkenheid van raadsleden bij regionale samenwerking te versterken: het is bestuurlijk dan niet meer mogelijk om zienswijzen zonder debat af te doen.

### 'Lichtere' opgavegerichte samenwerking versus zwaardere regionale opgaven om 'schaarste' te verdelen

Binnen de regio Zuid-Holland Zuid is er gemiddeld een positieve grondhouding ten opzichte van regionale samenwerking. Daarin is de focus komen te liggen op juridisch lichte en inhoudelijk opgavegerichte samenwerkingsverbanden. Dat geeft individuele gemeenten meer ruimte om op basis van hun eigen prioriteiten eigen coalities vorm te geven waarmee concrete prestaties gerealiseerd kunnen worden. Zoals eerder geconstateerd heeft deze opgavegerichte samenwerking bijgedragen aan positieve dynamiek binnen de hele regio Zuid-Holland Zuid.

Tegelijkertijd geven gesprekspartners ook aan dat zij in de toekomst spanning zien ontstaan tussen de (hernieuwde) lokale oriëntatie en wisselende opgavegerichte samenwerkingen in combinatie met het toenemend aantal regionale 'verdeelvraagstukken' (woningbouw, stikstof, ruimtelijke organisatie, natuur, klimaat). Het oplossen van deze verdeelvraagstukken vraagt steeds meer onderlinge solidariteit.



## HOOFDSTUK 4

# Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek in Zuid-Holland Zuid luidt:

Hoe succesvol is het BRE Zuid-Holland Zuid in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan samenwerking verbeterd worden?

In paragraaf 4.1 en paragraaf 4.2 wordt het eerste deel van deze vraag beantwoord. De aanbevelingen volgen in hoofdstuk 5.

## 4.1 Hoe succesvol is het BRE Zuid-Holland Zuid in het realiseren van publieke waarde?

In dit onderzoek constateren we dat de regio Zuid-Holland Zuid zich in termen van publieke waarde de afgelopen jaren in algemene zin positief heeft ontwikkeld. In termen van brede welvaart scoort de regio boven het landelijke gemiddelde. In 2017 werd nog geconstateerd dat er in de Drechtsteden sprake was van achterblijvend herstel na de economische crisis in vergelijking met andere Nederlandse regio's, van een aanzienlijke bevolkingskrimp en van bovengemiddelde sociaaleconomische problematiek.<sup>4</sup> In 2022 is dat beeld anders: er zijn jaren geweest van economische groei en een toename van materiële welvaart in het BRE Zuid-Holland Zuid, we zien een verbeterde arbeidsparticipatie en een meer evenredige verdeling van welvaart tussen huishoudens. Die groei laat zich met name zien op thema's als economische ontwikkeling, leefbaarheid, gezondheid en de woonomgeving. Daarin heeft de regio de afgelopen jaren positieve stappen vooruitgezet. Tegelijkertijd zien we ook dat met name op mobiliteit, bereikbaarheid en energie en klimaat er grote opgaven in het verschiet liggen en ook zeker in de meer verstedelijkte gemeenten er een grote sociale opgave ligt. En zien we – alhoewel de economische ontwikkeling zich positief heeft ontwikkeld – nog niet een significante groei van het bruto regionaal product ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde.

Al met al schetst dat een beeld van een regio die de afgelopen jaren goede stappen heeft gezet en goed op weg is, maar ook richting de komende jaren voor uitdagende opgaven staat. We constateren dat de volgende transitie-opgaven binnen het BRE het meest worden gedeeld:

- De **achterblijvende economische concurrentiepositie** ten opzichte van andere Nederlandse regio's in termen van het bruto regionaal product en de blijvende mono-focus op de maritieme maakindustrie en agrifood (voor Hoeksche Waard en Molenlanden).
- De **economische ontwikkelingen** die op het gebied afkomen, bijvoorbeeld de verschuiving van de industriële sector als banenmotor van de regio naar een toename van zakelijke en collectieve dienstverlening. Dit draagt bij aan een onzeker toekomstbeeld.
- De **demografische opgave** rondom vergrijzing.

- **Human capital:** de uitdaging om voldoende (theoretisch) gekwalificeerden naar de regio te trekken
- **Wonen:** de opgave voor voldoende aantrekkelijke en betaalbare woningen, met aandacht voor de lokale specifieke behoeften.
- De **sociaaleconomisch kwetsbare bevolking**, zeker in de meer verstedelijkte gebieden.
- De kenmerkende **bereikbaarheids- en mobiliteitsknelpunten** in alle windrichtingen van het gebied
- De transitie-opgaven **met betrekking tot duurzaamheid en klimaatbestendigheid**, waaronder de uitdagingen met betrekking tot bodemdaling en verzilting in het landelijk gebied en waterveiligheid in het stedelijk gebied.

Kortom, de regio is de afgelopen jaren op verschillende onderdelen geslaagd om publieke waarde te realiseren. Tegelijkertijd heeft Zuid-Holland Zuid in termen van opgaven ook nog (flinke) uitdagingen voor de boeg liggen die de (verdere) groei van brede welvaart in het gebied beïnvloeden. Zowel in termen van ontwikkeling van het gebied (economische groei) als in termen van verdeling van schaarste (met name opgaven in de fysieke leefomgeving). De samenhang tussen deze opgaven neemt de komende jaren alleen maar toe.

## 4.2 Welke factoren spelen hierin een rol?

Als we kijken naar de rol die het samenspel tussen het BRE, ERE en MRE heeft gespeeld in het realiseren van deze toename van publieke waarde constateren we dat het bestuurlijk regionale ecosysteem en de toenemende verbindingen tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem een positieve bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van publieke waarde in het gebied.

Deze bijdrage wordt in Zuid-Holland Zuid gerealiseerd vanuit een BRE waarin het lokale en subregionale bestuurlijke schaalniveau dominant is in bestuurlijke, maatschappelijke, en economische oriëntatie, verbinding en kracht. Daarin zijn er op diverse flanken sterke verbindingen met andere ecosystemen om Zuid-Holland Zuid heen (in het bijzonder de Zuid-Hollandse Eilanden, de regio rondom Gorinchem en de verbinding met Rotterdam). Met de bestuurlijke ontwikkelingen die hebben

<sup>4</sup> 'Verstandig versterken: onderzoek en adviezen doorontwikkeling regionaal arrangement gemeente Dordrecht' (2017), Berenschot.

plaatsgevonden in de Hoeksche Waard, de Alblasserwaard en in het bijzonder de Drechtsteden constateren we dat het bestuurlijk ecosysteem ervoor heeft gekozen om te redeneren vanuit (lokale) opgaven en het denken vanuit de kleinste bouwsteen: welke opgaven komen er af op de gemeenten van Zuid-Holland Zuid? En welke (subregionale of bovenregionale) samenwerkingsvormen en agenda's kunnen daarop georganiseerd worden? Afhankelijk van die opgaven kiezen gemeenten op welk schaalniveau zij willen sturen op resultaten.

Het BRE speelt op het niveau van Zuid-Holland Zuid een bescheiden rol: uitvoeringssamenwerking vindt op dit niveau plaats en het wordt – via de uitvoeringssamenwerkingen en het secretarissennetwerk – benut voor bestuurlijke en topambtelijke ontmoeting tussen de 10 gemeenten. Zuid-Holland Zuid speelt (vooralsnog) geen strategische rol in bovenregionale positionering of samenwerking.

Het BRE Zuid-Holland Zuid wijkt daarmee in opzet en insteek af van verschillende andere casusgebieden die we hebben onderzocht en onderscheidt zich daarbinnen als eigen 'archetype'. Het BRE Zuid-Holland Zuid is niet een vastomlijnd, congruent en eigenstandig schaalniveau, maar **een 'open' ecosysteem** waar subregionale en bovenregionale opgavegerichte coalities dominant zijn.

Belangrijke succesfactoren in de huidige samenwerking binnen dat open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid zijn in onze visie de volgende:

- Er is geen dominante geografische afbakening van een 'schaalniveau' – of de bestuurlijke belevingswereld – bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Er is ruimte voor individuele gemeenten om – op het niveau van de subregio's en bovenregionale coalities – aan opgaven te werken die de lokale belangen het meest dienen. Voor elke (nieuwe) opgave kan een passend samenwerkingsverband worden gezocht, met een voor die gemeente passende snelheid om tot resultaten te komen.
- Er heerst in het open ecosysteem een bestuurscultuur die zich het beste laat vangen in 'prettige samenwerking' tussen de 10 gemeenten. De versterkte bestuurlijke relaties tussen Dordrecht (of de Drechtsteden) en Gorinchem, het feit dat Dordrecht een positie als centrumgemeente of trekker van de samenwerking wordt gegund en de positieve ervaringen met de gezamenlijke aanpak van ad-hoc of crisisopgaven scheppen korte lijnen tussen bestuurders en vergemakkelijken de afstemming.

- De verbindingen tussen BRE, MRE en ERE komen op het niveau van de subregio's en (soms) de bovenregionale coalities goed tot stand op specifieke vraagstukken. Zoals we ook in andere BRE-regio's zagen is dit een belangrijke succesfactor voor prestaties die voortkomen uit regionale samenwerking.

Hoewel wij de ontwikkeling van de samenwerking binnen het BRE Zuid-Holland Zuid en de verschillende subregio's daarin positief taxeren, zijn er ook een aantal factoren die de samenwerking binnen de regio de komende jaren kunnen belemmeren.

- Het samenspel binnen Zuid-Holland Zuid, in de verschillende coalities, is sterk overheidsgestuurd. We zien in het ecosysteem een duidelijke dominantie van de bestuurlijke leefwereld in het samenspel tussen BRE, MRE en ERE. Het ecosysteem Zuid-Holland Zuid, maar ook de subregio's en de bovenregionale coalities zijn bestuurlijke constructen waar vanuit de verbinding met MRE en ERE wordt gezocht. Het voortouw ligt daarmee veelal bij de overheid..
- Het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid zoekt niet naar samenhang, verbinding of afstemming tussen (subregionale en bovenregionale) opgaven en resultaten. De inhoud van de grote transitie-opgaven – geldend voor het hele gebied van Zuid-Holland Zuid en zelfs daarbuiten – vraagt wel om die verbindingen. Ook het fluïde karakter van een open ecosysteem vraagt om duidelijkheid en coördinatie voor de partners die eraan deelnemen: in welk verband wordt aan welke opgave gewerkt, en welke resultaten zijn daarbij van belang voor het gebied? Deze verheldering draagt bij aan 'schakelkracht', of het vermogen van het open ecosysteem om synergie te realiseren tussen de slagkracht van sub-regio's en bovenregionale coalities ten behoeve van alle deelnemers in het ecosysteem Zuid-Holland Zuid.
- Ook de verbindingen met omliggende regio's als Rotterdam, de Zuid-Hollandse Delta en de provincie Utrecht, evenals de 'grotere' Zuidelijke Randstad zijn ad-hoc en vanuit lokale oriëntatie ingericht en er wordt niet (structureel) uitgewisseld welke kansen, mogelijkheden en middelen vanuit die verbindingen benut kunnen worden.
- De opgaven die de komende jaren op ZHZ afkomen zijn fors en gaan ook over verdeling van schaarste. Dat vraagt een mate van solidariteit die op spanning kan komen staan met de sterk lokale en open oriëntatie in Zuid-Holland Zuid.

In hoofdstuk 5 werken we de combinatie van deze krachten en belemmerende factoren uit tot praktische aanbevelingen – die in onze optiek in staat stellen om de waarde van het ‘open ecosysteem’ van ZuidHolland Zuid nog beter te benutten.





## HOOFDSTUK 5

# Uitzicht: Handelings- perspectief

Aanknopingspunten voor de versterking van die dynamiek van regionale samenwerking in een 'open ecosysteem' bieden we in dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande feiten, beelden en analyse, onze aanbevelingen voor een verbeterde werking van de regio als geheel, werkend aan nog meer publieke waarde. Hiermee beantwoorden we deelvragen 11, 12 en 13 – die als volgt luiden:

- **Deelvraag 11:** Hoe kan het BRE ZHZ beter bijdragen aan de creatie van publieke waarde?
- **Deelvraag 12:** Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?
- **Deelvraag 13:** Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?

De aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem van Zuid-Holland Zuid, maar raken ook aan het maatschappelijk en economisch ecosysteem. Het is uiteindelijk van belang om als bestuurders in het BRE Zuid-Holland Zuid vast te stellen of en waar het daadwerkelijk urgent is om die kansen voor regionale samenwerking in te zetten.

## 5.1 Onze bril: opgaven centraal vraagt om verdere doorontwikkeling van het BRE ZHZ langs de logica van het open ecosysteem

In Zuid-Holland Zuid zijn er de afgelopen jaren als 'open ecosysteem' belangrijke stappen gezet om meer publieke waarde te realiseren voor het gebied. Daarin is de opgavegerichte focus een belangrijke pijler geweest. Tegelijkertijd zien we ook dat een 'open ecosysteem' een aantal kenmerkende uitdagingen met zich mee brengt. Zo vragen de (schaarste)vraagstukken die op de regio afkomen – bijvoorbeeld de woonopgave – de komende jaren nog meer van de onderlinge solidariteit in samenwerking én het kunnen mobiliseren van (gezamenlijke) slagkracht om de opgaven aan te gaan. In de doorontwikkeling van het 'open ecosysteem' wil je op deze uitdagingen zo goed mogelijk kunnen inspelen.

Voor de richting van de doorontwikkeling van het 'open ecosysteem' van Zuid-Holland Zuid zetten we de volgende redenering centraal:

- **Niet alles hoeft met iedereen.** Het open ecosysteem werkt – met wisselende, opgavegerichte coalities. Alles met elkaar afstemmen en op elk onderwerp samenwerken op Zuid-Holland Zuid schaal met alle betrokken actoren uit

BRE, MRE en ERE is daarom een utopie en bovendien niet nodig. Dat betekent dat op het schaalniveau ZHZ geen zware formele structuren opgetuigd hoeven te worden. De fluiditeit van een open ecosysteem vraagt – in combinatie met de opgaven voor het gehele gebied – wel investering in onderlinge coördinatie en afstemming, zodat (gezamenlijke) kansen benut kunnen worden.

- **Grote opgaven die vragen om realisatiekracht.**

De opgaven waarvoor de regio Zuid-Holland Zuid staat zijn de komende jaren (blijvend) groot. Voor de individuele gemeenten en subregio's van Zuid-Holland Zuid blijkt samenwerking op opgaven en in wisselende coalities de sleutel om publieke waarde te kunnen realiseren. Daarop wil je ook de komende jaren voortbouwen – om in de realisatie van de grote opgaven van de toekomst concrete resultaten te blijven boeken: zichtbaar in het gebied, tastbaar voor de inwoners. We constateerden dat realisatiekracht samenhangt met stevig samenspel tussen BRE, MRE en ERE. Voor enkele van die toekomstige grote opgaven zien we daarom dat samenwerking (tussen BRE, ERE en MRE) kan worden verstevigd om ook voldoende realisatiekracht te hebben.

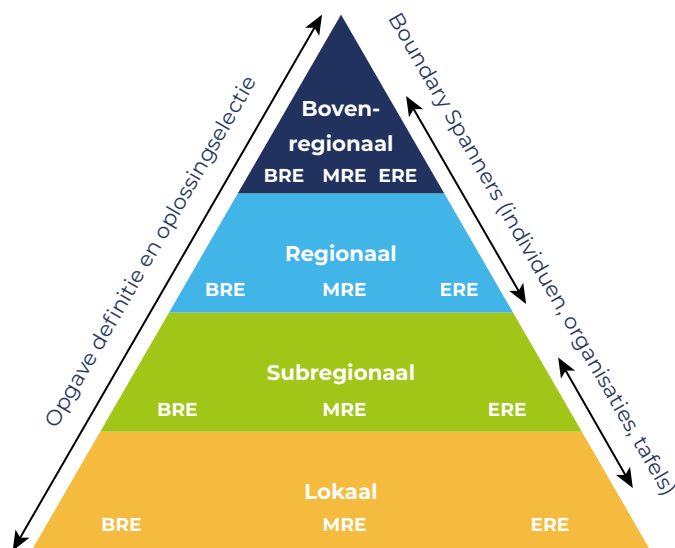
- **Toenemend aantal schaarste vraagstukken die vragen om solidariteit.** Naast de ontwikkel-opgaven nemen ook de vraagstukken waar schaarste moet worden verdeeld toe. Die ruimtelijke schaarste zijn integrale vraagstukken. Keuzes die gemaakt worden op energie, wonen, water, economie en mobiliteit grijpen sterk op elkaar in. Daarin kan spanning ontstaan in de lokale oriëntatie van gemeenten en de regionale oplossingen die moeten worden gerealiseerd. Dat vraagt onderlinge solidariteit, vertrouwen, afstemming en robuustheid in elke vorm van samenwerking in het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid.
- **Samenhang en verbinding tussen opgaven is noodzakelijk.** Verschillende opgaven grijpen elkaar in. Dat betekent dat verbindings- en schakelkracht steeds belangrijker wordt. Zeker in Zuid-Holland Zuid, waar gemeenten en subregio's ervoor kiezen om verschillende opgaven in verschillende (boven-regionale) coalities aan te gaan. De actoren binnen het open ecosysteem Zuid-Holland Zuid moeten ontzettend goed worden in het leggen en kiezen van de juiste verbindingen met elkaar, het versterken van elkaar en elkaar in positie brengen. Dat vereist dat zij elkaar goed kennen. Het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid kan daaraan bijdragen – met een minimale inhoudelijk gedragen basis, die zorgt dat alle deelnemers hun binding met het open ecosysteem (en dus met elkaar) behouden.

- **Kunnen halen en brengen in bovenregionaal krachtenveld.** De gemeenten in Zuid-Holland Zuid acteren in het krachtenveld van de Zuidelijke Randstad. Daarin heeft de regio te maken met omliggende ‘powerhouses’ van formaat, zoals de gemeente Rotterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Bovendien is het Rijk en Europa steeds relevanter geworden voor de verdeling van (regionale) middelen. Op deze bovenregionale schaalniveaus en coalities is veel te halen en te brengen is in termen van resultaat en middelen. Daar wil je als regio zo goed mogelijk op in (kunnen) spelen en mee in verbinding staan. Het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid die rol – om kansen te signaleren en bovenregionale verbindingen te leggen – steviger invullen voor haar deelnemers.
- **Kracht van verbindingen met ERE en MRE mobiliseren.** Realisatiekracht op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid vergt een vruchtbare voedingsbodem. In het onderzoek constateren we dat de opgavegerichte coalities – waar MRE en ERE goed op zijn aangetakt – de afgelopen jaren tot vruchtbare resultaten hebben geleid. Doorontwikkeling van het ecosysteem Zuid-Holland Zuid vraagt verdere investering op de verbinding met deze ecosystemen. Dat vraagt ook meer (gedeeld) leiderschap en verbinding.

In onze taxatie kan het ‘open ecosysteem’ Zuid-Holland Zuid sterker, strategischer en (zelf)bewuster ingevuld worden, zodat adequaat op bovenstaande elementen kan worden ingespeeld. Dat ‘open ecosysteem’ moet niet ‘rigide’ opereren, ruimte blijven bieden voor opgavegerichte coalities, daarin dienen om gezamenlijk beter (bovenregionale) kansen te benutten en onderling uit te wisselen op opgaven. Dat kan – als startpunt – met een focus per opgave of op meerdere (samenhangende) opgaven. Over hoe je dit kan bewerkstelligen doen we een viertal (getrapte, stapsgewijze) aanbevelingen waarlangs de doorontwikkeling kan worden ingezet.

1. Ontwikkel de samenwerkingskracht door – op één of meerdere opgaven;
2. Versterk het bestuurlijk leiderschap op die opgaven;
3. Benut de vruchtbare bodem: investeer in samenwerking met en leiderschap van het ERE en MRE
4. Investeer in draagvlak en uitwisseling tussen raden.

Elk van deze aanbevelingen werken we nader uit.



Figuur 5 Weergave van een ‘volwassen’ samenspel tussen BRE, MRE en ERE, waarin de verschillende schaalniveaus elkaar versterken.

## 5.2 Ontwikkel samenwerkingskracht door – op één of meerdere opgaven

Om het ‘open ecosysteem’ nog beter te benutten zien we kansen om op één of meerdere opgaven de inhoudelijke samenwerking te verstevigen, in aanvulling op de opgavegerichte coalities die al bestaan. Versteving van de samenwerking op enkele specifieke opgaven moet bijdragen aan de realisatiekracht van de regio (in termen van successen, resultaten, kansen en middelen), ook in het kunnen benutten van het bovenregionale krachtenveld, en het verstevigen van de (inhoudelijke) verbinding als basis voor vertrouwen en solidariteit die nodig is voor het toenemend aantal verdeelvraagstukken.

Deze versterking van de samenwerkingskracht kan lichter of zwaarder worden ingevuld. We schetsen hieronder een aantal mogelijkheden die (eventueel in samenhang met elkaar) een impuls kunnen geven aan de samenwerking en realisatiekracht binnen het open ecosysteem Zuid-Holland Zuid.

- **Opgavegericht aan de slag in het open ecosysteem – ontwikkelen van gezamenlijke strategie op één of enkele verbindende opgaven, ten behoeve van gezamenlijke lobby.** Een eerste mogelijkheid is om op specifieke opgaven die de leden van het BRE met elkaar delen expliciet gezamenlijk een strategie of programma te ontwikkelen waarvan toegewerkt kan worden naar concrete resultaten en waarmee en in het bovenregionale krachtenveld vanuit een gezamenlijke lobby geacteerd

kan worden. Opgaven die hiertoe kansen bieden zijn de kenmerkende **bereikbaarheidsopgave**, de uitdaging om **human capital** naar de regio te krijgen en binnen de regio te houden of **wonen**. Het primaire doel van een gezamenlijke strategie op scherp gekozen opgaven is, in onze optiek, om gezamenlijke lobby te kunnen voeren – om krachtiger te acteren op het bovenregionale niveau van de Zuidelijke Randstad, richting Rotterdam, richting de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, richting de provincie(s), richting het Rijk én richting Europa,

Een gezamenlijk positioneringsdocument op het niveau van Zuid-Holland Zuid schept helderheid over waarvoor het open ecosysteem van ZHZ aan de lat staat (en wie de lobby voert, bijv. gebruikmakend van het lobby-bureau dat momenteel door de gemeente Dordrecht wordt opgezet), en voor welke opgaven partners zich beter tot de subregio's kunnen wenden. Door die opheldering kunnen de individuele deelnemers aan het open ecosysteem, gebruikmakend van hun eigen contacten en netwerken, ook een eigen bijdrage leveren aan de lobby. Voor de lobby is overigens een stevigere verbinding tussen de flanken en het centrum van Zuid-Holland Zuid extra interessant. De specifieke kwaliteiten van de flanken en van de stedelijke gemeenten samen bieden daarin in onze ogen een interessant 'ticket': zo kan de aantrekkelijkheid van de Hoeksche Waard als woongemeente voor inwoners met een hoger gemiddeld opleidingsniveau mogelijk ook weer een belangrijke rol spelen in het vervullen van banen die voor Zuid-Holland Zuidse economie relevant zijn.

- **Investeren in de uitwisseling op opgaven.** Voor het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid zien we potentie om vooral de bestaande verbindingen tussen BRE, MRE en ERE in de subregio's en bovenregionale coalities beter te benutten om kennis, informatie en aanpak uit te wisselen en waar mogelijk te verbinden op opgaven die binnen de verschillende regio's spelen. Tot nu toe komt dit nog beperkt tot stand. Deze uitwisseling kan ook voor gemeenteraden worden georganiseerd om bij te dragen aan gezamenlijke beeldvorming ten aanzien van de opgaven en het mogelijk belang van regionale samenwerking daarin. Op basis van ons onderzoek zien we hierop kansen op de volgende thema's:

- Op **klimaatadaptatie en de energietransitie** zijn diverse subregionale maatschappelijke en economische initiatieven, waartussen weinig verbinding is maar wél kansrijk wordt geacht door maatschappelijke en economische partners. De vormgeving van

(bestuurlijke) ambities op deze thema's in drie afzonderlijke RES-regio's is daarbij niet helpend. Door het aggregeren van resultaten tot het schaalniveau Zuid-Holland Zuid, maar ook onderlinge samenwerking om resultaten van 'achterblijvende' subregio's te kunnen opwerken, profiteren alle gemeenten en subregio's van de som der delen.

- Er is geen verbinding tussen de verschillende **AgriFoodlabs** in Molenlanden en Hoeksche Waard waarin MRE en ERE samenwerken met gemeenten. Hoewel de initiatieven zich richten op verschillende agrarische sub-sectoren liggen er kansen om van elkaars methoden te leren. Resultaten van de 'agrarische assen' van Zuid-Holland Zuid kunnen zo ook gezamenlijk gevierd worden.
- Los van uitwisseling op specifieke opgaven of thema's kunnen subregio's en bovenregionale coalities binnen het samenstel van Zuid-Holland Zuid ook onderling (ambtelijk) leren en ervaringen uitwisselen over **methoden** waarmee zij een (gelijksoortige) bijdrage leveren aan de grote transitievraagstukken. Het delen van 'best practices' van oplossingsrichtingen geeft inspiratie voor de verbeteren van die methoden, en wellicht mogelijkheden om gezamenlijk aan te scherpen en tot verbinding in de methoden te komen. Een voorbeeld en eerste stap vinden we in gelijksoortige methoden in Zuid-Holland Zuid om bij te dragen een verbeterde verbinding tussen onderwijs en bedrijfsleven – als onderdeel van de opgave om *human capital* van de regio te diversificeren. Onder sturing van het BRE zijn vijf sectorale campussen ontwikkeld met dit doel, met een meer of minder regionale focus – Smart Campus Leerpark Scale (Dordrecht), AgriFoodCampus Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, het I-lab Gorinchem, het Circulair Ambachtscentrum Hoeksche Waard en Campus Nedstaal. De campussen werken ieder binnen een eigen sector, maar vertonen gelijkenissen in de methode van de 'campuswerking' om onderwijs en bedrijfsleven beter met elkaar in verbinding te brengen. Uitwisseling van ervaringen op het faciliteren of aansturen van die campuswerking kan verbetering van resultaten op de grote transitie-opgave van *human capital* in de hand werken.

- **Verstevigen van het strategisch en innovatief vermogen binnen het BRE ZHZ.** Een derde mogelijkheid is om het strategisch en innovatief vermogen van de gemeenten van Zuid-Holland Zuid verder te versterken door daarin meer gezamenlijk capaciteit en middelen voor beschikbaar te

stellen of met elkaar te delen. Ambtelijke leernetwerken zijn een goede mogelijkheid om dat regionale strategisch vermogen te ontwikkelen, maar ook kan Zuid-Holland Zuid ervoor kiezen om specialistische kennis en expertise vanuit de provincie Zuid-Holland te vragen om (meer inhoudelijk geladen) samenwerking te stimuleren of gezamenlijk te investeren in innovatie. Daarmee kan de gezamenlijke slagkracht verder worden versterkt.

Afhankelijk van de opgaven waarop de samenwerking wordt versterkt, en de wijze waarop die samenwerking versterkt wordt (gezamenlijke lobby, meer uitwisseling, meer gezamenlijke capaciteit en middelen) kan vervolgens ook gewerkt worden aan het verstevigen van het bestuurlijk leiderschap (aanbeveling 2), het verbeteren van het samenspel met ERE en MRE (aanbeveling 3) en het bouwen aan draagvlak bij raden (aanbeveling 4) op die specifieke opgave.

### 5.3 Versterk het bestuurlijk leiderschap op (die) opgaven

Een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerend open ecosysteem is onderlinge solidariteit en vertrouwen. Daarvoor zijn stevige onderlinge verbindingen nodig, wederzijds begrip én bestuurlijk leiderschap om te kunnen acteren op ingewikkelde vraagstukken waarin soms (en naar verwachting steeds vaker) ook de 'pijn' verdeeld moet worden. We zien dat in verbinding en vertrouwen de afgelopen jaren positieve stappen voorwaarts zijn gezet door het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid, die de bestuurlijke dynamiek in het gebied ten positieve hebben veranderd. Dat geeft ruimte voor stevige verbindingen in opgavegerichte coalities en biedt een mooie basis om de komende jaren verder op voort te bouwen.

Mocht het open ecosysteem kiezen voor een gezamenlijke strategie op toekomstige opgaven, dan vraagt dat in onze ogen in de eerste plaats bestuurlijk leiderschap. Bestuurders binnen Zuid-Holland Zuid moeten in staat zijn om de brug te slaan tussen lokale behoeften en regionale belangen. Om dat te kunnen doen is het nodig om goed op de hoogte te zijn van elkaars (lokale) opgaven en context. We zien toegevoegde waarde in het bestendigen van het onderling netwerk van bestuurders in Zuid-Holland Zuid. Dat betekent dat niet alleen inhoudelijk wordt uitgewisseld waar mogelijke (gezamenlijke) kansen liggen maar waar ook lokale politieke situaties en afwegingen gedeeld worden en waar opportune verbindingen worden gelegd. Zodat gezamenlijk het strategisch gesprek gevoerd kan worden over hoe op een selectie van opgaven

(waar het schaalniveau van de 10 ZHZ-gemeenten relevant is) krachtiger gezamenlijk geacteerd kan worden. Meer concreet zien wij als mogelijke taken voor dat netwerk:

- 'Monitoring' van de ontwikkeling van de maatschappelijke opgaven én resultaten in het gebied van Zuid-Holland Zuid;
- Leggen van (inhoudelijke) verbindingen tussen de verschillende strategische agenda's van de opgavegerichte coalities;
- Identificeren van (gezamenlijke) kansen;
- Afstemming over bovenregionale vertegenwoordiging van het open ecosysteem Zuid-Holland Zuid;
- Stimuleren van verbinding met het Maatschappelijk en Economisch Ecosysteem;

Met de uitvoeringssamenwerkingen op ZHZ-schaal en de secretarissenkring zijn er reeds bestaande gremia die hierin mogelijk tegemoet kunnen komen. Te overwegen is om ook op het niveau van burgemeesters en PFO's het netwerk te versterken.

### 5.4 Benut de vruchtbare bodem: investeer in samenwerking met en leiderschap van het ERE en MRE

Samenhang, samenspel en balans tussen de drie ecosystemen is nodig om tot een florerend ecosysteem te komen. Een sterk regionaal ecosysteem heeft als belangrijk kenmerk dat de onderlinge verbindingen stevig zijn. Die onderlinge verbindingen tussen ecosystemen worden voornamelijk gemaakt door boundary spanners (bruggenbouwers, verbinders of grenswerkers) – organisaties of individuen die op het 'grensvlak' tussen de ecosystemen zoeken naar (nieuwe) netwerkpartners, gezamenlijke investeringen of kennisdeling faciliteren. Soms spelen ze ook een zichtbare rol bij het vieren van successen, het leren bij knelpunten, het ophalen van belangen of het versterken van persoonlijke relaties.

In ons onderzoek constateren we dat in verschillende (met name subregionale coalities) de verbindingen met het ERE en MRE de afgelopen jaren zijn verbeterd. Tegelijkertijd wordt nog teveel van deze samenwerking en initiatieven vanuit de kant van de overheid geïnitieerd. Daarmee is het samenspel tussen BRE, ERE en MRE nog niet in balans.

Op basis van ons onderzoek identificeren we de volgende kansen om het samenspel met ERE en MRE te versterken – zowel binnen de opgavegerichte coalities als binnen het open ecosysteem van Zuid-Holland Zuid.

### Identificeren, inzetten en benutten van boundary spanners in het MRE en ERE

Een van de belangrijkste constatering in het samenspel tussen BRE, ERE en MRE is dat het BRE de meest dominante actor is die de samenwerking en het samenspel stuurt. Tegelijkertijd beschikt de regio over krachtige economische partners en een sterk maatschappelijk weefsel: kortom een sterke voedingsbodem voor zowel het ERE en het MRE. Om die voedingsbodem beter te kunnen gaan benutten is het interessant om 'trekkers' of ambassadeurs in de (sub)regio te identificeren die aangespoord en gestimuleerd kunnen worden om op strategische opgaven initiatieven tot stand te brengen, verbindingen kunnen leggen tussen de (subregionale) ERE's en MRE's, gezicht voor het gebied kunnen zijn in het bovenregionale krachtenveld. Vanuit deze boundary spanners kan leiderschap op de grote opgaven waar de regio voorstaat worden gedeeld en gestimuleerd.

### Aanjagen van 'opgavetafels' met participatie van MRE, ERE en BRE.

Op specifieke thema's (zoals sociaal domein, wonen, energie) is er weinig uitwisseling tussen de MRE's, ERE's en BRE's van de verschillende subregio's, terwijl daar onder zekere maatschappelijke actoren wel behoefte toe wordt geuit. Het BRE kan een belangrijke rol spelen in het aanjagen van deze thematische/opgavegerichte verbindingen, ook gericht op bijvoorbeeld het realiseren van innovatie in het gebied. Op een aantal (gezamenlijke) opgaven kunnen tafels geformeerd worden met daaraan partijen uit het BRE, ERE en MRE. De samenstelling en opdracht voor zo'n tafel is afhankelijk van de opgave. Door deze tafels niet te organiseren naar portefeuilles maar naar opgaven wordt voorkomen dat vraagstukken té sectoraal worden benaderd.

Als voorbeeld noemen we een mogelijke opgavetafel in het sociaal domein. In de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd gaven maatschappelijke gesprekspartners uit het **sociaal domein** aan meerwaarde te zien om met andere subregio's en de uitvoerende diensten op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid (de Veiligheidsregio en de Dienst Gezondheid & Jeugd) in gesprek te gaan over een sector-overstijgende perspectief op sociaal-maatschappelijke problematiek. Dit zou ten goede komen aan de huidige gesegregeerde organisatie van subregionale samenwerking tussen BRE en MRE voor de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet en in de Jeugdzorg.

Een thematische invulling van dit type bijeenkomsten – bepaald door de genodigden – kan helpen om zo'n dialoog van de grond te krijgen en voldoende aantrekkelijk te maken voor het bedrijfsleven en maatschappelijke partners. Een keuze voor de verduidelijking van de - relationele - doelstelling van de ontmoetingen biedt daar voor partners een stevigere propositie van wat ze kunnen verwachten: inspiratie uit andere subregio's die er voor hén toe doen en een eerste verbinding op kansrijke thema's voor intensievere, resultaatgerichte samenwerking in de meest coalities.

Voor de organisatie hiervan ligt in eerste instantie een belangrijke rol bij het BRE. Die voert de regie op deze opgavetafels, deelt de opdrachten uit, bewaakt de voortgang en de onderlinge samenhang. Vertegenwoordigers vanuit het ERE en MRE die deelnemen aan deze opgavetafels zouden bovendien periodiek als 'klankbordgroep' geraadpleegd kan worden. Zo wordt nog nadrukkelijker balans gezocht tussen de drie ecosystemen (niet alleen per opgave maar ook voor het geheel). Verkend kan worden in hoeverre de Smart Delta Drechtsteden hierin rol en positie kan pakken.

### Vanuit dynamiek en logica per subregio samenspel tussen het BRE, ERE en MRE verder verstevigen.

De drie subregio's van Zuid-Holland Zuid werken op verschillende manieren aan het versterken van het samenspel tussen BRE, ERE en MRE. Voor zowel de Drechtsteden, de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Hoeksche Waard geldt dat het samenspel zich in positieve zin heeft ontwikkeld. In de Drechtsteden is er een lange traditie van verbindende platforms waarbinnen vooral BRE en ERE met elkaar werken aan verbindende opgaven, en is het de vraag of de nieuwe Smart Delta Drechtsteden in staat is om nieuwe, inhoudelijke lading en resultaat toe te voegen aan dat samenspel. In de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zien we dat de BRE-gedreven Regionaal Maatschappelijke Agenda toegevoegde waarde heeft gehad om BRE en MRE aan elkaar te verbinden, waarbij steeds meer economische partners zich aansluiten. In de Hoeksche Waard heeft harmonisatie van het voorheen lokaal georganiseerde ERE en MRE (maar ook het BRE) bijgedragen aan versterkt samenspel en mogelijkheden voor ontmoeting rondom gedeelde belangen. In elk van de drie subregio's zien we ook positieve dynamiek ontstaan waar BRE, ERE en MRE elkaar vinden én zien we mogelijkheden om de verbinding tussen MRE, ERE en BRE verder te verstevigen.

## 5.5 Investeer in draagvlak en uitwisseling tussen raden

In Zuid-Holland Zuid is, net als in andere regio's, sprake van een uitdaging die betrekking heeft op de spanning tussen lokale oriëntatie van gemeenteraden en het regionale karakter van de opgaven waarvoor gemeenten gesteld zijn. Daarin vraagt het karakter van het 'open ecosysteem', waar het lokale schaalniveau leidend is in de wijze waarop opgaven en coalities worden aangegaan, extra van de gemeenteraden en de samenwerking daartussen om op regionale opgaven te acteren. Voor raden ligt daarin een belangrijke rol om in de beleidsvorming en besluitvorming ook het regionale perspectief mee te nemen.

Daarom is het van belang om te blijven investeren in ontmoeting, uitwisseling en relevante interactie vanuit de raden met de regionale vraagstukken. Dat kan op specifieke opgaven of in bredere settings. Dat betekent dat de bestaande regionale interactie tussen raden – bijvoorbeeld in de Smart Delta – verder kan worden ontwikkeld. De box hieronder geeft wat verdere voorbeelden uit andere Nederlandse regio's om te investeren in de betrokkenheid van raden.

### Investeren in democratische legitimiteit

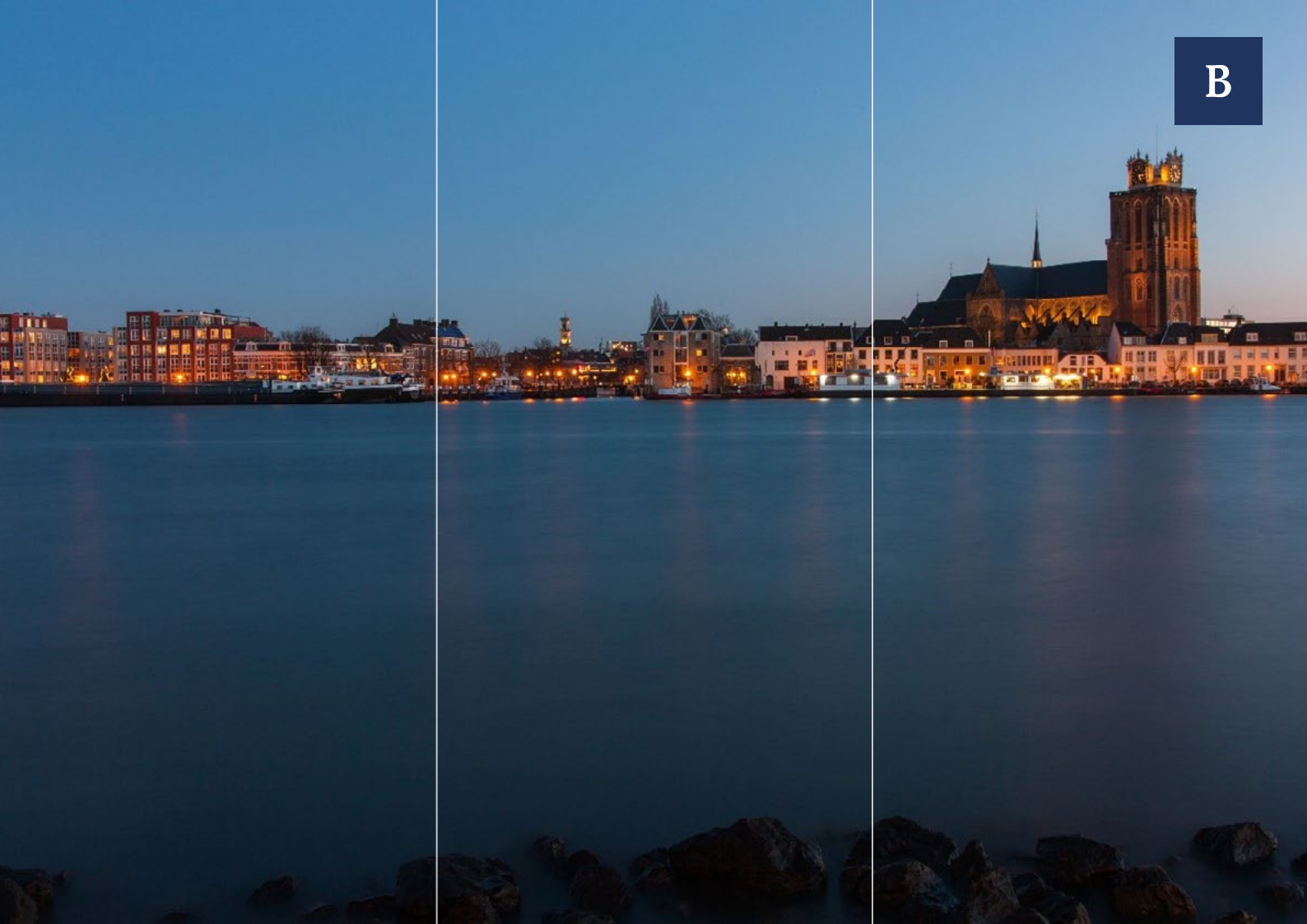
In het land zien we allerlei mogelijkheden om gemeenteraden intensiever te betrekken bij regionale samenwerking. Onderstaand enkele suggesties:

- Regiotour door bestuurders en directeur van samenwerkingsverband
- Werkbezoeken. Raadsleden worden uitgenodigd op bijvoorbeeld een locatie voor Beschermd Wonen.
- Adoptiegriffiers die per regeling bespreken hoe de informatiestroom naar de gemeenteraden dient te lopen.
- Raadsvertegenwoordigers. Twee leden uit de raad houden intensief zicht op een specifiek samenwerkingsverband. Zo worden de lasten verdeeld.
- Goede informatievoorziening. Geen pakken papier naar de gemeenteraad maar gebruik maken van goede informatieformats.
- Versterking positie raden in regelingen. Bijvoorbeeld mogelijkheid geven tot extra zienswijzen of als bestuur inhoudelijk op zienswijzen reageren.
- Verbinden van raden. Versteving van de positie van de raden vindt ook plaats door onderlinge uitwisseling mogelijk te maken. Dit kan ook van licht tot zwaar.

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257826/08-informatieformat-wgr-voor-bzkdef.pdf>

Zie voor een uitgebreide menukaart voor niet-formele draagvlak vergrotende maatregelen op de kennisbank van het ministerie van BZK<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257793/menukaart-afstemming-tussenraden-bij-intergemeentelijke-samenwerking.pdf>



## HOOFDSTUK 6

# Overzicht: deelvragen 1 tot en met 7

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 7 van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data ('feiten') zoals opgenomen in bijlage 1 en gespreksverslagen ('beelden'). We volstaan in dit hoofdstuk met een bondige beantwoording van de deelvragen. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de bijlagen.

### Feiten en beelden

De deelvragen beantwoorden wij op basis van feiten en beelden.

Onder **feiten** verstaan wij gebeurtenissen uit het verleden: het beleid en de stand van zaken daarvan, data uit objectieve bronnen en reeds vastgestelde documenten.

Onder **beelden** verstaan wij de gedachten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over het ecosysteem van Zuid-Holland Zuid. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling. Steeds geven we daarbij aan of het een beeld van alle respondenten betreft, of juist van een specifieke groep respondenten.

De **analyse** komt voor rekening van de RUG/Campus Fryslân en Berenschot.

## 6.1 Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?

Een BRE acteert binnen een bepaalde context: naar analogie van de ecosysteem-metafoor, in de biotoop. Elke biotoop heeft bepaalde kenmerken die lastig te veranderen zijn. Deze hebben betrekking op de fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), de demografie (hoeveel inwoners heeft een gebied en wat zijn hun kenmerken) en identiteit van de regio. Bepaalde (combinaties) van gebiedskenmerken geven een BRE een meer of minder gunstige uitgangspositie en zijn daarmee van invloed op de publieke waardecreatie. De bevindingen zijn gebaseerd op open data (van het CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers en inwoners.

### 6.1.1 Structuurkenmerken BRE Zuid-Holland Zuid

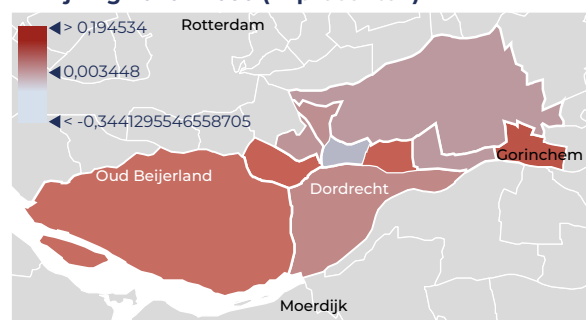
#### Demografie

- Er wonen in 2022 ruim 463.000 inwoners in Zuid-Holland Zuid. In de periode tot 2050 is er gemiddeld over de gehele regio sprake van bevolkingsgroei van 5,3%, maar er zijn sterke verschillen. Zo kent Gorinchem in de periode 2020-2050 een groei van 10%, terwijl Papendrecht naar prognose slechts met 1% zal groeien.
- Zuid-Holland Zuid kent een gemengde demografische opgave. De grijze druk is gelijk aan het Nederlands gemiddelde, maar tegelijkertijd is ook sprake van bovengemiddelde verjonging van de inwoners.
  - De verhouding 65-plussers ten opzichte van de personen in de leeftijdscategorie 20-65 (grijze druk) ligt met 35,5% lager dan het landelijk gemiddelde

(38,4%). De gemeenten Hoeksche Waard, Zwijndrecht en Papendrecht delen de grootste vergrijzingsopgave van de regio.

- De groene druk in de regio (42,5%) ligt flink hoger dan het landelijk gemiddelde (38,6%). Dit percentage geeft inzicht in de verhouding van de jeugd (0-20) tot het werkende deel van de bevolking (20-65). De groene druk is het hoogst in Molenlanden, Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Hardinxveld-Giessendam. De groene druk is het laagst in Dordrecht en Gorinchem.

#### Afwijking 2020 - 2050 (in procenten)



Figuur 6 Prognose bevolkingsgroei 2020-2050.

#### Geografie

- In de regio Zuid-Holland Zuid zijn er gemiddeld 1.546 adressen/adressen/km<sup>2</sup>. Dit zijn er meer dan landelijk gemiddeld (1.174 adressen/km<sup>2</sup>), waardoor we de regio kunnen karakteriseren als een verstedelijkt gebied. Uitzonderingen hierop zijn Molenlanden (393 adressen/km<sup>2</sup>), Hoeksche Waard (834 adressen/km<sup>2</sup>) en Hardinxveld-Giessendam (988 adressen/km<sup>2</sup>), waar we een adressendichtheid vinden die lager ligt dan het Nederlands gemiddelde.
- Het bodemgebruik in de regio bevestigt het beeld van een gebied waarin verstedelijking samengaat met een open, onbebouwde omgeving: 40,74% van het grondgebied is in gebruik voor agrarische doeleinden, 27,33% is bebouwd. Daarnaast is sprake van een relatief groot aandeel van binnenwater (12,55%), en een klein aandeel van bos en open natuurlijk terrein zonder (recreatieve of andere) bestemming (0,41%).
- Gesprekspartners geven in de eerste plaats aan dat water een belangrijke rol speelt in het definiëren van gemeente- en regiogrenzen. Het Haringvliet, het Hollands Diep, de Lek, het Spui, de Oude Maas, de Boven en Nieuwe Merwede bakenen Zuid-Holland Zuid af, zodat de regio vanuit de lucht lijkt op een geheel van eilanden.

- Daarnaast wijzen maatschappelijke en economische partners op het verschil in grondsoorten tussen de twee landelijkere gemeenten Molenlanden (veenweide, geschikt voor veeteelt) en Hoeksche Waard (klei en zavel, geschikt voor akkerbouw).
- Gesprekspartners uit de Hoeksche Waard noemen de beschikbare open ruimte als landschappelijk kenmerk van dit deel van Zuid-Holland Zuid. In Dordrecht, Gorinchem, Zwijndrecht, Papendrecht en Sliedrecht ervaren gesprekspartners vaker uitdagingen die samenhangen met de verstedelijkingsgraad van deze gemeenten (zie ook hoofdstuk 5). In Hardinxveld-Giessendam, Alblasserdam en Molenlanden ervaren gesprekspartners ook dit type stedelijke problematiek, maar in mindere mate.

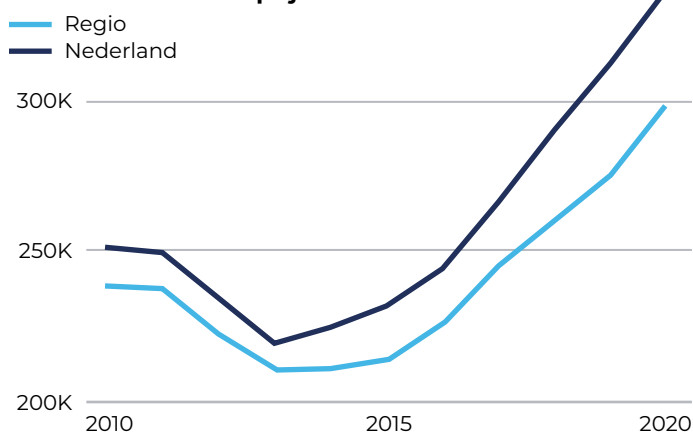
### Wonen

- Het aandeel koopwoningen in Zuid-Holland Zuid (62%) ligt iets hoger dan het Nederlands gemiddelde (57%) en veel hoger dan het provinciaal gemiddelde (52%). Binnen de regio is het aandeel koopwoningen in Hendrik-Ido-Ambacht (71%) veruit het hoogste.
- Deze koopwoningen zijn goedkoper dan gemiddeld voor Nederland (circa € 297.000 versus circa € 335.000). Ook in de gemeenten met de hoogste huizenprijzen van Zuid-Holland Zuid (Hendrik-Ido-Ambacht, Hoeksche Waard en Molenlanden) blijven de huizenprijzen onder het landelijk gemiddelde.
- In de periode 2018-2020 steeg de gemiddelde huizenprijs in Zuid-Holland Zuid (14,8%) minder dan landelijk gemiddeld (16,9%). Het feit dat de regio zich bleef kenmerken door relatief lage huizenprijzen ging echter niet samen met een bovengemiddelde verkoop van huizen in ZHZ. De ontwikkeling van huizenverkoopcijfers bleef juist iets achter ten opzichte van het landelijk gemiddelde, en ook ten opzichte van buurregio West-Brabant.
- Zuid-Holland Zuid kent een gemiddeld aandeel huurwoningen dat in het bezit is van woningcorporaties (30% versus een landelijk gemiddelde van 29%). In Gorinchem, Sliedrecht en Zwijndrecht vinden we de meeste (en een bovengemiddeld aantal) huurwoningen onder eigendom van een corporatie.
- In geen van de ZHZ-gemeenten zagen we de afgelopen jaren significante toevoegingen aan de woningvoorraad. Zo groeide de woningvoorraad in Sliedrecht in 2021 met

1,7%, en was dat het hoogste groeipercentage van de regio. In Dordrecht en Hoeksche Waard was er vanaf 2015 wel sprake van een sterkere groei van de woningvoorraad dan in de overige gemeenten.

- Nieuwe inwoners van Zuid-Holland Zuid komen vooral van buiten de regio: Rotterdam en West-Brabantse gemeenten als Altena genereren een vraag naar ruimere eengezinswoningen in resp. Hoeksche Waard/Dordrecht en Gorinchem. Maatschappelijke en economische partners zien daarvoor wel de noodzaak om woningen te verduurzamen en het huuraanbod te verruimen.
- De woningbouwopgave van gemeenten in Zuid-Holland Zuid verschilt. Dordrecht, Zwijndrecht en ook Sliedrecht zetten in op verdichting in het hogere- en middensegment, Hoeksche Waard heeft een eigen ambitie om buiten bestaand dorpsgebied te bouwen. De lokale ambities van de Drechtsteden liggen veelal hoger dan vastgesteld in de woningbouwprognose van de Provincie Zuid-Holland.

### Gemiddelde huizenprijs



Figuur 7 Ontwikkeling huizenprijzen 2010-2020.

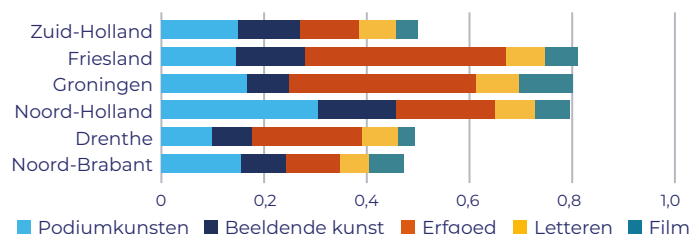
### Voorzieningen

- De regio kenmerkt zich door een hoog voorzieningenniveau en de toegankelijkheid van die voorzieningen is in lijn met het Nederlands gemiddelde. Zowel de gemiddelde afstand tot dagelijkse voorzieningen (supermarkt, kinderdagverblijven, scholen – allen op 1 tot 3 km afstand) als tot stedelijke voorzieningen (ziekenhuizen, bioscopen, podiumkunst) in Zuid-Holland Zuid wijkt niet af van dat Nederlands gemiddelde. Ziekenhuizen in Zuid-Holland Zuid (6 km) zijn zelfs relatief dichterbij dan gemiddeld in Nederland (10 km).
- Binnen de regio Zuid-Holland Zuid zien we wel verschillen in de nabijheid van beide typen voorzieningen.

In Molenlanden en Hoeksche Waard is de afstand groter dan in de rest van Zuid-Holland Zuid, door de landelijke ligging van deze twee gemeenten. Dat geldt vooral voor podiumkunsten: die liggen voor die gemeenten op maximaal 17,4 km afstand.

- Het overige cultuuraanbod in Zuid-Holland Zuid is divers en eveneens toegankelijk. Gebouwen met Rijksmonumentenstatus komen in de regio het vaakst voor in de categorieën woningen, boerderijen/molens/bedrijven en handels-/opslag- en transportgebouwen. Ook zijn er kastelen, landhuizen en parken en religieuze gebouwen.
  - Dordrecht is de grootste leverancier van Rijksmonumenten – daar bevindt zich zo'n 80% van het aantal woningen met Rijksmonumentenstatus in de regio. Ook in Gorinchem is die categorie oververtegenwoordigd.
  - Na Molenlanden is Hoeksche Waard de gemeente waar de meeste molens/boerderijen te vinden zijn.
  - In Papendrecht en Sliedrecht vinden we minder dan 10 Rijksmonumenten.
- De Boekmanstichting heeft met de regionale cultuurindex<sup>6</sup> het culturele aanbod in kaart gebracht; deze data is alleen beschikbaar op provincieniveau. Figuur 7 laat zien dat er in heel Zuid-Holland relatief weinig culturele voorzieningen aanwezig zijn. Hierbij moet wel worden vermeld dat het gaat om de hele provincie - het grote aanbod in Den Haag en Rotterdam zorgt daarmee niet voor een hoger gemiddelde index.
- De bereikbaarheid van de regio (en de voorzieningen) wordt door gesprekspartners benoemd als een grote opgave voor de gehele regio ZHZ. Kenmerkend voor de bereikbaarheidsopgave zijn de files op de A15 en A16, de voortdurende discussie over verbreding van de A27, de afsluitingen van de Haringvlietbrug, de (voorlopig afgeronde renovaties van de) Kiltunnel die Dordrecht en Hoeksche Waard verbindt, de beperkte aansluiting van ZHZ-gemeenten op het intercitynet en aanvullende knelpunten op de A29 en de N217.
- Gesprekspartners uit de zorgsector van Hoeksche Waard geven aan dat het regionale zorgaanbod in de eerste lijn terugloopt. Zeker in de Hoeksche Waard is het moeilijk om continuïteit van de huisartsenzorg te garanderen.

In de Drechtsteden zagen we in 2018 nog wel een huisartsendichtheid die in lijn was met het landelijk gemiddelde.<sup>7</sup>



Figuur 8 Scores regionale cultuurindex op variabele cultureel aanbod, gecorrigeerd door aantal inwoners (Boekmanstichting, 2021).

### Maatschappelijke betrokkenheid

- Het percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet zegt iets over de sociale cohesie. Dit geeft namelijk aan dat mensen bereid zijn om hun vrije tijd te wijden aan een ander en/of een collectief goed. In Zuid-Holland Zuid ligt het aandeel personen dat aangeeft vrijwilligerswerk te doen precies gelijk aan het landelijk gemiddelde (32%).
  - Er zijn opnieuw verschillen tussen de gemeenten waarneembaar: in landelijke gemeente Hardinxveld-Giessendam ligt het percentage het hoogst (39%) en in Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht het laagst (28%). Van Molenlanden en Hoeksche Waard waren nog geen gegevens beschikbaar.
- Gedurende de coronaperiode in 2019-2020 zagen we een afname van 3,1% van het aantal personen dat vrijwilligerswerk doet in de regio Zuid-Holland Zuid.
- Opkomstpercentages bij verkiezingen gaven in 2020-2022 geen verschillen weer in de mate van politieke betrokkenheid in Zuid-Holland Zuid: zowel bij de gemeenteraadverkiezingen 2018 als bij de Tweede Kamer verkiezingen van 2021 lag het opkomstpercentage van kiezers in Zuid-Holland Zuid ongeveer 2% hoger dan het landelijk gemiddelde.
- In 2022 lag het opkomstpercentage in ZHZ (54,1%) bijna 4% hoger dan het landelijk gemiddelde (50,3%). In de landelijker gelegen gemeenten Molenlanden, Hardinxveld-Giessendam en Hendrik-Ido-Ambacht gingen de meeste kiezers toen naar de stembus tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, in verstedelijkte

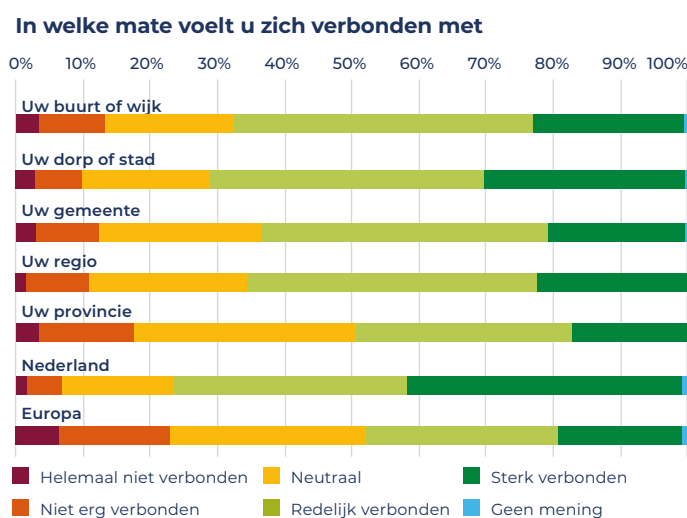
<sup>6</sup> De indicator 'capaciteit' is opgebouwd uit 22 variabelen verspreid over vijf kunst disciplines (podiumkunsten, beeldende kunst, letteren, erfgoed en film). Welke indicatoren dit zijn en hoe deze zijn gewogen is te vinden via [www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/](http://www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/).

<sup>7</sup> Jaarcijfers beroepsgroepen in de zorg, Nivel 2018.

gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht lag het opkomstpercentage onder het landelijk gemiddelde.

- Gesprekspartners wijzen op de (confessionele) identiteit van verschillende landelijk-gelegen gemeenten als verklaring voor een hoge onderlinge en maatschappelijke betrokkenheid. Daarnaast zouden inwoners vaak al voor langere tijd, en soms met meerdere generaties, in het gebied blijven wonen. Dat heeft volgens gesprekspartners ook een versterkend effect op het maatschappelijk weefsel.

### Regionale identiteit<sup>8</sup>



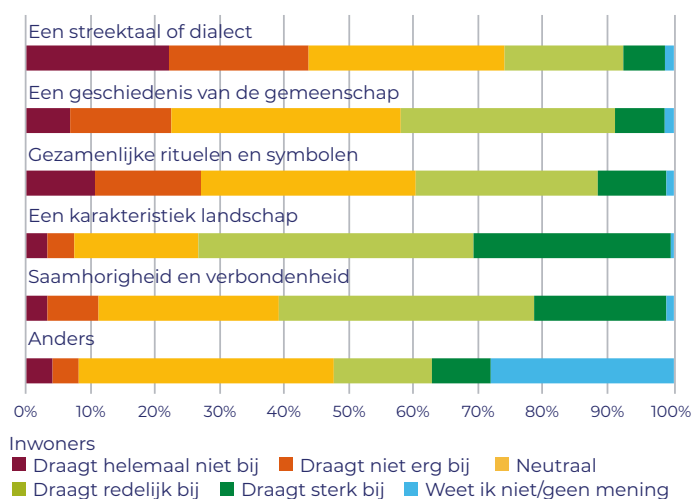
Figuur 9 De mate van verbondenheid (inwonersenquête).

- Uit de inwonersenquête komt naar voren dat inwoners van Zuid-Holland Zuid zich ongeveer even verbonden voelen met de gemeente als met de regio (figuur 9). Aan beide voelt 43% zich redelijk verbonden, en 21% sterk verbonden. Daarbij voelen zij zich nog iets meer verbonden met hun eigen dorp of stad.
- Maar liefst 74% van de inwoners definieert hun subregio (Drechtsteden, Alblasserwaard, Hoeksche Waard) als 'de regio'.
- Volksvertegenwoordigers voelen zich in gelijke mate (21%) verbonden met hun regio. Alleen de verbondenheid met provincie (11%) en Europa (16%) ligt nog lager.

- Een veel groter deel van de volksvertegenwoordigers (58%) voelt zich verbonden met zijn/haar gemeente.
  - Onder 'de regio' verstaat de meerderheid van de volksvertegenwoordigers een subregio (Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden of Hoeksche Waard). Daarbij worden de Drechtsteden vaker genoemd dan de Alblasserwaard of de Hoeksche Waard.
  - Volgens volksvertegenwoordigers heeft de regionale identiteit een positieve invloed op de effectiviteit van samenwerking in de regio Zuid-Holland Zuid. Toch geven ze tegelijkertijd aan dat de mate van verbondenheid met de regio geen invloed heeft op de beslissingen die men neemt als volksvertegenwoordiger.
- Voor volksvertegenwoordigers dragen vooral saamhorigheid en verbondenheid (62%) en het karakteristieke landschap (58%) aan de identiteit van de regio. Ook inwoners noemen deze factoren het vaakst (59% respectievelijk 72%).
- Gesprekspartners wijzen op een 'dunne' identiteit van de regio Zuid-Holland Zuid, zoals we ook waarnamen in het BRE Noordoost Brabant en het BRE Noord-Holland Noord. Identificatie vindt voornamelijk plaats op een lager (subregio, gemeentelijk) of hoger (Rotterdam, Zuid-Hollandse Eilanden) niveau dan Zuid-Holland Zuid.
- Daarbij wijzen zowel bestuurlijke als maatschappelijke en economische gesprekspartners op de identiteitsverschillen tussen de verschillende 'eilanden' (subregio's) van Zuid-Holland Zuid. Genoemd worden de 'liberale vestigingsstad Gorinchem', de 'zelfstandige ondernemersgeest' uit de Drechtsteden en de nuchtere zelfvoorzienendheid in de Hoeksche Waard. Een 'eilandmentaliteit' vormt wel een verbindend element in beschrijvingen van identiteit van de subregio's.

<sup>8</sup> In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen regio's met een 'dikke' of 'dunne' regionale identiteit. Een dikke regionale identiteit ontwikkelt zich gedurende vele generaties en is vaak terug te voeren op een historie van conflict met de natiestaat over regionale, politieke autonomie, taal of de regionale verdeling van overheidsmiddelen. Bovendien kan een sterke regionale identiteit worden gevoed door de fysieke kenmerken van een regio en stereotypen van haar bevolking. Een 'dunne' regionale identiteit kan de samenwerking dan ook compliceren, al kunnen ook binnen een regio culturele verschillen bestaan die een uitdaging vormen voor succesvolle samenwerking. Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering. Bestuurskunde (26)2.

In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van uw regio?



Figuur 10 Enquête inwoners. Antwoord op de vraag: in welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van Zuid-Holland Zuid?

## 6.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?

Onder het BRE (Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem) verstaan wij het geheel aan gestructureerde interbestuurlijke samenwerking binnen een gebied. Landelijke samenwerkingsverbanden (zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en niet-regionale, thematische samenwerkingsverbanden (zoals de G40 of P10) vallen buiten de scope van het onderzoek.

### 6.2.1 Structuur van het bestuurlijk regionaal ecosysteem ZHZ

De tien gemeenten, provincie en de twee waterschappen in de regio Zuid-Holland Zuid nemen in totaal deel aan 88 samenwerkingsverbanden. Aan 74 hiervan (84%) nemen tenminste twee gemeenten uit Zuid-Holland Zuid deel. Aan 14 samenwerkingsverbanden neemt slechts één gemeente uit Zuid-Holland Zuid deel (16%). Gemiddeld nemen 5,4 gemeenten deel aan een samenwerkingsverband in Zuid-Holland Zuid.

De meest opvallende kwantitatieve kenmerken van de intensiteit van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in Zuid-Holland Zuid zijn de volgende:

- Het meest intensief wordt er samengewerkt door de gemeenten Papendrecht en Sliedrecht. Zij delen 17 samenwerkingsverbanden.
- Gorinchem en Molenlanden werken daarnaast het meest met elkaar samen. Voor beide gemeenten is Hardinxveld-Giessendam de op één na meest favoriete samenwerkingspartner.

### BOX 1. Vergelijking regiokenmerken Zuid-Holland Zuid met Noord-Holland Noord, Noordoost Brabant (en Groningen, Drenthe, Friesland)

**Demografie en geografie.** Zuid-Holland Zuid kent de hoogste adressendichtheid van alle casusregio's. Desondanks is Zuid-Holland Zuid (463.000 inwoners) in inwoneraantallen kleiner dan andere casusregio's – Noord-Holland Noord kent bijna 680.000 en is daarmee de grootste, gevolgd door Noordoost Brabant met ruim 660.000 inwoners. De grijze druk is in Zuid-Holland Zuid een stuk lager dan in Noord-Holland Noord, Friesland en Groningen. De groene druk is in alle casusregio's ongeveer hetzelfde, maar in Zuid-Holland Zuid hoger.

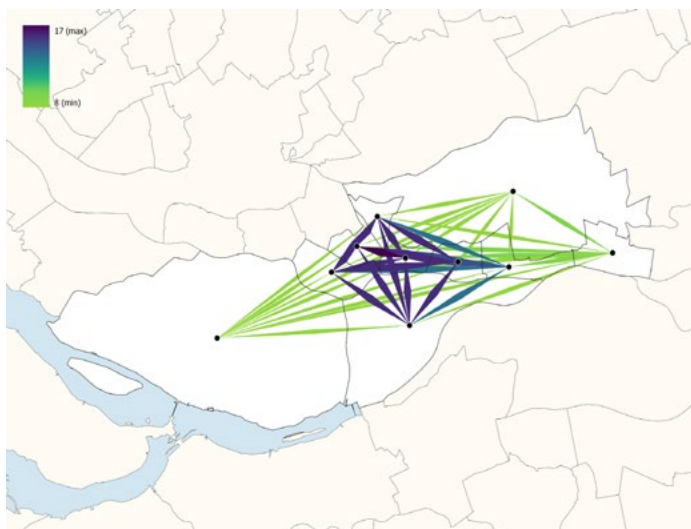
**Wonen.** Het aandeel koopwoningen in Zuid-Holland Zuid is groter dan in alle casusregio's. Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties is hoger dan in Noord-Holland Noord. De gemiddelde huizenprijs van koopwoningen ligt net hoger dan in Groningen, maar lager dan in Noord-Holland Noord, Noordoost Brabant en Drenthe.

**Voorzieningen.** De afstand tot voorzieningen als de supermarkt, basisschool en kinderdagverblijf zijn over het algemeen hetzelfde in de casusregio's. De huisartsendichtheid ligt in Drenthe en Noordoost Brabant hoger dan in Zuid-Holland Zuid.

**Maatschappelijke betrokkenheid.** In de casusregio's wordt ongeveer evenveel aan vrijwilligerswerk gedaan, met Friesland als uitschieter naar boven. Hetzelfde geldt voor de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen.

**Regionale identiteit.** Ook in Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord zien we een dunne regionale identiteit met specifieke subregionale kenmerken. Men vindt het lastig de identiteit op schaalniveaus Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord te definiëren. Friesland kent daarentegen een dikke regionale identiteit.

- Het minst intensief wordt er samengewerkt tussen gemeente Gorinchem enerzijds en Hoeksche Waard anderzijds (acht samenwerkingsverbanden).



Figuur 11 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen Zuid-Holland Zuid.

#### *Samenwerking met de provincie Zuid-Holland, Waterschap Hollandse Delta en Hoogheemraadschap Rivierenland*

De provincie Zuid-Holland neemt aan 16 van de 88 samenwerkingsverbanden deel (18,2%). Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waaraan de provincie deelneemt zijn het Economisch Netwerk Zuid-Holland Zuid, de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden, de Regio Deals Drechtsteden-Gorinchem en Zuid-Hollandse Delta.

Aan slechts 14 van de 88 samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland Zuid neemt ook in ieder geval één waterschap deel (Rivierenland, Hollandse Delta). Zij zijn vaker vertegenwoordigd in sub-regionale samenwerkingsverbanden, en zijn bijvoorbeeld actief partner in de Regionaal Maatschappelijke Agenda (AV-regio) en in de RES Hoeksche Waard.

De provincie Zuid-Holland en de waterschappen Rivierenland en Hollandse Delta nemen daarmee, gezien vanuit de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, geen prominente plek in binnen het BRE Zuid-Holland Zuid: beide nemen deel aan een-vijfde van het totale aantal samenwerkingsverbanden. Dat is gelijk aan het BRE Noordoost Brabant maar lager dan in andere BRE-regio's.

Bestuurlijke gesprekspartners schetsen een wisselend beeld van de rol die de provincie speelt in Zuid-Holland Zuid:

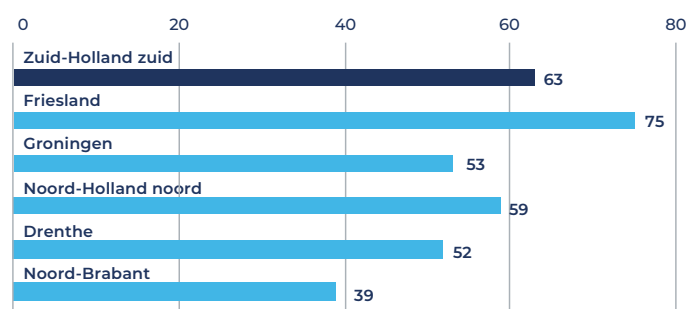
- Enerzijds wordt de rol van de provincie gewaardeerd, bijvoorbeeld in de (verbindende) rol zij hebben gespeeld in de totstandkoming van de (sub regionale) Regio Deals (Drechtsteden-Gorinchem en Zuid-Hollandse Delta).
- Anderzijds ervaren sommige gesprekspartners dat de provincie weinig structurele aandacht heeft voor (delen van) de regio ZHZ en dat de provincie niet altijd helpend is in het beslechten van samenwerkingskwesties als die spelen over de subregionale of provinciale grenzen met Utrecht en Zeeland heen (bijv. bewaken van de grenzen voor woningbouwlocaties). Dat kan soms belemmerend werken als gemeenten juist kansen zien voor die samenwerking over de grenzen heen.
- Over de samenwerking met de waterschappen schetsen gesprekspartners ook een wisselend beeld:
- Waterschappen werken bestuurlijk samen met de ZHZ-gemeenten op subregionaal niveau. De afbakening tussen de werkgebieden van de twee waterschappen loopt dwars door het gebied van Zuid-Holland Zuid.
- De samenwerking tussen de sub-regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het waterschap Rivierenland is het best ontwikkeld in het gebied, en speelt zich primair af binnen de opgave van dijkverzwaring van 'dijkring 16', om het overstromingsrisico te beperken. Ook de noordelijke Drechtsteden sluiten zich aan in deze samenwerking.
- De waterschappen geven aan dat samenwerking in de Alblasserwaard goed werkt omdat er een duidelijke vraag is naar inhoudelijke expertise van het waterschap, maar ook omdat de leefwereld van de inwoners direct raakt aan deze opgave. Inwoners van de Alblasserwaard zouden zich zeer bewust zijn dat ze met het water moeten leven en zien daarvan ook de risico's, waardoor bestuurlijke samenwerking met het waterschap kan rekenen op sterk draagvlak.
- Het partnerschap op tussen de subregio Drechtsteden en de waterschappen is daarentegen minder prominent voor zowel bestuurders als vertegenwoordigers van de waterschappen. Vanuit de verstedelijkingsopgaven van de subregio Drechtsteden vinden zij de samenwerking minder logisch. Gesprekspartners wijzen ook op de bestuurlijke dynamiek

in de Drechtsteden en de Hoeksche Waard van de afgelopen jaren, waardoor de partnerschappen met deze subregio's zich opnieuw hebben moeten ontwikkelen.

### Congruentie

De congruentie van de samenwerking betreft de mate waarin de gemeenten in het BRE alleen met elkaar samenwerken in samenwerkingsverbanden. In het geval van het BRE ZHZ is dit in 63% van de formele samenwerkingsverbanden het geval. Dit betekent dat in 37% van de samenwerkingsverbanden er ook gemeenten van buiten het BRE ZHZ zijn betrokken. In vergelijking met de overige BRE-regio's is een bovengemiddeld aandeel van de samenwerkingsverbanden in ieder geval met één andere gemeente uit Zuid-Holland Zuid: alleen het BRE Fryslan kent een hogere congruentiescore. Opvallend is dat tegelijkertijd ook veel bovenregionaal wordt samengewerkt (46% van de samenwerkingsverbanden is bovenregionaal). In veel van die bovenregionale samenwerkingsverbanden nemen dan twee of meer gemeenten uit Zuid-Holland Zuid deel.

De subregionale congruentie is in Alblasserwaard (45%) hoger dan in de Drechtsteden (42%). Dit betekent dat Gorinchem en Molenlanden vaker met elkaar samenwerken dan de zeven Drechtsteden gemeenten. Sliedrecht is overigens de gemeente die het meest intensief samenwerkt op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid: in het totaaloverzicht van de Sliedrechtse samenwerkingsverbanden vinden we in meer dan 90% van de gevallen ook een andere ZHZ-gemeente.

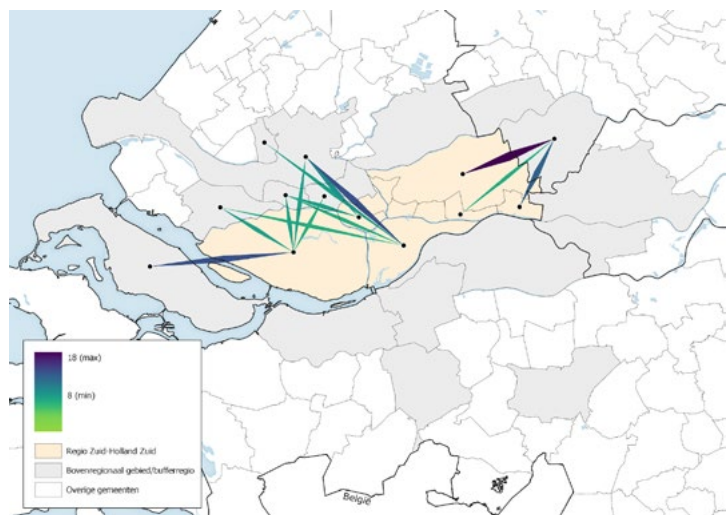
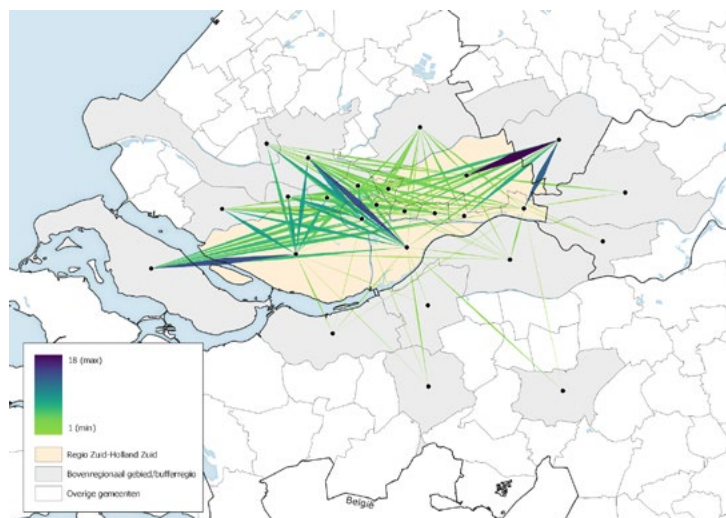


Figuur 12 Congruëntiescores BRE-regio's.

Zuid-Holland Zuid is een BRE dat gekenmerkt wordt door (wisselende) 'sub-ecosystemen' voor (strategische) bestuurlijke samenwerking. Die sub-ecosystemen zijn onderdeel van het grotere 'tafellaken' van de Zuidelijke Randstad (en soms zelfs daarbuiten), waarop ze in verschillende en wisselende coalities acteren. Het BRE Zuid-Holland Zuid wordt door gesprekspartners daarin niet als een 'eigenstandig BRE' gezien.

We duiden elk van de drie schaalniveaus voor bestuurlijke samenwerking kort, beginnend met de bovenregionale coalities die de boventoon voeren, daarna inzoomend op de subregionale bestuurlijke ecosystemen en eindigend met het schaalniveau Zuid-Holland Zuid.

### Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE ZHZ – bovenregionale coalities



Figuur 13 en Figuur 14 Totaalbeeld alle bovenregionale (formele) samenwerkingsverbanden (links), minimaal 8 gedeelde bovenregionale samenwerkingsverbanden (rechts).

Gemeenten werken in wisselende coalities samen in verbanden die zich uitstrekken buiten de grenzen van Zuid-Holland Zuid. Maar liefst 46% van de totale 74 samenwerkingsverbanden waaraan meer dan 2 ZHZ-gemeenten deelnemen is 'bovenregionaal': in 34 samenwerkingsverbanden werken ZHZ-gemeenten samen met gemeenten buiten Zuid-Holland Zuid. Dat percentage is aanzienlijk hoger dan in de andere vijf BRE-casusregio's – het hoogste percentage in Noordoost Brabant was 20,5%.

In figuur 14 zien we dat zich vier bovenregionale oriëntaties aftekenen in de regio Zuid-Holland Zuid:

- **Samenwerking met (het gebied rondom) Rotterdam.** De bovenregionale bestuurlijke oriëntatie van de subregio's is voor Hoeksche Waard en Drechtsteden (met name Dordrecht en Zwijndrecht) dominant richting (het gebied rondom) Rotterdam gericht. Zo werken Dordrecht en Rotterdam samen in 14 verschillende verbanden. Zwijndrecht en Dordrecht richten zich daarbij (ook) op Schiedam. De samenwerking richt zich voornamelijk op economische- en mobiliteitsthema's.
- **Oriëntatie op Vijfheerenlanden.** Molenlanden, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam zijn ook sterk gericht op bestuurlijke samenwerking met Vijfheerenlanden. Tussen Molenlanden en Vijfheerenlanden onderscheiden we het hoogste aantal bovenregionale samenwerkingsverbanden van de regio (18), tussen Gorinchem en Vijfheerenlanden wordt in 13 verbanden samengewerkt.
- **Oriëntatie op Goeree-Overflakkee (en Voorne-Putten).** De samenwerking tussen Hoeksche Waard met Goeree-Overflakkee (in 14 samenwerkingsverbanden) vormt een derde opvallende bovenregionale oriëntatie. Gesprekspartners geven aan dat er ook intensieve samenwerking plaatsvindt met de gemeenten op Voorne-Putten (Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne) die niet in dit kwantitatieve beeld van de grootste aantallen samenwerkingsverbanden voorkomt.
- **Oriëntatie op naastgelegen gemeenten.** Er wordt door verschillende gemeenten binnen Zuid-Holland Zuid eveneens samengewerkt met naastgelegen gemeenten, zoals Altena, Drimmelen, Moerdijk, West-Betuwe en de Krimpenerwaard. Kwantitatief gezien zien we geen sterke bestuurlijke oriëntatie op (samenwerkingsverbanden met) deze naastgelegen gemeenten.

#### *Beelden over bovenregionale coalities*

Samenwerking in bovenregionale coalities vindt plaats langs inhoudelijke agenda's die passen bij de specifieke kenmerken en opgaven van individuele gemeenten. De regio Zuid-Holland Zuid wordt niet gepositioneerd als eigenstandige regio ten opzichte van deze bovenregionale coalities. Dat verloopt langs de lijnen van individuele gemeenten of subregio's. In onderstaande tabel staat de bovenregionale bestuurlijke samenwerking weergegeven.

### Bovenregionaal bestuurlijk ecosysteem

#### Algemeen

Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten  
Strategisch Platform Zuid-Holland Zuid  
Netwerk Zuidelijke Randstad

#### Bedrijfsvoering en fiscaliteit

ICOS Capital Fund III  
ICOS Cleantech Early Stage Fund  
Stichting Administratiekantoor Breedband Drechtsteden  
Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling

#### Economie

Samenwerkingsovereenkomst Maritiem Cluster  
Maritieme Delta  
Innovation Quarter (IQ)  
Regio Deal Zuid-Hollandse Delta (alleen Hoeksche Waard)

#### Bereikbaarheid

GR Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4  
MerwedeLingelijn Beheer B.V.  
MIRT-verkenning A15 Papendrecht-Gorinchem

#### Natuur, energie en duurzaamheid

GR Natuur- en Recreatieschap Lingegebied  
Bestuurlijk Platform Groene Hart (NOVI-regio)  
Vlaams-Nederlandse Delta

#### Ruimte

GR Vuilverwerking Dordrecht en Omstreken  
N.V. Waterbedrijf Oasen  
GR Bureau Openbare Verlichting  
Huisvuilcentrale Alkmaar – HCV-groep  
Evides Waterbedrijf  
Verstedelijkingsalliantie Dordrecht-Leiden

#### Sociaal Domein

GR AVRES  
Arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond

#### Veiligheid

Regionaal Informatie en Expertisecentrum Rotterdam  
Wijzelf B.V. (sociale onderneming voor de ontwikkeling van informatietechnologie)

Volgens bestuurlijke, economische en maatschappelijke gesprekspartners zijn de volgende bovenregionale samenwerkingsverbanden hierin het meest dominant.

- **De Maritieme as.** Binnen gemeenten in de Drechtsteden, maar ook in Molenlanden, Gorinchem, kernen als Werkendam, Ridderkerk en Barendrecht bevindt zich een lint aan bedrijven die van oudsher gespecialiseerd zijn de maritieme sector. Daaronder scharen gesprekspartners de sterk ontwikkelde maakindustrie, de waterbouw (ook wel: Deltatechnologie), binnenvaart en gerelateerde maritieme toeleveranciers. De maritieme sector is binnen de Drechtsteden vooral vertegenwoordigd in de kleinere

gemeenten boven de rivieren: van Zwijndrecht, via Hardinxveld-Giessendam tot en met Gorinchem. Hendrik-Ido-Ambacht en Dordrecht zijn relatief minder gericht op de maritieme industrie. Desalniettemin geven vooral bestuurlijke gesprekspartners in de Drechtsteden aan dat de versterking van het verdienvermogen van de regio sterk samenhangt met de (informele) netwerkverbindingen met gemeenten (en bedrijven) binnen het geografische gebied dat het lint van maritieme maakindustrie volgt. Bedrijven uit dit economisch ecosysteem geven zelf aan dat de samenwerking in dit geografische gebied goed werkt om de Europese en internationale marketing- en verkoopkracht van het 'merk' Rotterdam Maritime Capital te koppelen aan de scheepsbouwindustrie en de (kleinschaligere) fieldlabs om te experimenteren met nieuwe technologie (bijvoorbeeld waterstofinfrastructuur) in deze sector. Maatschappelijke partners als onderwijsinstellingen ervaren geen aansluiting bij dit samenwerkingsverband.

- **Verstedelijkingsalliantie/Oude Lijn Dordrecht-Leiden.**

De Verstedelijkingsalliantie is een netwerksamenwerking tussen de gemeenten Leiden, Zoetermeer, Den Haag, Rijswijk, Delft, Schiedam, Rotterdam en Dordrecht, de MRDH, provincie Zuid-Holland én het Rijk. Het doel is een bijdrage te leveren aan de oplossing van het woningtekort en versterking van de economie, door het benutten en versterken van de agglomeratiekracht van de Zuidelijke Randstad. Hoewel Dordrecht de enige (formele) speler in de het samenwerkingsverband is, geven gesprekspartners in kleinere gemeenten in de Drechtsteden (zoals Sliedrecht en Zwijndrecht) aan dat de woningbouwopgave samenwerking in dit noordelijke bestuurlijke netwerk urgenter maakt. De spoorlijn die van Leiden door de Drechtsteden richting Gorinchem loopt – de zgn. 'Oude Lijn Dordrecht-Leiden' – speelt een centrale rol in de ontwikkelplannen van de Drechtsteden (in samenwerking met Gorinchem) om balans aan te brengen tussen goed wonen, bedrijvigheid en ontsluiting van de regio. De netwerksamenwerking op die as werkt verbindend voor de Drechtstedengemeenten. Economische en maatschappelijke partners herkennen dit samenwerkingsverband niet, maar erkennen wel de resultaten die zijn geboekt door middel van bovenregionale coalities op bereikbaarheidsthema's (als de MIRT-verkenning op het traject Papendrecht-Gorinchem) met betrokkenheid van Dordrecht bij de lobby richting Rijk en omliggende regio's.

- **MerwedeLingelijn (Beheer B.V.).** De projectmatige samenwerking tussen gemeenten gelegen aan de spoor/OV-lijn tussen Dordrecht en Geldermalsen op mobiliteitsthema's zien veel gesprekspartners als kansrijk voor verbeterde ontsluiting van de oostflank van Zuid-Holland Zuid. Ook door dit samenwerkingsverband geldt dat die niet wordt herkend door economische en maatschappelijke gesprekspartners, maar dat de resultaten uit dit type projectsamenwerking gewaardeerd worden. De gemeenten hebben, volgens hen, in dit type samenwerkingsverbanden meer mogelijkheden om zich als 'ondernemerskring' te organiseren met de inbreng van bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dat leidt volgens hen tot resultaat.
- **Zuid-Hollandse Delta.** De eilanden Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten werken samen in de Zuid-Hollandse Delta – een relatief jong samenwerkingsverband dat met de Regio Deal uit 2019-2020 een impuls heeft gekregen. De Delta kent volgens bestuurders én partners verbindende opgaven op thema's agrifood, duurzaamheid, landschap en toerisme en onderwijs/arbeidsmarkt. Economische en maatschappelijke partners uit de Hoeksche Waard geven daarbij wel aan dat hun betrokkenheid bij deze Regio Deal zich vooral heeft gevormd nadat de bestuurlijke overeenkomst daadwerkelijk werd gesloten: er is 'aan de voorkant' of in de strategievormende fase onvoldoende ruimte geweest voor betrokkenheid vanuit het economische en maatschappelijke ecosysteem. Andere samenwerkingsverbanden op dit schaalniveau betreffen de Landschapstafel Haringvliet, de MKB-deal Digitalisering, Beschermd Wonen Nissewaard, IBP Vitaal Platteland Zuidwestelijke Delta.

#### *Subregio's binnen Zuid-Holland Zuid*

In het BRE Zuid-Holland Zuid zien we drie historische gebiedsclusters waarin samenwerking op subregionale schaal is vormgegeven: de Drechtsteden, de Hoeksche Waard en de Alblasserwaard. Met de oprichting van Zuid-Holland Zuid (onder de Politiewet van 1993) kregen deze drie gebieden de status van 'gebiedscommissie'.

Veelal zien we hier samenwerkingsverbanden die op vrijwillige basis tot stand zijn gekomen. De afgelopen jaren maakt de bestuurlijke vormgeving van die samenwerkingsverbanden diverse ontwikkelingen door. De ontwikkelingen en inhoudelijke, vrijwillige samenwerkingsverbanden die de subregionale schaal kenmerken lichten we hieronder toe per subregio.

### Drechtsteden

Bestuurlijke samenwerking in het gebied dat tegenwoordig de Drechtsteden bestrijkt, gaat al terug tot burgemeesters-overleggen in 1851, en sinds 1957 zien we verschillende bestuurlijke samenwerkingsverbanden in het gebied (zie box). Het project Drechtoevers, dat de herinrichting van de oevergebieden langs de Beneden Merwede, Oude Maas en Noord omvatte, vormde een keerpunt in de samenwerking in de jaren '90, toen binnen de Drechtsteden de behoefte ontstond om regionale ontwikkeling op het subregionale niveau, en niet primair op de schaal van Zuid-Holland Zuid, vorm te geven. Sinds die periode is de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten in de Drechtsteden op een breed scala van beleidsdomeinen toegenomen, en verankerd in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). De GRD kende een eigenstandig Drechtstedenbestuur en een Drechtraad, als uniek experiment in het Nederlandse bestuurlijke landschap.

| Tijdlijn  | Drechtstedensamenwerking                                                                           |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1851      | Burgemeesters overleg                                                                              |
| 1957      | start werkgroep Drechtstad (al snel Drechtsteden geheten)                                          |
| 1969      | Overlegorgaan Drechtsteden                                                                         |
| 1977      | Streeklichaam voor de ruimtelijke ordening                                                         |
| 1984      | Intergemeentelijk Samenwerkings- verband Drechtsteden                                              |
| 1991      | Start project Drechtoevers                                                                         |
| 1993      | Gebiedscommissie Drechtsteden binnen Samenwerkingsverband Zuid-Holland Zuid                        |
| 1995      | Project Drechtsteden, Drechtstedenbestuur                                                          |
| 1998      | Start Bureau Drechtsteden                                                                          |
| 2004      | Einde project Drechtoevers                                                                         |
| 2005      | Experiment Drechtraad                                                                              |
| 2006      | Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden                                                           |
| 2006      | Drechtraad I                                                                                       |
| 2007      | Sociale Dienst en Ingenieursbureau                                                                 |
| 2008      | Service Centrum, Gemeentebelastingen, Onderzoekcentrum                                             |
| 2010      | Drechtraad II                                                                                      |
| 2014      | Drechtraad III                                                                                     |
| 2021-2022 | Einde GR Drechtsteden, start GR Sociaal (Sociale Dienst Drechtsteden) en Centrumgemeente Dordrecht |

In 2021 vond een transitie plaats, waarin bevoegdheden uit de GRD werden overgedragen naar de individuele gemeenten. Voor de taken die de Drechtsteden in het sociaal domein gezamenlijk uitvoerden vond een transitie plaats naar de GR Sociaal Drechtsteden, en werd Dordrecht als Servicegemeente in staat gesteld tot dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering. De Regeling Onderlinge Samenwerking Drechtsteden blijft het mogelijk maken om personeel, materiaal en middelen uit te wisselen tussen de 7 gemeenten.

Tegenwoordig betreffen bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen de Drechtsteden naast de GR Sociaal Drechtsteden (Sociale Dienst Drechtsteden), ook de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden Beheer (ROM-D), de Regeling Onderlinge Samenwerking Drechtsteden, de RES Drechtsteden, de GR Sociale Werkvoorziening Drechtwerk, de portefeuillehoudersoverleggen Economie en Sociaal, maar ook nieuwere verbanden als de Smart Delta of DEAL! DrechtCities.

De Drechtsteden vormen het meest sterk-verbonden cluster binnen Zuid-Holland Zuid: in 42% van alle samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen, nemen alle Drechtsteden-gemeenten deel. Binnen de Drechtsteden zijn het Papendrecht en Sliedrecht die het meest intensief met elkaar samenwerken.

Ook zien we enkele samenwerkingsverbanden waarin slechts een paar van de Drechtsteden-gemeenten de onderlinge verbinding zoeken. Voorbeeld is het Recreatieschap IJsselmonde, waar alleen Hendrik-Ido-Ambacht en Zijndrecht in zitten.

### Hoeksche Waard

De Hoeksche Waard was tot 2019 een subregio, bestaande uit 17 dorpen binnen de vijf gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Sinds 2010 werkten deze vijf gemeenten samen binnen het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW), enkele GR'en en netwerksamenwerkingsverbanden. Na de herindeling in 2019 ging Hoeksche Waard als één gemeente verder. Wel zijn er nog overblijfselen van de subregionale samenwerking zichtbaar in de bestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan (alleen) de Hoeksche Waard deelneemt: de RES Hoeksche Waard, de BV Regionale Afvalstoffendienst Hoeksche Waard en het Ontwikkelingsbedrijf Bedrijvenpark Hoeksche Waard.

### Alblasserwaard(-Vijfheerenlanden)

In 2007 besloten zes gemeenten (Gorinchem, Molenwaard, Giessenlanden, Leerdam, Vianen en Zederik) tot samenwerking in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. In 2019 veranderde de

samenstelling van de subregio. De gemeenten Molenwaard en Giessenlanden fuseerden tot de gemeente Molenlanden en de gemeente Vijfheerenlanden kwam voort uit een fusie tussen Leerdam, Vianen en Zederik. Deze laatste herindeling leidde ook tot een verschuiving van de provinciegrens tussen Zuid-Holland en Utrecht – Vijfheerenlanden kwam bij de Provincie Utrecht, terwijl Zederik en Leerdam daarvoor hadden behoord tot de provincie Zuid-Holland (en tot de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid). Tegen de achtergrond van deze herindelingen tekenden de burgemeesters van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de notitie ‘Grenzeloos Samenwerken’, waarin ze bekrachtigden om regionale samenwerking niet alleen door een bestuurlijke bril te bekijken en ‘provinciegrensoverstijgend’ te blijven werken aan gezamenlijke opgaven.

De nieuwe wijze van samenwerken werd gebaseerd op het vormen van coalities die gezamenlijke belangen delen en zelf verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van de opgaven en

het bereiken van resultaten. De opgaven voor de komende 4 jaar op het schaalniveau Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn opgenomen in de Regionaal Maatschappelijke Agenda (RMA), waarvoor een klein team actief is om de samenwerking te coördineren, faciliteren en om zorg te dragen voor de communicatie. De sturing op de samenwerking vindt plaats op de inhoud. In 2021 is de RMA geactualiseerd en door clustering en afronding van werkzaamheden teruggebracht naar 10 opgaven.

Naast de GR Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zien we op dit schaalniveau ook de GR AVRES (voor samenwerking op het terrein van werk en inkomen, binnen het sociaal domein), de GR Reinigingsdienst Waardlanden en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Schelluinen (ROM-S).

In onderstaande tabel staat de subregionale bestuurlijke samenwerking weergegeven.

| Drechtsteden                                                                                                                                                                                                                                                                             | Hoeksche Waard                                                        | Alblasserwaard-Vijfheerenlanden                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Algemeen</b><br>Regeling onderlinge samenwerking Drechtstedengemeenten<br>Portefeuillehoudersoverleg<br>Dienstverlening Drechtsteden                                                                                                                                                  | <b>Algemeen</b><br>Ombudscommissie Hoeksche Waard                     | <b>Algemeen</b><br>GR Alblasserwaard-Vijfheerenlanden                                             |
| <b>Economie</b><br>DEAL! Drechtsteden<br>Smart Delta Drechtsteden (ook MRE, ERE)<br>Regionale Ontwikkelmaatschappij Drechtsteden (ROM-D)                                                                                                                                                 | <b>Economie</b><br>Ontwikkelingsbedrijf Bedrijvenpark Hoeksche Waard. | <b>Economie</b><br>Regionale Ontwikkelmaatschappij Schelluinen-West (ROM-S)                       |
| <b>Duurzaamheid en Energie</b><br>RES Drechtsteden                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Duurzaamheid en Energie</b><br>RES Hoeksche Waard                  | <b>Duurzaamheid en Energie</b><br>RES Alblasserwaard-Vijfheerenlanden                             |
| <b>Sociaal domein</b><br>GR Sociaal Drechtsteden<br>Sociale Dienst Drechtsteden<br>GR Sociale Werkvoorziening Drechtwerk<br>Beschermd Wonen Drechtsteden<br>Portefeuillehoudersoverleg Integraal/<br>Sociaal en Middelen Drechtsteden<br>Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Drechtsteden | <b>Sociaal domein</b><br>Adviesraad Sociaal Domein Hoeksche Waard     | <b>Sociaal domein</b><br>GR AVRES<br>Beschermd Wonen en Opvang Alblasserwaard-Vijfheerenlanden    |
| <b>Ruimte</b><br>Portefeuillehoudersoverleg Fysiek Drechtsteden<br>Regionale Projectgroep<br>Verkeersveiligheid Drechtsteden                                                                                                                                                             | <b>Ruimte</b><br>BV Regionale Afvalstoffendienst Hoeksche Waard       | <b>Onderwijs, cultuur en Sport</b><br>GR Sportpark Souburgh<br>Portefeuillehoudersoverleg Cultuur |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                       | <b>Ruimte</b><br>GR Reinigingsdienst Waardlanden                                                  |

Figuur 15 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden BRE op subregionale schaal (formeel en informeel).

### Verbindingen tussen subregio's

In figuur 16 is weergegeven welke samenwerkingsverbanden we zien tussen gemeenten uit verschillende subregio's. Bestuurlijke gesprekspartners bevestigen dat die samenwerkingsverbanden het resultaat zijn van de ontwikkelingen in bestuurlijke samenwerking van de afgelopen jaren (zie 'beelden over subregio's binnen Zuid-Holland Zuid' hieronder).

| Drechtsteden <-> Hoeksche Waard                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Drechtsteden <-> Alblasserwaard-Vijfheerenlanden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ruimte</b><br>Wegschap Tunnel Dordtse Kil<br><i>(Dordrecht, Hoeksche Waard)</i><br><br>Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden<br><i>(Hardinxveld-Giessendam, Hoeksche Waard, Dordrecht)</i><br><br>Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW)<br><i>(Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Hoeksche Waard)</i><br><br>Evides Waterbedrijf B.V.<br><i>(Dordrecht, Hoeksche Waard, Zwijndrecht)</i> | <b>Algemeen/Economie</b><br>Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem<br><i>(Drechtsteden, Gorinchem)</i><br><br><b>Ruimte</b><br>GR Bureau Openbare Verlichting Lek-Merwede<br><i>Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Molenlanden, Papendrecht</i><br><br>GR Gevudo Afvalverwerking<br><i>Drechtsteden, Gorinchem, Molenlanden</i><br><br>Waterbedrijf OASEN<br><i>Alblasserdam, Gorinchem, Hendrik-Ido-Ambacht, Hardinxveld-Giessendam, Molenlanden, Sliedrecht, Papendrecht, Zwijndrecht</i><br><br>HVC Groep<br><i>Alblasserdam, Dordrecht, Gorinchem, Hendrik-Ido-Ambacht, Hardinxveld-Giessendam, Molenlanden, Sliedrecht, Papendrecht, Zwijndrecht</i> |

Figuur 16 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden BRE – verbindingen tussen subregio's (formeel en informeel).

### Beelden over (verbindingen tussen) subregio's

Bestuurlijke gesprekspartners geven aan dat op het niveau van deze subregio's de meest intensieve, strategische samenwerking en visievorming plaatsvindt tussen de gemeenten. Voor het functioneren van het bestuurlijk regionaal ecosysteem heeft dit subregionale schaalniveau in ogen van de gesprekspartners de meeste dynamiek en relevantie. Ook in de ogen van bestuurlijke, maatschappelijke en economische sleutelfiguren zijn de subregio's het dominante schaalniveau waarop de overheid in regionaal verband is georganiseerd.

Bestuurlijke sleutelfiguren schetsen een aantal centrale ontwikkelingen in de samenwerking binnen en tussen de subregio's:

- Binnen elk van de subregio's is de afgelopen jaren geïnvesteerd in de samenwerking. Zo is de Regionale Maatschappelijke Agenda van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden vernieuwd, heeft de Hoeksche Waard ingezet op harmonisatie van gemeentelijke dienstverlening op o.a. het sociaal domein en zien we de eerste effecten van een intensivering in de samenwerking tussen de Drechtsteden en Gorinchem.

- Gemeenten hebben ook eigen, individuele oriëntaties ontwikkeld. De herijking van de GR Drechtsteden gaf Drechtsteden-gemeenten de ruimte om nieuwe, informele coalities aan te gaan met elkaar (bijvoorbeeld de gezamenlijke herstructureringsopgave Spoorzone Zwijndrecht-Dordrecht), maar ook met Gorinchem en Molenlanden. De Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem is hier een ander sprekend voorbeeld van. Daarnaast heeft ook de Hoeksche Waard haar oriëntatie ook richting de Zuid-Hollandse Eilanden gericht.
- De verbinding tussen Hoeksche Waard en de Drechtsteden is aan verandering onderhevig geweest. Voor de eerdere herindeling Binnenmaas per 2007 bestond er vooral een bestuurlijke connectie tussen 's Gravendeel en Dordrecht - met 's Gravendeel als onderdeel van de Drechtsteden. De oriëntatie op Rotterdam was voor voormalige gemeenten veelal belangrijker dan die op de Drechtsteden. Nu de subregio Hoeksche Waard is verworpen tot één gemeente zijn de bestuurlijke contacten met Drechtsteden - en vooral Dordrecht en Zwijndrecht - hechter geworden. Daarbij helpt het dat het Dordtse belang niet automatisch de boventoon voert.

- Hoeksche Waard kent een specifieke uitdaging in de (ontbrekende) verbindingen tussen sub-regio's op opgaven van het sociaal domein. Voor Jeugdzorg en Veilig Thuis is Hoeksche Waard immers aangesloten bij Zuid-Holland Zuid, terwijl beschermd wonen en maatschappelijke opvang in het verband van de Zuid-Hollandse Eilanden zijn belegd en Hoeksche Waard valt onder arbeidsmarktregio Rijnmond. Dat belemmert een integrale blik op vraagstukken in het sociaal domein, maar ook de (congruente) uitvoering van wet- en regelgeving.
- Nieuwe verbindingen tussen de Alblasserwaard - voornamelijk Molenlanden - en Hoeksche Waard blijven uit. De opgaven van deze plattelandsgemeenten worden gezien als weinig verenigbaar: vanwege het verschil in grondsoorten zijn er twee soorten agrarische sectoren (akkerbouw versus veeteelt) en zijn ook de transitie-opgaven in het kader van klimaatbestendigheid verschillend.
- Subregio's zoeken elkaar niet op om kennis of expertise te bundelen op specifieke beleidsdomeinen. Zo is er bijvoorbeeld geen kruisbestuiving tussen de drie RES-regio's in het gebied om gezamenlijk resultaat in de energietransitie te vergroten. Ook binnen het sociaal domein of het versterken van *human capital* in de regio zijn er volgens gesprekspartners geen voorbeelden van samenwerking tussen de subregio's. De recente ontwikkelingen in Hoeksche Waard en de Alblasserwaard hebben niet bijgedragen aan intensievere kruisbestuiving.

Economische en maatschappelijke partners herkennen deze ontwikkelingen, en geven aan welke effecten zij daarvan zien op hun samenwerking met de subregio's:

- Ondernemers en maatschappelijke organisaties actief in de Hoeksche Waard stellen dat de samenwerking met de bestuurlijke leefwereld na de herindeling flink is vergemakkelijkt. Er is één loket, minder afstemming tussen bestuurders én partners nodig in de verschillende kernen en men weet elkaar daardoor beter te vinden. Er is vertrouwen dat de herindeling en daaropvolgende harmonisatie van verbindingen met partners gaat leiden tot meer concreet resultaat in de samenwerking.
- Ook voor partners uit de Alblasserwaard is in het algemeen prettiger om met drie gemeenten te schakelen dan met negen. Partners ervaren ook eensgezindheid tussen de gemeenten. Binnen de arbeidsmarktregio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden geldt wel dat eventuele verbinding met

de Drechtsteden – die soms voortkomt uit specifieke kennisvragen - altijd gepaard moet gaan met een verbinding met de arbeidsmarktregio Utrecht. Oplossingen gelden immers óók voor het gebied dat tot de provincie Utrecht behoort.

- Bedrijven gevestigd in de Drechtsteden geven aan dat het voor hen aantrekkelijker is om met de gemeente Dordrecht gericht aan resultaat te werken, dan met 'de Drechtsteden'. De Smart Delta stelt daar vooralsnog onvoldoende toe in staat (zie ook deelvraag 4 en 5).

### *Regio Zuid-Holland Zuid*

Op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid is de samenwerking tussen de gemeenten gericht op het vlak van uitvoering van wettelijk (verplichte) samenwerkingsverbanden, te weten de Veiligheidsregio ZHZ en de Omgevingsdienst ZHZ. Het derde uitvoerende samenwerkingsverband, de Dienst Gezondheid & Jeugd, omvat de verplichte GGD-samenwerking op de schaal van Zuid-Holland Zuid, maar kent daarnaast twee gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeenten vrijwillig samenwerken op toezicht op naleving van de Leerplichtwet en op het tegengaan van huiselijk geweld, kinder- en ouderenmishandeling.

Het Zorg- en Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid en de Jeugdzorgregio (Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid) hebben een semi-verplichtend karakter: er is geen harde wettelijke verplichting vanuit het Rijk om samen te werken, maar wél wettelijke criteria die leiden tot samenwerking en landelijk beleid of regelgeving waar eventueel verplichtingen mee opgelegd kunnen worden aan decentrale overheden.

Binnen het BRE ZHZ zijn enkele vormen van vrijwillige samenwerkingsverbanden. Hier gaat het bijvoorbeeld om het Strategisch Platform Zuid-Holland Zuid, dat bestaat sinds 2013, onder andere gericht op gezamenlijke belangenvertegenwoordiging bij provincie, Rijk en in Brussel. Daarnaast is er de kring van gemeentesecretarissen ZHZ, die ontstond als informeel afstemmingsoverleg onder de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Het Economisch Netwerk Zuid-Holland Zuid bestaat al 40 jaar en richt zich hoofdzakelijk op wederzijdse

informatievoorziening, afstemming en standpuntbepaling in een netwerksamenwerkingsmodel.<sup>9</sup>

### Schaalniveau Zuid-Holland Zuid

#### Algemeen

- Strategisch Platform Zuid-Holland Zuid
- Kring van Gemeentesecretarissen Zuid-Holland Zuid

#### Economie

- Economisch Netwerk Zuid-Holland Zuid

#### Natuur, energie en duurzaamheid

- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

#### Sociaal Domein

- Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid (DG&J)
- Werkplaats Sociaal Domein Zuid-Holland Zuid
- Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid (SOJ)

#### Veiligheid

- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
- Zorg- en Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid

**Figuur 17 Overzicht samenwerkingsverbanden BRE op regionaal niveau.**

### Beelden over het schaalniveau Zuid-Holland Zuid

Bestuurlijke, maatschappelijke en economische sleutelfiguren geven over de hele linie aan dat zij het schaalniveau Zuid-Holland Zuid niet herkennen als een eigenstandig bestuurlijk ecosysteem, anders dan dat het een relevant schaalniveau is voor de samenwerking op de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden.

- Het schaalniveau Zuid-Holland Zuid wordt gekarakteriseerd als versnipperd en gefragmenteerd – termen als ‘bestuurlijke spaghetti’, ‘spinnenweb’ en ‘een ingewikkeld samenspel’ vallen zowel bij bestuurlijke gesprekspartners als bij ondernemers en maatschappelijke partners.
- Alle ecosystemen bevestigen dat er inhoudelijke samenwerking vooral plaatsvindt op het schaalniveau van de subregio’s. Die samenwerking is domeingericht. Maatschappelijke partners en ondernemers herkennen die domeingerichte focus niet op het schaalniveau van Zuid-Holland-Zuid. Dat leidt niet tot de door hen gewenste concrete resultaten, en komt daarmee over als ‘samenwerken om het samenwerken’.

- Voor provincie, Rijk, partners en samenwerkingsverbanden buiten de regio is er geen direct aanspreekpunt voor het hele gebied dat Zuid-Holland Zuid beslaat. Zuid-Holland Zuidse gemeenten en bedrijven leggen veelal hun eigen contacten met economische partners als de gemeente Rotterdam en de Rotterdamse Haven. Bestuurders en CEO’s weten de haven individueel goed te vinden, maar voeren de dialoog niet gezamenlijk.
- De beperkte strategische betekenis van het schaalniveau duiden bestuurders vanuit de bestuurlijk-historische ontwikkeling van Zuid-Holland Zuid. De regio Zuid-Holland Zuid is volgens hen een overblijfsel uit de periode tussen ruwweg 1970 en 1995 en de experimentele voorbereidingen voor herinrichting van zgn. stadsprovincies: de mogelijkheid dat de Drechtsteden en de Hoeksche Waard zich wel of niet bij Stadsregio Rotterdam zouden kunnen voegen zorgde volgens hen voor een ‘verzwaring’ van de bestuurlijke samenwerking op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid dat als tegenkracht zou kunnen fungeren. Tegenwoordig zou zo’n urgente aanleiding voor intensieve samenwerking ontbreken.

Er is de afgelopen jaren niet structureel ingezet op strategische samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. Anders dan in verschillende andere casusregio’s is er op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid geen gezamenlijke regionale strategische agenda, domein-specifieke visiedocumenten of een gezamenlijke regionale netwerkorganisatie. Zoals we al constateerden zijn binnen het BRE Zuid-Holland Zuid de subregio’s hiervoor het dominante schaalniveau.

Over het nut en de noodzaak van intensivering van strategische samenwerking op het schaalniveau ZHZ wordt door de economische en maatschappelijke gesprekspartners een wisselend beeld gegeven.

- Vooral maatschappelijke partners zien kansen om op gedeelde opgaven, zoals wonen en bereikbaarheid en de energietransitie steviger met elkaar samen te werken, ook in relatie tot de bredere economische en planologische ontwikkeling van het gebied. Daarnaast worden er kansen gezien om meer gezamenlijk op te trekken om zo de lobby naar Europa, Rijk en provincie kracht bij te zetten.
- Anderzijds geeft een deel van de economische gesprekspartners aan dat de vraagstukken van de deelgebieden van Zuid-Holland Zuid zeer verschillend zijn. Dat maakt intensievere strategische samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid minder logisch.

<sup>9</sup> Sinds 2020 onderzoekt het Netwerk kansen voor meer inhoudelijke verbindingen tussen de gemeenten op (voornamelijk) economische opgaven, met als doel om de schaalkracht van een regio met bijna een half miljoen inwoners en een arbeidspopulatie die de provincies Drenthe, Flevoland en Zeeland overstijgt optimaal te benutten. Buck Consultants International i.o.v. Economisch Netwerk Zuid-Holland Zuid. 2020. Naar een eerste, gezamenlijke agenda. P. 1-3.

Ten aanzien van de bestuurlijke dynamiek in de regio geven bestuurlijke gesprekspartners over de hele linie wel aan dat de interne verhoudingen de afgelopen jaren zijn verbeterd (zie ook subparagraaf 6.2.3 over bestuurscultuur). Er is ook tevredenheid over het functioneren van de uitvoerende samenwerkingsverbanden, en de bestuurlijke dynamiek op de bestuurstafels van de GR'en. Bestuurders binnen de regio en ambtenaren in de uitvoerende samenwerkingsverbanden op ZHZ-niveau wijzen er bovendien op dat men elkaar bestuurlijk snel weet te vinden bij urgente vraagstukken, met Covid-19, de aanpak van de Haringvlietbrug en de crisis rondom vluchtelingen uit Oekraïne als belangrijkste voorbeelden.

## **BOX 2. Vergelijking structuurkenmerken BRE met Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord**

**Aantal samenwerkingspartners en verbanden.** De regio ZHZ is met 10 gemeenten in aantal even groot als casusregio Groningen en voorlopig de kleinste BRE in het onderzoek. In bijna alle andere casusregio's, met uitzondering van Noord-Holland Noord, zagen we een groter aantal samenwerkingsverbanden. (Let wel: kwantiteit van samenwerking zegt niets over kwaliteit.)

**Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden.** Het gemiddeld aantal gemeenten waarmee in een samenwerkingsverband wordt opgetrokken is vergelijkbaar met Groningen en Friesland. In Noordoost Brabant en Drenthe wordt gemiddeld genomen in grotere samenwerkingsverbanden samengewerkt.

**Aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE.** Vergeleken met andere casusregio's valt het BRE ZHZ vooral op vanwege het grote aandeel samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE ZHZ. In Groningen, Drenthe en Noordoost Brabant wordt iets minder buiten de regio samengewerkt, in Friesland en Noord-Holland Noord zien we een meer 'gesloten' BRE - daar zijn de minste samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE.

**Rol van de provincie in het BRE.** Zuid-Holland Zuid laat zich vergelijken met Noordoost Brabant als het gaat om betrokkenheid van de provincie in termen van het aantal samenwerkingsverbanden – in beide regio's is de provincie in ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden betrokken. Kanttekening is dat de rol die de provincie speelt in beide regio's echt wezenlijk anders is: in Noordoost Brabant positioneert de provincie zich als (dagelijks) gelijkwaardig partner en brengt kennis en expertise in op de opgaven van dat schaalniveau, waar we in Zuid-Holland Zuid zien dat de bestuurlijke betrokkenheid van de provincie geringer is, de inzet zich richt op verbindingen tussen subregio's en er soms sprake is van een meer hiërarchische relatie. De provincie is in Friesland in een-derde van de samenwerkingsverbanden betrokken, en in Drenthe en Groningen is dat ongeveer de helft van alle samenwerkingsverbanden.

**Rol van het waterschap in het BRE.** Het hoogheemraadschap participeert in Noord-Holland Noord (7,8%) in nog minder samenwerkingsverbanden dan in Zuid-Holland Zuid. In Groningen, Drenthe en Friesland neemt het waterschap aanzienlijk vaker deel aan samenwerkingsverbanden (22%-30%).

**Congruentie van het BRE.** De territoriale congruentie van de samenwerking in het BRE Zuid-Holland Zuid is iets bovengemiddeld vergeleken met andere casusregio's (zie figuur 18). In Friesland is de territoriale congruentie aanzienlijk hoger. In Noordoost Brabant is deze lager.

| Element                                                                       | ZHZ      | NHN    | Friesland | NO Brabant | Drenthe | Groningen |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|--------|-----------|------------|---------|-----------|
| Aantal gemeenten                                                              | 10       | 18     | 16        | 16         | 12      | 10        |
| Aantal samenwerkingsverbanden                                                 | 88       | 90     | 67        | 73         | 111     | 94        |
| Aantal gemeenten dat deelneemt aan samenwerkingsverband                       | 5,4      | 6,1    | 6,8       | 9,7        | 7,26    | 5,9       |
| Aantal samenwerkingsverbanden waaraan provincie deelneemt (percentage)        | 18,2%    | 32,2%  | 29,8%     | 21,9%      | 50,5%   | 52,1%     |
| Aantal samenwerkingsverbanden waaraan waterschap deelneemt (percentage)       | 15,9%    | 7,8%   | 22,3%     | 12,3%      | 30,6%   | 29,8%     |
| Territoriale congruentie (percentage)                                         | 63%      | 59%    | 75%       | 39%        | 52%     | 53%       |
| Minimum/ maximum aantal gedeelde samenwerkingsverbanden tussen twee gemeenten | 8 / 17   | 5 / 22 | 13 / 25   | 4 / 20     | 24 / 33 | 11 / 19   |
| Aantal samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE                     | 34 (46%) | 23     | 17        | ?          | 46      | 34        |

Figuur 18 Vergelijking structuurkenmerken BRE ZHZ met andere BRE-casusregio's.

## 6.2.2 Juridische vormen en domeinen van samenwerking

### Juridische vormen van samenwerking

In figuur 19 is te zien voor welke juridische vormen er wordt gekozen bij samenwerking in Zuid-Holland Zuid en Nederland.

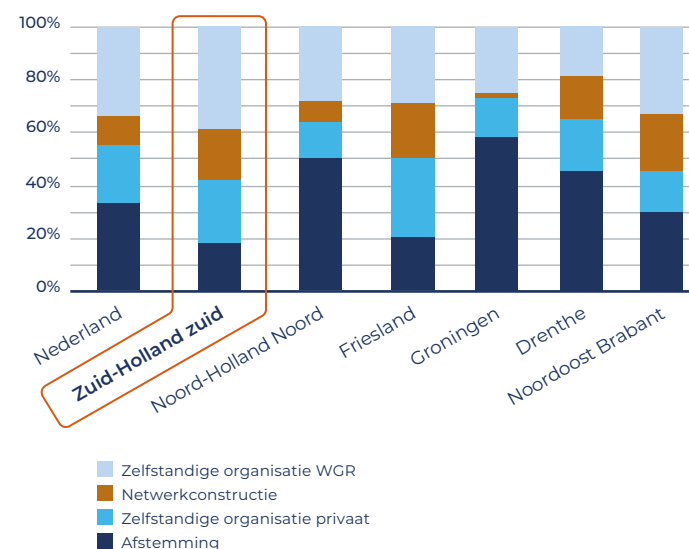
Als wordt gekeken naar de gestructureerde vormen van samenwerking dan kiezen gemeenten in ZHZ in mindere mate voor (informele) samenwerking o.b.v. afstemming (18%). Voorbeelden van afstemmingssamenwerking betreft Samenwerkingsovereenkomst Maritieme Cluster, RES Alblasserwaard, RES Drechtsteden en RES Hoeksche Waard.

Volgens de data wordt er in mindere mate gekozen voor een netwerksamenwerking (20%). Voorbeelden van een netwerksamenwerking zijn Strategisch Platform Zuid-Holland Zuid, Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem en de Regeling Onderlinge Samenwerking Drechtsteden. Beelden van bestuurlijke sleutelfiguren geven aan dat hier de afgelopen jaren wel steeds meer op wordt ingezet: de ontwikkeling die zij schetsen is dat er meer samenwerkingsverbanden in de vorm van een netwerkorganisatie zijn vormgegeven in de afgelopen jaren en minder (nieuwe) geformaliseerde samenwerkingsverbanden worden opgezet.

In 24% van de gevallen wordt er samengewerkt in zelfstandige organisaties op basis van privaatrecht (BV's/NV's). Dit is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Voorbeelden hiervan zijn de HVC Groep, Wijzelf BV en ICOS Cleantech Earlstage fund II B.V.

In de meeste gevallen wordt er samengewerkt op basis van een openbaar lichaam of zelfstandige organisatie op basis van de WGR (38%). Dit betreffen onder meer de Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ, Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ, GR Alblasserwaard-Vijfherenlanden en de Sociale Dienst Drechtsteden.

### Juridische vormen van samenwerking



Figuur 19 Juridische vormen samenwerking

Gesprekspartners vanuit het bestuurlijke ecosysteem geven aan dat het grotere aandeel lokale partijen in raden en besturen - zeker in de Drechtsteden - ertoe leidde dat formeel-juridische en strategische regionale samenwerkingsverbanden vaker in twijfel werden getrokken. Die trend richting meer lokale oriëntatie zien ook bestuurlijke en maatschappelijke gesprekspartners uit Gorinchem en Hoeksche Waard. Voordat die trend werd ingezet zagen sleutelfiguren in kleinere gemeenten als Alblasserdam, de voormalige kernen van Molenlanden en Hardinxveld-Giessendam, dat de dreiging van de herindelingen in dat gebied juist een urgentie bracht om (ambtelijke) samenwerking met enige vorm van formele organisatie in te richten – stevige regionale samenwerking om ambtelijke slagkracht te organiseren vormde toen een argument voor behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.

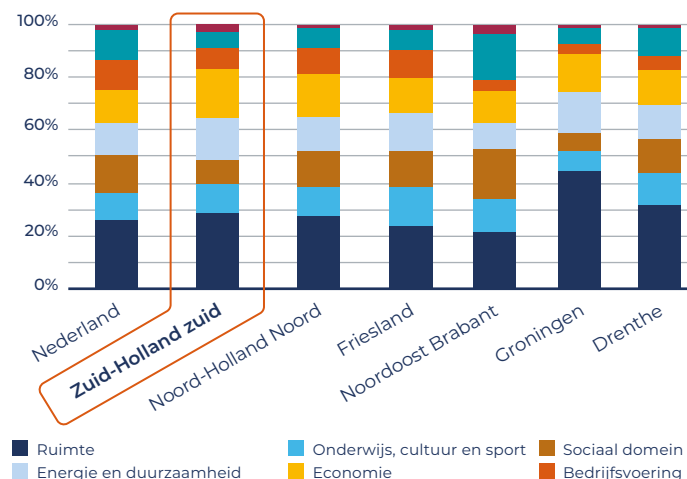
Sleutelfiguren vestigen ook de aandacht op het gebrek aan (wettelijke instrumenten ter bevordering van) transparantie van de afstemmings- en netwerkconstructies. Omdat de bevoegdheid voor het sluiten van overeenkomsten is belegd bij de colleges, hebben raden vaak niet goed zicht op de afspraken onder bijvoorbeeld de Regio Deals. Ook terugkoppeling uit de Veiligheidsregio (o.a. burgemeestersoverleggen in dit gremium) richting de raden zou niet in alle gemeenten proactief verlopen.

#### *Domeinen samenwerking*

In figuur 20 is te zien dat gemeenten in Zuid-Holland Zuid kiezen voor regionale samenwerking op het ruimtelijke domein (35%). Dat betekent overigens niet dat samenwerking in dit domein ook (alleen) tussen Zuid-Holland Zuidse gemeenten plaatsvindt – bovenregionale samenwerkingsverbanden zijn meegeteld. Belangrijke voorbeelden van samenwerkingsverbanden binnen dit domein zijn de Smart Delta Drechtsteden (Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem) en samenwerkingsverbanden die zich richten op een geografische delta/as: de Maritieme Delta, de Vlaams-Nederlandse Delta en de (Regio Deal) Zuid-Hollandse Delta.

Zeker bij de samenwerkingsverbanden in het ruimtelijk domein zien we vaak een combinatie met het beleidsterrein economie. Dat is voor 19 samenwerkingsverbanden het geval. In 23% van het aantal samenwerkingsverbanden werkt men dan ook samen op het economische domein. Gevolgd door het domein energie/duurzaamheid (19%). De RES-regio's zijn hier een voorbeeld van.

**Samenwerkingsverbanden over beleidsdomeinen**



**Figuur 20 Samenwerkingsverbanden over beleidsdomeinen vergeleken tussen BRE-casusregio's.**

### **BOX 3. Vergelijking samenwerkingsverbanden Zuid-Holland Zuid met Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord**

**Juridische vormen van samenwerking.** Het valt op dat in Zuid-Holland Zuid een relatief groot aandeel van de samenwerkingsverbanden in een openbaar lichaam (GR) is vormgegeven. In Groningen, Drenthe en Noord-Holland Noord is (informele) afstemming op basis van samenwerking de meest voorkomende vorm van samenwerking. Ook in Friesland en Noordoost Brabant wordt er ook vaak gekozen voor afstemming, al komen samenwerkingen op basis van een gemeenschappelijke regeling daar iets vaker voor.

**Domeinen van samenwerking.** In alle casusregio's, inclusief Zuid-Holland Zuid richten de meeste samenwerkingsverbanden zich op het beleidsdomein ruimte. Daarnaast is het sociaal domein in de meeste casusregio's een belangrijk beleidsdomein. Hier richten de samenwerkingsverbanden in Groningen en Noord-Holland Noord zich relatief minder op.

### 6.2.3 Bestuurscultuur en interne verhoudingen binnen het BRE

#### *Typering van de bestuurscultuur*

Alhoewel de meeste gesprekspartners aangeven dat er op het niveau van de regio Zuid-Holland Zuid geen gezamenlijke identiteit wordt ervaren, zien zij wel een aantal patronen in de bestuurscultuur, of de cultuur van samenwerken, op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid. Deze vatten we als volgt samen:

- De regiobestuurders wijzen erop dat de onderlinge samenwerking tussen gemeenten in Zuid-Holland Zuid de afgelopen (vier) jaar is verbeterd. Met name de verbeterde relatie tussen de Drechtsteden en Gorinchem en Molenlanden wordt hierin benadrukt en verwelkomd.
- Meer dan voorheen gunnen ZHZ-gemeenten Dordrecht de positie van centrumgemeente, o.a. in de bovenregionale lobby.
  - Bestuurlijke partners geven aan dat het 'openstellen' van de samenwerking in de Drechtsteden eveneens een positieve factor is geweest in de bestuurlijke dynamiek van de bestuurlijke samenwerking in het gebied.
- Het bestuurlijke ZHZ-netwerk weet elkaar, vooral in de Veiligheidsregio, goed te vinden op een overzichtelijke schaal. Daarin is de ontwikkeling van 17 ZHZ gemeenten naar 10 ZHZ gemeenten een helpende factor geweest. De schaal van de 'nieuwe' randgemeenten Hoeksche Waard en Molenlanden maakt netwerksamenwerking in principe gemakkelijker dan voorheen.
- Bestuurders vinden het fijn samenwerken op het schaalniveau van de Veiligheidsregio, en zeker bij urgente opgaven als de vluchtelingen crisis in Oekraïne en Covid-19 weten burgemeesters elkaar goed te vinden. Er is bijvoorbeeld ook regelmatig informeel contact tussen Dordrecht en Hoeksche Waard of Dordrecht en Molenlanden.
- Hoeksche Waard wordt vaker gemist in andere netwerkconstructies. Na de herindeling vinden gesprekspartners de gemeente meer gericht op interne aangelegenheden dan op regionale samenwerking, en vraagt harmonisatie van taken en processen meer aandacht. De (pro)activiteit van Hoeksche Waard in de Zuid-Hollandse Delta is daarop een uitzondering – die regio zien bestuurders en maatschappelijke partners uit de Hoeksche Waard als een logischer gremium voor samenwerking waarmee meer gemeenschappelijke identiteit is, maar vooral ook vergelijkbare opgaven.

#### *Interne verhoudingen*

Wanneer we kijken naar de interne verhoudingen binnen de regio Zuid-Holland Zuid dan valt op dat:

- De bestuurlijke samenwerking binnen Zuid-Holland Zuid kent een lange historie. Die samenwerking is met name uitvoerings- en afstemmingsgericht geweest. Er is niet geïnvesteerd in een duidelijk herkenbaar gezamenlijk strategisch profiel of visie op ZHZ-schaal.
- De regionale schaal van Zuid-Holland Zuid wordt niet door elke gemeente binnen het BRE (h)erkend als de relevante en behulpzame schaal om sector- of gebied overschrijdende vraagstukken aan te pakken.
- Op het schaalniveau van de subregio's de afgelopen jaren de meeste dynamiek is ontstaan, zowel in termen van strategische visievorming als in (eerste) resultaten van de samenwerking.
- De (bestuurlijke en ambtelijke) samenwerking tussen de verschillende samenwerkingsverbanden in de subregio's is niet structureel georganiseerd en ook niet vanzelfsprekend. Een ambtelijke stuurgroep Dordrecht-Gorinchem (waarbij ook Molenlanden ad-hoc aansloot) die werkte aan het ontwikkelen van de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem is bijvoorbeeld uiteengevallen.
- De bestuurlijke samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid werkt soms verbindend tussen de subregio's. Dat zien we onder meer in de verbeterde samenwerking tussen de Drechtsteden en Gorinchem en gezamenlijke aanpakken in recente crisissituaties.
- De positie van Dordrecht als centrumgemeente binnen Zuid-Holland Zuid is de afgelopen jaren in ogen van gesprekspartners versterkt. Dordrecht neemt ook een voortrekkersrol bij het leggen van bestuurlijke verbindingen op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid, en ook in bovenregionale samenwerkingsverbanden. De intentie van Dordrecht, die voornamelijk wordt ondersteund door de Drechtsteden-gemeenten en Gorinchem is om ook nadrukkelijker namens de regio actief te worden in de lobby richting Provincie en Rijk.

Verbinding tussen verschillende ecosystemen kunnen gemaakt worden door zogenaamde 'boundary-spanners'. Dat zijn organisaties of individuen die actief werken op de grenzen van sectoren of – in dit geval – hun ecosysteem. Ze voeren activiteiten uit die

beogen om die grenzen te doorbreken, bijvoorbeeld om netwerken aan te boren buiten hun eigen domein, om kennis te verwerven die binnen hun eigen domein of ecosysteem niet toegankelijk is of om te onderhandelen over steun of (financiële) investeringen.<sup>10</sup>

Het resultaat van die activiteiten kan zijn dat er een overkoepelend netwerk ontstaat waarin partijen uit het BRE, MRE en ERE elkaar treffen (bijvoorbeeld in triple-helix verband), dat gemeenten investeren in de activiteiten van een bepaalde sector binnen het bedrijfsleven (of bijvoorbeeld in een Economic Board) of dat een groep van betrokken maatschappelijke organisaties, ondernemers en ambtelijke staf op projectbasis een gezamenlijk probleem oplost. In andere BRE-regio's zagen we dat individuen of organisaties die als boundary spanner opereren soms ook de grenzen tussen schalen (lokaal-subregionaal-regionaal) overbrugden, en bijvoorbeeld netwerkactiviteiten hebben opgezet waardoor er verbinding ontstond tussen ERE en MRE in de verschillende subregio's rondom een bepaald thema of een opgave.

In Zuid-Holland Zuid vervult het merendeel van alle bestuurders een maatschappelijke nevenfunctie op subregionaal niveau. Dat betekent dat als bestuurders zouden handelen als *boundary spanners*, ze zich zouden inzetten om:

- Verbindingen tussen BRE, MRE en ERE op subregionaal niveau te verbeteren;
- Verbindingen tussen het lokale en het subregionale schaalniveau te verbeteren;
- Verbindingen tussen subregio's te verbeteren, of als 'trekker' zouden optreden om de samenwerking (tussen subregio's) op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid te verbeteren.

Bestuurlijke, maatschappelijke en economische gesprekspartners geven geen eenduidige voorbeelden van *boundary spanning* activiteiten langs (een van) deze drie lijnen. Ondernemers en maatschappelijke partners geven vooral aan dat regiobestuurders niet per definitie als 'trekkers' opereren die de (inhoudelijke) samenwerking op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid verstevigen. Desgevraagd wijzen sommige ondernemers, partners en medewerkers van ZHZ-gemeenten op de burgemeester van Dordrecht en Kim Putters (geboren in Hardinxveld-Giessendam, recent afgetreden als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau) als individuen die de verbindingen tussen BRE, MRE en ERE op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid hebben verstevigd en daartoe ook een grotere potentie hebben.

#### **BOX 4. Vergelijking bestuurscultuur Zuid-Holland Zuid met Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord**

**Bestuurscultuur.** Gesprekspartners in Zuid-Holland Zuid beschrijven niet een specifieke, gezamenlijke bestuurscultuur in het gebied, en dat zagen we ook in Noordoost Brabant. Daar wordt bestuurlijke samenwerking door gesprekspartners doorgaans beschreven als een gekozen samenwerking langs bedachte lijnen. In Noord-Holland Noord en Drenthe horen we veel over de kenmerken van soepele samenwerking, zoals directheid en duidelijkheid. De samenwerking in Friesland gaat meer uit van een (diepere) gedeelde identiteit.

##### **Interne verhoudingen: rol centrumgemeente.**

In Friesland en Groningen zagen we dat de prominentie van de centrumgemeente zich duidelijker aftekende dan in Zuid-Holland Zuid. Doorgaans wordt de houding van deze centrumgemeenten door bestuurders als positief ervaren door een afwezigheid van dominantie. In de casusregio Noordoost Brabant is er, net als in Noord-Holland Noord, geen duidelijke centrumgemeente. Sommige gesprekspartners zien een verklaring daarvoor in de egalitaire bestuurscultuur, hoewel die in Drenthe ook bestaat in een situatie met meerdere (dominante) centrumgemeenten.

##### **Interne verhoudingen: de regio en de gemeente.**

Zuid-Holland Zuid contrasteert met BRE's Friesland en Noord-Holland Noord, waar veel gesprekspartners aangeven dat gemeenten een sterke behoefte hebben aan autonomie, en dat daadkrachtige samenwerking afhangt van urgentie en evident belang. In Zuid-Holland Zuid zien sleutelfiguren een minder gespannen verhouding tussen gemeente en regio, hoewel ook in dit BRE vraagstukken rondom de dominantie van lokaal-gerichte belangen in de raden zijn toegenomen.

##### **Interne verhoudingen: de regio en de provincie.**

Bij alle casusregio's komt naar voren dat de verhouding met de provincie wisselend wordt gewaardeerd. Daarbij vallen de geografische grenzen van de provincie in casusregio Fryslân, Groningen en Drenthe samen met de grenzen van het BRE, wat de provincie een bijzondere positie geeft. De provincie (1) is het BRE, maakt (2) onderdeel uit van het BRE en heeft zich (3) ertoe te verhouden. Voor Zuid-Holland Zuid geldt dat de Provincie zich vooral (ten positieve maar soms ook belemmerend) verhoudt tot het BRE, en minder wordt gepercipieerd als een integraal onderdeel van het BRE.

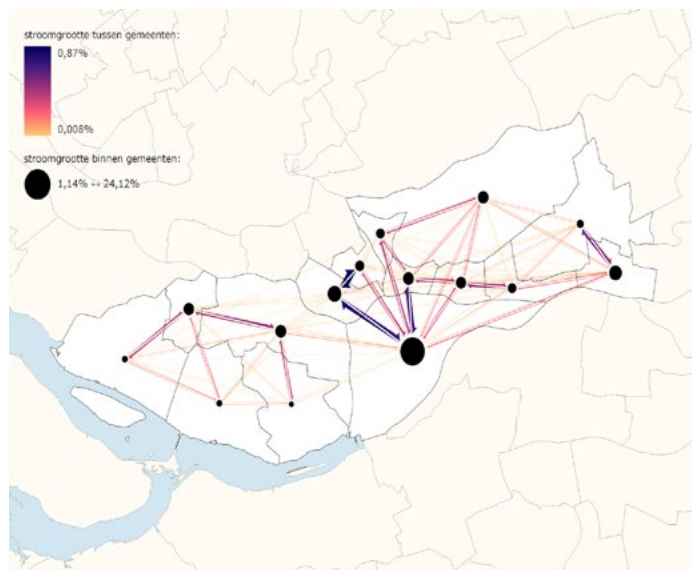
<sup>10</sup> Van Meerkerk en Edelenbosch. 2014. 'The effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks. Findings from Survey Research on Urban Development Projects in the Netherlands'. Policy Sciences, 47(1), p. 3-24. Van Meerkerk en Edelenbosch. 2018. 'Profiling Boundary Spanners.' in: Boundary Spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment. Pp. 93-112. Cheltenham: Edward Elgar. Aangemerkt kan worden dat het handelen van boundary spanners vooral is onderzocht in publieke organisaties, niet in (regionale) samenwerkingsarrangementen.

Bestuurders zelf wijzen vooral op hun ambtelijke organisaties als stuwende kracht in de verbindingen tussen het lokale en subregionale schaalniveau, maar ook in de verbindingen tussen BRE, MRE en ERE op het subregionale schaalniveau. Die boundary spanning activiteiten leveren in hun visie vooral resultaten op binnen één subregio. Voorbeelden zijn de goede start met de uitvoering van de Groeiagenda Drechtsteden en de (samenwerking met een breder scala aan partners uit ERE en MRE binnen de) nieuwe editie van de Regionaal Maatschappelijke Agenda in de Alblasserwaard.

### 6.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?

Met het maatschappelijk ecosysteem bedoelen we het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio'. Oftewel, waar speelt het leven van mensen zich af? Dit meten wij door op basis van OVIn data vervoersverplaatsingen van inwoners van Zuid-Holland Zuid in kaart te brengen (Daily Urban System). Een tweede onderdeel van het maatschappelijk ecosysteem is het geheel aan maatschappelijke actoren (zowel inwoners als maatschappelijke organisaties) dat zich inzet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Hierbij kijken wij naar de elementen voor een sterk maatschappelijk ecosysteem zoals de aanwezigheid van onderwijs-, zorg en culturele instellingen (en hun onderlinge verbondenheid), sociale cohesie (mate van vrijwilligerswerk en opkomst bij verkiezingen).

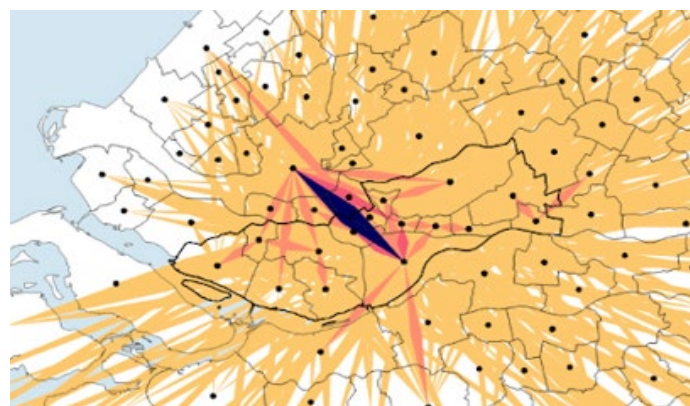
#### 6.3.1 Leefgebied inwoners



Figuur 21 Mobiliteitsstromen tussen gemeenten binnen de regio Zuid-Holland Zuid. Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen), eigen bewerking (2022), OVIn (2015-2017).

De inwoners van Zuid-Holland Zuid verplaatsen zich overwegend binnen de grenzen van hun eigen woongemeente (78,8%). Verplaatsingen tussen gemeenten betreft 21,2% van het totaal aantal verplaatsingen.<sup>11</sup> Hierin verschilt de regio weinig van andere casusregio's.

Als we enkel kijken naar verplaatsingen tussen gemeenten zien we dat 45,3% binnen de regio blijft. Dit percentage is aanzienlijk lager dan in de casusregio's Friesland (73%) en Groningen (66%) en ook in de regio Noordoost Brabant (49%) is het aantal verplaatsingen tussen gemeenten binnen de regio iets groter dan in Zuid-Holland Zuid.



Figuur 22 Mobiliteitsstromen van en naar gemeenten in Nederland vanuit ZHZ.

De Drechtsteden zijn als subregio het meest onderling verbonden. Dordrecht (en in mindere mate Zwijndrecht) vormt een 'hub' binnen de regio. Vanuit alle ZHZ-gemeenten zijn er vervoersstromen van en naar Dordrecht waar te nemen. De mobiliteitsstroom Dordrecht-Gorinchem vormt de grootste verbinding tussen de Drechtsteden en de AV-regio.

Vergeleken met de andere regio's heeft Zuid-Holland Zuid de minste vervoersbewegingen binnen de eigen regio (0,6%). Ook uit gesprekken komt naar voren dat er op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid geen duidelijk maatschappelijk ecosysteem zichtbaar is. Wel is er een sterke oriëntatie van inwoners op Rotterdam en vanuit Dordrecht richting Noord-Brabant. Zo is er een zeer grote intergemeentelijke stroom tussen Dordrecht en Rotterdam zichtbaar (zie figuur 22). Van alle bewegingen naar en binnen Zuid-Holland Zuid maakt deze stroom meer dan 3% van het totale aantal uit. Ter vergelijking: in de andere BRE-casus-regio's was dit nooit boven de 2%. Ook zijn er grote intergemeentelijke stromen tussen Rotterdam en Papendrecht, Rotterdam en Zwijndrecht, Rotterdam en Hendrik-Ido-Ambacht en tussen Dordrecht en Breda.

<sup>11</sup> Dit is op basis van data van de gemeentelijke indeling in 2017. De regio Zuid-Holland Zuid kende toen vijftien gemeenten.

### 6.3.2 Maatschappelijke actoren

Er is een stevig maatschappelijk weefsel in de regio Zuid-Holland Zuid. Maatschappelijke actoren in Zuid-Holland Zuid zijn sterk lokaal of subregionaal georganiseerd. Daarnaast zijn er enkele sectorale netwerken op het niveau van de regio.

#### *Maatschappelijke initiatieven*

In de regio Zuid-Holland Zuid is een stevig maatschappelijk weefsel. Zo scoort de regio bovengemiddeld op contact met familie, vrienden, burens en maatschappelijke betrokkenheid. Dit is onder meer zichtbaar in de mate van vrijwilligerswerk, wat ook staat beschreven in deelvraag 1. Daarnaast kent de regio hechte (vooral lokale) kerkgemeenschappen waar inwoners met inkomens- en gezinsproblematiek een helpende hand vinden binnen de beslotenheid van de eigen kerk.

Hieronder geven we aan op welke manier maatschappelijke organisaties in de regio samenwerken op het subregionale schaalniveau, of op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid. Dat doen we per sector. In algemene zin en bezien over alle sectoren valt op dat maatschappelijke organisaties in Zuid-Holland Zuid weinig op dat schaalniveau samenwerken. Het maatschappelijk ecosysteem, dat in de meeste sectoren op het subregionale schaalniveau is georganiseerd, kent geen onderlinge concurrentie tussen afzonderlijke organisaties. Maar er is ook geen sprake van samenwerking tussen organisaties die tot verschillende subregio's behoren.

#### *Onderwijs*

Binnen het onderwijsveld zien we dat de VO-scholen in Zuid-Holland Zuid primair op het lokale of subregionale niveau zijn georganiseerd. Zo zijn het samenwerkingsverband Passend Onderwijs Drechtsteden en Voortgezet Onderwijs Noordelijke Drechtsteden (POVO) en Stichting Openbaar Primair Onderwijs Papendrecht & Sliedrecht (OPOPS) actief in de Drechtsteden. Aan de Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden, Samenwerkingsverband Driegang en Stichting CVO-AV nemen naast enkele gemeenten uit Zuid-Holland Zuid een aantal omliggende gemeenten deel. Yuvertus richt zich als enige op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. Gesprekspartners geven aan dat er op het gebied van onderwijsinstellingen verbindingen zijn met Rotterdam. Bij Alblasserwaard en Gorinchem is er meer verbinding naar Utrecht. De arbeidsmarktregio Drechtsteden is subregionaal georganiseerd, de arbeidsmarktregio's Gorinchem (waaraan ook Molenlanden deelneemt) en Rijnmond (waaraan Hoeksche Waard deelneemt) zijn bovenregionaal georganiseerd.

De subregio's in Zuid-Holland Zuid zetten zich zonder uitzondering (en gefaciliteerd door de Regio Deal) in om de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt te bevorderen. Zo maakt Dordrecht Academy het mogelijk om hbo-onderwijs te volgen in de Drechtsteden met opleidingen van Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Inholland en Christelijke Hogeschool Ede. Ook HBO Drechtsteden heeft een breed opleidingsaanbod, in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Daarbij zijn HBO Drechtsteden en Dordrecht Academy twee verschillende organisaties die apart werken aan het aanbod van hbo-onderwijs. Uit gesprekken komt naar voren dat dit aanbod van hbo-onderwijs ook voor Hoeksche Waard interessant is. Ook het Smart Campus Leerpark (SCALE) en de Duurzaamheidsfabriek in Dordrecht, AgriFood Campus Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Circulair ambachtscentrum Hoeksche Waard en i\_lab in Gorinchem zorgen voor een sterke verbinding tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt.

#### *Wonen*

In elk van de subregio's zijn woningcorporaties georganiseerd. Voor woningcorporaties is de subregionale organisatiestructuur dan ook het meest dominant in de regio. Ook bestaat er per subregio en gemeente een verschil in ambities en behoeften op het gebied van wonen, zie hiervoor ook deelvraag 5. Daarbij geven sommige gesprekspartners aan dat de samenwerking tussen woningcorporaties sterker kan als er een duidelijkere gezamenlijke opgave is vanuit de subregio's. Daarnaast komt uit gesprekken naar voren dat de lijnen voor samenwerking vanuit Hoeksche Waard meer gericht zijn op Rotterdam.

#### *Cultuur en sport*

Veel van de maatschappelijke infrastructuur op het vlak van cultuur en sport (in termen van vrijwilligers, voorzieningen en maatschappelijke organisaties) is op het lokale schaalniveau georganiseerd. Dit betreffen bijvoorbeeld theaters, musea en sportverenigingen. Maatschappelijke organisaties in deze sectoren geven aan dat ze lokaal stevig met elkaar samenwerken: er zijn netwerken van musea in Dordrecht en de beherende stichtingen van de molens in Molenlanden zijn verenigd. Incidenteel hebben dit type organisaties contact met sectorgenoten in andere gemeenten. Als het om erfgoedbeheer gaat is er bijvoorbeeld een netwerk van stichtingen actief tussen Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht.

Veel bestuurlijke en ambtelijke gesprekspartners wijzen op het stevige netwerk van maatschappelijk betrokken organisaties, bedrijven en inwoners onder de noemer EnergiekDordt, dat vanuit FC Dordrecht wordt geleid. Volgens hen toont dat initiatief verbindende kracht op subregionaal niveau,

en wellicht ook op het niveau van Zuid-Holland Zuid, dat uitgaat van de sector betaald voetbal. Het initiatief is gericht op verbetering van brede welvaart voor het gebied, en startte daartoe een platform voor maatschappelijke en economische partners vanuit Dordrecht. Inmiddels zijn ook partners uit andere Drechtsteden-gemeenten aangesloten.

#### *Natuur en recreatie*

Op het gebied van natuur, recreatie en leefbaarheidsopgaven zien we vooral lokaal georganiseerde netwerken van maatschappelijke partijen. Uit gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen VVV Gorinchem en Dordrecht goed werkt. Hoeksche Waard zoekt meer verbinding met Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten op het gebied van landschap, recreatie en toerisme.

Op bovenregionaal schaalniveau zien we maatschappelijke netwerken op ruimtelijke thema's, zoals het Netwerk Biesbosch en de Nederlandse Delta.

#### *Sociaal domein en zorg*

Het sociaal domein en maatschappelijke netwerken voor gezondheid zijn in de regio Zuid-Holland Zuid deels regionaal,

deels subregionaal en deels lokaal georganiseerd. Op het niveau van Zuid-Holland Zuid zien we voornamelijk sectorale netwerken, zoals de ziekenhuizen en DIVOSA. De GR Avres en GR Sociaal Domein Drechtsteden zijn op subregionaal niveau actief. Op bovenregionaal niveau werken de arbeidsmarktregio Drechtsteden, arbeidsmarktregio Gorinchem (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) en arbeidsmarktregio Rijnmond (waaraan Hoeksche Waard deelneemt) effectief samen met bestuurlijke, maatschappelijke en economische actoren. Daarbij zorgt de incongruentie van de jeugdzorg- en arbeidsmarktregio's voor wisselende verbindingen op subregionaal, regionaal en bovenregionaal schaalniveau.

Op het regionale niveau is DG&J als onderdeel van het bestuurlijk ecosysteem aangesloten op het maatschappelijke ecosysteem van zorgpartijen. Verdere verbinding met het bestuurlijke ecosysteem vindt veelal op het niveau van de individuele gemeenten plaats.

In onderstaande tabel is te zien dat het maatschappelijk ecosysteem op in Zuid-Holland Zuid sterk subregionaal is georganiseerd.

| Schaalniveau             | Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem  |
|--------------------------|---------------------------------------|
| Boven- en interregionaal | <b>Sociaal Domein</b>                 |
|                          | Stichting Leergeld                    |
|                          | <b>Wonen</b>                          |
|                          | Woongaard                             |
|                          | <b>Onderwijs, cultuur en sport</b>    |
|                          | SIMAV                                 |
|                          | Stichting CVO-AV                      |
|                          | <b>Bereikbaarheid</b>                 |
|                          | Waterbus Rotterdam-Drechtsteden       |
|                          | <b>Ruimte</b>                         |
|                          | NL Delta Haringvliet-Biesbosch        |
|                          | Stichting het Zuid-Hollands Landschap |
|                          | <b>Religie</b>                        |
|                          | PKN Classis Zuid-Holland Zuid         |
|                          | <b>Overig</b>                         |
|                          | Stichting Dataland                    |
|                          | Vluchtelingenwerk Nederland           |
| Regionaal                | <b>Sociaal domein</b>                 |
|                          | Ouderplatform Zuid-Holland Zuid       |
|                          | Stichting Jeugdteams ZHZ              |

| Schaalniveau | Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem                                                                                                                                                     |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Subregionaal | <b>Sociaal domein</b>                                                                                                                                                                    |
|              | Stichting DrechtZorg                                                                                                                                                                     |
|              | Arkin                                                                                                                                                                                    |
|              | Platform tegen Armoede Drechtsteden                                                                                                                                                      |
|              | Werkplaats Sociaal Domein ZHZ                                                                                                                                                            |
|              | <b>Wonen</b>                                                                                                                                                                             |
|              | Woningmakers Drechtsteden                                                                                                                                                                |
|              | <b>Onderwijs, cultuur en sport</b>                                                                                                                                                       |
|              | Hoger Onderwijs Drechtsteden (HOD)                                                                                                                                                       |
|              | Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Drechtsteden en Voortgezet Onderwijs Noordelijke Drechtsteden (POVO)                                                                              |
|              | Samenwerkingsverband Driegang                                                                                                                                                            |
|              | Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden                                                                                                                                                    |
|              | Stichting Openbaar Primair Onderwijs Papendrecht & Sliedrecht (OPOPS)                                                                                                                    |
|              | Dordt Sport                                                                                                                                                                              |
|              | Dijkkring 16                                                                                                                                                                             |
|              | Stichting Wereld Erfgoed Kinderdijk                                                                                                                                                      |
|              | <b>Religie</b>                                                                                                                                                                           |
|              | GVK Alblasserdam-Nieuw Lekkerland                                                                                                                                                        |
|              | <b>Energie &amp; duurzaamheid</b>                                                                                                                                                        |
|              | Drechtse Stroom                                                                                                                                                                          |
|              | <b>Media</b>                                                                                                                                                                             |
|              | Lokale Omroep Klokradio                                                                                                                                                                  |
|              | Dordrecht Marketing & Partners                                                                                                                                                           |
| Lokaal       | Particuliere aanbieders (denk aan verenigingen op het gebied van sport en/of muziek; zorgaanbieders die al dan wel of niet lokaal verbonden zijn, georganiseerd in lokale koepels, etc.) |

Figuur 23 MRE Zuid-Holland Zuid.

### 6.3.3 Verbinding tussen het MRE en het BRE

Wanneer we kijken naar de verbinding tussen het maatschappelijk regionaal ecosysteem en het bestuurlijk regionaal ecosysteem dan valt het volgende op:

- De arbeidsmarktregio's en onderwijsinstellingen stellen zich verbindend op naar bestuurlijke netwerken én economische partners. Zij noemen tal van concrete resultaten die volgens hen voortkomen uit sterke verbindingen, bijvoorbeeld matchingsinitiatieven tussen werkzoekenden, werkgevers en onderwijsinstellingen die de (bijstands)vraag richting gemeenten hebben verminderd. Dit type verbindingen maakt het volgens de maatschappelijke partners ook mogelijk om met een sector-overstijgende blik naar uitdagingen in het sociaal domein te kijken.
  - Als de arbeidsregio en onderwijsinstellingen in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden nieuwe verbindende initiatieven willen ontplooiën, ondervinden ze wel een belemmerende werking van de provinciale grens tussen Zuid-Holland en Utrecht. Financieringsaanvragen moeten altijd gericht zijn op twee provincies, waarbij het steeds zoeken is welk van de twee de meeste aandacht heeft voor deze regio.
- Enkele aansprekende maatschappelijke initiatieven die met bestuurlijk draagvlak werken aan transitie-opgaven zijn EnergiekDordt van FC Dordrecht en Onderweg met Waterstof (een platform waarin Stichting Blauwzaam een rol heeft). Beide initiatieven kenmerken zich door een 'olie-vlekwerking': een start in lokale netwerken dat als boegbeeld functioneert voor de omliggende gemeenten. Niet alleen de Drechtsteden, maar ook Hoeksche Waard en Alblasserwaard komen af op deze dynamiek rond energie-ontwikkeling.

- De verbinding tussen het bestuurlijke en maatschappelijke ecosysteem is in Hoeksche Waard sterk lokaal georganiseerd. De bestuurlijke én maatschappelijke gesprekspartners in Hoeksche Waard zijn positief over hun onderlinge verbinding. Daarbij werkt het huidige gemeentelijke schaalniveau beter dan het voormalige schaalniveau van afzonderlijke kernen in Hoeksche Waard. Door de herindeling is deze verbinding op lokaal niveau toegenomen.

Gesprekspartners geven aan dat er een natuurlijke verbinding bestaat tussen het economisch ecosysteem en het onderwijs. Daarbij geven meerdere gesprekspartners aan dat er in de samenwerking tussen het bestuurlijke ecosysteem en het onderwijs sprake is van een bepaalde 'bestuurlijke dominantie'. Zo hebben economische en onderwijspartijen in de Smart Delta Drechtsteden het gevoel dat ze mogen meedoen maar niet gelijkwaardig deelnemen aan de samenwerking.

Gesprekspartners wijzen geen regionale ambassadeurs of boegbeelden aan die verbindingen leggen tussen maatschappelijke en bestuurlijke netwerken.

#### **BOX 5. Vergelijking verbinding tussen MRE en BRE met Groningen, Drenthe, Fryslân en Noordoost-Brabant en Noord-Holland Noord**

Van een maatschappelijk regionaal ecosysteem is in Noordoost-Brabant eigenlijk geen sprake. Ook in Groningen is dit beperkt aanwezig. Maatschappelijke verbindingen vinden overwegend lokaal plaats. In Noord-Holland Noord zijn de verbindingen van de maatschappelijke actoren en het bestuurlijke ecosysteem sectoraal en lokaal vormgegeven. Op onderdelen en momenten is er in Fryslân sprake van een MRE.

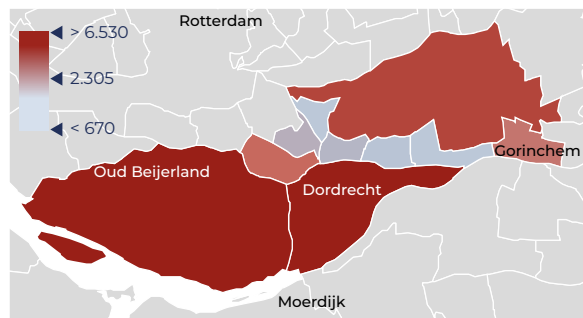
## **6.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?**

De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering.<sup>12</sup> Wij zoomen in op de regionaliteit van het ecosysteem (locatie van bedrijven en sectorstructuur). Daarnaast beschrijven we systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening) en randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product).

### **6.4.1 Regionaliteit en sectorstructuur van het ecosysteem**

De meeste bedrijven zijn gevestigd in Dordrecht en Hoeksche Waard, zoals te zien is in figuur 24. Daarbij heeft Dordrecht niet alleen het hoogste aandeel bedrijfsvestigingen en theoretisch opgeleiden, maar ook het grootste aantal bedrijfsoprichtingen, zoals te zien is in figuur 25. Het huidige economische ecosysteem concentreert zich dan ook in de Hoeksche Waard en in Dordrecht. Ook in Gorinchem zien we een recente toename van het aantal bedrijfsvestigingen. Dat duidt op dynamiek in de regionale spreiding van bedrijfsvestigingen.

#### **Totaal aantal vestigingen van bedrijven**

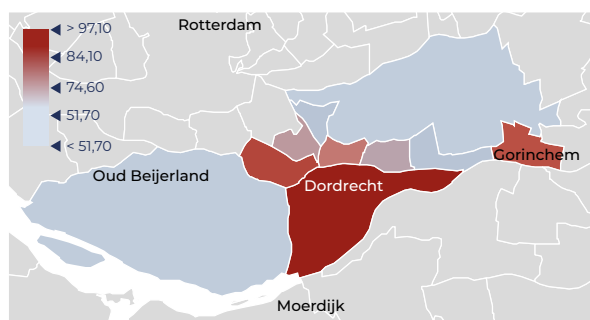


Figuur 24 **Spreiding bedrijfsvestigingen** (2020, bron: CBS)

Zuid-Holland-Zuid heeft als grootste sector de industriële sector (nijverheid en energie). Deze sector vormt in de regio een belangrijke banenmotor: nijverheid en energie levert het grootste aantal banen per 10.000 inwoners. Ook is deze sector in regio Zuid-Holland Zuid gemiddeld groter dan in de rest van Nederland. Daarnaast zien we een toenemend aantal vestigingen in de zakelijke en collectieve dienstverlening, zeker in Dordrecht en Gorinchem. Het aandeel van de sectoren landbouw en handel als onderdeel van het totaal neemt af. Het aandeel van de industriële sector stijgt evenredig mee. Deze

<sup>12</sup> Cloosterman, Starn & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's.

ontwikkelingen bevestigen het beeld van dynamiek, ditmaal in de spreiding van vestigingen over sectoren.



Figuur 25 **Aantal bedrijfsoprichtingen per 1000 vestigingen** (2019, bron: CBS)

#### 6.4.2 Systeemelementen

In Zuid-Holland Zuid is het aandeel praktisch-opgeleiden in de regio (29,5%) is iets hoger dan het landelijk gemiddelde (28,92%). In Zuid-Holland Zuid is het aandeel theoretisch opgeleiden relatief laag, met uitzondering van Dordrecht en Hoeksche Waard. Met 25,7% ligt het aandeel iets lager dan in de rest van Nederland (29,96%). In Alblasterdam, Dordrecht, Gorinchem en Hoeksche Waard ligt dit iets anders. Daar is het aandeel theoretisch opgeleiden ongeveer 29%.

De investeringen in Research & Development ('nieuwe kennis') liggen in de COROP-regio Zuidoost-Zuid-Holland een stuk hoger (9,9%) dan het landelijk gemiddelde (7,8%);

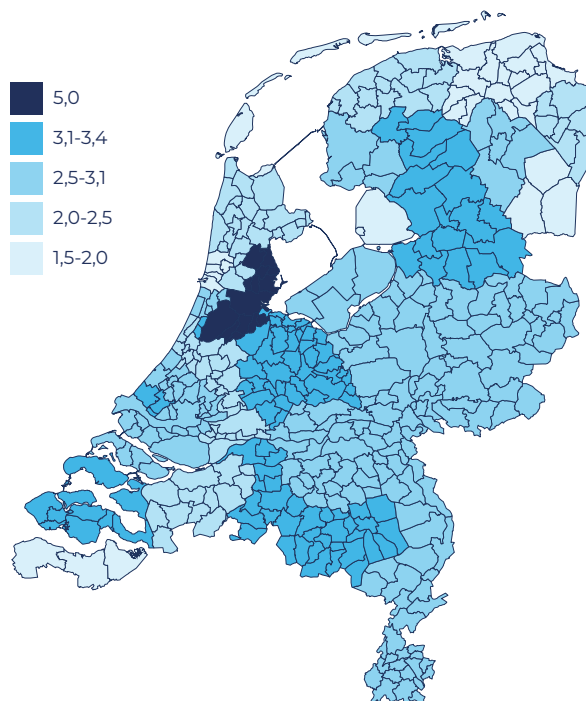
#### 6.4.3 Randvoorwaarden

Zuid-Holland Zuid kent stabiele formele instituties. De stabiliteit van formele instituties in de regio wordt onder meer bepaald op basis van het aantal wisselingen in het lokaal bestuur en integriteitsschendingen. Tussen 2015 en 2020 zijn er verspreid over de gemeenten in de regio in totaal 17 wethouders opgestapt. Per gemeente zijn er gemiddeld 1,7 wethouders opgestapt. Dit is fors lager dan het landelijk gemiddelde (3,9 wethouders per gemeente). Daarnaast hebben er in Zuid-Holland Zuid in de afgelopen jaren relatief weinig integriteitsschendingen plaatsgevonden. Het gemiddeld aantal integriteitsaffaires per gemeente ligt met 0,4 onder het landelijk gemiddelde (0,77 per gemeente).

Een goede fysieke infrastructuur is een randvoorwaarde voor een florerend economisch ecosysteem. Qua fysieke infrastructuur zien we dat de afstand tot werklocaties, verkeerswegen en OV in Zuid-Holland Zuid iets korter is dan gemiddeld. Toch is Zuid-Holland Zuid een regio met kenmerkende bereikbaarheidsknelpunten, die zich onder meer uiten in files op de A15 en A16, de voortdurende

discussie over de verbreding van de A27, de afsluitingen van de Haringvlietbrug, de beperkte aansluiting van de gemeenten van Zuid-Holland Zuid op het Intercitynet en aanvullende knelpunten op de A29 en de N217.

#### Verwachte economische groei in 2022 in procenten, Nederland = 3,1



Figuur 26 **Bron: RaboResearch.**

Daarnaast kent Zuid-Holland Zuid een geringe beschikbaarheid aan uitgeefbare (watergebonden) bedrijventerreinen. Zo erkennen de Behoefteraming bedrijventerreinen Zuid-Holland en de bedrijventerreinenstrategie Zuid-Holland dat er druk staat op de uitgeefbare ruimte in Zuid-Holland Zuid voor economisch gebruik.<sup>13</sup>

Het Bruto Regionaal Product van Zuid-Holland Zuid lag in de periode 2013-2020 steeds lager dan het landelijk gemiddelde. In de jaren van landelijke groei (2%) was er in de regio incidenteel zelfs krimp (-3,8%). Er wordt verwacht dat de economische groei in Zuid-Holland Zuid opnieuw onder het gemiddelde zal liggen in 2022. Zuid-Holland Zuid scoort dus lager op de potentiële bestedingsruimte en vraag vanuit de markt ten opzichte van de provincie en Nederland (zie figuur 26).

Zuid-Holland Zuid kent dus overwegend goede systeem-elementen en randvoorwaarden voor groei. Dit komt echter (nog) niet tot uiting in de groei van het BRP.

<sup>13</sup> Bedrijventerreinenstrategie, provincie Zuid-Holland, september 2020; Behoefteraming bedrijventerreinen Zuid-Holland, Stec groep, 28 oktober 2021.

#### 6.4.4 Structuur van het economisch regionaal ecosysteem

Netwerken waarin economische actoren in Zuid-Holland Zuid zich organiseren zijn vooral georganiseerd op subregionaal en lokaal niveau. Subregionale netwerken zijn op het niveau van de Drechtsteden het meest ontwikkeld. Daarbuiten organiseert het bedrijfsleven zich vooral lokaal.

- In de Drechtsteden bestaat het Economic Development Board Drechtsteden het langst en organiseren Werkgevers Drechtsteden en Ondernemersverenigingen Drechtsteden zich ook op dit niveau.
- In de AV-regio zijn lokale ondernemersnetwerken dominant, waarbij in Molenlanden nog diverse kerngerichte ondernemersverenigingen zijn blijven bestaan.

- In Hoeksche Waard zijn de diverse kerngerichte netwerken samengebracht tot één ondernemersvereniging op de nieuwe, gemeentelijke schaal. Ook is er een lokale Economic Board in oprichting.

Op het schaalniveau van Zuid-Holland werkt de regionale ontwikkelingsmaatschappij Innovation Quarter aan de economische ontwikkeling van Zuid-Holland, onder andere via de coördinatie van het samenwerkingsverband Maritieme Delta. Innovation Quarter steunt ook de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem - via de taskforce Human Capital spant Innovation Quarter zich met de Economic Board Zuid-Holland onder andere in om het onderwijs in Drechtsteden-Gorinchem beter aan te laten sluiten op de arbeidsmarkt.

| Schaalniveau             | Economisch Regionaal Ecosysteem                                    |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Boven- en interregionaal | <b>Economie</b>                                                    |
|                          | Economic Board Zuid-Holland                                        |
|                          | LTO Noord regio West                                               |
|                          | Rabobank Zuid Hollandse Eilanden                                   |
|                          | Rotterdam Maritime Capital / Maritime Board                        |
|                          | <b>Bereikbaarheid</b>                                              |
|                          | Platform Samen Bereikbaar Drechtsteden                             |
|                          | R-Net Merwedelingelijn                                             |
| BRE Zuid-Holland Zuid    | Netwerk Oude Lijn Leiden-Dordrecht                                 |
|                          |                                                                    |
| Subregionaal             | <b>Economie</b>                                                    |
|                          | Smart Delta Drechtsteden                                           |
|                          |                                                                    |
|                          | Economic Development Board Drechtsteden                            |
|                          | Regio Board Zuid-Hollandse Delta                                   |
|                          | Werkgevers Drechtsteden                                            |
|                          | Federatie Ondernemersverenigingen Drechtsteden                     |
|                          | Werkgevers Servicepunt Baanbrekend Drechtsteden                    |
|                          | Business Netwerk Drechtsteden                                      |
|                          | Open Coffee Drechtsteden                                           |
|                          | Contact Jonge Bedrijven Drechtsteden                               |
|                          | Ondernemersvereniging Hoeksche Waard en Smart Start Hoeksche Waard |
|                          | Ondernemerskring Alblasserdam                                      |
|                          | Ondernemersvereniging IKV Gorinchem                                |

| Schaalniveau | Economisch Regionaal Ecosysteem                               |
|--------------|---------------------------------------------------------------|
|              | Ondernemersnetwerk OCG                                        |
|              | VNO-NCW Alblasserwaard-Vijfheerenlanden                       |
|              | <b>Arbeidsmarkt</b>                                           |
|              | Arbeidsmarktregio Drechtsteden                                |
|              | Arbeidsmarktregio Gorinchem (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) |
|              | Arbeidsmarktregio Rijnmond                                    |
|              | <b>Wonen</b>                                                  |
|              | Woningcorporatie Tablis                                       |
|              | Woningcorporatie Trivire                                      |
|              | Woningcorporatie Poort 6                                      |
|              | Woningcorporatie Woonkracht 10                                |
|              | HW Wonen                                                      |
|              | <b>Ruimte</b>                                                 |
|              | Vereniging Beheer Dordtse Kil                                 |
|              | ParkTrust                                                     |
|              | Ontwikkelingsbedrijf Bedrijvenpark Hoeksche Waard             |
|              | Industrieschap Gelkenes                                       |
|              | <b>Energie en duurzaamheid</b>                                |
|              | Energiek Dordt                                                |

Figuur 27 ERE Zuid-Holland Zuid.

#### 6.4.5 Verbinding tussen het ERE en BRE

Het economisch ecosysteem in Zuid-Holland Zuid, dat wil zeggen het bedrijfsleven zelf, organiseert zich op diverse inhoudelijke agenda's én diverse schaalniveaus. De verbindingen daartussen worden vooral geïnitieerd vanuit het bestuurlijk ecosysteem en zijn kansrijk: de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem en de ontwikkelingen in de Smart Delta hebben potentie voor aansluiting met de economische netwerken in Hoeksche Waard en Molenlanden. Binnen het ERE zelf zien we geen regionale trekkers of ambassadeurs die zich inzetten voor dit type verbindingen of gezamenlijke lobby.

De netwerken tussen BRE en ERE zijn veelal inhoudelijk georganiseerd en hebben (daardoor) vaak een bovenregionaal karakter. De samenwerking is dominant langs twee assen georganiseerd, met een zich ontwikkelende derde as:

- Maritieme as (maritieme maakindustrie) – van Schiedam tot Werkendam;
- Agrarische as (circulaire landbouw, voortkomend uit Regio Deal ZH Delta) – Hoeksche Waard richting de Zuid-Hollandse Eilanden.
- De agrarische sector in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, waarin ondernemers zich ook met eigen en gezamenlijke initiatieven bijdragen aan circulaire landbouw. Deze sector oriënteert zich op Krimpenerwaard en de Groene Hart-regio. Er is geen verbinding met de Hoeksche Waard. Bovendien is de samenwerking tussen ondernemers nog niet in dezelfde mate ontwikkeld als de voorgenoemde agrarische as richting de Zuid-Hollandse eilanden.

De bestuurlijke en economische actoren in Molenlanden en Vijfheerenlanden werken ook aan circulaire landbouw, maar niet in verbinding met de Hoeksche Waard. Bovenregionaal zoeken gemeenten én bedrijven individuele verbindingen met o.a. het Rotterdam Maritime Capital-netwerk, de Rotterdamse en Antwerpse havens en de Economic Board Zuid-Holland. Op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid vindt geen (gezamenlijke) lobby plaats richting provincie, Rijk en Europa.

Gesprekspartners uit het BRE en ERE benadrukken de (inhoudelijke) diversiteit van de economische netwerken binnen Zuid-Holland Zuid. Er zijn geen directe verbindingen tussen deze netwerken. Daarbij zien bestuurders uit de regio de netwerksamenwerking (in het Economisch Netwerk ZHZ) als een kans om de resultaten uit verschillende sectoren en subregio's te verbinden ter versterking van het totale verdienvermogen en het vestigingsklimaat van Zuid-Holland Zuid. Bestuurders beamen de conclusies van de verkenning die ze in het Economisch Netwerk lieten uitvoeren naar een gezamenlijke economische agenda voor het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. Er zijn geen lopende initiatieven vanuit het Economisch Netwerk ZHZ om concrete invulling te geven aan het verbinden van lokale en subregionale resultaten op economische thema's.

De Smart Delta Drechtsteden is verbonden aan de subregio Drechtsteden, maar bestuurlijke gesprekspartners geven aan dat het platform ook bedoeld is om verbinding te leggen tussen de partners binnen de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem en breder openstaat voor deelname vanuit de Zuid-Hollandse eilanden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de economische gesprekspartners een bepaalde 'bestuurlijke dominantie' ervaren in de samenwerking, net als de maatschappelijke gesprekspartners. De Smart Delta is nog in ontwikkeling, maar gesprekspartners zien het als 'te veel overheid en te weinig bedrijfsleven'. Projectmatige samenwerking tussen BRE en ERE (regionaal, maar ook lokaal) heeft voor hen de voorkeur boven de open netwerksamenwerking.

Gesprekspartners uit het ERE beamen dat de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem verbindend werkt en focus aanbrengt in de samenwerking tussen BRE en ERE. Daarbij geven economische en maatschappelijke gesprekspartners wel aan dat er sprake is van een bepaalde bestuurlijke dominantie. Momenteel wordt er bestuurlijk ingezet op de aansluiting van (bedrijven uit) Molenlanden.

## Box 6. Vergelijking Economisch Regionaal Ecosysteem Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord

**Systeemelementen.** In vergelijking met de andere casusregio's heeft Zuid-Holland Zuid gemiddeld een hoog aantal praktisch opgeleiden en een relatief laag aantal theoretisch opgeleiden. Er wordt relatief veel geïnvesteerd in Research & Development.

**Randvoorwaarden.** In vergelijking met de andere casusregio's kent Zuid-Holland Zuid stabiele formele instituties. Door de ligging van de regio Zuid-Holland Zuid is de bereikbaarheidsopgave duidelijk groter dan in andere casusregio's. Daarnaast ligt het BRP in Zuid-Holland Zuid lager dan in de andere casusregio's.

**Verbinding tussen het ERE en BRE.** De verbinding tussen het ERE en het BRE verschilt sterk per regio. Het economisch regionale ecosysteem is in Noordoost Brabant in sterke mate gedomineerd en aangejaagd door het BRE in termen van oprichten, financieren en agendering. Daarbij is de samenhang tussen de ecosystemen niet in balans door het ontbreken van een MRE. In Fryslân weten economische partijen elkaar binnen een aantal sectoren te vinden waar in een deel van de gevallen wordt gekozen voor financiering vanuit het BRE. In Groningen is het economisch netwerk veelal opgebouwd uit verschillende verbanden die zich afhankelijk van de opgave en/of bestuurlijke indeling bevinden op lokale, subregionale of bovenregionale schaal. In Noord-Holland Noord is de verbinding tussen het economisch en bestuurlijk regionaal ecosysteem georganiseerd via het Bestuurlijk Afstemming Overleg (BAO). In Zuid-Holland Zuid worden de verbindingen tussen diverse schaalniveaus vooral bestuurlijk aangestuurd.

Uit gesprekken komt naar voren dat de herindeling in Hoeksche Waard heeft gezorgd voor een grotere slagkracht op economisch vlak. Wel hebben de ondernemers de gemeente nodig op grote economische thema's. Sommige gesprekspartners geven aan dat de aansluiting van Hoeksche Waard bij de Smart Delta en in het Economisch Netwerk beter zou kunnen.

## 6.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?

Publieke waarde gaat over de korte en lange termijneffecten van het handelen door (samenwerkende) overheidsorganisaties. Of die effecten van waarde zijn, bepaalt het publiek: individuele burgers die handelen vanuit hun eigen overtuiging over wat goed en rechtvaardig is. In maatschappelijke processen besluiten zij collectief (met volksvertegenwoordiging, maar ook door zich te verenigen in maatschappelijke organisaties of burgerinitiatieven) welke publieke waarde de overheid moet nastreven, en of ze dat goed doet. Wij beschrijven publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren<sup>14</sup> en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Het realiseren van publieke waarde beschrijven we aan de hand van 7 brede welvaartsindicatoren: Welzijn & gezondheid, veiligheid, wonen, materiële welvaart, arbeid, milieu en samenleving. Daarvoor gebruiken we de cijfers vanaf 2015 tot de meest recente cijfers. Hiermee kunnen we de ontwikkelingen in kaart brengen. Voordat we de ontwikkelingen op COROP-niveau uitlichten, is het interessant om de scores van de regio te vergelijken met andere regio's.

Het Coöperatief Convenant van RaboResearch heeft onderzoek gedaan naar geografie van brede welvaart. Ze hebben de ontwikkeling van scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index onderzocht tussen 2013 en 2019, zie figuur 28. In het middelste kwadrant staat de COROP-regio Zuidoost-Zuid Holland, waar alle ZHZ-gemeenten behalve Hoeksche Waard onder vallen. In 2013 scoorde Zuid-Holland Zuid gemiddeld op het totaal van indicatoren van brede welvaart (0,645), maar in 2019 was de brede welvaartsscore iets bovengemiddeld (0,676). De groei van de brede welvaartsscore was in deze periode ook bovengemiddeld – zichtbaar omdat de score voor de COROP-regio Zuidoost Zuid-Holland zich boven de diagonale lijn bevindt.

Hoeksche Waard valt onder de COROP-regio Rotterdam-Rijnmond, die in het kwadrant linksonder te vinden is – met een beneden gemiddelde score op brede welvaart in de jaren 2013 en 2019. In onze nadere analyse van brede welvaartsscores op de acht thema's van brede welvaart die het CBS hanteert zoomen we in op de COROP-regio Zuidoost Zuid-Holland en geven we, waar relevant, voor Hoeksche Waard aparte data weer. Zo raakt het regionale beeld van de brede welvaartsscores niet verkleurd omdat de COROP-regio onvoldoende overlapt met de geografische afbakening van het BRE.

Een belangrijke kanttekening is dat de berekeningen met de cijfers uit 2019 zijn gemaakt. Anno 2022 zouden de COROP-regio's mogelijk een andere plek krijgen, dit kunnen we in deze rapportage alleen niet met data bekrachtigen.

<sup>14</sup> Vergelijkingscores zijn gebaseerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, waar Zuid-Holland wordt vergeleken met de andere provincies (12 in totaal) en de 2 COROP-regio's die binnen Zuid-Holland Zuid vallen, worden vergeleken met elkaar en de andere COROP-regio's (40 in totaal).



Figuur 28 Scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019), Coöperatief Convenant van RaboResearch (17 mei 2021), gemeten op COROP-niveau.

### CBS Monitor Brede Welvaart naar thema en Opgaveprofiel

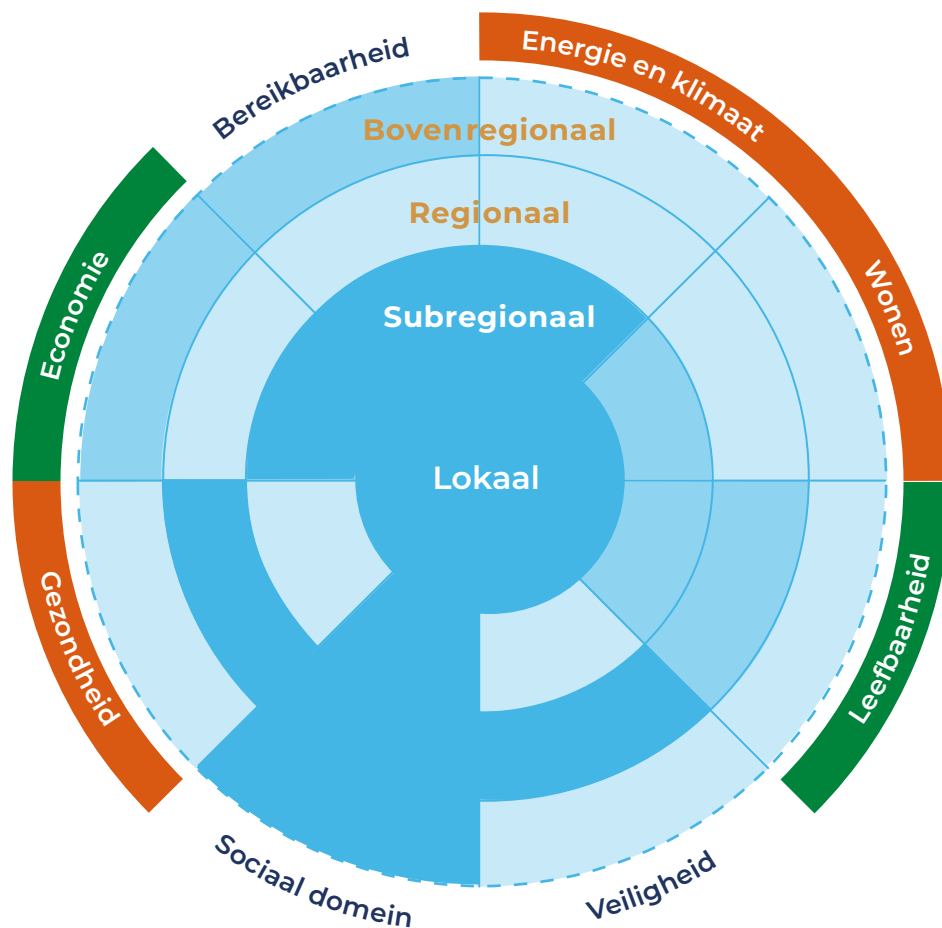
Hieronder geven we (in groen) weer op welke thema's van brede welvaart de regio Zuid-Holland Zuid (COROP-regio Zuidoost Zuid-Holland) hoog scoort of een bovengemiddelde ontwikkeling heeft doorgemaakt in vergelijking met andere COROP-regio's.<sup>15</sup> In rood duiden we de thema's waarop de regio lager scoort dan andere Nederlandse regio's. De regio's die niet in kleur gearceerd zijn kennen een gemiddelde score of ontwikkeling. De thema's van brede welvaart zoals door het CBS gecategoriseerd (*schuingedrukt weergegeven*) zijn gekoppeld aan opgaven die door gesprekspartners werden erkend en weergegeven in de volgorde van prioriteit die zij meegaven.

Op basis van beelden over de voornaamste opgaven die spelen het BRE Zuid-Holland Zuid binnen de thema's van brede welvaart duiden we vervolgens het dominante schaalniveau waarop het BRE zich organiseert om die opgave aan te pakken. Vervolgens geven we de belangrijkste ambities en (waar mogelijk) resultaten op die opgaven weer. Het geheel vormt het opgaveprofiel van de regio Zuid-Holland Zuid. Het opgaveprofiel toont in één oogopslag waar regionale samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid of op het schaalniveau van de subregio's bijdraagt aan de ontwikkeling van brede welvaart, en welke ambities en resultaten van het BRE een bijdrage leveren aan dat succes.

<sup>15</sup> CBS Regionale Monitor Brede Welvaart, 2021.

| Opgave<br><i>CBS-thema van Brede Welvaart</i>          | Score                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Beelden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Dominant schaalniveau waarop BRE op deze opgave georganiseerd is                                                                                                                                                                                                    | Ambities                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Resultaten                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wonen</b>                                           | In de regio Zuid-Holland Zuid is de tevredenheid met de woning lager dan gemiddeld. De score van de regio viel hier in het laagste kwartiel van Nederland. Voor de tevredenheid met de woonomgeving scoorde de regio gemiddeld en was er zelfs een (weliswaar kleine) verbetering zichtbaar. De afstand tot secundaire voorzieningen (cafés e.d.) is in de periode 2019-2020 aanzienlijk toegenomen, waardoor voornamelijk Gorinchem en Molenlanden relatief laag scoorden op deze indicator. De afstand tot primaire voorzieningen (basisscholen, sportterreinen e.d.) is gemiddeld.                                                                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>Gemeenten in Zuid-Holland Zuid hebben verschillende bouwbehoeften. In de verstedelijkte gemeenten (Dordrecht, Zwijndrecht, Sliedrecht, Gorinchem) zijn er weinig beschikbare locaties voor nieuwbouw.</li> <li>De verduurzaming van (verouderde) woningen vraagt in Dordrecht en Gorinchem extra aandacht</li> </ol>                                                                                                       | <b>Lokaal en intergemeentelijke coalities (bijv. Dordrecht-Zwijndrecht)</b><br>Nb. De verdeelsleutel die de Provincie Zuid-Holland hanteert op nieuwe woningbouw belemmert samenwerking tussen de Drechtsteden én tussen subregio's.                                | <b>Woonvisie Drechtsteden</b> plant 25.000 nieuwe woningen (o.a. op voormalige bedrijfslocaties).<br><b>Regionaal Maatschappelijke Agenda AV.</b> Gemeenschappelijke woningbouwplanning nog gaande – Molenlanden 1460 woningen en Gorinchem 500.<br><b>Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem.</b> Bedrijvigheid aan de oevers maakt plaats voor woningbouw.<br><b>Hoeksche Waard</b> plant 2.000 woningen.<br>De verschillende Woonagenda's delen de overtuiging dat er een samenhang bestaat tussen een aantrekkelijk woonmilieu en de toegankelijkheid van voorzieningen. | In ontwikkeling                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Economie</b><br><i>Materiële welvaart en Arbeid</i> | De regio Zuid-Holland Zuid beweegt zich naar hogere scores op de indicatoren van materiële welvaart. Wel blijft de regio achter ten opzichte van naburige regio's. In de Hoeksche Waard stijgt zowel de mediaan besteedbaar inkomen als het mediaan vermogen van huishoudens.<br>Het lage aandeel hoogopgeleiden in Zuid-Holland Zuid is ook te zien aan de brede welvaart indicator hoogopgeleide bevolking. Zuid-Holland Zuid neemt hierbij een gemiddelde positie in op de ranglijst. De werkloosheid in het gebied ontwikkelt zich negatief ten opzichte van andere regio's. Vanaf 2020 neemt de werkloosheid in alle drie de subregio's licht toe.<br>De bruto arbeidsparticipatie stijgt in alle drie de subregio's in de periode van 2015-2019. De netto arbeidsparticipatie laat eenzelfde trend zien. | <ol style="list-style-type: none"> <li>'Human capital', of het gebrek aan balans tussen theoretisch en praktisch-opgeleiden, vormt de grootste belemmering voor een groeiend Bruto Regionaal Product.</li> <li>Ook voor ZHZ-gemeenten ligt er met oog op de eigen capaciteit een vraagstuk om adequate strategische capaciteit aan te trekken</li> </ol>                                                                                                          | <b>Subregionaal met bovenregionale coalities</b> (zie ook onder deelvraag 4 – ERE)                                                                                                                                                                                  | <b>Groeiaagenda Drechtsteden:</b> faciliteren van startups in kansrijke sectoren (zakelijke en collectieve dienstverlening) en ambitie om meest MKB-vriendelijke gemeente van Nederland te worden<br><b>Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem,</b> met o.a. inzet op versterking van de sector maritieme industrie<br><b>Regio Deal Zuid-Hollandse Delta,</b> met o.a. inzet op versterking van de sector circulaire landbouw en agrarische arbeidsplaatsen<br>Gedeelde ambitie om onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten.                           | Campusontwikkeling om bedrijfsleven en onderwijs beter te verbinden in meerdere subregio's:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>Smart Campus Leerfabriek</li> <li>SCALE (Leerpark Dordrecht)</li> <li>Circulair Ambachtscentrum Hoeksche Waard</li> <li>I-Lab Gorinchem</li> </ul> |
| <b>Mobiliteit / bereikbaarheid</b>                     | Uit de indicator tevredenheid met reistijd van/naar werk blijkt dat inwoners minder tevreden zijn over deze reistijd, waarbij in alle drie de subregio's het jaar 2018 als dieptepunt wordt ervaren. Vanaf 2018 neemt de tevredenheid met reistijd in alle drie de subregio's toe.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | De kenmerkende knelpunten voor de ontsluiting en bereikbaarheid van ZHZ - de files op de A15 en A16, de voortdurende discussie over verbreding van de A27, de afsluitingen van de Haringvlietbrug, de kwetsbare Kiltunnel tussen Dordrecht en Hoeksche Waard, de beperkte aansluiting van ZHZ-gemeenten op het intercitynet en de aanvullende knelpunten op de A29 en de N217 - zijn volgens gesprekspartners té omvangrijk om op de schaal van ZHZ op te lossen. | <b>Subregionaal met bovenregionale coalities van individuele gemeenten.</b> De Drechtsteden en de AV-regio kennen eigen bereikbaarheidsambities. Dordrecht positioneert zich in de Verstellingsalliantie, Oude Lijn Leiden-Dordrecht en Merwedelingelijn.           | <b>Groeiaagenda Drechtsteden.</b> Oplossen knelpunten op A15 en onderhoud A16, inzet op innovatief personenvervoer over water en fietspaden.<br><b>Regionaal Maatschappelijke Agenda AV.</b> Verkeersontsluiting Gorinchem-Noord / A27.<br><b>Bereikbaarheidsvisie Hoeksche Waard.</b> Gerichtheid op de volledige corridor Rotterdam-Antwerpen en A29                                                                                                                                                                                                                  | o.a. succesvolle lobby in MIRT-traject A15 Papendrecht-Gorinchem.                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Sociaal domein</b><br><i>Welzijn</i>                | De regio Zuid-Holland Zuid scoort gemiddeld in termen van geluksbeleving. Op de indicatoren tevredenheid met het leven en vrije tijd ontwikkelde Zuid-Holland Zuid zich tot iets ondergemiddeld. In vergelijking met de buur regio's Rotterdam-Rijnmond en West-Brabant scoort Zuid-Holland Zuid hoger op deze indicatoren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Gesprekspartners wijzen op de sociaal-economisch kwetsbare bevolking in voornamelijk Dordrecht, Zwijndrecht en Gorinchem.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Subregionaal, regionaal én bovenregionaal.</b> De incongruentie van jeugdzorg- en arbeidsmarktregio's zorgt voor wisselende coalities. In de Alblasserwaard zijn die provinciegrens overschrijdend.                                                              | <b>Regionale Visie Sociaal Domein Drechtsteden.</b> Voortzetting status Drechtsteden als landelijk 'topvoorbeeld' van integrale dienstverlening binnen het gehele sociaal domein.<br><b>Regionaal Maatschappelijke Agenda AV.</b> Inzet op participatie in nauwe samenwerking met AVRES.                                                                                                                                                                                                                                                                                | In ontwikkeling, gezien nieuwe Sociale Dienst Drechtsteden. In 2019 stonden de Drechtsteden in de top-3 van Nederlandse regio's die de meeste inwoners aan het werk wisten te helpen.                                                                                                    |
| <b>Energie &amp; Klimaat</b><br><i>Milieu</i>          | De COROP-regio Zuidoost-Zuid Holland verslechterde haar positie ten opzichte van andere COROP-regio's op het gebied van uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 2016. Daarbij bleef de regio altijd gemiddeld scoren in de ranglijst. In Hoeksche Waard was in deze periode wel een significante vermindering van CO2-uitstoot zichtbaar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Deze transitie-opgave is het grootst voor landelijke gemeenten Hoeksche Waard en Molenlanden. Klimaatadaptatie gaat daar samen met bodemdaling en het tegengaan van verzilting.                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Subregionaal.</b> De drie afzonderlijke RES-regio's Drechtsteden, AV en Hoeksche Waard werken niet in verbinding.                                                                                                                                                | RES Drechtsteden. Hittebestendigheid, waterpeilbeheersing en zon-op-dak.<br>RES AV. Zon-op-dak en inzet op behoud landschappelijke kwaliteiten.<br>RES Hoeksche Waard. Grootste ambities van de drie RES'en, keuze voor o.a. windenergie.<br><i>De RES'en delen de ambitie om bedrijventerreinen te verduurzamen en te investeren in klimaatveiligheid</i>                                                                                                                                                                                                              | Bijv. (agro)-Food labs voor circulaire landbouw<br><ul style="list-style-type: none"> <li>Foodlab Hoeksche Waard (als resultaat van de Regio Deal)</li> <li>Agrofood Campus Molenlanden</li> </ul>                                                                                       |
| <b>Leefbaarheid</b><br><i>Samenleving</i>              | Over de gehele lijn heeft Zuid-Holland Zuid haar positie op de indicatoren van maatschappelijke betrokkenheid verbeterd ten opzichte van andere regio's. Het vertrouwen in instituties is in Zuid-Holland Zuid iets lager dan gemiddeld in Nederland. Daarentegen scoort Zuid-Holland Zuid bovengemiddeld in termen van contact met familie, vrienden of buren. Ook het vertrouwen in anderen is verbeterd. Die twee ontwikkelingen in sociale cohesie lijken samen te gaan met meer maatschappelijke betrokkenheid in termen van vrijwilligerswerk, waar de regio gemiddeld scoort.                                                                                                                                                                                                                           | Onder meer de relatief gesloten lokale kerkgemeenschappen en het feit dat meerdere generaties inwoners vaak in Zuid-Holland Zuid wonen werken versterkend voor de sociale cohesie, maar gesprekspartners zien uitdagingen op diversiteit en inclusiviteit van bijv. de LGBTQI-gemeenschap.                                                                                                                                                                        | <b>Lokaal, met subregionale en regionale accenten.</b><br>De Drechtsteden en de AV-regio werken aan enkele leefbaarheidsthema's zoals de huisvesting van arbeidsmigranten. De Dienst Gezondheid & Jeugd zet zich in voor inclusiviteit en diversiteitsvraagstukken. | Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ. o.a. vitaal ouder worden, gezonde leefomgeving, gezond en veilig opgroeien, eenzaamheid, dementie-vriendelijke samenleving, beperken maatschappelijke effecten van Corona.<br>RMA Alblasserwaard-Vijfheerenlanden richt één loket in voor zorgvragen van inwoners.                                                                                                                                                                                                                                                                       | o.a. Succesvolle vaccinatiecampagnes Covid-19 en outreach naar kerkgemeenschappen                                                                                                                                                                                                        |

| Opgave<br>CBS-thema van<br>Brede Welvaart | Score                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Beelden                                                                                                                                                                                                                                               | Dominant schaalniveau<br>waarop BRE op deze opgave<br>georganiseerd is                                            | Ambities                                                                                                                                                    | Resultaten |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Gezondheid</b>                         | De regio verbeterde haar positie tot een gemiddelde score in termen van ervaren gezondheid in de periode 2012-2016 en de afgelopen jaren. Die verbetering ging samen met een verbetering ten opzichte van andere regio's op de indicator overgewicht. Daartegenover hebben alle gemeenten in Zuid-Holland Zuid een hoger percentage inwoners met overgewicht dan het Nederlands gemiddelde. De regio scoort in het bovenste kwartiel op de indicator personen met een langdurige ziekte of aandoening. | Zeker in Hoeksche Waard en Molenlanden ligt er druk op de eerstelijnszorg, onder andere vanwege de toenemende vergrijzing.                                                                                                                            | <b>Regionaal.</b> De Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ geeft uitvoering aan wettelijke taken op de gezondheidsopgave. | Veiligheidsregio ZHZ, o.a. vluchtelingencrisis Oekraïne, veiligheid in de sociaal-maatschappelijke en fysieke leefomgeving, samenwerking met RIEC Rotterdam |            |
| <b>Veiligheid</b>                         | Op het schaalniveau van de COROP-regio Zuidoost Zuid-Holland is een stijging van het aantal geregistreerde misdrijven en een nog grotere stijging van het aantal ondervonden delicten zichtbaar. De gevoelens van onveiligheid in de COROP-regio Zuidoost Zuid-Holland zijn daarbij gelijk gebleven.                                                                                                                                                                                                   | Dordrecht, Zwijndrecht en Gorinchem kennen unieke opgaven voor veilig goederenvervoer, maar er is geen verbinding met de stedelijke veiligheidsproblematiek van Rotterdam. Die verbinding ziet Hoeksche Waard wél: stedelijke dreigingen waaien over. | <b>Regionaal.</b> De Veiligheidsregio ZHZ geeft uitvoering aan wettelijke taken op de veiligheidsopgaven.         |                                                                                                                                                             |            |



Figuur 29 Opgaveprofiel Zuid-Holland Zuid.

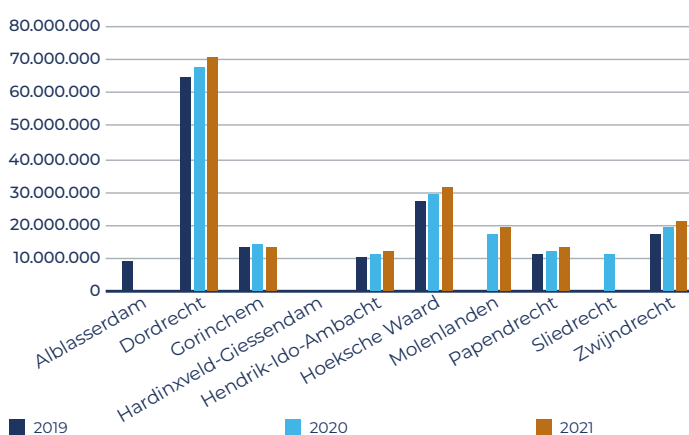
## 6.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?

In het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem wordt gewerkt aan het realiseren van publieke waarde. Hiervoor is capaciteit nodig; dat wil zeggen input in de vorm van mensen en (financiële) middelen welke worden ingezet voor het versterken van regionale samenwerking. Het ontbreekt aan harde data over regionaal beschikbare capaciteit. Onderstaande informatie over personele capaciteit komt voornamelijk voort uit de interviews en focusgroepen.

### Financiële capaciteit op het niveau van Zuid-Holland Zuid

In figuur 30 is de totale jaarlijkse bijdrage te zien van gemeenten aan GR'en op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid. Dit is de totale bijdrage per gemeente aan de Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ en de Dienst Gezondheid & Jeugd. Figuur 30 laat zien dat Dordrecht de grootste financiële bijdrage levert aan de regionale GR'en. Opvallend is de relatief grote bijdrage van Hoeksche Waard en in iets mindere mate ook Molenlanden. Dit is te verklaren door de herindelingen en daarmee de schaalvergroting. Gorinchem, Hendrik-Ido-Ambacht en Papendrecht dragen ongeveer evenveel bij aan de GR'en op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid. Verder valt het op dat de financiële bijdrage in iedere gemeente vrijwel gelijk is gebleven en in de meeste gemeenten zelfs is toegenomen.

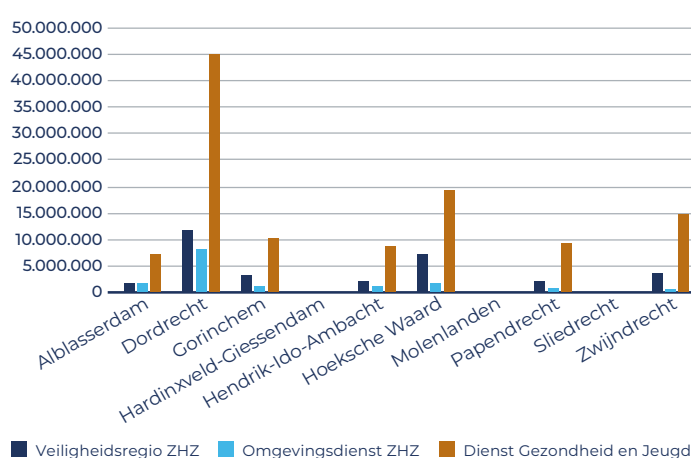
Jaarlijkse bijdrage aan GR'en



Figuur 30 Totale jaarlijkse bijdrage per gemeente aan de Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ en de Dienst Gezondheid & Jeugd.

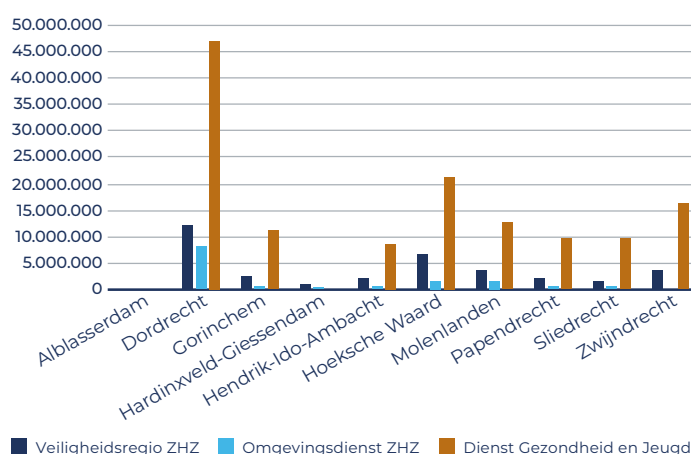
Als we kijken naar de uitsplitsingen tussen de drie verplichte samenwerkingsverbanden in de periode 2019-2021 (zie figuren 31, 32 en 33) valt vooral op dat de bijdrage van centrumgemeente Dordrecht aan de Dienst Gezondheid & Jeugd veel groter is dan de bijdrage van andere gemeenten. De jaarstukken wijzen uit dat dat verklaarbaar is door de aanvullende subsidie die de gemeente Dordrecht verleent aan DG&J voor aanvullende activiteiten en programma's, zoals gericht op positieve gezondheid en voor het tegengaan van overlast en woningvervuiling.

2019



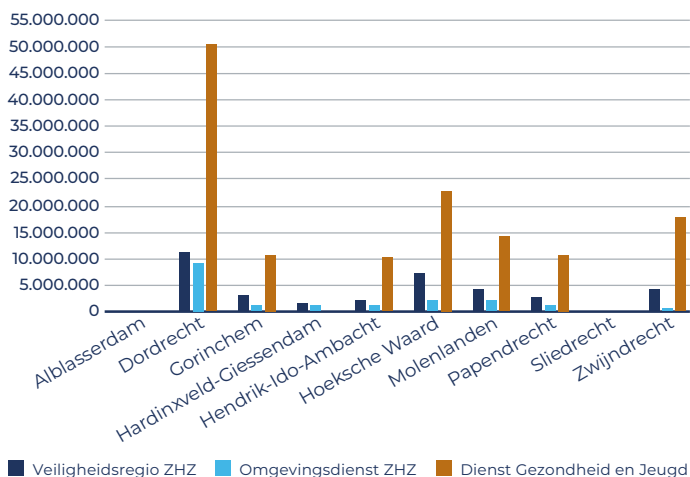
Figuur 31 Inwonersbijdragen voor 2019 aan Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ en de Dienst Gezondheid & Jeugd.

2020



Figuur 32 Inwonersbijdragen voor 2020 aan Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ en de Dienst Gezondheid & Jeugd.

2021



Figuur 33 Inwonersbijdragen voor 2021 aan Veiligheidsregio ZHZ, de Omgevingsdienst ZHZ en de Dienst Gezondheid & Jeugd.

Voor alle drie de verplichte samenwerkingsverbanden geldt dat twee van de drie de GR'en geen tekort aan financiële capaciteit kennen – zo blijkt uit de jaarrapportages over 2019-2021. De Dienst Gezondheid & Jeugd wist 2019 af te sluiten met een (relatief groot) positief saldo en de (corona)jaren erna met een neutraal resultaat. De Omgevingsdienst ZHZ kent het grootste positieve saldo van de drie GR'en over de jaren 2019-2021. De Veiligheidsregio ZHZ kampt sinds 2015 met een bezuinigingsopgave – vergroot door de voorbereidingen op uittreding van Leerdam en Zederik – die structurele tekorten opleverde, maar in 2021 bleef het werkelijke tekort beperkt tot €9000 en in 2020 was er zelfs sprake van een positief resultaat (€5000).

### Financiële capaciteit op het niveau van de subregio's

De beschikbare financiële capaciteit voor regionale samenwerking op het niveau van de subregio's is niet op een eenduidige manier te vergelijken tussen de Drechtsteden, de Alblasterwaard en de Hoeksche Waard.

- De subregio's werken aan verschillende opgaven die een verschillende mate van investeringen vragen. De aard van elke opgave vraagt een andere manier van investeren.
- Daarbij organiseert niet elke subregio zich als Gemeenschappelijke Regeling(en) met een vastgestelde bijdrage omgeslagen over het aantal inwoners, maar zien we in de Drechtsteden dat er bijvoorbeeld wordt gekozen voor 'meervoudige lokale uitvoering' waarbij kosten die samenhangen met de uitvoering van de Groeiagenda 2030 worden gedragen door de individuele gemeenten en binnen lokale begrotingen en lokale doelstellingen op verschillende manieren worden verantwoord.

Wel kunnen we een vergelijking maken tussen cofinanciering die de ZHZ-gemeenten hebben toegezegd aan de meerjarige projecten binnen de twee Regio Deals in het gebied: de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem en de Regio Deal Zuid-Hollandse Delta. Dat geeft – op hoofdlijnen – een kwantitatieve indruk van de financiële investeringen in regionale samenwerking op het niveau van de verschillende subregio's over de afgelopen jaren. Voor de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem geeft deze vergelijking ook een beeld van de financiële investeringen in de (bestuurlijke en inhoudelijke) verbinding tussen de Drechtsteden en Gorinchem.

| Cofinanciering toegezegd aan Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem [tot juni 2021] |                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Dordrecht                                                                      | € 4.610.000                                              |
| Gorinchem                                                                      | € 5.750.000                                              |
| Papendrecht                                                                    | n/a                                                      |
| Zwijndrecht                                                                    | € 1.750.000                                              |
| Sliedrecht                                                                     | n/a                                                      |
| Hendrik-Ido-Ambacht                                                            | € 8.372.017                                              |
| Hardinxveld-Giessendam                                                         | € 375.000                                                |
| Alblasterdam                                                                   | € 2.800.000                                              |
| <b>Cofinancieringsbedrag toegezegd door alle 7 Drechtsteden</b>                | € 11.894.528<br>Omgeslagen over 7 gemeenten: € 1.699.218 |

Figuur 34 Cofinanciering door gemeenten toegezegd aan projecten binnen de Regio Deal Drechtsteden Gorinchem. Bron: 1<sup>o</sup> Meting Uitvoeringsprogramma Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem, juni 2021.

De vergelijking van cofinanciering van gemeenten aan de Regio Deals in het gebied toont dat kleinere, minder verstedelijkte gemeenten in Zuid-Holland Zuid, zoals Hendrik-Ido-Ambacht en Alblasterdam niet onderdoen voor grotere gemeenten als Dordrecht en Gorinchem in hun investeringen in (subregionale) samenwerking. Hun bijdrage aan de uitvoering van de Regio Deals is bovengemiddeld ten opzichte van het totale bedrag aan cofinanciering.

| Cofinanciering gerealiseerd t.b.v. Regio Deal Zuid-Hollandse Delta [2020+2021]                       |                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Hoeksche Waard                                                                                       | € 376.039                                               |
| Nissewaard                                                                                           | € 71.168                                                |
| Goeree-Overflakkee                                                                                   | € 1.700.000                                             |
| Brielle                                                                                              | € 0                                                     |
| Hellevoetsluis                                                                                       | € 0                                                     |
| <b>Cofinancieringsbedrag toegezegd door alle 5 gemeenten van de Zuid-Hollandse Delta (2020-2022)</b> | € 7.500.000<br>Omgeslagen over 5 gemeenten: € 1.500.000 |

Figuur 35 Cofinanciering door Hoeksche Waard bijgedragen aan projecten binnen de Regio Deal Zuid-Hollandse Delta. Bron: Jaarstukken Hoeksche Waard 2020, 2021.

De bijdrage van Hoeksche Waard aan de andere Regio Deal in het gebied lijkt van kleinere aard dan de bijdragen van andere ZHZ-gemeenten aan de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem, maar dat komt door de kleinere totale omvang van de Regio Deal Zuid-Hollandse Delta en omdat hier wordt gerekend met reeds gerealiseerde cofinanciering. In vergelijking met Nissewaard en Hellevoetsluis is de huidige investering van Hoeksche Waard in deze subregionale samenwerking groot.

### Personele capaciteit

Op het niveau van Zuid-Holland Zuid is er vooral uitvoerende capaciteit op wettelijke taken vanuit het Rijk. De drie GR'en - de Veiligheidsregio, DG&J en de Omgevingsdienst - lijken geen urgente capaciteitsproblemen te ervaren voor de huidige taken. Wel geven respondenten aan dat vooral het oprekken van het takenpakket van de Veiligheidsregio een drukkend effect heeft op de beschikbare middelen en menskracht die per thema ingezet kunnen worden. Dat werkt door in de samenwerking met de Rijksoverheid. Het BRE Zuid-Holland Zuid is in deze opvatting niet onderscheidend van de andere BRE casus-regio's.

Er is op het niveau van ZHZ geen (structurele) strategische capaciteit of investering in de aanpak van (boven)regionale opgaven of gezamenlijke lobby. Er is daartoe geen structurele (strategische) ambtelijke ondersteuning voor bijvoorbeeld de kring van gemeentesecretarissen. Wel investeert de gemeente Dordrecht momenteel in capaciteit voor provinciale en (inter)nationale lobby - ten behoeve van het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. Dit initiatief staat nog in de kinderschoenen, maar bestuurlijk begint er draagvlak te ontstaan, ook aan de flank van Hoeksche Waard.

Veel respondenten signaleren dat het moeizaam is om vanuit gemeenten capaciteit beschikbaar te maken voor grote transitie-opgaven als mobiliteit die de subregio's op inhoud overstijgen - naast de stevige strategische inzet die op subregionaal niveau wordt gevraagd in bijvoorbeeld de Groeiagenda Drechtsteden of de Regionale Maatschappelijke Agenda. De (nieuwe) netwerksamenwerking die zich daar ontwikkelt verplicht immers niet tot het vrijmaken van een vooraf bepaalde hoeveelheid mensen en middelen. Als gevolg zien gesprekspartners dat er vooral lokale bestuursadviseurs worden ingezet. Soms is dat slechts één lokale bestuursadviseur uit een kleinere gemeente voor een volledige subregionale transitie-opgave als klimaatadaptatie. In verschillende ambtelijke organisaties, o.a. Hardinxveld-Giessendam, is wel recent geïnvesteerd in strategische capaciteit voor het lokale niveau, en om integralere verbindingen te kunnen leggen tussen opgaven. Die capaciteit zou volgens gesprekspartners ook ten goede komen aan de (nieuwe) netwerksamenwerkingen.

In enkele domeinen waarop primair subregionaal wordt samengewerkt - zoals het sociaal domein en de gemeentelijke bedrijfsvoering (aangevoerd door Servicegemeente Dordrecht voor de Drechtsteden) - is er gezamenlijke ambtelijke capaciteit voor uitvoeringstaken. Gezamenlijke investeringen in de uitvoering van bijvoorbeeld de Groeiagenda in de Drechtsteden - en daarmee investeringen in het versterken van 'human capital' en een innovatieve regionale economie of innovatievere bedrijfsvoering - komen nog niet structureel tot stand. Er is door verschillende gemeenten wel een start gemaakt met investeringen in campus-achtige platforms (Smart Campus/ Leerpark SCALE, Circulair Ambachtscentrum Hoeksche Waard, AgriFood Campus Alblasserwaard) om de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven te versterken.



Voor financiële investeringen op andere (transitie-) opgaven als energie en klimaat kijken de subregionale netwerken in Zuid-Holland Zuid volgens respondenten nadrukkelijk naar het gemeentefonds. De kennisnetwerken en kennisontwikkeling waar de Provincie Zuid-Holland in investeert zou voor de RES-regio's ontoereikend zijn. De Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen in de regio zouden volgens sommige gesprekspartners beter in verband kunnen worden gebracht met de subregionale agenda's en ambities,

om investeringen directer te kunnen linken aan de opgaven die daarin centraal staan.

De griffiers van de Zuid-Holland Zuid gemeenten stellen echter dat er in de raden en colleges van Zuid-Holland Zuid geen discussie plaatsvindt over de vraag of er al dan niet voldoende capaciteit is om regionale vraagstukken aan te gaan. Strengere monitoring van de capaciteit binnen gemeenschappelijke regelingen, zelfs als die in financieel zwaar weer verkeren, heeft volgens hen niet de lokale interesse. Een gebrek aan capaciteit zou dan ook geen alibi vormen om het bestuurlijke gesprek uit de weg te gaan over kansen om opgaven aan te gaan op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid.

In de regio ZHZ zien we knelpunten met betrekking tot de strategische capaciteit voor opgaven die de subregio's overstijgen – zoals de mobiliteitsknelpunten of de energietransitie – die achterblijven ten opzichte van de investeringen in subregionale agenda's. De subregio's kiezen wél voor een soortgelijke manier om (financiële middelen) te investeren in human capital: investeringen in campusontwikkeling om bedrijfsleven en onderwijs bijeen te brengen zien we in zowel de Drechtsteden als de Alblasserwaard en de Hoeksche Waard. Die investeringen worden alleen niet tegen elkaar afgewogen of zijn op een andere manier met elkaar verbonden.

## 6.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?

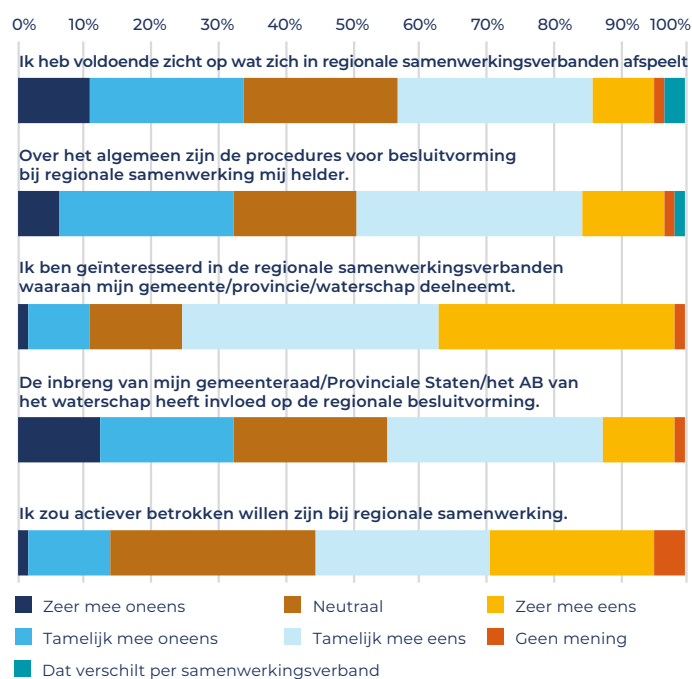
Bij draagvlak voor het BRE gaat het erom in hoeverre het BRE-legitimiteit geniet in de ogen van stakeholders (politiek-bestuurlijk, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven). We kijken daarbij naar fundamentele legitimiteit voor het BRE (steun voor het BRE omdat wordt geloofd in de meerwaarde) en instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE).

### Politiek-bestuurlijke legitimiteit

Er is sterk bestuurlijk draagvlak voor het BRE Zuid-Holland Zuid. Bestuurders stellen dat de gemeenten van Zuid-Holland Zuid elkaar nodig hebben. Er is in het bijzonder brede steun voor de versterkte samenwerking tussen Dordrecht en Gorinchem.

Uit de enquête onder volksvertegenwoordigers blijkt dat het belang van regionale samenwerking voor het grootste deel wordt gedragen door volksvertegenwoordigers: 60% van de respondenten geeft aan dat samenwerking tussen overheden

in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Meer dan de helft van de volksvertegenwoordigers is in de basis (erg) geïnteresseerd in regionale samenwerkingsverbanden. Ongeveer 40% wil ook actiever betrokken zijn bij de samenwerkingsverbanden in de regio (figuur 36). Slechts 1% geeft aan helemaal niet meer betrokken te willen zijn. Daarmee zien we dat er wel fundamentele legitimiteit is voor samenwerking in de regio.



Figuur 36 Stellingen uit enquête volksvertegenwoordigers.

### Instrumentele legitimiteit

Ten aanzien van instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en uitkomsten van het BRE) zien we dat bestuurlijke en ambtelijke gesprekspartners veel waardering hebben voor de Regio Deal Drechtsteden-Gorinchem als resultaat van de versterkte samenwerking tussen subregio's. Ambtelijke gesprekspartners, maatschappelijke en economische sleutelfiguren merken daarbij wel aan dat raden en partners zich onvoldoende betrokken voelen bij de visieformulering die ten grondslag lag aan de Regio Deal (dit geldt ook voor de Regio Deal Zuid-Hollandse Delta). Zeker raadsleden staan op afstand in (het monitoren van de) uitvoering.

De nieuwe vormen van netwerksamenwerking worden in algemene zin door de raden gewaardeerd. Mogelijk vermeend capaciteitsgebrek om te handelen vormt in hun optiek geen belemmering om te presteren.

Ook uit de enquête blijkt dat volksvertegenwoordigers een wisselende waardering hebben voor het handelen

en de prestaties van het BRE ZHZ. 23% van de volksvertegenwoordigers ziet dat de regionale ambities worden gerealiseerd, terwijl 21% van de volksvertegenwoordigers deze realisatie niet ziet. Ongeveer evenveel volksvertegenwoordigers geven aan voldoende (30%) als onvoldoende (28%) zicht te hebben op wat zich in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt. Volksvertegenwoordigers in Zuid-Holland Zuid ervaren daarmee het minste grip op samenwerkingsverbanden van alle andere BRE-casusregio's.

Toch verschilt dit ook binnen de Drechtsteden soms per gemeente. In Hoeksche Waard en Alblasserwaard komt er vaak pas draagvlak voor investeringen in regionale samenwerking wanneer er resultaat zichtbaar is. Vaak zijn procedures wel helder (37%). Ongeveer evenveel volksvertegenwoordigers geven aan voldoende (30%) als onvoldoende (28%) zicht te hebben op wat zich in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt.

### Lokale ambities

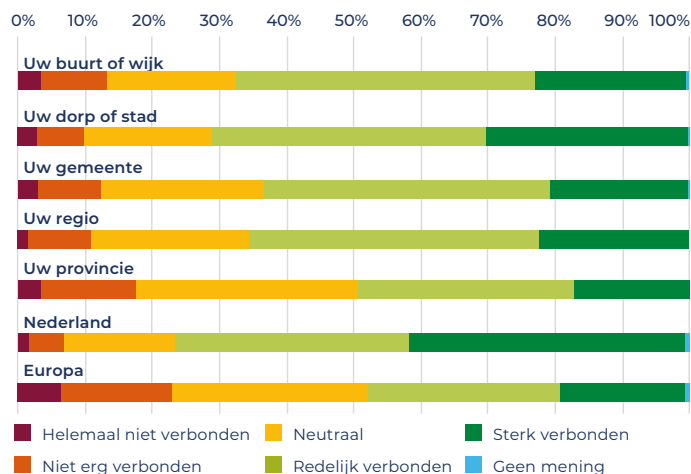
Relatief weinig volksvertegenwoordigers vinden dat de ambities op regionaal niveau aansluiten op de ambities van hun gemeente, provincie of waterschap (26%). In de andere casusregio's lag dit percentage veel hoger (bijv. 44% in Noord-Holland Noord). Daarbij heeft 23% aangegeven dat de ambities niet of totaal niet bij de lokale ambities aansluiten. Het merendeel is neutraal of heeft geen mening.

### Legitimiteit onder inwoners

Uit figuur 37 blijkt dat de inwoners van Zuid-Holland Zuid zich opvallend genoeg even verbonden voelen met de regio (65%) als met de gemeente waarin ze wonen (63%). Wanneer de inwoners werd gevraagd welk gebied ze als hun regio beschouwen (figuur 38), dan was dit voor de meeste inwoners de Drechtsteden, Alblasserwaard of Hoeksche Waard (74%).

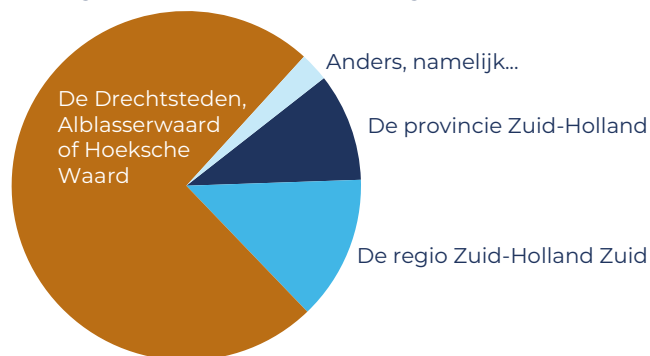
Inwoners zijn wel minder trots op hun regio dan op hun gemeente. Het meest trots zijn ze op hun eigen dorp of stad.

### In welke mate voelt u zich verbonden met



Figuur 37 Stelling uit enquête inwoners.

### Welk gebied beschouwt u als de regio waarin u woont?



Figuur 38 Vraag uit enquête inwoners.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)