



EINDRAPPORT

Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Midden-Holland

Peter Teunisse, Sam Huberts, Eleonore Stockmann,
Annelore Beukema, Caspar van den Berg

68246 | Vertrouwelijk | 6 februari 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen	4
1.2 BRE-onderzoek in Midden-Holland	4
1.3 Aanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Inzicht: Hoe functioneert het BRE Midden-Holland?	8
2.1 (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie?	9
2.2 (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie?	12
2.3 Hoe verhouden draagvlak en publieke waardecreatie zich tot elkaar?	15
3. Conclusie	17
4. Uitzicht: handelingsperspectief	21
4.1 De waarde van regionale samenwerking in Midden-Holland	22
4.2 Het hoe	22
5. Overzicht	28
5.1 Deelvraag 1. Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?	29
5.2 Deelvraag 2. Hoe ziet het BRE eruit?	32
5.3 Deelvraag 3. Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?	41
5.4 Deelvraag 4. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?	45
5.5 Deelvraag 5. Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?	50
5.6 Deelvraag 6. Welke organisatorische capaciteit is er?	54
5.7 Deelvraag 7. In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?	56
6. Bijlage 1 Aanpak vergelijkend onderzoek	60
7. Bijlage 2 Respondenten	62
8. Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	63



Zicht op Gouda

HOOFDSUK 1

Inleiding

1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

Het kabinet-Rutte IV investeert stevig in de aanpak van de klimaattransitie, stikstof, bereikbaarheid, woningbouw 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'. Voor enkele van deze thema's voorziet het kabinet voor het Rijk een belangrijke regierol. Hierdoor komt het samenspel tussen 'multischalig besturen' en de (gezamenlijke) slagkracht van het binnenlands bestuur in een nieuw daglicht te staan. Dit alles vraagt om een nieuwe rolverdeling tussen het Rijk en de regio.

Maar wat is 'de regio' eigenlijk? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de moeilijke opgave om, zonder duidelijkheid 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 **Midden-Holland**. 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 Midden-Holland

Het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem

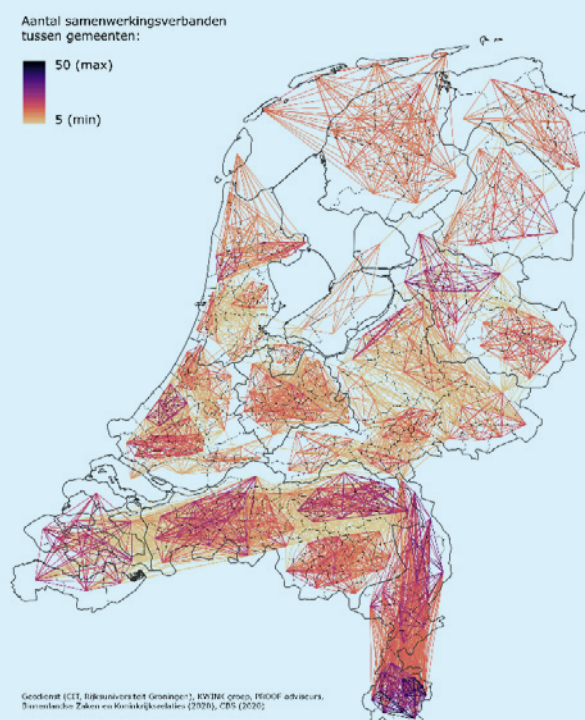
Decentrale overheden in elke regio staan voor grote maatschappelijke opgaven: investeren in wonen en bereikbaarheid, klimaatadaptatie en het creëren van een sterke, innovatieve economie. Met de complexiteit van de opgaven neemt het belang van samenwerking in de regio, tussen gemeenten, het waterschap en de provincie én met maatschappelijke en economische partners, bij de totstandkoming van publieke waarde toe.

Voorliggende eindrapportage beschrijft het onderzoek naar deze samenwerking, op de schaal van **Midden-Holland**. De regio ligt in het oosten van de provincie Zuid-Holland

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

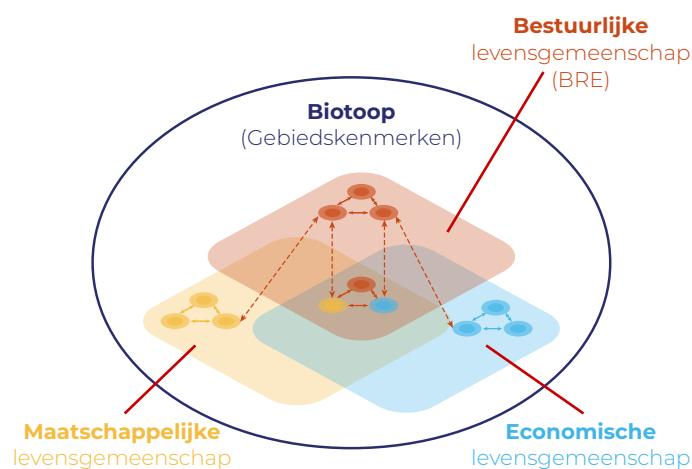


en heeft 244.253 inwoners¹. De regio bestaat uit de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas. Deze gemeenten hebben een lange samenwerkingshistorie, waarbij men sinds 2015 in deze vorm met vijf gemeenten samenwerkt (na een periode van herindelingen tussen 2010 tot 2015²).

In de regio wordt zowel op bovenregionaal, regionaal als subregionaal niveau in verschillende samenwerkingsverbanden samengewerkt. Het goed vormgeven van al deze samenwerkingen om te komen tot publieke waarde voor de inwoners en het gebied van Midden-Holland, is de inzet waaraan gemeenten, provincie en soms ook de hoogheemraadschappen/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 2 Visualisatie regionaal ecosysteem

¹ Januari, 2022.

² Gouda en Waddinxveen zijn al lange tijd zelfstandige gemeenten. Er is in 2010 gesproken over een mogelijke herindeling, welke na een referendum onder inwoners van Waddinxveen destijds als optie is uitgesloten. Krimpenerwaard is sinds 1 januari 2015 een gemeente, na samenvoeging van de gemeenten Nederlek, Ouderkerk, Vlist, Bergambacht en Schoonhoven. Zuidplas is sinds 1 januari 2010 een gemeente, na samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle. Bodegraven-Reeuwijk is sinds 1 januari 2011 een gemeente, na samenvoeging van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk.

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 2) en met de biotoop. Het gaat hierbij in essentie om het vinden van balans tussen de drie ecosystemen. Vanuit de theorie en rekening houdend met relevante contextfactoren komen we tot handelingsperspectieven hoe je als bestuurlijk regionaal ecosysteem bij kan dragen aan een florerend ecosysteem.

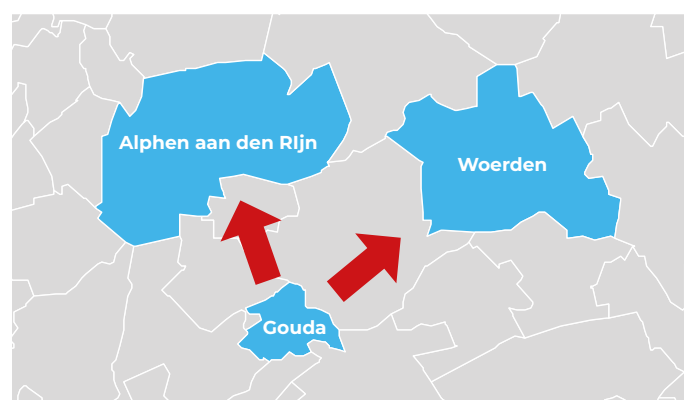
De biotoop: de schaal van Midden-Holland

Een regio is per definitie een pluriform iets: de grenzen van een regio zijn niet met een stanleymes af te snijden en al naar gelang opgaven dat vragen, verschuift ook de schaal van de regio (meestal) mee. Echter, een onderzoek vraagt ook om afbakening van het onderzoeksobject: anders blijft de scope variabel.

Voor dit onderzoek hanteren we een afbakening van de regio vanuit de empirie³: wij beschouwen de schaal van Midden-Holland (dat wil zeggen de gemeenten, de provincie en de drie hoogheemraadschappen/waterschappen) als één BRE:

- **De vijf gemeenten:** Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas;
- **De provincie** Zuid-Holland;
- **De Hoogheemraadschappen** van Rijnland, Stichtse Rijnlanden en Schieland en Krimpenerwaard

We rapporteren in het onderzoek zoveel mogelijk op het niveau van de regio Midden-Holland. Daar waar relevant maken we een uitsplitsing naar gemeenten.



Binnen de scope van het onderzoek hebben we tevens aandacht voor de boven- en interregionale schaal, in het bijzonder Regionale Samenwerking Alphen-Gouda-Woerden (AGW) en de Metropoolregio Den Haag-Rotterdam (MRDH).

³ In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.

Onderzoeksvragen

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

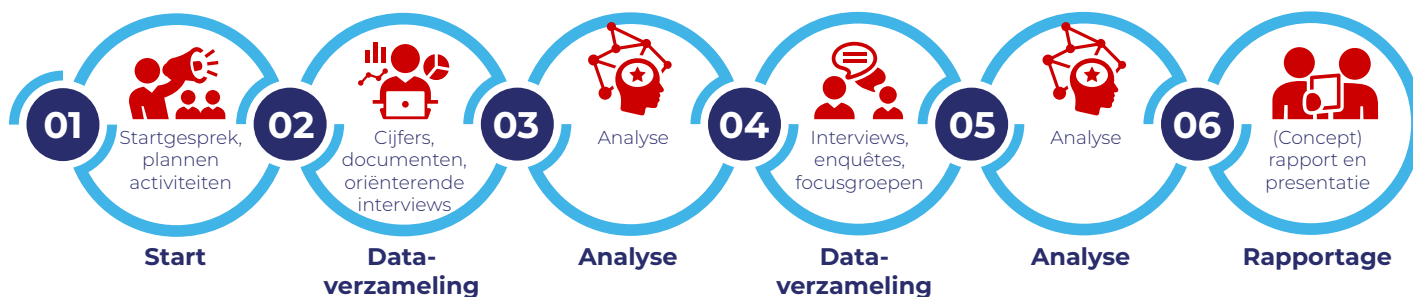
Hoe succesvol is het BRE Midden-Holland in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?

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

Overzicht (beschrijvend)	Inzicht (verklarend)	Uitzicht (handelingsperspectief)
1. Hoe ziet het BRE eruit? 2. Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit? 3. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit? 4. Wat zijn specifieke kenmerken van de regio? 5. Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd? 6. Welke organisatorische capaciteit is er? 7. In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?	8. (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie? 9. (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie? 10. Hoe verhouden draagvlak en publieke waardecreatie zich tot elkaar?	11. Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waardecreatie? 12. Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd? 13. Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?

1.3 Aanpak

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



Figuur 3 Aanpak BRE-onderzoek in Midden-Holland

De eerste twee fasen van het onderzoek hebben als doel feitelijkheden over het BRE Midden-Holland - de kenmerken van het gebied, de spelers in en verbindingen met het maatschappelijk en economisch ecosysteem en de gewenste en gerealiseerde publieke waarde - in beeld te brengen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op data- en documentanalyse, welke in eerste instantie zijn beschreven in een 'foto' van BRE Midden-Holland. Dit document is in september geverifieerd door de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie en vormt de basis voor hoofdstuk 5. De 'foto' diende als startpunt voor de gesprekken met experts uit de regio die in de fase daarna plaatsvonden.

In totaal hebben wij veertien gesprekken gevoerd die van belang zijn voor het bestuurlijke, economische en/of maatschappelijke Midden-Hollandse ecosysteem. Daarnaast zijn er drie thematische focusgroepen georganiseerd rondom de



thema's economie & arbeidsmarkt, ruimtelijke opgaven⁴ en sociaal maatschappelijke opgaven⁵. De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van de in de foto uitgevoerde netwerkanalyse, suggesties vanuit de ambtelijke begeleidingsgroep en bestuurlijke begeleidingscommissie en door de sneeuwbalmethode toe te passen waarbij gesprekspartners werd gevraagd onmisbare actoren aan te wijzen.

Ook is er via de regiogriffier van Midden-Hollandse een vragenlijst onder gemeenteraadsleden uitgezet waarbij de focus lag op regionale identiteit en draagvlak voor regionale samenwerking. De vragenlijst heeft 4,5 week opengestaan en er zijn twee herinneringen gestuurd. De enquête had een respons van 57, hiervan waren 39 resultaten bruikbaar (de overige 18 waren niet volledig ingevuld). De respondenten zijn niet evenredig verdeeld over de regio: in Bodegraven-Reeuwijk reageerden zes raadsleden, in Gouda zestien, in Krimpenerwaard twee, in Waddinxveen negen en in Zuidplas zes.

Via de RUG is er een vragenlijst uitgezet onder inwoners. De vragenlijst is door 324 respondenten ingevuld. We hebben uit elke gemeente reacties ontvangen, gemiddeld waren dit er 65 per gemeente. De resultaten uit de inwonersenquête hebben we verwerkt in de rapportage.

Dit document is het eindrapport waarin de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord en waarin er aanbevelingen worden gedaan voor het versterken van de samenwerking in het BRE Midden-Holland.

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

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met 4 bevat de kernredenering.

In hoofdstuk 2 beginnen we met het geven van inzicht in hoe het BRE Midden-Holland functioneert. Dit hoofdstuk geeft een aanzet tot hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de bevindingen en in hoofdstuk 4 staat het handelingsperspectief centraal. Hoe kan het BRE Midden-Holland, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, zijn samenwerking verbeteren om zo meer publieke waarde te genereren?

Hoofdstuk 5 bevat de inhoudelijke basis voor hoofdstuk 2 tot en met 4.

In hoofdstuk 5 geven we antwoord op de beschrijvende deelvragen. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (hierna: **BRE**), Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem (hierna: **MRE**) en het Economisch Regionaal Ecosysteem (hierna: **ERE**) eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking?

In de bijlagen beschrijven we de opzet van het onderzoek en de respondenten en geraadpleegde documenten.

⁴ Zoals landschap, duurzaamheid, wonen, bodemdaling, recreatie.

⁵ Zoals sociaal domein, gezondheid, sport, cultuur.



HOOFDSTUK 2

Inzicht: Hoe functioneert het BRE Midden-Holland?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE. Dit doen we door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen 8 tot en met 10. Op elk van deze deelvragen geven we eerst een algemeen antwoord. Vervolgens gaan we dieper in op een aantal elementen.

2.1 (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie?

Deze vraag laat zich niet met een volmondig ja of nee beantwoorden. Wij constateren dat het samenspel binnen het BRE Midden-Holland op bepaalde onderdelen zonder meer bijdraagt aan publieke waardecreatie. Op andere onderdelen is dit minder het geval. Dit lichten we toe aan de hand van de navolgende bevindingen. Bij de beantwoording van deze vraag besteden we ook aandacht aan verklarende factoren voor het al dan niet effectieve samenspel tussen Midden-Hollandse overheden binnen het BRE.

Hét BRE Midden-Holland bestaat

Het BRE Midden-Holland is **bestuurlijk een overzichtelijk geheel**, waarin vijf gelijkwaardige gemeenten samenwerken in een netwerksamenwerking. Deze samenwerking is een voortzetting, in nieuwe vorm, van de eerdere ISMH-samenwerking⁶. In de hernieuwde samenwerking richt het BRE zich op strategische samenwerking op een vijftal beleidsthema's, die staan beschreven in de *Strategische Agenda regio Midden-Holland* (2019). Deze samenwerking wordt vanuit de Gemeenschappelijke Regeling Midden-Holland (7,9 fte geleverd vanuit de gemeenten) gecoördineerd. Bestuurders treffen elkaar op dit niveau geregeld en de regio krijgt vorm in bestuurlijke tafels en andersoortige afstemmingsoverleggen (en informele momenten). Vanuit deze samenwerking wordt afstemming en visievorming tussen de gemeenten gefaciliteerd.

Het schaalniveau van Midden-Holland wordt zo gebruikt om diverse regionale opgaven het hoofd te bieden. Het schaalniveau heeft door zijn overzichtelijkheid potentie voor samenwerking en het ontwikkelen van een gedeelde gerichtheid op een selectie van inhoudelijke onderwerpen. We zien hier ook al de resultaten van, bijvoorbeeld van gedeelde opgaven en ambities, zoals bodemdaling, bereikbaarheid en de arbeidsmarktaanpak. Daarbij vraagt het zoeken naar gemeenschappelijk belang en de balans tussen 'het stedelijke' en 'het landelijke' karakter van het gebied continu om aandacht van de regio.

De rol van het BRE als radar in grotere gehelen

Het BRE Midden-Holland is niet in zichzelf gekeerd en interacteert juist met allerlei andere BRE's, veelal bovenregionaal. Ook daar komen de bestuurders elkaar tegen, op verschillende schaalniveaus en in wisselende

samenstellingen. Wat ons opvalt is dat Midden-Holland regelmatig als subregio functioneert in verschillende bovenregionale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld in de Veiligheidsregio Hollands-Midden) en zich daarnaast nog tot een breed gremium aan bovenregionale regio's verhoudt. Dan gaat het bijvoorbeeld om samenwerkingsverbanden als *Novi gebied Groene Hart* en *Bestuurlijk Overleg Economie Zuid-Holland*. Binnen deze 'grotere gehelen' functioneert Midden-Holland als vehikel voor de deelnemende gemeenten om de eigen invloed op bovenregionale afstemming te vergroten. Dit lijkt noodzakelijk doordat de regio als het ware ligt ingeklemd tussen een aantal andere, grotere, regio's. In deze gremia kunnen de gemeenten uit Midden-Holland gemeenschappelijk een sterker geluid laten horen. Volgens gesprekspartners lukt dit in wisselende mate, maar gaat dit steeds beter.

De verhouding tot andere (vaak grotere) regio's en de ook geldende externe oriëntatie⁷ van de gemeenten in Midden-Holland vraagt verder om een doorlopende afweging en balans: wat doe je samen en wat pak je in een ander verband op? Dit vraagt in deze regio, vaker dan in veel andere regio's die we onderzoeken, om een voortdurende afweging van 'de juiste schaal' waarop een opgave het best kan worden aangevlogen.

Verplichte uitvoeringssamenwerking gebeurt bovenregionaal (en naar wens)

De verplichte uitvoeringssamenwerkingen waar Midden-Holland aan deelneemt zijn bovenregionaal georganiseerd. Zo geldt Hollands Midden met achttien gemeenten als schaal voor de veiligheidsregio en de GGD (Hecht). Deze bovenregionale schaal zorgt volgens de gesprekspartners voor een zekere professionaliteit en slagkracht. De omgevingsdienst werkt daarentegen voor zes gemeenten, waaronder behalve de gemeenten in Midden-Holland ook Alphen aan den Rijn valt. Ook de omgevingsdienst heeft volgens betrokkenen voldoende massa om professioneel te zijn.

Gesprekspartners zijn tevreden over het functioneren van deze verplichte uitvoeringssamenwerkingen. In deze samenwerkingen wordt publieke waarde tot stand gebracht. Vanuit deze verplichte uitvoeringssamenwerkingsverbanden wordt Midden-Holland ook positief beoordeeld. Gesprekspartners geven aan dat de regio als één regio optreedt. Als goed voorbeeld wordt door gesprekspartners ook de RES (als semi-verplicht samenwerkingsverband) genoemd: in dit geval is er door gemeenten en raden een vrij soepel proces doorlopen, dat naar tevredenheid van onderop is vormgegeven. We zien op basis

⁶ In de ISMH-samenwerking kostte de uitvoering van wettelijke taken door de milieudienst en GGD de meeste tijd. Deze taken zijn inmiddels elders ondergebracht. In de huidige netwerksamenwerking wordt met name strategisch samengewerkt. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 5.

⁷ Dan gaat het bijvoorbeeld om samenwerking tussen Krimpenerwaard en Rotterdam, en tussen Bodegraven-Reeuwijk en Alphen aan den Rijn.

van de data ook dat de regio er voor wat betreft het hebben van een brede welvaart er goed voor staat ten opzichte van de rest van Nederland. Dit leidt daarmee niet tot een heroverweging van het bestuurlijk samenspel rondom deze verplichte uitvoeringssamenwerkingen.

Niet-verplichte samenwerking leidt tot indirecte⁸ publieke waarde op de schaal van Midden-Holland. Niet-verplichte samenwerking gebeurt op de schaal van Midden-Holland in een aantal samenwerkingsverbanden. Daarbij gaat het allereerst om de netwerksamenwerking (GR Midden-Holland) met de bijbehorende bestuurlijke tafels en daarnaast ook om samenwerkingen als de MKB-deal Ondernemend Midden-Holland. We zien dat het aantal samenwerkingsverbanden in de regio Midden-Holland relatief beperkt is (MKB-deal Ondernemend Midden-Holland; Convenant detailhandelsbeleid Midden-Holland; RES Midden-Holland; Bestuurlijke commissie Bentwoud). Dit hangt waarschijnlijk samen met de institutionalisering van de netwerksamenwerking, waar veelvormige samenwerking onder valt. De directe resultaten van deze niet-verplichte samenwerkingen zijn volgens de meeste gesprekspartners beperkt (naast die van de netwerksamenwerking, waar we zo op ingaan).

Wanneer we inzoomen op de **netwerksamenwerking in Midden-Holland** wordt duidelijk dat via vijf bestuurlijke tafels gewerkt wordt aan publieke waardencreatie: (1) Economie, onderwijs en arbeidsmarkt; (2) Ruimte en wonen; (3) Verkeer en vervoer; (4) Sociaal domein; en (5) Duurzaamheid. Aan deze tafels nemen bestuurders uit alle gemeenten deel en hier zijn ook secretarissen aan verbonden. Aan de verschillende tafels wordt gewerkt aan gezamenlijke visies en agenda's voor de regio, en een aantal coördinatoren zorgt op deze onderdelen voor de coördinatie van de werkzaamheden binnen de netwerksamenwerking. In de volgende tabel geven we een aantal voorbeelden van deze visies en agenda's, van de afgelopen jaren (dit betreft een niet-uitputtende selectie).

Tabel 1 Visies en agenda's in Midden-Holland

Tafel	Visies/agenda's
Economie, Onderwijs en Arbeidsmarkt	Economische Visie Midden-Holland 2020 Regionale detailhandelsstructuurvisie 2021 Midden-Hollandse bedrijventerreinstrategie 2020
Ruimte en wonen	Regionale agenda wonen Midden-Holland 2019 Agenda verstedelijking en mobiliteit 2020
Verkeer en vervoer	Regionaal uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2022-2024 Midden-Holland 2021 Regionaal verkeer- en vervoerplan Midden-Holland 2017 Uitvoeringsprogramma RVVP RMP 2022 Gebiedsagenda mobiliteit regio Midden-Holland (2022) (jaarlijks geactualiseerd)
Sociaal domein	Samenwerkingsovereenkomst Jeugd en Wmo regio Midden-Holland 2022-2024 Dynamisch programma sociaal domein Midden-Holland 2020
Duurzaamheid	RES 1.0 2021

In de regio Midden-Holland wordt op deze wijze gestructureerd indirecte publieke waarde gecreëerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om (het bijdragen aan) het binnenhalen van middelen en het opstellen van bovenstaande beleidsdocumenten. Ook ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen valt hier onder. De regio werkt op deze wijze aan een gemeenschappelijke gerichtheid en 'smeert' zo ook de onderlinge samenwerking. Ten opzichte van de andere BRE-regio's valt daarbij op dat het de regio goed lukt samen te werken bij een aantal geselecteerde onderwerpen (in ieder geval betreffende de visievorming). Wanneer we naar deze onderwerpen kijken, valt ons verder op dat de inhoudelijke uitdagingen en de daaraan verbonden behoefte aan samenwerking zeer verschillend van aard is. Zo lijkt meer congruentie op schaalniveau te bestaan voor de samenwerking binnen het sociaal domein (met een gemeenschappelijke regionale contractmanagementorganisatie op de schaal van Midden-Holland) dan binnen het domein ruimte en wonen, waar juist veel strategische afstemming nodig is voor bovenregionale samenwerkingen.⁹ Resultaten daarvan zijn bijvoorbeeld de lobbyagenda rondom de Algeracorridor en ook wordt de woningbouw in Zuidplas door gemeenten als een regionaal (in plaats van gemeentelijk) succes gezien.

Het is lastig om de directe publieke waardencreatie binnen de tafels te meten op basis van voorliggend onderzoek.

⁸ We maken in het onderzoek onderscheid tussen directe en indirecte publieke waarde. Directe publieke waarde is dat wat je bereikt voor de samenleving en/of een gebied. In dit onderzoek beschrijven wij directe publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren. Alle handelingen en (beleids) producten die hieraan voorafgaan, zijn randvoorwaardelijk en leveren indirecte publieke waarde op. Denk aan het binnenhalen van middelen, het opzetten van subsidiestromen, ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen en vertegenwoordiging richting Rijk en Europa.

⁹ Een overzicht van deze samenwerkingsverbanden is te vinden in hoofdstuk 5.



Gesprekspartners geven aan dat de resultaten van de tafels met name 'strategisch' (en daarmee indirect) van aard blijven. Er is in de voorbije jaren hard gewerkt aan visievorming, strategiebepaling en het zetten van eerste gezamenlijke stappen. Maar de uitvoering van deze strategieën blijft ook achter bij de wens tot realisatie van (in ieder geval een groot deel van de) gesprekspartners. Hiervoor worden met name het gebrek aan capaciteit om te kunnen samenwerken en de 'vrijblijvendheid' van de samenwerking door gemeenten als reden genoemd. In de huidige opzet is de realisatie van de tafels erg afhankelijk van de inzet van de leden (en voorzitter) en daarmee kwetsbaar. De huidige vorm van lichte netwerksamenwerking levert daarmee het risico op van 'een lege huls'. Waar het verhaal naar buiten toe concreet is, is de directe publieke waardencreatie en het komen tot concrete resultaten in de huidige opzet beperkt mogelijk.

Het gemeenschappelijke verhaal van Midden-Holland leidt beperkt tot (indirecte) publieke waardencreatie

De regio Midden-Holland is volgens veel gesprekspartners niet per se een voor de hand liggende regio. Of zoals ook in de Economische visie Midden-Holland 2020 staat beschreven: *'Midden-Holland wordt - ook door zichzelf - momenteel wel ervaren als een gebied met weinig sociale, economische en bestuurlijke samenhang.'* De grote verschillen in de regio en de wijze waarop de regio zich verhoudt tot andere, vaak grotere, regio's, vragen volgens ons juist om een duidelijk gemeenschappelijk verhaal over 'waar je waarom samen van bent'. Het bestaansrecht van de regio berust voor een deel op deze bredere dynamiek van het gezamenlijk op kunnen trekken. Daarbij heeft de regio ook juist de omliggende 'grote' regio's iets te bieden (zoals ruimte en werknemers).

In de strategische agenda Midden-Holland (2019) wordt de regio neergezet als een regio van verbinding. Er worden vier overkoepelende opgaven beschreven en er wordt ingegaan op randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking. Dit document biedt weliswaar een basis voor de samenwerking in Midden-Holland, maar dit beschrijft niet waarom de regio samenwerkt en wat de basis is voor de keuzes voor domeinen waarbinnen men samenwerkt. De agenda geeft volgens ons daarmee onvoldoende perspectief op *Wat de regio Midden-Holland is en waar de regio voor staat*. Met de strategische agenda, het uitgewerkte strategische kernverhaal met lobbydoelstellingen¹⁰, de uitgevoerde studies naar de kracht van de regio en de ontwikkeling van (meer) gemeenschappelijke

gerichtheid onder bestuurders in de regio, ligt er al wel een hele stevige basis voor een zo doorleefd mogelijk verhaal. Verschillende betrokkenen van regionaal en bovenregionaal niveau zeggen behoefte te hebben aan een gemeenschappelijk verhaal waarin al deze facetten samenkomen. Zo een verhaal helpt de regio ook in gesprekken met externe partijen, zoals de provincie en het Rijk.

De band met de provincie biedt de regio vooral potentie voor publieke waardencreatie

De provincie en de regio Midden-Holland werken op inhoudelijke beleidsterreinen samen, waarbij de bestuurlijke tafels ook als aanspreekpunt gelden voor de provincie. We zien nog in beperkte mate inhoudelijke samenwerking tussen de regio Midden-Holland en de provincie voor de langere termijn, al verschilt dit wel per 'tafel'. Zo wordt in de beleidsplannen met name gesproken over strategische samenwerking door 'aansluiting te organiseren bij de provincie' zonder dat dit concreet gemaakt wordt.¹¹ In sommige gevallen wordt wel over concrete samenwerking gesproken.¹² Er zijn op dit vlak slechts beperkt gemeenschappelijke doelen bepaald.

De provincie legt het initiatief neer bij de regio. De provincie stimuleert de regio om met een gezamenlijk verhaal, plan of concreet doel te komen. De provincie ziet mogelijkheden om deze plannen vervolgens te ondersteunen. Hierbij merken we op dat Midden-Holland ook voor de provincie van meerwaarde kan zijn. Met de juiste ondersteuning kan de provincie een positieve impact op deze regio hebben en een verschil maken. Dit vraagt ook dat de provincie de regio kent en op waarde schat.

Verder draagt de provincie bij aan bovenregionale initiatieven die indirecte publieke waarde creëren voor de regio, bijvoorbeeld de inspanning voor de *Regiodeal bodemdaling*, tussen Gouda, Alphen aan den Rijn, Woerden, de provincie, de hoogheemraadschappen/waterschappen en de rijksoverheid.

¹⁰ WePublic. 2021. Stevigere positionering van de regio. Midden-Holland: de regio midden in de Randstad.

¹¹ Dit geldt bijvoorbeeld voor het Programma Economie, Onderwijs, Arbeidsmarkt.

¹² We zien dit veel binnen het Programma Verkeer en Vervoer. Bijvoorbeeld bij het vervolg geven aan twee onderzoeken over groot en zwaar landbouw- en vrachtverkeer; het komen tot een afweging ten aanzien van landbouwverkeer op de hoofdrijbaan of de parallelweg op provinciale N-wegen en de 'Korte Termijn Aanpak' (Vervolg op Beter Benutten); inzet door de Verkeersonderneming op onder andere de Werkgeversaanpak.)

2.2 (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie?

Ook het antwoord op deze vraag is genuanceerd. We zien dat er op de schaal van Midden-Holland in beperkte mate sprake is van een congruent ERE en MRE. Economische en maatschappelijke partijen bewegen zich veelal (ten opzichte van het BRE Midden-Holland) binnen lokale en bovenregionale netwerken. Hierdoor vindt samenwerking tussen de drie ecosystemen vooral op sectoraal, lokaal of bovenregionaal schaalniveau plaats. Incidenteel werken het ERE en MRE samen op de schaal van Midden-Holland: dit is dan vaak ingegeven vanuit de bestuurlijke scope van het BRE. Hier komt bijvoorbeeld ook het initiatief voor de triple helix-samenwerking in de regio uit voort. We constateren dat het samenspel op onderdelen wel bijdraagt aan (indirecte) publieke waardecreatie.

Deze hoofdbevinding lichten we toe aan de hand van een aantal deelbevindingen. Allereerst beschrijven we hoe het ERE en MRE eruitzien. Daarna gaan we in op wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert en tot slot staan we stil bij een aantal verklarende factoren.

Het ERE en MRE onder het vergrootglas

Eerder constateerden we dat het BRE Midden-Holland bestaat, maar dat het ook fungeert als radar in grotere gehelen. Voor het ERE en MRE geldt dat we weliswaar diverse actoren zien die in Midden-Holland opereren (en successen boeken), maar ook dat we in dit geval op de schaal van Midden-Holland in beperktere mate een congruent, integraal economisch of maatschappelijk netwerk zien. Deze netwerken zijn vaker lokaal of interregionaal van aard.

Er zijn enkele economische en maatschappelijke netwerken op de schaal van BRE Midden-Holland en die zijn sectoraal ingericht

Binnen een aantal sectoren zien we op de schaal van Midden-Holland en bovenregionaal samenwerkingen tussen economische en maatschappelijke partijen en overheden. Hiernavolgend lichten we deze netwerken toe, geordend naar de inhoudelijke domeinen.

Fysieke leefomgeving

Een belangrijke opgave voor Midden-Holland is bodemdaling en hier wordt binnen verschillende samenwerkingsverbanden aan gewerkt. Bovenregionaal is dat bijvoorbeeld het Groene Hart en het nationaal Kenniscentrum Bodemdaling en Fundering en het nationaal Platform Slappe Bodem (die is ontstaan in

Midden-Holland maar waar inmiddels meerdere gemeenten, waterschappen en provincies in zitten). Op het niveau van de regio wordt samengewerkt in de Werkregio ruimtelijke adaptatie Midden-Holland.

Zorg en welzijn

Het vraagstuk van zorg en welzijn wordt grotendeels op bovenregionale schaal georganiseerd. Hier zijn volgens gesprekspartners verschillende verklaringen voor: 1) Midden-Holland is geen logische regio om op te acteren voor zorgaanbieders vanwege de relatief kleine schaal, 2) de vijf gemeenten hebben andere wet- en regelgeving op het gebied van zorg (weinig harmonisering) en 3) vanuit het BRE wordt deze samenwerking in beperkte mate gecoördineerd. In de bovenregionale samenwerkingsverbanden treedt Midden-Holland volgens gesprekspartners echter als één blok op. Gouda neemt in deze samenwerkingsverbanden het voortouw namens Midden-Holland. Voorbeelden van deze samenwerkingen zijn Fundis en ZW Connect.

Arbeidsmarkt

Bovenregionaal is voor het onderwerp arbeidsmarkt het samenwerkingsverband Promen¹³ georganiseerd en op de schaal van Midden-Holland bestaat het werkgeversservicepunt (WSP). Binnen het WSP is Gouda kartrekker geweest wat betreft dit initiatief tot samenwerking, het opstellen van een agenda, et cetera. Gesprekspartners geven aan dat de gemeenten goed samenwerken en dat hier nu de vruchten van worden geplukt. Dit leidt volgens betrokkenen tot directe publieke waardencreatie. Hierbij helpt het dat er voldoende financiële middelen zijn binnengehaald en vrijgemaakt, om dit initiatief te dragen. Op het gebied van de arbeidsmarkt wordt volgens gesprekspartners in groeiende mate regionaal samengewerkt – en hier ligt ook veel potentie. De harmonisering van wet- en regelgeving met betrekking tot (in dit geval) mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt heeft positieve invloed op deze samenwerking.

Economie

Economische partijen organiseren zich in Midden-Holland vooral op lokaal niveau, in ondernemersverenigingen. De ondernemersverenigingen vinden elkaar in de regio op verschillende manieren. Een voorbeeld hiervan is de Ondernemersprijs Midden-Holland.

¹³ Deelnemende gemeenten: Gouda, Krimpenaard, Waddinxveen, Zuidplas, Alphen aan den Rijn, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel



Daarnaast vinden het ERE en het BRE elkaar in de triple helix-samenwerking in Midden-Holland. Het bestuurlijk overleg Economie, Onderwijs en Arbeidsmarkt overlegt hierin sinds 2019 met vertegenwoordigers vanuit het lokale bedrijfsleven en uit het onderwijs in de regio. Dit triple helix-overleg is bedoeld om informatie uit te wisselen over bijvoorbeeld economische ontwikkelingen, kansen en gezamenlijke lobby. Daarbij gaat het ook om integraliteit van vraagstukken (bijvoorbeeld de verbinding tussen woningbouw en arbeidsmarkt). Dit is het grootste platform waar er op regionale schaal wordt samengewerkt door de partijen uit het ERE. Hier wordt ook aansluiting gezocht met het BRE en MRE in Midden-Holland. Op deze manier wordt (ook) indirecte publieke waarde gecreëerd. Hierover is wel opgemerkt dat het ERE het initiatief voor samenwerking aan het BRE laat.

Op bovenregionaal niveau werken economische partijen verder samen in twee Greenports: Greenport regio Boskoop en Greenport regio West-Holland. Het BRE heeft ook bij deze samenwerkingsverbanden aansluiting gezocht en de provincie speelt een faciliterende rol. Daarnaast wordt ook de samenwerking gezocht met bijvoorbeeld de Economic Board van Zuid-Holland, al is deze samenwerking volgens de gesprekspartners tot op heden beperkt. Volgens de gesprekspartners worden op bovenregionaal niveau door de regio nog weinig concrete resultaten geboekt.

Natuurlijke vorming van ERE en MRE gebeurt lokaal of langs de lijnen van de daily urban systems. De meeste natuurlijk gevormde maatschappelijke en economische netwerken (dus niet geïnitieerd door het BRE of ontstaan naar aanleiding van opgelegde bestuurlijke indelingen) zien we lokaal of interregionaal, langs de lijnen van de daily urban systems¹⁴. Een voorbeeld hiervan is de Stichting vrienden van het Schoonhovens College.¹⁵ Aangezien het daily urban system uitgestrekt is (zie ook hoofdstuk 5) en veel naar andere regio's wordt gereisd, zorgt dit ook voor een minder verbonden ERE/MRE. 'Natuurlijke' vorming van ERE's en MRE's op de schaal van het BRE Midden-Holland gebeurt incidenteel.

Uitgelicht: Economische visie Midden-Holland 2020

In de regio zijn diverse visies opgesteld, waarin ook het MRE en ERE een belangrijke rol krijgen. Een van deze voorbeelden is de Economische visie Midden-Holland 2020. In dit document legt de regio haar thematische speerpunten voor de toekomst vast, namelijk:

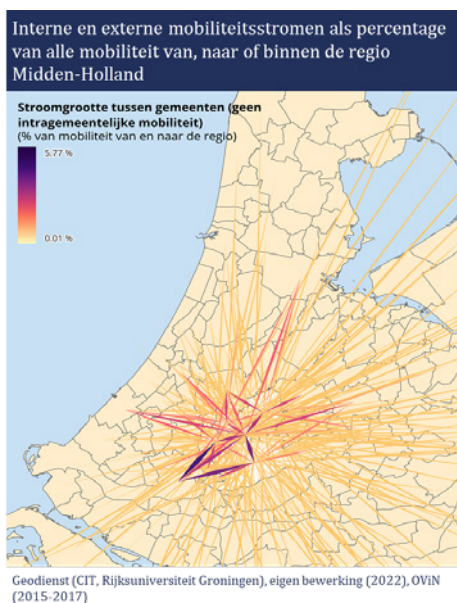
1. Techniek: Midden-Holland als het centrum van modern vakmanschap in de Randstad
2. Zorgtechnologie: ontwikkelen van toepassingen voor domotica en langer thuis wonen
3. Midden-Holland als innovatiecentrum voor bouwen in moeilijke bodemomstandigheden
4. Midden-Holland als 'best practice' in transport, logistiek en distributie.

Deze speerpunten zijn gekozen op basis van een aantal beschreven motivaties (bijvoorbeeld de mkb-maakindustrie in de regio is sterk en er wordt aangesloten bij bestaande structuren en speerpunten vanuit het beroepsonderwijs).

Hier komen ook zeven concrete projecten uit naar voren waar men in de regio mee aan de slag gaat; (i) Techniek: Midden-Holland als het centrum voor vakmanschap van de Randstad; (ii) Campus Gouda; (iii) Midden-Holland als praktijkcentrum voor bodemdaling en bouwen in moeilijke bodemomstandigheden; (iv) Zorgtechnologie; (v) Arbeidsmigranten en hun bijdrage aan Midden-Holland; (vi) Distributie en logistiek; en (vii) Begeleiden van de transformatie in de retail.

¹⁴ In de afbeelding rechts worden de verplaatsingen van inwoners binnen het BRE Midden-Holland weergegeven. De gekleurde strepen staan voor de grootte van de verkeersstroom tussen gemeenten (hoe donkerder hoe groter de stroom). De zwarte stip staat voor de stroomgrootte binnen de gemeente (des te groter des te groter is de stroom).

¹⁵ Het college werkt op lokaal niveau samen met bedrijven om stageplekken voor zijn studenten te organiseren. Het college merkte op dat het lastig was om stageplekken in de regio te organiseren, terwijl bedrijven op zoek waren naar nieuwe medewerkers. Uit deze behoefte is de samenwerking ontstaan: het college heeft vaste stageplekken tot zijn beschikking en het bedrijfsleven krijgt de kans, indien tevreden, om stagiair(e)s een vaste baan aan te bieden.



Figuur 5 Mobiliteitsstromen

Verder is door gesprekspartner opgemerkt dat het succes van het samenspel tussen de ecosystemen (nog) grotendeels valt of staat met specifieke personen en hun netwerk (*boundary spanners*). Er wordt op verschillende niveaus gesproken over *boudary spanners*, die nog vooral binnen het bestuurlijk ecosysteem actief zijn. Verder komt uit de focusgroepen naar voren dat partijen uit het ERE en MRE grote betrokkenheid tonen met samenwerking in de regio. Tegelijkertijd lijkt er vanuit deze partijen weinig capaciteit beschikbaar te worden gesteld voor de invulling van de samenwerking.

Wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert

Op onderdelen is er in Midden-Holland sprake van effectief samenspel tussen de drie ecosystemen

We constateren dat het BRE, MRE en ERE op de schaal van Midden-Holland gezamenlijk op een aantal gebieden tot directe publieke waarde komen. Hiervan worden door gesprekspartners de activiteiten van Campus Gouda en het Werkgeversservicepunt als concrete voorbeelden genoemd. Ook op bovenregionaal niveau worden goede voorbeelden genoemd, zoals de Promen-samenwerking en het Groene Hart.

Maar behalve het benoemen van een aantal vaak terugkerende voorbeelden, merken gesprekspartners ook op dat het samenspel tussen de drie ecosystemen in Midden-Holland aan slagkracht mist. Dit komt volgens de betrokkenen voort uit het feit dat de schaal van Midden-Holland voor het ERE en MRE niet gezien wordt als meest logische schaal om op te acteren. Daarom is het belangrijk om gerichte aansluiting te zoeken

rondom specifieke onderwerpen waar mogelijkheden liggen, om zo de kracht van de regio te benutten (en te faciliteren).

Het is voor economische of maatschappelijke partijen soms ook niet duidelijk wat precies onder de regio Midden-Holland wordt verstaan: er zijn veel verschillende regio's, die ook nog regelmatig overlappen. Denk hierbij aan de arbeidsregio, de energieregio, de veiligheidsregio, et cetera. Het werkt voor partners verwarrend dat de regio's waarin bestuurlijk wordt geacteerd niet altijd congruent zijn. Waar het BRE meer aansluiting wenst bij het ERE of MRE, wordt door gesprekspartners op deze onderdelen een trekkende rol vanuit het BRE verwacht.

Verklarende factoren

We zien een aantal verklarende factoren voor het al dan niet succesvolle samenspel binnen de drie ecosystemen. We onderscheiden bevorderende en (mogelijk) belemmerende factoren. Hieronder lichten we deze factoren verder toe.

Bevorderend: grote betrokkenheid vanuit partners

ERE- en MRE-partners (werkgevers, ondernemers, netwerkorganisaties in de zorg, stichtingen in het ruimtelijk domein) geven in gesprekken aan grote betrokkenheid te voelen bij de regio. Daarnaast willen deze partijen niet alleen meedenken, maar ook meedoen. Ze willen graag daar waar het logisch is een praktische bijdrage leveren aan de samenwerking op de schaal van Midden-Holland.

We zien onder meer dat dit (al) gebeurt bij het programma Verkeer en Vervoer. Bij de realisatie van verschillende projecten, zoals bij N210 Algeracorrider, wordt actief samengewerkt met stakeholders zoals andere overheden, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie. Dit geldt ook voor het programma Economie, Onderwijs, Arbeidsmarkt, en in mindere mate voor de programma's Cultuur, Ruimte en Wonen en Duurzaamheid.

Belemmerend: netwerken en samenwerkingen zijn versplinterd

Op bovenregionaal niveau zijn de gemeenten in Midden-Holland versplinterd: in de ene samenwerking zitten wel alle vijf de gemeenten, in de andere heeft maar een deel zitting. De gemeenten Gouda, Krimpenerwaard en Zuidplas zitten bijvoorbeeld in Promen, terwijl Zuidplas als enige gemeente van Midden-Holland niet in het samenwerkingsverband WSP zit. Dit is deels logisch omdat vraagstukken soms de gemeente- of regiogrenzen overstijgen en Midden-Holland niet altijd 'het juiste schaalniveau' heeft. Echter, hierdoor is het voor de

ERE- en MRE-partners soms verwarrend om te overzien hoe de regio opereert.

De eerste stappen richting publieke waardencreatie op het niveau van Midden-Holland zijn gezet. Ook valt op dat het samenspel met economische en maatschappelijke partijen in beperkte mate structureel ingebed is. Hierdoor nemen maatschappelijke en economische partijen vooral eigen initiatief om (bovenregionaal) samen te werken. We zien dit voor de huidige samenwerkingsvorm ook niet als een probleem.

2.3 Hoe verhouden draagvlak en publieke waardecreatie zich tot elkaar?

We maken voor de beantwoording van deze vraag gebruik van de inwonersenquête, de enquête die onder volksvertegenwoordigers is uitgezet, en de gesprekken.

Inwoners zijn beperkt betrokken bij 'Midden-Holland'

Inwoners van Midden-Holland voelen zich het sterkst verbonden met hun eigen stad of dorp (28%). Dat is meer dan met de buurt of de wijk (20%) en de gemeente (19%). De regio wordt hierbij door 21% van de inwoners genoemd. Wanneer er wordt doorgevraagd naar welk gebied inwoners als hun regio beschouwen, dan blijkt 55% de provincie als zijn regio te beschouwen, terwijl ruim een derde van de inwoners (38%) regio Midden-Holland als zijn regio ziet. In de categorie 'anders' noemt men veelal de regio Rotterdam/Rijnmond of het Groene Hart. De enquête onder inwoners laat verder zien dat vooral het karakteristieke landschap van Midden-Holland en in mindere mate de saamhorigheid en verbondenheid bijdragen aan de identiteit van de regio.

Ook in de gesprekken komt naar voren dat inwoners op afstand staan van de regio Midden-Holland. De regio lijkt daarmee meer een bestuurlijk vehikel te zijn. Volgens gesprekspartners is dat op dit moment ook geen probleem. Bij verdere samenwerking kan het wenselijk zijn of worden om een gedeeld verhaal van Midden-Holland ook richting inwoners te communiceren, bijvoorbeeld om legitimiteit voor (intensievere) regionale inrichting te borgen. Verder is opvallend dat in de gesprekken de identiteit van inwoners en de bestuurscultuur in de regio minder ter sprake komt als zijnde van invloed op de samenwerking, dan in andere BRE-regio's, hetgeen mogelijk juist iets zegt over de identiteit van de inwoners in de regio ('doe maar gewoon').

Volksvertegenwoordigers zien het belang van regionale samenwerking

Uit de enquête onder volksvertegenwoordigers blijkt dat een ruime meerderheid van de Midden-Hollandse volksvertegenwoordigers (79%) vindt dat de regio (inwoners en ondernemers) beter af is door de regionale samenwerking. Volksvertegenwoordigers zeggen hierover dat de samenwerking helpt om tot resultaten te komen, aangezien gemeenten afzonderlijk te klein zijn om (alle) complexe taken die ze van het Rijk krijgen uit te voeren: 'daardoor kunnen we ook niet zonder elkaar'. Vanuit de raden zien we een wens tot samenwerking, maar ook de wens om meer aandacht voor de randvoorwaarden hierbij (zoals communicatie). Regionale ambities sluiten volgens de volksvertegenwoordigers over het algemeen goed aan bij de ambities van de eigen gemeente (53%) (24% is het hier mee oneens). Volksvertegenwoordigers zijn het minder eens over de mate waarin de ambities in de regio worden gerealiseerd. 24% vindt dat dit niet gebeurt, tegenover 43% die zich hier positief over uitspreekt. Ook geeft slechts 17% aan dat de regio beter presteert dan buurregio's.

Deze uitkomsten laten zien dat er geloof is in regionale samenwerking, maar dat tegelijkertijd volgens de volksvertegenwoordigers meer resultaten op dit vlak geboekt kunnen worden. Er lijkt echter zeker draagvlak te bestaan voor regionale samenwerking.

Er wordt actief gewerkt aan verbinding tussen de gemeenteraden

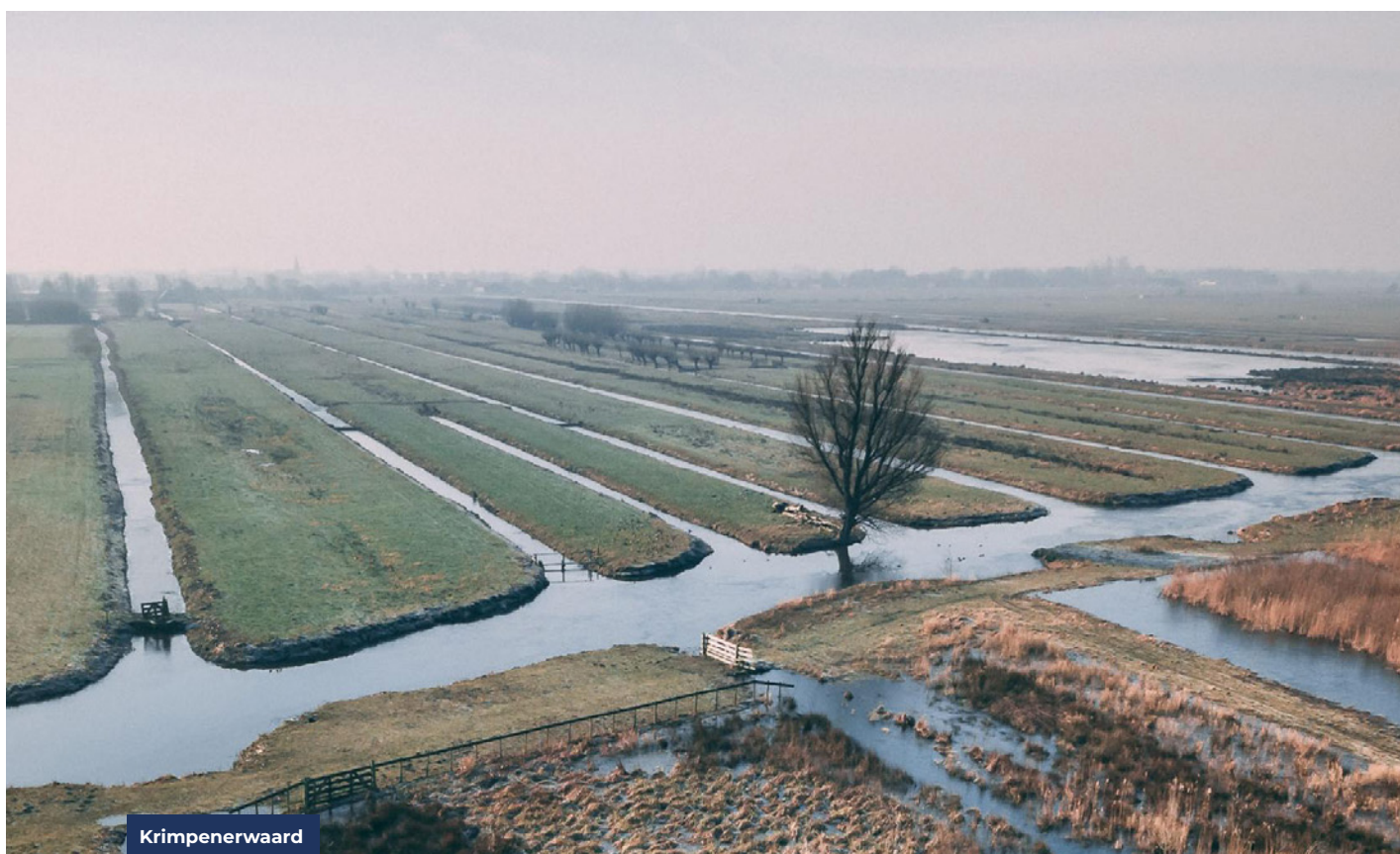
Het valt op dat de regio actief werkt aan afstemming tussen de griffiers(kring) en gemeenteraden. Zo is er (informeel) een regiogriffier en een klankbordgroep ingesteld, gericht op regionale zaken. De raden hebben vertegenwoordigers in deze klankbordgroep zitten om de gemeente in de regio te vertegenwoordigen. Andersom functioneren deze vertegenwoordigers als ambassadeurs van de regionale samenwerking in de eigen raden (zij worden ook wel als de 'believers' getypeerd). Met de klankbordgroep wordt gewaarborgd dat alle raden gelijk geïnformeerd worden en processen voor de samenwerking opgelijnd zijn. Daarnaast wordt een aantal maal per jaar een uitgebreide nieuwsbrief voor raads- en commissieleden van gemeenteraden in Midden-Holland opgesteld ter illustratie van het werk van de netwerksamenwerking. Deze klankbordgroep zorgt voor een grotere betrokkenheid van de lokale raden bij de regio en begrip voor het belang van regionale samenwerking. Dit is belangrijk om legitimiteit en draagvlak voor de regio Midden-Holland/ het BRE/ regionale samenwerking te borgen.

Betrokkenen geven in de gesprekken aan dat er vanuit de raden in het algemeen in groeiende mate steun lijkt te zijn voor regionale samenwerking. In de gesprekken wordt verder meer aandacht gevraagd voor het delen van successen en het stimuleren van eigenaarschap voor de regio in de raden – ook vanuit de bestuurders. Het is belangrijk om hierbij constant de motivering voor samenwerking (*het waarom*) te benadrukken.

Bestuurlijk en ambtelijk is er veel draagvlak voor de samenwerking

Uit de diverse gesprekken blijkt dat bestuurders en ambtenaren overwegend positief zijn over de samenwerking op de schaal van Midden-Holland. Na een periode van herindelingsperikelen en personele wisselingen is er rust en ruimte ontstaan, om samen te bouwen aan resultaten. Volgens gesprekspartners is er sprake van een gelijkwaardige samenwerking, waar het belang van alle partijen mee gediend is. Dit blijft echter wel aandacht en afstemming vragen – ook op bestuurlijk niveau. Door kleine resultaten te boeken groeit het onderling vertrouwen. Hieraan draagt de schaal van de regio bij: door het relatief kleine aantal gemeente leren *counterparts* bij gemeenten elkaar in Midden-Holland makkelijker kennen.

Ten slotte valt óók op dat de mening van de gesprekspartners over ‘waar het heen moet’ met de regionale samenwerking verschilt. Daarbij zijn geen grote tegenstellingen aangetroffen: alle gesprekspartners zijn van mening dat de regio door moet gaan met de samenwerking en dat men met de goede dingen bezig is. Er wordt wel anders gedacht over de wijze waarop de samenwerking voortgezet moet worden. Dit vraagt verdere uitwerking, waarop we verdiepend ingaan bij de beschrijving van het handelingsperspectief, in hoofdstuk 4.



Krimpenerwaard



Schoonhoven

HOOFDSTUK 3

Conclusie

Hoe succesvol is het BRE Midden-Holland in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol?



De hoofdvraag van het onderzoek in BRE Midden-Holland luidt: Hoe succesvol is het BRE Midden-Holland in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd? In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van deze vraag beantwoord, de aanbevelingen volgen in hoofdstuk 4.

Het algemene beeld

De regio Midden-Holland kenmerkt zich door de ligging, in de tuin van de Randstad, te midden van Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. Ondanks de stedelijke omgeving, is de regio zelf een gebied van geografische uitersten: met uitgestrekte weilanden en polders, maar ook stedelijke gebieden met bijkomende voorzieningen. De regio kent veel natuur- en recreatiemogelijkheden. Verder geldt voor de regio dat ze te maken heeft met bodemdaling door de veengrond, wat zowel uitdagingen (verzakking) als kansen biedt. Het gebied heeft een uitgebreide gemeenschappelijke cultuur én historie, waarin al voor lange tijd (zeker vijftig jaar) wordt samengewerkt tussen de betreffende kernen/gemeenten. De regio kent dan ook een grote gemeenschapszin, waarbij veel maatschappelijke activiteiten ontplooid worden en bedrijven zeer lokaal geworteld zijn.

Wanneer we kijken naar het niveau van brede welvaart in de regio, dan valt op dat Midden-Holland over vrijwel de gehele linie hoger scoort dan het landelijk gemiddelde. De regio staat er goed voor, zowel economisch als op het gebied van de arbeidsmarkt, de tevredenheid met de vrije tijd, en de scores qua milieu, gezondheid en veiligheid.

Wanneer we vervolgens verder inzoomen op de publieke waardecreatie in Midden-Holland, blijkt uit onze analyse dat het BRE op de schaal van Midden-Holland over het algemeen succesvol is in het realiseren van indirecte publieke waarde. Er wordt naar tevredenheid samengewerkt door gemeenten, waarbij met name strategische afstemming in de regio op een aantal geselecteerde thema's goed lukt. Verder blijkt ook dat de regio wanneer nodig aansluiting zoekt (of lobbyt) bij andere, grotere samenwerkingsverbanden.

Het lukt het BRE, op de schaal van Midden-Holland, minder goed om de regionale plannen in directe publieke waardecreatie voor inwoners om te zetten. De realisatiekracht blijft achter. Hiervoor zien we oorzaken in de uitvoeringscapaciteit (of eigenlijk het gebrek hieraan) en in de manier waarop de netwerksamenwerking georganiseerd is (met een focus op

een breed aantal onderwerpen en het maken van plannen – in plaats van te kiezen voor een kleiner aantal gerichte projecten).

In het onderzoek komt een aantal specifieke opgaven naar voren als zijnde belangrijk om op regionale schaal op in te (blijven) zetten en tot directe publieke waardecreatie te komen.

- **Het organiseren van gezonde groei van de regio.**

De groei van het aantal huishoudens ligt flink boven het landelijk gemiddelde, waarbij ook de groene druk hoog is. Waar veel gemeenten juist een tegenovergestelde beweging zien, vraagt dit in Midden-Holland om een gezamenlijke ontwikkeling en coördinatie van de woningvoorraad. Hierbij is het belangrijk om aandacht te houden voor voldoende ontsluiting van de regio ten opzichte van (stedelijke) voorzieningen en werklocaties. De regio biedt het juiste schaalniveau voor zowel afstemming over de strategische positionering en lobby vanuit de regio als voor meer uitvoeringsgerichte onderdelen hiervan (wegens benodigde specialistische kennis). Hiervoor zijn in de regio reeds veel zeer concrete projecten beschreven.

- **Behoud van het landschap en de omgang met bodemdaling.**

De regio Midden-Holland staat voor een uniek en waardevol landschap. Het behouden van deze kwaliteit, zowel in de steden als in de landelijke gebieden, vraagt om een gezamenlijke aanpak. Daarbij is ook bodemdaling (als gevolg van veenafbraak en zetting) een belangrijke opgave van waaruit Midden-Holland in bovenregionaal verband een belangrijke rol kan spelen. Op het gebied van bodemdaling kan de regio volgens ons juist een trekkersrol (blijven) vervullen in een bovenregionaal vraagstuk.

- **Aansluiting tussen het sociaal domein en tussen onderwijs en de arbeidsmarkt.**

De regio werkt samen binnen het sociaal domein en weet op deze wijze efficiëntiewinsten te boeken. Midden-Holland heeft ten slotte een specifieke bedrijvensector, met veel mkb-spelers, maakindustrie, en waarin veel vraag is naar praktisch opgeleiden. Door als regio in te zetten op dit onderwerp kan gezamenlijk effectiever beleid gevormd en gevoerd worden.



Verklarende factoren

Het samenspel in Midden-Holland leidt tot publieke waarde voor de regio. De publieke waardencreatie op de schaal van Midden-Holland vindt plaats vanuit de netwerksamenwerking Midden-Holland en binnen de bredere context van binnen- en bovenregionale samenwerking.

De **netwerksamenwerking in Midden-Holland is daarbij het dominante schaalniveau** waarop (van overheidswege) op de schaal van Midden-Holland publieke waarde wordt gecreëerd. Daarmee is dit ook de centrale pijler in onze analyse. De gemeenten werken binnen deze netwerksamenwerking in bestuurlijke tafels samen aan opgaven. Dit zorgt voor goede afstemming op beleid tussen gemeenten en op coördinatie van een aantal regionale opgaven. De samenwerking in Midden-Holland is hiermee de afgelopen jaren gegroeid en helder gekaderd. Op dit schaalniveau worden opgaven opgepakt die belangrijk zijn voor 'de regio' en is er afstemming over de uitvoering als strategische afstemming. Uit onze analyse blijkt verder dat de bestuurlijke samenwerking binnen dit kader leidend is – de verbindingen met het economisch en maatschappelijk ecosysteem zijn nog beperkt maar worden hierdoor wel positief beïnvloed.¹⁶

Belangrijke **bevorderende factoren** voor de samenwerking in de context van Midden-Holland zijn:

- **Gelijke gerichtheid van bestuurders.** We zien dat de sfeer tussen bestuurders in de regio goed is en dat zij over een zekere gelijke gerichtheid beschikken inzake regionale opgaven. Ondanks de verschillende uitgangspunten en kenmerken van de gemeenten zien zij het belang van regionale samenwerking – hetgeen zorgt voor een positief discours en vruchtbare voedingsbodem voor de samenwerking. Hierbij helpt het dat het BRE een overzichtelijk aantal gemeenten kent en dat er korte lijnen tussen de bestuurders bestaan.
- **De samenwerking is flexibel en is zo goed aan te sluiten op de inhoudelijke behoefte van opgaven.** Doordat de bestuurlijke tafels elk rondom inhoudelijke opgaven zijn gebouwd en betrokkenen zicht hebben op deze opgaven lukt het goed om de wijze van samenwerking hier op aan te sluiten. Zo wordt afhankelijk van de

opgave bijvoorbeeld meer gestreefd naar aansluiting bij het ERE/MRE (bijvoorbeeld bij de tafel *Economie, onderwijs en arbeidsmarkt*) of juist meer naar afstemming ten behoeve van lobby in bovenregionale verbanden (bijvoorbeeld bij de tafel *Ruimte en wonen*). Op deze manier blijft het goed mogelijk om de samenwerking daar in te zetten waar deze het meest nodig is.

- **Stapsgewijze doorontwikkeling van samenwerking in de regio.** Na een eerdere periode van grote veranderingen en herindelingen is er nu een meer gebalanceerde periode ontstaan van samenwerking. We zien dat de gemeenten de samenwerking stapje voor stapje aanscherpen. In de regio moeten zaken zich eerst bewijzen, voordat hier meer op ingezet wordt: dit geldt ook voor de regionale samenwerking. Op deze manier groeit de samenwerking (en het vertrouwen hierin) organisch en gestaag. Dit zorgt voor een stevige basis van de samenwerking, waar alle partijen samen achter kunnen staan.
- **Een voor allen en allen voor een.** De gemeenten in Midden-Holland worden omgeven door grotere steden, regio's en samenwerkingsverbanden (denk bijvoorbeeld aan de Metropoolregio Den Haag of de Economic Board Zuid-Holland). Om gehoord te blijven worden en zowel het regionaal als gemeentelijk belang naar voren te brengen, helpt het de gemeenten in de regio om samen te werken. Dit geldt als een extra motivatie voor de samenwerking.

Daarnaast zien we de volgende **belemmerende factoren** voor de samenwerking in Midden-Holland:

- **Het is voor ERE- en MRE-partners niet duidelijk wat zij aan de regio Midden-Holland 'hebben'.** De regionale samenwerking in Midden-Holland is vooral een bestuurlijk construct waarbinnen strategische afstemming plaatsvindt. Hiermee is de regio echter volgens velen van buiten het BRE 'in zichzelf gekeerd'. Uit gesprekken blijkt dat het voor MRE- en ERE-partners daardoor vaak onduidelijk is waar de regio voor staat.¹⁷ Doordat gemeenten daarnaast in allerlei andere verbanden en wisselende samenstellingen optrekken¹⁸, verliezen deze partijen het regionale overzicht. Dit werkt belemmerend wanneer opgaven vragen om samenwerking met het ERE en MRE (bijvoorbeeld wanneer het de arbeidsmarkt of het sociaal domein betreft. Dit geldt minder voor bijvoorbeeld ruimtelijke vraagstukken).

¹⁶ Daarnaast wordt natuurlijk ook op andere niveaus publieke waarde gecreëerd voor de regio Midden-Holland. Dit alles in 'multischaligheid', waarbij bestuurslagen en samenwerkingen op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en bovenregionaal) met elkaar verweven zijn - en waarbij publieke waarde de uitkomst is van de (interactie tussen) processen op elk van die niveaus. Dan gaat het bijvoorbeeld om samenwerkingen met individuele gemeenten of in bovenregionale samenwerkingsverbanden.

¹⁷ We zien verschillende visiedocumenten waar deze visie wel (deels) beschreven staat. Bijvoorbeeld in De kracht van Midden-Holland: Regio van verbinding (2019) en in Midden-Holland: De regio midden in de Randstad (2021).

¹⁸ Zie voor voorbeelden ook paragraaf 2.2.

- **Beperkte uitvoeringskracht voor regionale opgaven.**

De ontwikkeling van beleid, bijkomende besluitvorming, de uitvoering en het evalueren en bijsturen hiervan vergen capaciteit en middelen. We zien dat er sprake is van beperkte uitvoeringskracht in de gemeenten en beperkte bundeling van capaciteit, voor de regionale opgaven. Tegelijkertijd is de scope van de regionale samenwerking vrij breed en wordt voor veel opgaven beleid afgestemd. Dit zorgt ervoor dat er minder aandacht uitgaat naar de uitvoering van dit beleid – evenals het evalueren en bijsturen hiervan. Zeker bij samenwerking bij niet-verplichte opgaven/thema's kan dit het realiseren van publieke waarde in de weg staan. Hier ontstaat het risico van de 'lege huls': waarbij veel uitvoering van beleid op papier staat maar daar eigenlijk in de praktijk weinig van terecht komt.

- **Voorzichtigheid.** De andere kant van de medaille van 'stapsgewijze doorontwikkeling van samenwerking in de regio' is dat het voorzichtig verkennen van samenwerking tot trage vooruitgang leidt. In de regio wordt sinds 2016 in de huidige vorm samengewerkt. Dit voorzichtige verkennen zit volgens sommigen ook in de regionale bestuurscultuur. Grotere stappen vooruit vragen echter soms om bestuurlijk leiderschap door voor de samenwerking te gaan staan en om het nemen van risico's.



Bodegraven

HOOFDSTUK 4

Uitzicht: handelingsperspectief

Dit hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande bevindingen en analyses, onze aanbevelingen voor een verbeterde werking *van de regio als geheel*. In de volgende aanbevelingen gaan wij daarmee in **op deelvragen 11, 12 en 13**, die inspelen op de verbetermogelijkheden door en binnen het BRE en op het samenspel tussen het BRE, MRE en ERE. Hier wordt een handelingsperspectief voor met name het BRE gepresenteerd.



We schetsen handelingsperspectief door beantwoording van de deelvragen 11, 12 en 13. Deze luiden als volgt:

- Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waarde creatie?
- Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?
- Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?

Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook het maatschappelijk en economisch ecosysteem.

4.1 De waarde van regionale samenwerking in Midden-Holland

We zien in de analyse verschillende aanknopingspunten voor regionale samenwerking op de schaal van Midden-Holland. De volgende redenen hiervoor komen als hoofdpunten uit de analyse naar boven en vormen daarmee de basis voor het vanaf paragraaf 4.2 beschreven handelingsperspectief.

1. **Steeds meer opgaven in Midden-Holland vragen om gemeentegrensoverstijgende (en integrale) strategische afstemming en lobby.** Opgaven houden zich steeds minder aan gemeentegrenzen. Om op de lange termijn publieke waarde te blijven creëren is het daarom nodig om voor opgaven op de schaal van Midden-Holland in breder verband af te stemmen welke richting men samen opgaat. Dit is onder andere relevant doordat verschillende lokale, regionale en bovenregionale agenda's op elkaar ingrijpen. Dit zien we bijvoorbeeld veel bij de opgaven aan de tafels Ruimte en Wonen, Verkeer en vervoer & Duurzaamheid.
2. **Regelmatig is specialistische kennis en afstemming over de uitvoering op regionale schaal van meerwaarde.** Met het complexer worden van opgaven helpt het gemeenten om specialistische kennis en uitvoeringskracht soms te bundelen. In Midden-Holland gebeurt dit bijvoorbeeld rondom het sociaal domein (op het gebied van inkoop in *Netwerk Sociaal domein Midden-Holland*) en bij ruimtelijke opgaven.
3. **Voor beleidsterreinen met veel raakvlakken met het ERE en MRE is Midden-Holland soms de juiste schaal.** Grotere bedrijven en organisaties uit de regio werken vaak niet in één gemeente maar in een regio.

Om effectief samen te werken met deze partijen is het schaalniveau van Midden-Holland soms de juiste om deze samenwerking voor te organiseren. In andere gevallen kan vanuit Midden-Holland juist aansluiting bij andere schaalniveaus voor het ERE en MRE georganiseerd worden. In Midden-Holland wordt dit onder meer vormgegeven in de *triple helix-samenwerking* die valt onder de bestuurlijke tafel Economie, onderwijs en arbeidsmarkt (onder meer met de ondernemersverenigingen en onderwijsinstellingen).

4. **En aanvullend kan samenwerking op de schaal van Midden-Holland volgens gesprekspartners – en volgens ons – zorgen voor minder vrijblijvendheid op het gebied van de inzet van capaciteit voor het samenwerken aan regionale opgaven. Dit kan zorgen voor meer directe publieke waardecreatie in de regio.**

Er zijn dus diverse argumenten voor het bewerkstelligen van verdere regionale samenwerking in Midden-Holland. De intensiteit hiervan is vervolgens ook een bestuurlijke en politieke afweging. In de beschrijving van het handelingsperspectief (vanaf paragraaf 4.2) geven wij op basis van onze analyse aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de samenwerking op de schaal van de regio Midden-Holland.

4.2 Het hoe

Er gaat al veel goed in de samenwerking op de schaal van Midden-Holland. Om de samenwerking te verbeteren zien wij de volgende aandachtspunten:

- **Richten** | Het richten van de samenwerking met het *Verhaal van Midden-Holland*.
- **Inrichten** | Omgaan met het kantelpunt voor de inrichting van verdere samenwerking
- **Verrichten** | Overige aandachtspunten voor de Midden-Hollandse samenwerking

Het richten van de samenwerking met het Verhaal van Midden-Holland

In Midden-Holland zijn al verschillende strategische agenda's, lobbydocumenten en inhoudelijke beleidsagenda's opgesteld. Daarmee ligt er een stevige inhoudelijke basis voor de samenwerking. Om de samenwerking op de langere termijn te richten (en een stip op de horizon te plaatsen), helpt het volgens ons om gezamenlijk een '**gemeenschappelijk Verhaal van Midden-Holland**' op te stellen. Dit verhaal zien wij als 'de strategie achter de samenwerking'. Het is volgens ons belangrijk



om te beschrijven *waarom* de gemeenten samenwerken op de schaal van Midden-Holland en *hoe de samenwerking zich tot andere samenwerkingen verhoudt*.

Dit helpt om intern (bij het maken van keuzes over samenwerking/projecten) en extern (bijvoorbeeld richting de provincie en buurgemeenten) als regio één verhaal te hebben en zich hier aan te houden. Dit verhaal kan de samenwerking meer borgen, ook op momenten waarop er mogelijk meer druk op de samenwerking komt te staan, bijvoorbeeld door de vraagstukken over schaarste die op regio's afkomen of wanneer er wisselingen zijn van bestuurders die bepalend zijn voor de samenwerking.

Dit Verhaal is wat ons betreft geen nieuw uitvoerig agendapunt, opgesteld door een adviesbureau, maar juist een kort document waarin de kern van de samenwerking beschreven staat en is opgesteld door bestuurders en ambtenaren die deelnemen aan de netwerksamenwerking.¹⁹

Een **Verhaal van Midden-Holland** vraagt in ieder geval aandacht voor de volgende onderdelen:

- **Waarom werken wij samen en wat hebben we bereikt?** Door 'het waarom' van de samenwerking te beschrijven en een aantal van de successen te delen (om te delen) wordt de kern van de samenwerking duidelijk(er) voor de deelnemers.
- **Inhoudelijke basis.** De inhoud moet vervolgens leidend zijn voor de keuzes over opgaven die op de schaal van Midden-Holland worden opgepakt. De basis voor dit onderdeel staat vast; de beschreven ambities op het gebied van groei, bereikbaarheid en economische vitaliteit. Daarbij is het belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor de overeenkomsten (onder andere de cultuur) en onderlinge verschillen (zoals tussen stad en platteland en de relatief grote verschillen in politieke samenstelling in de gemeenten) in de regio. Op dit vlak is door de regio al veel werk verzet.²⁰ Relevante onderwerpen zijn bijvoorbeeld mobiliteit, woningbouw en de samenwerking in het ruimtelijk domein. Hoewel de maatschappelijke urgentie op dit moment minder lijkt, vraagt het waarborgen van de brede welvaart in de regio doorlopend om actie op dit soort thema's. Het is belangrijk om deze urgentie in dit Verhaal duidelijk te beschrijven.

- **De verhouding tot de anderen.** Verder helpt het de verhouding tot de anderen te expliciteren voor de interne en externe betekenisgeving aan de regio. Daarbij gaat het zowel om de verhouding tot andere bestuurlijke partijen of verbanden (provincie, AGW, MRDH, MRA, Holland-Rijnland, Hollands-Midden, et cetera) als om de rol van het ERE, MRE en inwoners. Ook voor de provincie is het van belang dat het helder is waar de regio samen in optrekt, en waarin niet. De betrokkenheid van het ERE en MRE en van inwoners bij de regionale samenwerking, is nu nog beperkt. Volgens ons vraagt een (intensievere) samenwerking waarin strategisch wordt afgestemd over de (langetermijn) strategie in de regio om meer betrokkenheid van deze partijen (en een bewuste strategie op dit onderdeel).
- **Een verhaal van de regio.** Om er tot slot een verhaal van de regio van te maken, is het wat ons betreft belangrijk om dit beknopte Verhaal regionaal gedragen te maken, door input te verzamelen bij de raden en het eindresultaat aan hen voor te leggen.

Wat staat hierover in andere rapporten vermeld?

ROB: Droomland of Niemandland (2021)

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft in zijn rapport Droomland of Niemandland (2021) als eerste advies het volgende mee: begin bij de inhoud.

'Er is nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Alle reden om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.'

Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020)

De studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen kwam eind 2020 met oplossingsrichtingen om de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid te versterken. De studiegroep pleit onder meer voor (1) meer opgavegericht samen te werken (in plaats van sectoraal), en (2) versterking van regie op maatschappelijke opgaven: 'Door de veelheid aan partijen die is betrokken bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter wel dat partijen bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren.'

¹⁹ Voor elke regio past hierbij een eigen vorm, naar gelang de context en behoefte. Ter inspiratie kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de opgestelde samenwerkingsagenda's in andere regio's, zoals die van Zuid-Limburg (inclusief achterliggende actieplannen en eventueel de Novistartagenda) en de samenwerkingsagenda van Noordoost-Brabant.

²⁰ Met het opstellen van de samenwerkingsagenda en het 'lobbydocument' Midden-Holland: De regio midden in de Randstad (2021). Maar het kan ook zinvol zijn om bijvoorbeeld het eerdere visiedocument gericht op 'de Nieuwe Regio' en de destijds geformuleerde zeven kernwaarden er nog eens bij te pakken.



Omgaan met het kantelpunt voor de inrichting van verdere samenwerking

Er wordt nu circa zes jaar in een netwerkconstructie gewerkt en in deze periode zijn positieve resultaten behaald. Hierbij gaat het zoals beschreven vooral om indirecte publieke waarde (in de vorm van beleidsplannen, strategieën, et cetera). Er wordt op regionale schaal beperkte directe publieke waarde gecreëerd. Hierdoor is er het reële risico van 'de lege huls', waarbij de regio Midden-Holland op papier meer omvat dan in de praktijk en nog niet tot directe publieke waarde komt. Dit ondermijnt op termijn het draagvlak voor de samenwerking.

Volgens ons (en gesprekspartners) staat de regio nu op **een kantelpunt**:

(1) Enerzijds is er duidelijk ruimte voor meer samenwerking. Midden-Holland is de eerste jaren in de netwerksamenwerking bezig geweest met het opstellen van plannen en het op orde brengen van de regionale samenwerking. We zien dat dit inmiddels tot vertrouwen in de regio heeft geleid, en een samenwerking waarvoor de randvoorwaarden²¹ op orde zijn. Door meer in te zetten op coördinatie, de uitvoering van regionale plannen, het monitoren van uitkomsten en het bijsturen van deze richting is het volgens ons mogelijk om nu door te pakken en tot meer publieke waarderealisatie te komen. Daarmee wordt Midden-Holland minder een (zoals door verschillende gesprekspartners getypeerde) 'naar binnen gekeerde regio', en kan de blik meer naar buiten worden gericht. Op basis van onze analyse bevelen wij aan om hierop in te zetten.

(2) Anderzijds kan er doorgegaan worden op dezelfde voet. Dit vraagt volgens ons wel om het tegen het licht houden van de grote hoeveelheid aan regionale onderwerpen en projecten (of om bewust de keuze voor minder directe publieke waardencreatie voor lief te nemen, maar dit dan ook op die manier te communiceren). Naar onze mening is dit echter onvoldoende om op lange termijn als regio grote opgaven aan te kunnen en de eigen belangen bovenregionaal voldoende te kunnen behartigen.

Op basis van de inhoudelijke opgaven, georganiseerde randvoorwaarden, het draagvlak voor samenwerking (alle in de regio) is het volgens ons nú het moment om met aanvullende capaciteit te streven naar meer samenwerking in de regio.

Daarvoor beschrijven we eerst een variant waarin de huidige samenwerking wordt geoptimaliseerd en daarna een variant die de samenwerking naar een hoger plan wil trekken.

Variant 1. *Het verder optimaliseren van de samenwerking in Midden-Holland*

Een eerste meer voorzichtige optie is om als regio binnen de huidige structuur te experimenteren met **meer uitvoeringscapaciteit en strategische lobbykracht** voor regionale opgaven. In dit geval bevelen we aan om te 'oefenen' met uitvoeringscapaciteit binnen de netwerksamenwerking, door een aantal medewerkers van de verschillende gemeenten hier (deels) voor vrij te maken en om dan met een aantal concrete projecten aan de slag te gaan. De programmacoördinatoren zijn de aangewezen personen om hier gezamenlijk een aantal (drie tot vijf) projecten voor aan te dragen. Wij raden daarbij aan te kiezen voor een aantal concrete projecten waar op korte termijn ook resultaten op te boeken is én waarvoor een gemeenschappelijk belang geldt voor de gemeenten. Daarnaast is het volgens ons goed om ook meer strategische lobbykracht te organiseren, over de opgaven heen. Dit vraagt om (aanvullende) capaciteit van een aantal stevige strategische medewerkers, dat zich dan deels bezighoudt met het verder optimaliseren van de huidige samenwerking en zich deels inzet voor lobbyactiviteiten voor de opgaven van de regio Midden-Hollands (en bijvoorbeeld onderzoekt wat de mogelijkheden zijn rondom externe financiering van projecten). Op deze manier wordt het fundament van de Midden-Hollandse samenwerking verstevigd.

Deze geïntensiveerde samenwerking kan vervolgens na één tot twee jaar geëvalueerd worden, waarna een definitief besluit genomen kan worden door de deelnemende gemeenten over eventuele structurele verdere versterking van de regionale capaciteit.

Variant 2. *Het bundelen van dedicated medewerkers op de schaal van Midden-Holland*

Een tweede optie is om als regio binnen de GR Midden-Holland gezamenlijk een aantal **dedicated medewerkers** in dienst te nemen, met de opdracht om de regionale samenwerking over een tijdsperiode van circa drie tot vijf jaar verder te brengen. In dit geval wordt de regionale samenwerking voortgezet in de vorm van een (klein) regiobureau. Daarbij wordt net als binnen variant 1 gefocust op 'uitvoerders en strategen'. Het voordeel van deze variant is dat capaciteit voor regionale opgaven beter geborgd is. Hierbij kunnen per tafel een aantal projecten op de schaal van de regio worden gekozen en uitgevoerd en voor deze selectie van projecten kunnen de huidige strategieën/plannen als basis dienen.

²¹ Ten eerste is er volgens gesprekspartners breed sprake van onderling vertrouwen/verbinding tussen bestuurders en ambtenaren, ten tweede is er sprake van 'een gelijke gerichtheid' in de regionale samenwerking en zien gemeenten het regionale belang vaak als het eigen belang, en ten derde zijn de voorbije jaren binnen de tafels diverse inhoudelijke doelen benoemd en strategieën opgesteld waarop de gemeenten stappen kunnen gaan zetten (de richting is bepaald).



Voor dit kleine regiobureau zijn medewerkers met verschillende rollen/expertises nodig, aangezien projecten ook verschillende fasen doorlopen. Dit vraagt bijvoorbeeld om expertise op het gebied van (i) strategische coördinatie (c.q. de programmacoördinatoren), (ii) de uitvoering van concrete projecten (c.q. *machers*/projectmanagers), en (iii) evaluatie (c.q. onderzoekers). Deze medewerkers kunnen 'over de tafels heen' werken om integraliteit te waarborgen.

Voor de huidige juridische vorm van samenwerken in Midden-Holland (openbaar lichaam) geldt dat men op eigen naam en voor eigen rekening privaatrechtelijke rechtshandeling kan verrichten, en daarmee dus ook personeel kan aannemen. Binnen het huidige juridische construct is het dus mogelijk om beide varianten uit te voeren. Indien de GR Midden-Holland een aantal dedicated medewerkers in dienst neemt, is het verstandig om hier aanvullende afspraken over te maken en deze vast te leggen.

Het Verhaal van Midden-Holland kan bij beide varianten leiden tot een (beknopte) uitvoeringsagenda waarin ook de benodigde capaciteit en middelen worden uitgewerkt.

Het inrichten van verdere samenwerking vraagt om het bestuurlijk uitdragen en financiële aandacht

De samenwerking is de voorbije jaren organisch gegroeid tot en geconsolideerd in de huidige vorm. Wanneer deze samenwerking verder geïntensiveerd wordt, betekent dit dus dat er meer strategiebepaling en keuzes op regionaal niveau gemaakt worden. Dit vraagt volgens ons meer aandacht voor het meenemen van partners (maatschappelijke en economische partijen, maar ook bijvoorbeeld buurgemeenten) en de gemeenteraden (en inwoners). Hiervoor is het rondom de inrichting van de verdere samenwerking van belang om in dit proces de importantie en de bedoeling van de samenwerking van de regio Midden-Holland **bestuurlijk uit te dragen** richting al deze partijen. Hierbij helpt het volgens ons om meer dan nu te streven naar het uitdragen van de successen in de regio en daarbij de mooie voorbeelden te delen en te vieren. Dit vraagt om minder voorzichtigheid en om het meer 'voor elkaar kiezen' en om bestuurlijke moed. We zien op dit vlak ook al een positieve ontwikkeling hiertoe in de afgelopen jaren.

Ten tweede vraagt de inrichting van verdere samenwerking ook om aandacht voor de borging van de **financiering**. Op de langere termijn is er behoefte aan een structurele financiering, die vanuit de deelnemende gemeenten opgebracht moet worden. Hierbij helpt het wanneer de samenwerking op basis van evaluaties en *evidence based policy-making* successen en

resultaten kan laten zien.²² Op de kortere termijn is er budget benodigd om een aantal medewerkers (deels) vrij te maken voor regionale projecten of om medewerkers aan te nemen.

Hiervoor kan bijvoorbeeld gekeken worden naar externe financiering voor een aantal specifieke projecten, zoals naar een Regiodeal-aanvraag. In Regio Deals werken regionale partijen en het Rijk samen als partners om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers (met andere woorden, de brede welvaart) te vergroten.²³ Het werken aan concrete projecten die de brede welvaart verbeteren, past goed binnen deze scope en daarbij helpt het dat de randvoorwaarden voor regionale samenwerking in de regio goed op orde zijn. Dit moet verder verkend worden in afstemming met de provincie Zuid-Holland.

Strategische samenwerking in Nederland

In Nederland wordt in tal van regio's samengewerkt rond een strategische agenda. Voorbeelden daarvan zijn de Regio Zwolle, Metropoolregio Eindhoven, Metropoolregio Amsterdam, Rivierenland en de Achterhoek.

Deze samenwerkingen hebben uiteenlopende juridische vormen. De juridische vorm is ook beperkt van belang, noch voor de resultaten, noch voor de legitimiteit. Wij zien in andere regio's dat zo lang gemeenteraden, maatschappelijke partners en economische partners maar op een goede manier bij de samenwerking worden betrokken, de brede legitimiteit is geborgd.

Deze strategische samenwerkingen hebben vergelijkbare kenmerken:

- Er is doorgaans sprake van een construct met een geleed bestuur (hoewel dit vaak niet zo wordt genoemd).
- Er wordt gewerkt vanuit een inhoudelijke agenda.
- Er is sprake van een verbinding met het maatschappelijk en economisch ecosysteem.
- Eden (klein) regiobureau.
- Er zijn hulpstructuren georganiseerd om de gemeenteraden bij de samenwerking te betrekken (van regioraden tot gezamenlijke agendacommissies, tot regiotours).

²² De financiering van de netwerksamenwerking gebeurt op dit moment via bijdragen van de deelnemende gemeenten en deze bijdrage varieert van € 60.000 tot € 130.000 per gemeente (2021).

²³ Het afwegingskader van een Regiodeal telt vier aspecten: opgave, aanpak, financiën en organisatie. De randvoorwaarden die in Midden-Holland staan bieden kansen voor een dergelijke aanvraag.



Overige aandachtspunten voor de samenwerking binnen de regio Midden-Holland

Voor de verdere uitvoering van de samenwerking binnen de regio Midden-Holland zien we, ongeacht de gekozen richting en inrichting, nog een aantal aandachtspunten dat de samenwerking kan versterken. Dit zijn de volgende aandachtspunten:

- Het verder professionaliseren van de uitvoering van de samenwerking.
- Het verbinden van de samenwerking met andere ecosystemen (ERE/MRE).
- Het borgen van de legitimiteit van de samenwerking in gemeenteraden.

Het verder professionaliseren van de uitvoering van de samenwerking

Op de schaal van Midden-Holland kan meer aandacht worden besteed aan het in beeld brengen van resultaten, het evalueren van activiteiten en het bijsturen van beleid. Dit alles begint met het SMART-maken van doelstellingen, waardoor voortgang in beeld gebracht kan worden. In de eerdere evaluatie uit 2017 van de samenwerking binnen de regio Midden-Hollandse bleek dit beperkt te gebeuren, maar dit zien we ook nu nog weinig terugkomen in de regio (bijvoorbeeld in de strategische agenda, programmabegroting of bestudeerde beleidsplannen). Dit is deels verklaarbaar doordat uitvoering in de gemeenten plaatsvindt en ieder hier ook eigen doelen aan wil kunnen hangen. Om het effect van de regionale samenwerking in beeld te brengen, vinden wij het desondanks belangrijk om meer aandacht voor deze 'achterkant' van het beleidsproces te hebben. Enkel op die manier kunnen op termijn gerichtere uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de samenwerking, kan samenwerking tijdig worden bijgestuurd en wordt aan breder vertrouwen gewerkt.

Wanneer de regio in de toekomst kiest voor intensievere samenwerking is het daarnaast relevant om opnieuw te kijken naar de *governance*-structuur die wordt aangehouden in de regio. Op dit moment wordt met name aan de tafels gecoördineerd, maar zien we dat de overkoepelende coördinatie over de tafels heen beperkt tot stand komt. Er is weliswaar een DB en voorzittersoverleg met burgemeesters op het niveau van de GR, maar in dit gremium worden beperkt strategische lijnen voor de langere termijn uitgezet. Daarmee staan de burgemeesters ook op een zekere afstand, terwijl zij wel (meestal) regionale samenwerking in hun portefeuille hebben. Wij zien dit in de huidige uitvoering niet als een probleem, maar dit vraagt volgens ons bij een intensivering van de samenwerking wel om een nieuwe afweging. Meer

overkoepelende coördinatie en betrokkenheid van de burgemeesters kan volgens ons helpen bij het vergroten van de lobbykracht van Midden-Holland en bij het organiseren van verbinding tussen de gemeenten, evenals dat dit continuïteit in de samenwerking kan borgen. Maar dit is ook een kwetsbaar evenwicht, gezien het primaat voor politieke keuzes bij de raad ligt (en hoort te liggen), in samenwerking met colleges. Afhankelijk van de intensiteit van samenwerken zien wij een (iets) grotere betrokkenheid van burgemeesters als wenselijk, met de focus op advisering met betrekking tot de langetermijnstrategie in de regio.

Het verbinden van de samenwerking met andere ecosystemen (ERE/MRE)

De hypothese van dit onderzoek is dat congruentie van en samenspel tussen het BRE, ERE en MRE leidt tot meer publieke waardecreatie. We zien in Midden-Holland dat het schaalniveau van het BRE in veel gevallen niet het meest logische schaalniveau is om met economische of maatschappelijke partijen op te schakelen. Wel wordt middels de bestuurlijke tafels (vooral bij de tafel Economie, onderwijs en arbeidsmarkt) in *triple helix*-verband aangesloten bij deze partijen wanneer nodig. Dit gebeurt bijvoorbeeld rondom Campus Gouda.

De constatering dat de regio op onderdelen niet congruent is, betekent ook dat het lastiger kan zijn om maatschappelijke en economische partners te binden aan de samenwerking. Hierbij helpt het volgens ons om samenwerking dan niet overkoepelend maar juist rondom concrete projecten te organiseren. We zien op basis van de analyse van de opgaven en naar aanleiding van de gesprekken geen noodzaak om binnen een andere of overkoepelende structuur te streven naar het betrekken van het ERE of MRE bij de regio.

Verder blijkt dat er veel enthousiasme is vanuit partijen uit het ERE en MRE om vaker betrokken te worden bij strategische beleidsvorming. Volgens ons helpt het om bij intensivering van de samenwerking op dit punt een analyse van de bestuurlijke tafels te maken, waarbij in kaart wordt gebracht bij welke activiteiten of onderwerpen partijen uit het ERE en MRE van meerwaarde kunnen zijn. Ook in dat geval kan in een aantal concrete projecten geoefend worden met deze partijen om de meerwaarde van deze verbinding te onderzoeken. Bij de selectie van projecten helpt het om in te zetten op onderwerpen waar de regio goed in is. Dit gebeurt nu al op het thema bodemdaling en de kracht van de mkb-sector. Wij zien aanvullend bijvoorbeeld meerwaarde in het sociaal domein.



Het is daarnaast belangrijk voor het BRE om sleutelfiguren uit het ERE en MRE dichtbij te houden. Met name om met deze partijen strategisch te kunnen schakelen over bovenregionale belangenbehartiging over en weer, bijvoorbeeld richting de Economic Board Zuid-Holland. Wij achten het daarvoor verstandig om vanuit de netwerksamenwerking regelmatig af te stemmen met sleutelfiguren uit het ERE en MRE (oftewel, de 'boundary spanners').

Boundary spanners

Boundary spanners 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.²⁴ 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) overbruggen, 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 Midden-Holland worden voornamelijk bestuurders die al lange tijd actief zijn in de regio genoemd als boundary spanners. Gesprekspartners vinden het lastig om binnen het ERE of MRE boundary spanners aan te wijzen in de regio. Men noemt wel personen die op eigen terrein actief zijn in de regio, maar er worden nauwelijks namen genoemd die op verschillende thema's overkoepelend actief zijn. Het is voor de ontwikkeling van het samenspel tussen het BRE, ERE en MRE belangrijk om deze personen te vinden en aangesloten te houden.

Het borgen van de legitimiteit van de samenwerking in gemeenteraden

Ten slotte moet de regionale samenwerking zijn meerwaarde aan gemeenteraden blijven waarmaken, en daarvoor doorlopend naar voldoende legitimiteit voor het eigen handelen streven. Wij zien binnen de Regio Midden-Holland geen specifieke uitdagingen op dit gebied. Voor raden ligt er een belangrijke rol om in de beleidsvorming en besluitvorming ook

het regionale perspectief mee te nemen. In vergelijking met de overige BRE-regio's zijn we zelfs van mening dat er in Midden-Holland meer dan gemiddeld georganiseerd is op dit vlak. De gemeenteraden van Midden-Holland kennen al een zekere regionale organisatiegraad, met de regiogriffier en reguliere fysieke/digitale informatiebijeenkomsten. De samenwerking kan dan ook op relatief veel draagvlak rekenen, al wordt er wel meer resultaat verwacht.

In het geval van intensivering van de samenwerking is het aan te raden om de banden met de raden opnieuw aan te halen. Daarbij helpt het bijvoorbeeld om een kennismaakronde te organiseren waarbij projecten, die op regionale schaal opgepakt worden, gepresenteerd worden. Ook later in het proces moeten uitkomsten van evaluaties en successen gedeeld worden met de raden, om de volksvertegenwoordigers in de regio voldoende mee te nemen. Daarbij hebben de raden ook zelf een verantwoordelijkheid om de regio ruimte te geven om te groeien en te leren.

Het volgende kader bevat meer voorbeelden uit andere Nederlandse regio's om te investeren in de relatie met de raden.

Investeren in democratische legitimiteit

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

- Organiseer een regiotour door bestuurders en de directeur van een samenwerkingsverband
- Organiseer werkbezoeken. Raadsleden worden uitgenodigd op bijvoorbeeld een locatie voor Beschermd Wonen.
- Laat adoptiegriffiers per regeling bespreken hoe de informatiestroom naar de gemeenteraden dient te lopen.
- Inzake de raadsvertegenwoordigers. Twee leden uit de raad houden intensief zicht op een specifiek samenwerkingsverband. Zo worden de lasten verdeeld.
- Zorg voor goede informatievoorziening. Stuur geen pakken papier naar de gemeenteraad maar maak gebruik van goede informatieformats.
- Versterk de positie van de raden in regelingen. Bijvoorbeeld door hen de mogelijkheid te geven tot extra zienswijzen of als bestuur inhoudelijk op de zienswijzen te reageren.
- Zorg voor verbinden van raden. Het verstevigen van de positie van de raden vindt ook plaats door onderlinge uitwisseling mogelijk te maken. Dit kan ook van licht tot zwaar.

²⁴ 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.



HOOFDSTUK 5

Overzicht

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.

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 Midden-Holland. 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.

Gemeente	Aantal inwoners (01-2022)
Gouda	74.165
Krimpenerwaard	57.106
Zuidplas	45.835
Bodegraven-Reeuwijk	35.765
Waddinxveen	31.382
Totaal	244.253

Figuur 8 Aantal inwoners

5.1 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.

Hoofdpunten gebiedskenmerken (deelvraag 1)

- **Demografie.** Gouda is duidelijk de grootste gemeente. Verder is er een duidelijke groeiopgave voor de landelijk gelegen gemeenten, onder andere door verhuizingen vanuit Rotterdam hiernaartoe.
- **Geografie.** Midden-Holland heeft een zeer gunstige ligging ten opzichte van grote steden mét natuur- en recreatiemogelijkheden. De regio bevindt zich vooral op klei- en veengrond die grotendeels wordt gebruikt voor landbouwdoeleinden (en waar sprake is van bodemdaling).
- **Wonen.** De woningprijzen liggen in Midden-Holland rond het landelijk gemiddelde, wat maakt dat het goedkoper wonen is in de 'voortuin van de Randstad'. De woningvoorraad is relatief beperkt maar stijgt op termijn.
- **Voorzieningen.** Voorzieningen zijn in de regio relatief dichtbij, waarbij Gouda als stedelijk centrum in een landelijk gebied een centrumfunctie vervult.

Demografie

Bevolkingsontwikkeling

- Er wonen ruim **244.000 mensen** in Midden-Holland. Gouda is de grootste gemeente, met ongeveer 30% van de inwoners van het BRE.
- In prognoses is de **verwachte bevolkingsgroei** in Midden-Holland bovengemiddeld. Tussen 2020 en 2050 zal de bevolking met 18% groeien, ten opzichte van 5% in Nederland gemiddeld. In Zuidplas zal de bevolkingsgroei het grootst zijn, met 33%.
- Deze groeiopgave zien we ook terug in de verwachte **forse toename van het aantal huishoudens** in de regio tot 2050 – van 40,7% tegenover 14,5% landelijk. We zien hier grote verschillen binnen het BRE Midden-Holland. Zuidplas (87,9%) en Waddinxveen (59,6%) zijn uitschieters naar boven, terwijl Bodegraven-Reeuwijk (12,7%) en de Krimpenerwaard (9,6%) uitschieters naar beneden zijn.

Bevolkingssamenstelling

- Het BRE Midden-Holland laat een redelijk gemiddelde mate van **vergroening** zien. De groene druk²⁵ is met 41% net iets hoger dan het landelijke gemiddelde (39%). De groene druk is het laagst in Gouda met 38,5% en het hoogst in Bodegraven-Reeuwijk met 43%. Prognoses laten zien dat deze groene druk in het BRE Midden-Holland eerst licht toeneemt en vervolgens weer iets afneemt. Het valt op dat Waddinxveen en Zuidplas in 2030 en 2040 een hogere groene druk dan gemiddeld laten zien, terwijl de groene druk in de Krimpenerwaard de grootste toename laat zien. In Bodegraven-Reeuwijk ligt de druk een stuk lager en laat de prognose ook weinig wijzigingen zien voor de komende decennia.

25 De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar.

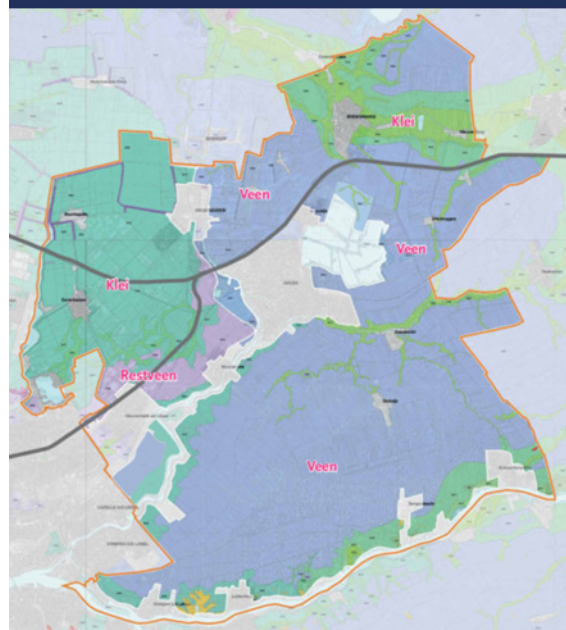
- Wanneer we kijken naar de **grijze druk**²⁶ in de regio, valt op dat Krimpenerwaard hier het hoogst op scoort (38%). Daarna volgt Bodegraven-Reeuwijk (36%), Waddinxveen (34%), Zuidplas (32,5%). In Gouda is de grijze druk met 32% de laagste van de regio. De prognose is dat de grijze druk in het BRE Midden-Holland toeneemt en daarna weer wat afneemt. De grijze druk is het hoogst in Bodegraven-Reeuwijk en de Krimpenerwaard. Daarna volgt Waddinxveen en Zuidplas. In Gouda blijft de grijze druk ongeveer gelijk. De grootste toename in grijze druk is in Zuidplas te zien.
- Het aandeel van de bevolking met een **migratieachtergrond** ligt in Midden-Holland met 17,2% ruim onder het landelijk gemiddelde (24,2%). Krimpenerwaard (11,4%) en Bodegraven-Reeuwijk (13,4%) kennen relatief gezien het minst aantal inwoners met een migratieachtergrond. Daarop volgen Zuidplas (17,3%) en Waddinxveen (17,5%). Gouda heeft het grootste aantal inwoners met een migratieachtergrond: met 26,3% is dat iets meer dan het landelijk gemiddelde.

Verhuisbewegingen

Inwoners van Midden-Holland **verhuizen** het meest binnen hun eigen regio. Inwoners verhuizen vaak naar en uit Gouda, bijvoorbeeld richting Waddinxveen, Bodegraven-Reeuwijk en Krimpenerwaard. Verhuisbewegingen naar de regio toe vinden met name plaats richting de Zuidplas. En vanuit de regio wordt relatief vaak naar Rotterdam en Alphen aan den Rijn verhuisd.

Geografie

Bodemkaart Midden-Holland



- Midden-Holland heeft een zeer gunstige ligging ten opzichte van grote steden mét natuur- en recreatiemogelijkheden. Zo ligt de regio in de Randstad, dichtbij Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Tegelijkertijd wordt de regio omgeven door natuur en ligt men in het Groene hart. De regio bevindt zich vooral op klei- en veengrond. In het gebied is door de eeuwen heen een dikke natte veenlaag ontstaan. Hier was het lastig bouwen, maar goed landbouwen. Om die reden is er veel bedrijvigheid ontstaan in de landbouw en langer geleden voor de winning van turf.
- **Landbouwgrond** heeft dan ook een groot aandeel in het grondgebruik. 70% van het landoppervlakte wordt gebruikt voor agrarische doeleinden, waar dit gemiddeld in Nederland 54% is. Ook heeft het BRE Midden-Holland relatief veel binnenwater (12% t.o.v. 9% landelijk). De rechterflank van de regio bestaat uit het Reeuwijkse plassengebied.
- Tegelijkertijd kent de regio ook kenmerken van **verstedelijking**. Het BRE Midden-Holland heeft met gemiddeld 1.447 adressen/km² een relatief hoge adressendichtheid ten opzichte van het landelijk gemiddelde (1.174 adressen/km²). De adressendichtheid is in Gouda het hoogste met 2.540 adressen/km². Hierna komen achtereenvolgens Waddinxveen (1.579), Zuidplas (1.191) en Bodegraven-Reeuwijk (1.142). De Krimpenerwaard heeft met 784 verreweg het laagste aantal adressen per km². Krimpenerwaard is qua oppervlakte een stuk

²⁶ De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar.



groter dan de andere gemeenten in de regio en bevat een groot aandeel agrarische gronden, hetgeen het lage aantal adressen verklaart. Het aandeel bos en open natuurlijk terrein ligt in Midden-Holland gemiddeld dan weer lager (6% ten opzichte van 12% landelijk).

Wonen

- In de regio, ook wel de voortuin van de Randstad genoemd, zijn de **woningprijzen** ongeveer gemiddeld. De gemiddelde huizenprijs ligt in het BRE Midden-Holland tot 2018 onder het landelijke gemiddelde, in de periode 2018 tot 2021 kwam het er net boven. In Midden-Holland is dit € 342.295,- en het landelijk gemiddelde ligt op € 335.849,-. Hier zien we dat de 'meest-stedelijke' gemeenten (Gouda en Waddinxveen) gemiddeld lagere huizenprijzen kennen dan de andere gemeenten.
- Verder valt op dat de gemiddelde **woningvoorraad** in Midden-Holland lager ligt dan het landelijk gemiddelde (18.032 ten opzichte van 22.230). Overigens zijn er wel grote verschillen tussen de gemeenten in Midden-Holland. De woningvoorraad is het laagste in Waddinxveen (12.332), Bodegraven-Reeuwijk (14.499) en Zuidplas (18.031). De voorraad is het hoogst in Gouda (33.439) en de Krimpenerwaard (23.933). De regio kenmerkt zich door een bovengemiddeld **aandeel koopwoningen** (63% tegenover 57% landelijk). Het aandeel woningen in eigendom van woningcorporaties is in de regio lager dan het landelijk gemiddelde (26% tegenover 29%). Dit is ook bij het aantal woningen in eigendom van overige verhuurders (9,5% tegenover 13%).
- Ten slotte groeit het **woningaanbod**. De prognose voor 2050 laat daarnaast ook zien dat Midden-Holland naar verwachting een groei kent van 44% ten opzichte van 18% landelijk. Voor Zuidplas wordt zelfs een groei van 100% voorspeld, gevolgd door Waddinxveen (61%). De Krimpenerwaard (12%) en Bodegraven-Reeuwijk (13%) zijn uitschieters naar beneden. Deze prognoses betreffen niet alleen nieuwbouw, maar ook andere manieren om de woningvoorraad uit te breiden.

Voorzieningen

- Gouda is in de regio het stedelijk centrum in een landelijk gebied. De regio heeft gemiddeld een goede **toegankelijkheid tot voorzieningen**. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Voor de meeste voorzieningen geldt dat deze voor inwoners van Gouda vergeleken met andere gemeenten in Midden-Holland relatief dichtbij zijn.
- De afstand tot een **ziekenhuis** is in het BRE Midden-Holland kleiner (8 km) dan gemiddeld (10 km). In Gouda is de afstand 2,1 km. Hierbij speelt vanzelfsprekend mee dat het Groene Hart Ziekenhuis gevestigd is in Gouda. Dit algemene ziekenhuis richt zich op inwoners uit Midden-Holland. De afstand vanuit de andere gemeenten varieert van 6,6 tot 11,2 km. De afstand tot een **kinderdagverblijf** is in het BRE Midden-Holland gemiddeld (1 km). De afstand tot een **basisschool** is in Midden-Holland gemiddeld (3 km). Dit komt tevens overeen met het landelijk gemiddelde. De afstand is Gouda (1,1 km) en Waddinxveen (1,5 km) het kleinst. In Bodegraven-Reeuwijk is de afstand naar een basisschool het grootst met 6,5 km. De afstand tot een **grote supermarkt** is in het BRE Midden-Holland gemiddeld vergeleken met het landelijke gemiddelde (1 km).
- De afstand tot een **bioscoop** is in het BRE Midden-Holland (7 km) kleiner dan het landelijk gemiddelde (9 km). De verschillen zijn wel groot: Gouda 1,8 km, Bodegraven-Reeuwijk 3 km, Waddinxveen 6,5 km, Zuidplas 8,5 km en de Krimpenerwaard 10,3 km. De afstand tot de **podiumkunsten** is in Midden-Holland (5 km) lager dan het landelijk gemiddelde van 7 km. In Gouda (1,8 km), Bodegraven-Reeuwijk (3 km) en Waddinxveen (4,8 km) is deze afstand relatief het kleinste. De afstand is relatief het grootste in Zuidplas (6,6 km) en Krimpenerwaard (10,2 km).
- Verder valt op dat er relatief **weinig onderwijsinstellingen** in Midden-Holland gevestigd zijn. In totaal zijn er 3 mbo-scholen in Midden-Holland, waarvan er twee in Gouda zijn en daar zit ook de enige hbo-instelling. Er zijn geen universitaire instellingen in de regio.



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

Demografie en geografie. Midden-Holland kent een relatief hoge adressendichtheid ten opzichte van andere casusregio's. Alleen Zuid-Holland Zuid heeft een hogere dichtheid. Desondanks is Midden-Holland (241.000 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, en Zuid-Holland Zuid heeft 463.000 inwoners. Ook de grijze druk is in Midden-Holland lager dan in Noord-Holland Noord, Friesland en Groningen. De groene druk is in alle casusregio's ongeveer hetzelfde, maar in Midden-Holland, samen met Zuid-Holland Zuid, hoger.

Wonen. Het aandeel koopwoningen in Midden-Holland is groter dan in alle casusregio's. Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties is lager dan in Zuid-Holland Zuid. De gemiddelde huizenprijs van koopwoningen ligt hoger dan in Groningen en Zuid-Holland Zuid, en is ongeveer gelijk aan 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 Midden-Holland.

5.2 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.

Hoofdpunten Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (deelvraag 2)

- **Structuur van het BRE.** Samenwerkingsverbanden in Midden-Holland kennen overwegend een klein aantal deelnemers in vergelijking met andere BRE's. Er is een grote mate van congruentie in de regio én er is een groot aandeel samenwerkingsverbanden met gemeenten buiten de regio.
- **Kenmerken van het BRE.** De samenwerking in Midden-Holland richt zich het vaakst op het ruimtelijk domein. Ruimtelijke 'verdeelvraagstukken' als de woonopgave en de aanpak van bodemdaling zien we duidelijk terugkomen.
- **Juridische vorm van samenwerking.** In BRE Midden-Holland wordt relatief vaak gekozen voor (bestuurlijke) afstemming. Minder vaak wordt er gekozen voor samenwerking in een zelfstandige/private organisatie.

Structuur van het bestuurlijk regionaal ecosysteem Midden-Holland

Samenwerkingsverbanden in het BRE Midden-Holland

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Midden-Holland als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. Binnen deze scope hebben wij ook aandacht voor inter- en bovenregionale en de positie van provincie en hoogheemraadschappen/waterschappen. In de volgende tabellen geven we weer hoe er op de verschillende schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt en welke overheidsorganisaties in de regio Midden-Holland hieraan deelnemen.

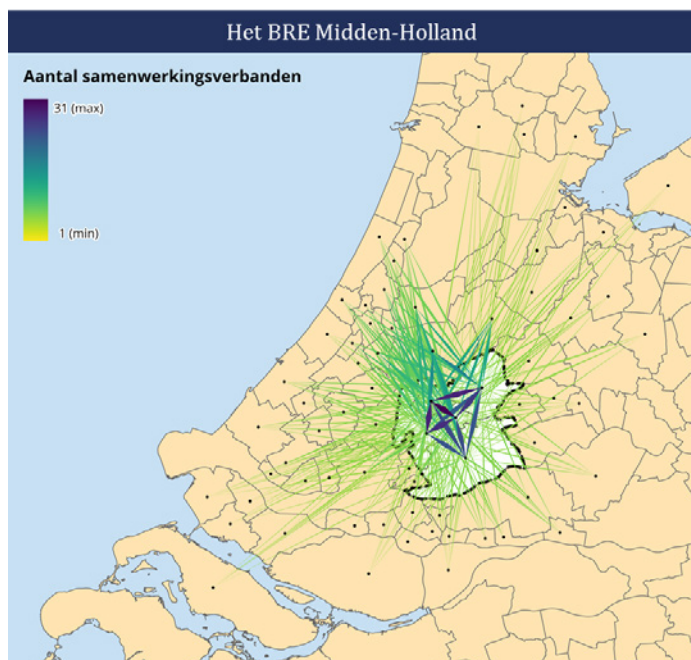
We schetsen in de tabel per schaalniveau de voornaamste samenwerkingsverbanden.



Soort	Bodegraven-Reeuwijk	Gouda	Krimpenerwaard	Waddinxveen	Zuid-plas	Midden-Holland	Zuid-Holland
BOVEN- EN INTERREGIONAAL							
Integraal							
Vereniging Zuid-Hollandse gemeenten	X	X	X	X	X		
Afval							
Cyclus N.V.	X	X	X	X	X		
Belastingen							
Belasting samenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	X	X		X			
Cultuur, Onderwijs en Sport							
Streekarchief Midden-Holland		X	X	X	X		
Stichting Klasse	X	X		X			
Economie en arbeidsmarkt							
Stichting Greenport regio Boskoop	X			X			
Stichting Greenport West Holland				X	X		
Haags Economisch Interventie Team	X	X	X	X	X		
Economische programmaraad Zuidvleugel	X	X	X	X	X		
Bestuurlijk Overleg Economie Zuid-Holland						X	X
Fysiek Domein							
Omgevingsdienst Hollands-Midden (ODMH)	X	X	X	X	X		
Beter Bereikbaar Gouwe	X			X		X	X
Stuurgroep OV-concessie Zuid Holland Noord	X	X	X	X	X		X
Portefeuillehoudersoverleg Wonen en verstedelijking						X	X
Stuurgroep TAG (treinconcessie Alphen aan de Rijn – Gouda)		X		X		X	X
Provinciaal Verkeer- en Vervoerberaad (PVVB)						X	X
Landsdelige spoor- en OV-tafel		X				X	X
Platform Slappe Bodem	X	X	X	X	X		X
Natuur en leefomgeving							
GR Groenalliantie Midden-Holland e.o.	X	X	X	X			
GR Grondbank RZG Zuidplas		X		X	X		X
Bestuursakkoord NOVI/NOVEX Groen Hart & Bestuurlijk platform GH	X	X	X	X	X		X
Bestuurlijke Tafel Vrijetijd, Water en Groen	X	X	X	X	X		
Veenweiden Gouwe Wiericke	X	X		X			X
Sociaal Domein							
GGD Hollands-Midden (RDOG)	X	X	X	X	X		
GR Promen		X	X	X	X		
Veiligheid							
Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM)	X	X	X	X	X		
RIEC Haaglanden/Hollands-Midden	X	X	X	X	X		
Veiligheidshuis Hollands-Midden (locatie Gouda en Leiden)	X	X	X	X	X		
Water							
N.V. Waterbedrijf Oasen	X	X	X	X	X		
BRE Midden-Holland							
Integraal							
GR Midden-Holland	X	X	X	X	X		
Economie en arbeidsmarkt							
MKB-deal Ondernemend Midden-Holland	X	X	X	X	X		
Convenant detailhandelsbeleid Midden-Holland	X	X	X	X	X		
Bedrijventerrein Gouwe Park (BRG)		X		X	X		
Energie, energietransitie en duurzaamheid							
RES Midden-Holland	X	X	X	X	X		
Fysieke Omgeving							
Bestuurlijke Adviesgroep A20		X		X	X		
Natuur en leefomgeving							
Bestuurlijke commissie Bentwoud	X	X	X	X	X		

Figuur 10 Samenwerkingsverbanden in Midden-Holland

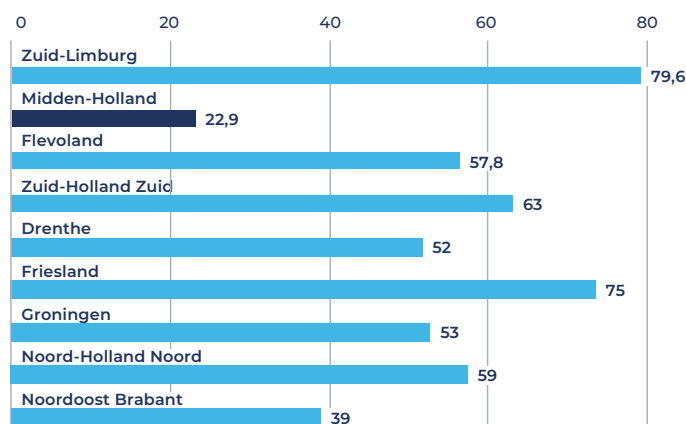
Beschrijving van samenwerkingsverbanden binnen BRE Midden-Holland



Figuur 11 Samenwerkings-verbanden in Midden-Holland

- Voor zover bij ons bekend zijn er in totaal 62 regionale samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten uit Midden-Holland deelnemen. Van deze 62 regionale samenwerkingsverbanden nemen er aan 35 ten minste twee gemeenten in Midden-Holland deel. Op de schaal van BRE Midden-Holland zijn er beduidend minder samenwerkingsverbanden dan op boven- en interregionale schaal. Hiernaast worden samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten in Midden-Hollandse gevisualiseerd. Een lijn tussen twee gemeenten betekent dat zij een samenwerkingsverband delen. Samenwerking met gemeenten buiten BRE Midden-Holland zijn niet meegenomen in op deze kaart.
- Samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten in Midden-Holland deelnemen, kennen overwegend een **klein aantal deelnemers** in vergelijking met andere BRE's. Gemiddeld nemen 4,5 gemeenten deel aan een samenwerkingsverband in Midden-Holland. Gouda en Waddinxveen delen de meeste samenwerkingsverbanden binnen het BRE Midden-Holland (31). Waddinxveen is ook de grootste samenwerkingspartner voor Bodegraven-Reeuwijk en Zuidplas.
- Congruentie** gaat over de mate waarin de gemeenten binnen Midden-Holland vooral voor elkaar kiezen, of (ook) voor partners buiten de regio. Met andere woorden, zoeken de gemeenten in de regio elkaar steeds

op, of kiezen ze (ook) voor partners buiten de regio? We hanteren als congruentiemaat het percentage van het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit het BRE deelnemen. Hoe hoger dat percentage, hoe congruenter de samenwerking in het BRE. De congruentiescore van Midden-Holland is **22,9%**. Dat betekent dat gemeenten in het BRE Midden-Holland er – van alle BRE-regio's tot nu toe – er het minst voor lijken te kiezen om samen te werken met elkaar. Hoewel dit weinig lijkt in kwantiteit, zegt dit niets over de intensiteit van de samenwerkingsverbanden die er zijn in Midden-Holland. Ook worden samenwerkingsverbanden die in andere regio's apart bestaan in Midden-Holland soms gebundeld onder één gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld is de GR Midden-Holland. Binnen dit samenwerkingsverband werken de gemeenten uit Midden-Holland samen op vele thema's in verschillende bestuurlijke tafels.



Figuur 12 Congruentie in vergelijking met andere BRE's

Samenwerking met de provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland en Schieland/Krimpenerwaard

- Aan **15 van de 62 samenwerkingsverbanden neemt ook de provincie Zuid-Holland** deel. Dat is bijna een kwart van het totaal. Ter vergelijking: in Zuid-Holland Zuid en Noordoost Brabant nam de provincie aan minder samenwerkingsverbanden deel, en in Groningen en Drenthe aan (veel) meer (resp. 52,1% en 50,5% van alle samenwerkingsverbanden). Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar de provincie aan deelneemt zijn het bestuursakkoord NOVI/NOVEX en de RES Midden-Holland, maar ook het Platform Slappe Bodem en Stichting Greenport West-Holland.
- Aan **7 van de 62 samenwerkingsverbanden (11,3% van het totaal) nemen één of meerdere waterschappen**



deel. Het Hoogheemraadschap van Rijnland neemt deel aan 5 van de 7, Schieland/Krimpenerwaard aan 2 van de 7. Het aandeel samenwerkingsverbanden waaraan een waterschap deelneemt is daarmee het laagst van alle BRE-regio's.

Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waaraan een waterschap deelneemt zijn de Bestuurlijke Adviesgroep A20 en de samenwerking Veenweiden Gouwe-Wiericke.

- Bestuurlijke gesprekspartners zijn in wisselende mate positief over de strategische afstemming en bijkomend onderling overleg met de provincie Zuid-Holland. De bestuurders zien veel meerwaarde in de samenwerking met de provincie, maar voelen zich ook niet altijd gezien. Wanneer we inzoomen op de afstemming op beleidsniveau valt op dat afstemming daarbij veelal via de bestuurlijke

tafels is ingericht. In gesprekken komt naar voren dat deze afstemming positief verloopt. De samenwerking met de waterschappen/hoogheemraadschappen in de regio is in de gesprekken niet aan de orde gekomen.

Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE Midden-Holland – bovenregionale coalities

Naast een intensieve samenwerking op de schaal van Midden-Holland, kiezen de gemeenten in Midden-Holland er ook vaak voor (in 76,1% van de gevallen) om samen te werken met gemeenten buiten het BRE Midden-Holland. Van de vijf gemeenten deelt Bodegraven-Reeuwijk de meeste (17) samenwerkingsverbanden met Alphen. Tot nu toe zagen we de hoogste congruentiescore in Friesland (75%) en de laagste in Noordoost Brabant (39%).

Bovenregionaal bestuurlijk ecosysteem

Algemeen

Vereniging Zuid-Hollandse gemeenten

Bedrijfsvoering en fiscaliteit

Belasting samenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)

Cyclus NV

N.V. Waterbedrijf Oasen

Economie

Stichting Greenport regio Boskoop

Stichting Greenport West-Holland

Haags Economisch Interventie Team

Economische programmaraad Zuidvleugel

Bestuurlijk Overleg Economie Zuid-Holland

Bereikbaarheid

Nvt

Natuur, energie en duurzaamheid

GR Groenalliantie Midden-Holland e.o.

GR Grondbank RZG Zuidplas

Bestuursakkoord NOVI/NOVEX Groen Hart

Platform Slappe Bodem

Bestuurlijke Tafel Vrijetijd, Water en Groen

Veenweiden Gouwe Wiericke

Ruimte

Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)

Beter Bereikbaar Gouwe

Stuurgroep OV-concessie Zuid-Holland Noord

Portefeuilleoverleg Wonen en Verstedelijking

Sociaal Domein

GGD Hollands-Midden (RDOG)

GR Promen

Veiligheid

Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM)

RIEC Haaglanden/Hollands-Midden

Veiligheidshuis Hollands-Midden (locatie Gouda en Leiden)

Cultuur, onderwijs en sport

Streekarchief Midden-Holland

Stichting Klasse

Figuur 13 Bovenregionale samenwerkingsverbanden



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

Aantal samenwerkingspartners en verbanden. De regio Midden-Holland is met 5 gemeenten in aantal de kleinste BRE in het onderzoek. Daarnaast kent de regio met 62 samenwerkingsverbanden ook het laagste aantal samenwerkingsverbanden van de BRE-regio's.

Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden. Het gemiddeld aantal gemeenten waarmee in een samenwerkingsverband wordt opgetrokken is met 4,5 gemeenten per samenwerkingsverband ook kleiner dan in eerdere BRE-onderzoeken. Hier speelt het relatief lage aantal gemeenten in het BRE mogelijk een rol.

Aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE. Hoewel het aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE relatief laag is in Midden-Holland, valt op dat dit qua aandeel van het totaal aantal samenwerkingsverbanden aan de hoge kant is, in vergelijking met de andere BRE-regio's.

Rol van de provincie in het BRE. Midden-Holland scoort ook relatief gemiddeld waar het gaat om betrokkenheid van de provincie in termen van het aantal samenwerkingsverbanden. De provincie is bij circa een kwart van de samenwerkingsverbanden betrokken.

Rol van het waterschap in het BRE. Het waterschap of hoogheemraadschap participeert in Midden-Holland in (zeer) weinig samenwerkingsverbanden (in 4,3%). Enkel in Noord-Holland Noord (7,8%) is de participatie enigszins vergelijkbaar met die in Midden-Holland. In Groningen, Drenthe en Friesland neemt het waterschap aanzienlijk vaker deel aan samenwerkingsverbanden (22%-30%).

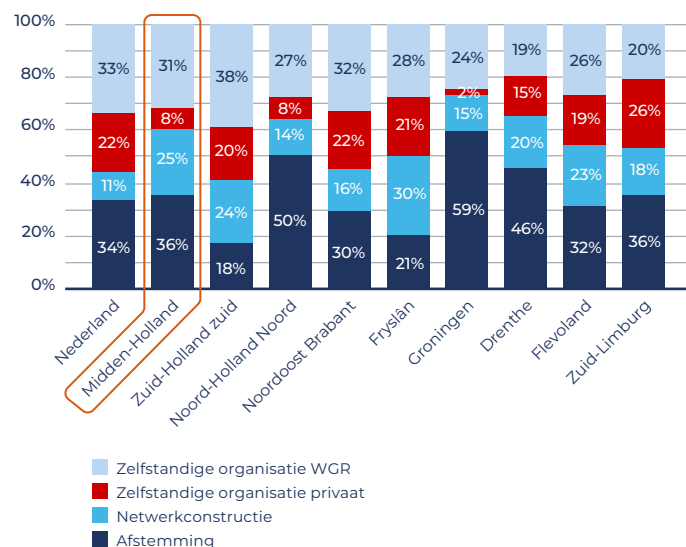
Congruentie van het BRE. De territoriale congruentie van de samenwerking in het BRE Midden-Holland scoort laag, vergeleken met de andere casusregio's (22,9% ten opzichte van een gemiddelde van ongeveer 60%). Dit zegt echter niets over de intensiteit van de bestaande samenwerkingsverbanden of het bestaan van samenwerkingsverbanden waarin verschillende thema's worden gebundeld.

Element	MH	ZHZ	NHN	Friesland	NO Brabant	Drenthe	Groningen	Flevoland	Zuid-Limburg
Aantal gemeenten	5	10	18	16	16	12	10	6	16
Aantal samenwerkingsverbanden	62	88	90	67	73	111	94	63	124
Aantal gemeenten dat deelneemt aan samenwerkingsverband	4,5	5,4	6,1	6,8	9,7	7,26	5,9	nb	6,2
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan provincie deelneemt (percentage)	24,2%	18,2%	32,2%	29,8%	21,9%	50,5%	52,1%	44,4%	21%
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan waterschap deelneemt (percentage)	4,3%	15,9%	7,8%	22,3%	12,3%	30,6%	29,8%	22,2%	4,8%
Territoriale congruentie (percentage)	22,9%	63%	59%	75%	39%	52%	53%	41%	79,6%
Minimum/ maximum aantal gedeelde samenwerkingsverbanden tussen twee gemeenten	21/31	8 / 17	5 / 22	13 / 25	4 / 20	24 / 33	11 / 19	20/29	26 / 54
Aantal samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE	47 (76%)	34 (49%)	23 (26%)	17 (25%)	nb	46 (41%)	34 (36%)	37 (58,5%)	29

Figuur 18 **Vergelijking structuurkenmerken BRE Midden-Holland met andere BRE-casusregio's.**

Juridische vormen en mate van verplichtheid

Juridische vormen van samenwerking



Figuur 14 Juridische vormen van samenwerking in Midden-Holland

De samenwerking kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Zo kan samenwerking relatief licht ingestoken worden, in de vorm van bestuurlijke afstemming. Er kan ook meer geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd samengewerkt worden, bijvoorbeeld in een *Zelfstandige organisatie WGR*. Figuur 14 laat zien in welke juridische vormen samenwerking in Midden-Holland georganiseerd is.

Wanneer we in de analyse de samenwerking van lichtere (afstemming/netwerkconstructie) naar zwaardere (zelfstandige organisatie privaatrecht/zelfstandige organisatie WGR) samenwerking kijken, valt het volgende op:

- **Afstemming²⁷ (+)** | In Midden-Holland kiest men regelmatig voor samenwerking middels (bestuurlijke) afstemming. Op dit onderdeel scoort het BRE relatief gemiddeld met de rest van Nederland (36% versus 34%) en met de andere BRE's (36% versus 37%). Dit is bijvoorbeeld vormgegeven in bestuurlijke tafels. Voorbeelden van afstemmingssamenwerkingen zijn RES Midden-Holland, Stichting Greenport West-Holland, RIEC Haaglanden/Hollands Midden, Veenweiden Gouwe Wiericke en Veiligheidshuis Hollands Midden.

- **Netwerkconstructie²⁸ (++)** | Volgens de data geldt voor 25% van de samenwerkingsverbanden in Midden-Holland dat dit een netwerksamenwerking betreft. Dit percentage is relatief hoog ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Alleen Fryslân scoorde hier hoger op.
- **Zelfstandige private organisatie²⁹ (+++)** | Minder vaak dan landelijk gemiddeld wordt er in Midden-Holland gekozen voor (de oprichting van een) **zelfstandige, private organisatie** om de samenwerking in vorm te geven. In 8% van de gevallen wordt er samengewerkt in zelfstandige organisaties op basis van privaatrecht (bv's/nv's). Alleen in Groningen zagen we een kleiner aandeel van dit type samenwerkingsverband. Voorbeelden van deze samenwerkingen zijn N.V. Waterbedrijf Oasen, Cyclus N.V., Stichting Klasse (openbaar onderwijs), Stichting Greenport regio Boskoop en de Vereniging Zuid-Hollandse gemeenten.
- **Zelfstandige organisatie WGR (+++)** | Tenslotte kiest Midden-Holland er ongeveer even vaak als landelijk gemiddeld voor om samenwerking in te richten als zelfstandige organisatie op basis van de WGR (31% in Midden-Holland versus 33% in Nederland). Voorbeelden van deze samenwerkingen zijn Gemeenschappelijke Regeling Grondbank RZG Zuidplas, Belasting samenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR), Bedrijventerrein Gouwe Park (BRG), Gemeenschappelijke regeling Grondbank RZG Zuidplas en Streekarchief Midden-Holland (SAMH).

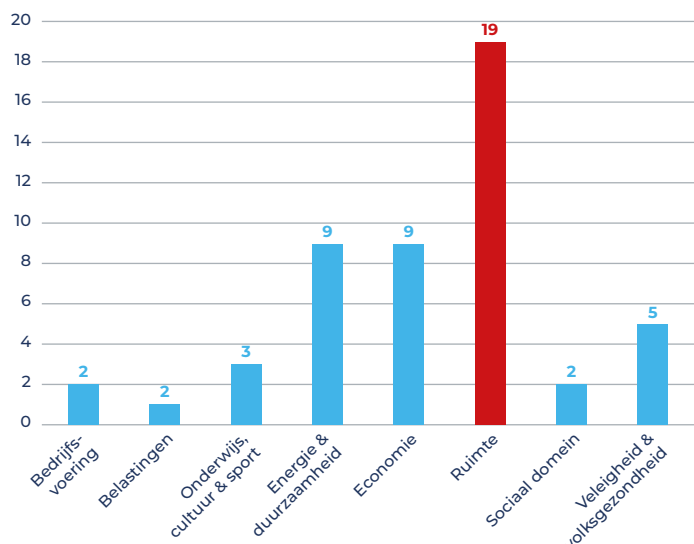
Domeinen

Wanneer we inzoomen op de domeinen waarin samengewerkt wordt, valt op dat de meeste samenwerkingsverbanden zich richten op het beleidsdomein Ruimte. Dit domein beslaat onder andere het fysiek domein, recreatie, mobiliteit en landbouw. Vaak gaat het hierbij om ruimte in relatie tot economie, energie, klimaat en duurzaamheid of water. We treffen in deze categorie bijvoorbeeld de Omgevingsdienst Midden-Holland en het Waterbedrijf Oasen, maar ook de (vernieuwde) samenwerking rond het bedrijventerrein Gouwe Park en het Portefeuillehoudersoverleg Wonen en Verstedelijking.

²⁸ Een netwerksamenwerking betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert; al dan niet via een dienstverleningsovereenkomst, centrumregeling, overeenkomst tot opdracht of andere netwerkconstructie. Hier ligt dan vaak een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst aan ten grondslag.

²⁹ Samenwerking in een zelfstandige organisatie betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit. Dit kan publiekrechtelijk worden vormgegeven, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijk.

²⁷ Samenwerking op basis van afstemming betekent dat betrokken partijen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.

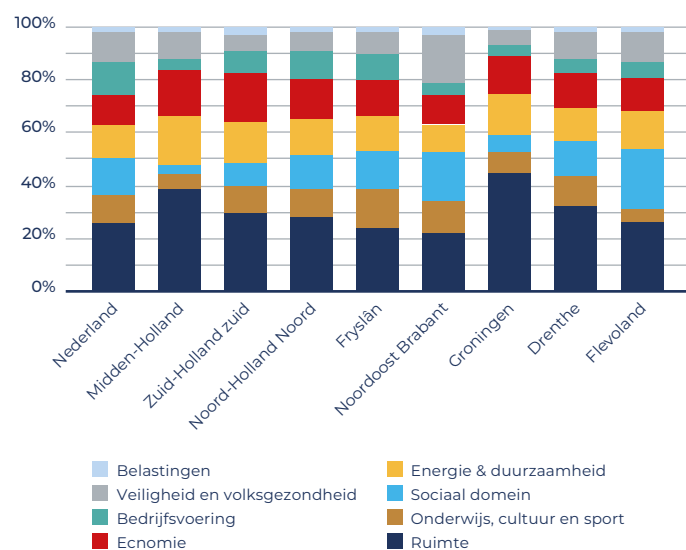


Figuur 15 Domeinen van samenwerking in Midden-Holland

Een samenwerkingsverband kan zich op meerdere beleidsdomeinen richten. Dit is bij 12 samenwerkingsverbanden het geval. Combinaties die het meest voorkomen zijn de domeinen Ruimte en Energie/Duurzaamheid (7 samenwerkingsverbanden) en Ruimte en Economie (4 samenwerkingsverbanden).

4% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het sociaal domein. Dat is lager dan in andere BRE-regio's, en het meest vergelijkbaar met de BRE Groningen (6%). In de GR Midden-Holland en in de samenwerking rondom Gouwe-Wiericke werken gemeenten op 4 van de 8 beleidsdomeinen in onze categorisering samen.

Samenwerkingsverbanden over beleidsdomeinen



Figuur 16 Samenwerkingsverbanden over beleidsdomeinen in Midden-Holland

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

Juridische vormen van samenwerking. Het valt op dat in Midden-Holland een relatief groot aandeel van de samenwerkingsverbanden in een netwerkconstructie is vormgegeven. Toch is in Midden-Holland, net als in Groningen, Drenthe en Noord-Holland Noord, (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 Midden-Holland, richten de meeste samenwerkingsverbanden zich op het beleidsdomein ruimte. In tegenstelling tot de meeste casusregio's, waar het sociaal domein een belangrijk beleidsdomein is, zijn er hier relatief weinig samenwerkingsverbanden die zich toeleggen op het sociaal domein. Ook in Groningen en Noord-Holland Noord richten de samenwerkingsverbanden zich hier relatief minder op.



Bestuurscultuur en interne verhoudingen binnen het BRE

Typerering van de bestuurscultuur

De bestuurscultuur van Midden-Holland laat zich volgens gesprekspartners typeren als 'rechttoe, rechtaan'. Verder valt vooral op dat in de gesprekken weinig 'typisch Midden-Hollandse' culturele factoren zijn langsgekomen. Hierover is wel opgemerkt dat men in de regio graag voortbouwt op wat goed gaat en niet snel grote veranderingen doorvoert. Gesprekspartner typeren de regio als 'voorzichtig en stabiel'.

Typerend voor de 'bestuurscultuur' is wel dat er veel nieuwe bestuurders in de regio werkzaam zijn. Dit geldt niet alleen voor de wethouders – na de recente gemeentelijke verkiezingen – maar ook voor burgemeesters. Geen van de burgemeesters is meer dan vijfenhalf jaar werkzaam in de regio. Volgens gesprekspartners is een positief bijkomend effect hiervan dat geen van de bestuurders eerdere herindelingsperikelen heeft meegemaakt in Midden-Holland, waardoor er weinig 'oud zeer' in de regio zit.

Het contact tussen burgemeesters in Midden-Holland is volgens diverse gesprekspartners goed. Er wordt transparant gecommuniceerd, er zijn korte lijnen en men spreekt elkaar aan op zaken die niet goed lopen. Wethouders uit de regio geven in gesprekken aan de prettige samenwerking tussen portefeuillehouders te waarderen. Ook hier is er openheid, durf om spanningen op tafel te leggen, de wil om elkaar iets te gunnen, veel informele afstemming, weinig spanningen en zetten 'tafeltrekkers' zich in om nieuwe bestuurders onderdeel te maken van Midden-Holland. Dit zorgt ervoor dat de regionale samenwerking op de schaal van Midden-Holland vanuit de verschillende perspectieven positief wordt beoordeeld. We zien dan ook een ontspannen bestuurscultuur in de regio.

Gesprekspartners van buiten de regio zien de regio minder met één mond spreken en vinden besluitvorming in de regio soms lang duren.

Een korte historie van de samenwerking in de regio

2011 - 2015: ISMH-samenwerking

In deze periode is de samenwerking in de regio Midden-Holland georganiseerd in het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland (ISMH). Met de totstandkoming van de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) richtte deze ISMH-samenwerking per juli 2012 zich vervolgens voornamelijk op bovenlokale bestuurlijke samenwerking in Midden-Holland. Sindsdien is Midden-Holland ingestoken als de 'Nieuwe Regio' te midden van Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. In 'De Nieuwe Regio – Visie op regionale samenwerking' heeft de regio het belang en het waarom van samenwerking in RMH-verband geherformuleerd. De regio wil zijn: 'Een regio waar belangrijke waarden met betrekking tot wonen, werken, ondernemen en recreëren van groot belang worden geacht voor de ontwikkeling van de Randstad als geheel.' De kernwaarden van deze nieuwe regio zijn: (1) Centraal in de Randstad, (2) Groen én Blauw, (3) Op een kruispunt van wegen, (4) Uniek en authentiek, (5) Samenleving in balans, (5) Ondernemend, (6) Duurzaam.

In 2015 maakt men de keuze om de ISMH-samenwerking om te vormen naar een nieuwe netwerkorganisatie Midden-Holland. De keuze voor de netwerksamenwerking is deels gemaakt vanwege een 'negatieve' drijfveer: ISMH-samenwerking leverde beperkte resultaten op, de governance van de ISMH was beperkt beheersbaar en er waren verzwakte en moeizame bestuurlijke verhoudingen. Vervolgens is de positieve (en vernieuwende) keuze voor een 'netwerksamenwerking' gemaakt vanuit een gezamenlijke strategische agenda. In de netwerkorganisatie zijn alle medewerkers van de afdeling bestuurszaken door de deelnemende gemeenten overgenomen. Op 1 januari 2016 is de gemeenschappelijke regeling aangepast en de tenaamstelling van het ISMH naar Regio Midden-Holland gewijzigd. Sindsdien heeft de GR geen personeel in dienst.

2016 tot nu: Samenwerking in netwerkorganisatie Midden-Holland

Sinds 2016 werken de gemeenten in Midden-Holland samen in de netwerkorganisatie Midden-Holland. In deze nieuwe samenwerking zijn taken deels in uitvoerende diensten georganiseerd en deels in deze nieuwe RMH-netwerksamenwerking. In de evaluatie in 2017 staat het zo beschreven: in deze vorm van samenwerking staat niet het instituut centraal, maar de deelnemers en hun vermogen en ambities om tot gezamenlijke resultaten te komen: het gaat niet om een regio-organisatie, maar om het organiseren van de regio.

Evaluatie in 2017

De samenwerking is in 2017 geëvalueerd in de Code Samen ('We kunnen zoveel meer!') Evaluatie samenwerking Regio Midden-Holland, juli 2017). In de evaluatie kwam naar voren dat de stap naar een nieuwe vorm van netwerksamenwerking goed is geweest en dat er een positief gevoel heerste, dat de moeizame samenwerking in ISMH achter de rug was en dat negatieve energie werd omgezet in (meer) positieve energie. Harde inhoudelijke resultaten waren er na twee jaar echter nog beperkt.

Strategische agenda in 2019

In 2019 is vervolgens een nieuwe strategische agenda voor Midden-Holland opgesteld: 'De kracht van Midden-Holland: de regio van verbinding'. In dit proces zijn de vijf betrokken colleges, de bestuurlijke tafels, de klankbordgroep van alle betrokken gemeenteraden en overige raadsleden betrokken.

Interne verhoudingen

De verhouding tussen bestuurders en ambtenaren laat zich volgens gesprekspartners kenmerken door gelijkwaardigheid. De gemeenten gaan ondanks geldende verschillen gelijkwaardig met elkaar om in overleggen en in de uitvoering. Na de herindelingen zijn de gemeenten ook in inwoneraantal gelijkwaardiger geworden. Desondanks krijgen we in de gesprekken ook signalen dat de gemeente Gouda op veel terreinen/onderwerpen initiatiefnemer of kartrekker is. Het behouden van de juiste balans in de geboden capaciteit tussen de verschillende gemeenten is daarmee een aandachtspunt voor verdere samenwerking.

Volgens diverse gesproken bestuurders tonen de resultaten verder aan dat de regio constructieve oplossingen weet te vinden voor zogenaamde 'verdeelvraagstukken' (woningbouw, mobiliteit, financiële compensatie gemeenten op sociaal domein), waarbij niet iedere gemeente gelijke winst weet te behalen, maar daarmee akkoord gaat omwille van de regio.

Herindelingen in de regio

De regio Midden-Holland heeft in de afgelopen vijftien jaar te maken gehad met verschillende gemeentelijke herindelingen. Meerdere gemeenten van BRE Midden-Holland bestaan pas korte tijd doordat ze fusies zijn van oude gemeenten.

Krimpenerwaard bestaat sinds 2015, en is ontstaan uit een samenvoeging van de gemeenten Nederlek, Ouderkerk, list, Bergambacht en Schoonhoven. De gemeente heeft rond de 57.000 inwoners. Zuidplas is ontstaan in 2010, door een vrijwillige fusie van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan de IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle. De nieuwe gemeente Zuidplas bevat rond de 45.000 inwoners. Nog een gemeente die vrij recent is gefuseerd, is Bodegraven-Reeuwijk. Deze gemeente is, zoals de naam al doet vermoeden, een fusie tussen de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk en heeft zo'n 35.000 inwoners.

Gouda en Waddinxveen zijn al lange tijd zelfstandige gemeenten. Er is wel het plan geweest om in 2014 Gouda en Waddinxveen te fuseren, waarbij later ook is gesproken over fusie met Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk. Deze fusieplannen zijn in 2021 stopgezet, mede naar een in Waddinxveen gehouden referendum, waarbij 92,4% tegen een fusie stemde.

Stabiliteit van instituties

De stabiliteit van lokale instituties meten we aan de hand van het aantal opgestapte wethouders en het aantal integriteitsaffaires. In 2020 zijn in totaal 5 wethouders

opgestapt in Midden-Holland: 1 in Bodegraven-Reeuwijk en 4 in Waddinxveen. Dit is 2,4% van het landelijk percentage opgestapte wethouders. In de regio zijn in de periode van 2015 tot en met 2020 in totaal 19 wethouders opgestapt. Dit is 1,4% van het totaal aantal wethouders dat in deze periode is opgestapt in Nederland. De meeste wethouders zijn opgestapt in Waddinxveen (6), Gouda (5) en de Krimpenerwaard (5). Het minst aantal opgestapte wethouders zien we in Zuidplas (2) en Bodegraven-Reeuwijk (1).

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

Bestuurscultuur. Er is in Midden-Holland, vergelijkbaar met Zuid-Holland Zuid, niet een specifieke gezamenlijke bestuurscultuur in het gebied. Dit zagen we ook in Noordoost Brabant.

Interne verhoudingen: rol centrumgemeente. In Midden-Holland is er een relatief prominente centrumgemeente (Gouda) die het voortouw neemt. Dit was ook het geval in Friesland en Groningen. Doorgaans wordt de houding van deze centrumgemeenten door bestuurders als positief ervaren door een afwezigheid van dominantie.

Interne verhoudingen: de regio en de gemeente. Ook waar het gaat om interne verhoudingen in de regio en tussen de gemeenten zien we dat Midden-Holland vergelijkbaar is met Zuid-Holland Zuid. De onderlinge verhouding is in mindere mate gespannen dan in een aantal andere BRE-regio's. Het lukt om samen te werken op thema's, terwijl ook sprake is van een relatief goede uitgangspositie/hog breed welvaartsniveau.

Interne verhoudingen: de regio en de provincie. Bij alle casusregio's komt naar voren dat de verhouding met de provincie wisselend wordt gewaardeerd. Voor Midden-Holland geldt net als voor Zuid-Holland Zuid 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. De geografische grenzen van de provincie vallen 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.

5.3 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 van vervoersverplaatsingen van inwoners van Midden-Holland in kaart te brengen (Daily Urban System). Een tweede onderdeel van het maatschappelijk ecosysteem is de maatschappelijke betrokkenheid in een regio (aan de hand van politieke betrokkenheid en sociale cohesie). Ten slotte kijken we naar het geheel aan maatschappelijke samenwerkingen (zowel met inwoners als maatschappelijke organisaties) dat zich inzet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Hoofdpunten maatschappelijk ecosysteem (deelvraag 3)

- **Leefgebied inwoners.** Inwoners verplaatsen zich met name binnen de eigen gemeente. Wanneer inwoners naar andere gemeenten reizen, zien we relatief vaak dat zij dan ook de regio uitreizen. Bijvoorbeeld naar Rotterdam, Alphen en Woerden.
- **Politieke betrokkenheid.** De gemeenten in Midden-Holland kennen een zeer verschillende politieke samenstelling. Ook is er in wisselende mate sprake van politieke fragmentatie, waarbij fracties over gemiddeld 8% (Gouda) tot 17% (Waddinxveen) van de raadszetels beschikken. De opkomstpercentages bij verkiezingen liggen bij alle gemeenten hoger dan gemiddeld.
- **Sociale cohesie.** Het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet is ongeveer gemiddeld. In Bodegraven-Reeuwijk en de Krimpenerwaard is de sociale cohesie het grootste. Gevolgd door Zuidplas. De sociale cohesie is het laagste in Waddinxveen en Gouda.
- **Maatschappelijke samenwerkingen.** Partijen werken in een aantal verbanden boven- en interregionaal samen. Op het niveau van BRE Midden-Holland werken maatschappelijke partijen voornamelijk samen in een triple helix-samenwerking als onderdeel van de Tafel economie, onderwijs en arbeidsmarkt en binnen het sociaal domein. Op lokaal niveau zijn er een paar samenwerkingsverbanden op het gebied van sociaal domein/natuur en leefomgeving.
- **De analyse van de verbinding tussen het MRE en het BRE** laat zien dat er sprake is van grote verbondenheid. Er worden goede voorbeelden en concrete resultaten gezien. Partijen uit het maatschappelijk en bestuurlijk ecosysteem zien perspectief voor verdere samenwerking. Ten slotte zijn hier ook regionale ambassadeurs voor benoemd.

Leefgebied inwoners

De inwoners van Midden-Holland verplaatsen zich overwegend binnen de grenzen van hun eigen woongemeente (83,6%). Verplaatsingen naar andere gemeenten betreft 16,4% van het totaal aantal verplaatsingen. Het aandeel verplaatsingen dat binnen de eigen gemeente plaatsvindt is daarmee in Midden-Holland iets groter dan in andere casusregio's, maar het verschilt niet veel.

Gouda is voor alle gemeenten de hub binnen de regio. Daarbij blijkt de stroom verplaatsingen vanuit en naar Krimpenerwaard het grootst en Waddinxveen kent het kleinste aandeel verplaatsingen van en naar Gouda. Verplaatsingen tussen de vier niet-stedelijke gemeenten zijn in omvang verwaarloosbaar ten opzichte van de stroom van en naar Gouda.

In de regio Midden-Holland blijft circa 72% van de verplaatsingen binnen de regio. Als we hierbij de verplaatsingen binnen de eigen gemeente buiten beschouwing laten, blijkt dat nog slechts 29,7% van de verplaatsingen binnen de regio blijft. Dit percentage is aanzienlijk lager dan andere casusregio's. In Friesland en Groningen blijft 73% respectievelijk 66% binnen de regio, maar ook in Noordoost Brabant (49%) en Zuid-Holland Zuid (45,3%) ligt dit percentage een stuk hoger. Alleen in Flevoland ligt dit percentage lager.

De grootste stroom tussen een gemeente in en buiten Midden-Holland vindt plaats tussen Krimpenerwaard en Rotterdam. Deze verplaatsingen betreffen maar liefst 5,7% van alle verplaatsingen. De stroom tussen Gouda en Rotterdam is daarna het grootst. Gouda kent ook relatief grote vervoersstromen van en naar andere grote steden, waarbij de vervoersstroom tussen Utrecht groter is dan die tussen Den Haag. Tot slot is de stroom tussen Bodegraven-Reeuwijk en Woerden relatief groot.

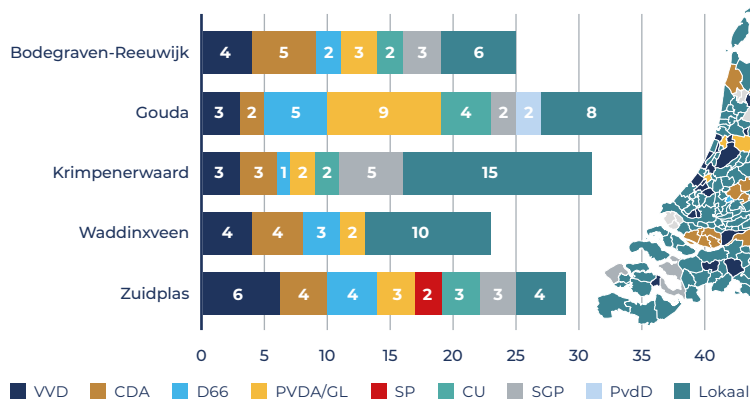
Maatschappelijke betrokkenheid

De maatschappelijke betrokkenheid schetsen we binnen de context van de politieke samenstelling en fragmentatie in de gemeenten. Vervolgens schetsen we de betrokkenheid in de vorm van de politieke betrokkenheid en sociale cohesie in de gemeenten.

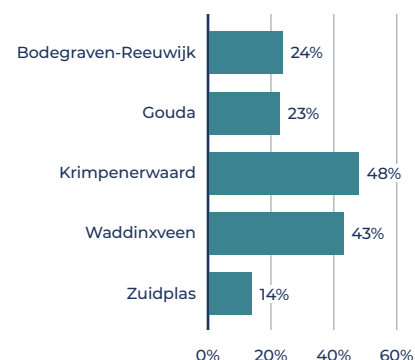
Politieke samenstelling en fragmentatie

De politieke samenstelling is erg verschillend in de gemeenten in Midden-Holland. Waar de ene gemeente een meer liberale (Bodegraven-Reeuwijk) of socialistische signatuur (Gouda) heeft, hebben in andere gemeenten lokale partijen relatief veel zetels (Waddinxveen en Krimpenerwaard).

Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen (2022)



Aandeel lokale partijen (2022)



NB: in sommige gemeenten zit meer dan één lokale partij in de gemeenteraad. In de figuur zijn, omwille van de leesbaarheid, de lokale partijen bij elkaar opgeteld.

Figuur 17 Politieke samenstelling en fragmentatie in Midden-Holland

De politieke dynamiek is van invloed op de publieke waardecreatie in een regio en daarmee een belangrijk onderdeel van de context van het maatschappelijk regionale ecosysteem. Een van de bepalende factoren voor deze politieke dynamiek is de **politieke fragmentatie** in gemeenten. Door politieke fragmentatie zijn in de volksvertegenwoordiging meer partijen vertegenwoordigd dan voorheen waarmee de omvang van de gemiddelde politieke fracties afneemt en er meer partijen nodig zijn om een meerderheidscoalitie te vormen.

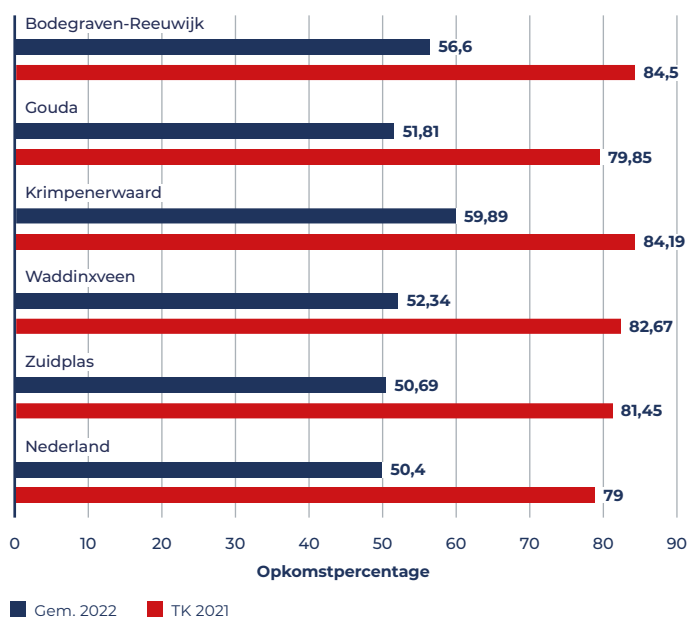
De volgende tabel laat het aantal raadszetels en partijen in de gemeente zien. Op basis daarvan is de politieke versplintering te berekenen (het gemiddeld aantal zetels per fractie als deel van het totaal aantal raadszetels). Hoe kleiner het percentage, hoe meer versplintering. De versplintering is het grootst in Gouda en de Krimpenerwaard. In Gouda hebben fracties gemiddeld 8,3% van alle raadszetels (circa 3 van de 37 zetels). In de Krimpenerwaard is dit 10%. De versplintering is het kleinst in Waddinxveen (16,7%) en Zuidplas (14,3%). De versplintering is ook laag in Bodegraven-Reeuwijk (11,1%). Gemiddeld hebben de fracties in Midden-Holland 11,36% van de zetels van het totaal aantal raadszetels. Dit is vergelijkbaar met Zuid-Holland Zuid (11,8%). Wel is dit meer dan in Flevoland, waar partijen gemiddeld 9,83% van de zetels hebben, en een stuk minder dan in Zuid-Limburg, waar partijen gemiddeld 15,18% van de zetels in de gemeenteraden in handen hebben.

Gemeente	Totaal aantal zetels	Aantal partijen	Gemiddeld aantal zetels per fractie als deel van het totaal aantal raadszetels (%)
Bodegraven-Reeuwijk	25	9	11,08
Gouda	37	12	8,32
Krimpenerwaard	31	10	10
Waddinxveen	23	6	16,65
Zuidplas	29	7	14,28

Figuur 18 Politieke fragmentatie in Midden-Holland

Politieke betrokkenheid in de gemeenten

Maatschappelijke betrokkenheid leiden we in de eerste plaats af van de politieke betrokkenheid in de gemeenten. De opkomstpercentages bij verkiezingen zijn in Midden-Holland opvallend hoog, vergeleken met het Nederlandse gemiddelde. Zo is de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen gemiddeld 82,4%. Landelijk was dit 79%. Bij de gemeenteraadsverkiezingen was de opkomst gemiddeld 54,3%, tegenover 50,4% landelijk. In de Krimpenerwaard liggen de opkomstpercentages het hoogst van de regio. Gouda en Zuidplas kennen de laagste opkomstpercentages.



Figuur 19 Opkomstpercentage verkiezingen

Sociale cohesie in de gemeenten

Voor een sterk maatschappelijk ecosysteem is ook de sociale cohesie onder inwoners van belang. Sociale cohesie laat zich lastig meten, maar wanneer we kijken naar het percentage inwoners dat aan vrijwilligerswerk doet, blijkt dit in het BRE Midden-Holland ongeveer gelijk ligt met het landelijke gemiddelde (33% versus 32%). Bodegraven-Reeuwijk en de Krimpenerwaard scoren relatief hoog (35% en 34%). Het laagste percentage wordt gemeten in Zuidplas (29%) en Gouda (26%).

De index sociale samenhang³⁰ geeft aan hoe het staat met de leefbaarheid. In deze index worden meerdere kenmerken opgenomen die allemaal iets zeggen over de sociale samenhang in de gemeente. Deze kenmerken hebben betrekking op diversiteit van de levensfase, inwonerdichtheid, mutatiegraad, ontwikkeling van de huishoudens en sociale cohesie. De leefbaarometer is geen integrale weergave van alles wat belangrijk zou kunnen zijn in de dimensie, maar bevat omgevingskenmerken waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Bij de index wordt een afwijkingsscore gehanteerd waarmee wordt aangegeven in hoeverre de gemeente afwijkt ten opzichte van de rest van het land. In Bodegraven-Reeuwijk en de Krimpenerwaard is de sociale cohesie het grootste, met afwijkingen van 0,0203 en 0,0201. Hierop volgt Zuidplas met 0,0111. Waddinxveen zit precies op het landelijk gemiddelde, en alleen Gouda heeft een negatieve afwijking van 0,0214 ten opzichte van de rest van het land. Gemiddeld scoort

Midden-Holland 0,003 ten opzichte van het gemiddelde. Al deze afwijkingen worden door de Leefbaarometer als dusdanig klein gezien, dat ze ofwel worden meegenomen als geen afwijking, of als een kleine positieve bijdrage.

Maatschappelijke samenwerkingen

Maatschappelijke samenwerking krijgt in verschillende verbanden vorm. In de volgende tabel geven we per niveau en domein een overzicht van door ons geïnventariseerde maatschappelijke samenwerkingen in de regio. De conclusies die hieruit volgen, zijn als volgt:

- **Boven- en interregionaal** - Door maatschappelijke partijen wordt er interregionaal samengewerkt. De belangrijkste schaal/gebied waarin dit gebeurt is het Groene Hart. Bovenregionaal zijn er ook met Zuid-Holland verbindingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs.
- **MRE Midden-Holland** - Op het niveau van BRE Midden-Holland werken maatschappelijke partijen voornamelijk samen in een triple helix op het gebied van economie, onderwijs en arbeidsmarkt. Ook op het gebied van sociaal domein werken maatschappelijke partijen op de Midden-Hollandse schaal samen, bijvoorbeeld in Zorgkeuze Midden-Holland of het Transmuraal netwerk Midden-Holland. Tevens zijn er een paar samenwerkingsverbanden op het gebied van energie, energietransitie en duurzaamheid en cultuur. Voor bijna alle samenwerkingsverbanden geldt dat vaak één of meerdere Midden-Hollandse overheden betrokken zijn.
- **Lokaal** - Op lokaal niveau zijn er paar samenwerkingsverbanden op het gebied van sociaal domein en natuur en leefomgeving. In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk zijn er bijvoorbeeld verschillende partijen die werken aan het recreatiegebied de Reeuwijkse plassen

³⁰ Deze cijfers komen uit de Leefbaarometer. Dit is een instrument om een inschatting te geven van de leefbaarheid van Nederlandse woonomgeving, waarvan sociale cohesie en onderlinge verbondenheid een component vormen.



MRE Midden-Holland	
Boven en interregionaal	
Natuur, landschap en leefomgeving	Onderwijs
Omgevingsraad Schiphol	Human capital akkoord Zuid-Holland
MRE Midden-Holland	
Energie, energietransitie en duurzaamheid	Triple Helix
Groenalliantie Midden-Holland	Triple Helix Midden-Holland
Sociaal domein	Campus Gouda
Zorgkeuze Midden-Holland	Living Lab Zorg & Technologie
Programma/ Samenwerkingsverband gedeelde zorg	Bouwacademie Groene Hart
Cultuur	
Streekarchief Midden-Holland	
Lokaal	
Natuur en Leefomgeving	Sociaal Domein
Stichting VEEN	Leerwerkbedrijf Krimpenerwaard
Stichting Klimaat coöperatie	
Stichting BLR	

Figuur 20 **Maatschappelijke samenwerkingen in Midden-Holland**

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:

- **Grote verbondenheid van maatschappelijke partijen.** Maatschappelijke partijen zijn zeer begaan met het BRE. Er wordt veel verbinding gezocht met het bestuurlijk regionaal ecosysteem. Ook zijn de focusgroepen opvallend goed bezocht in deze BRE-regio. Zorgpartijen vinden elkaar goed in de bestuurlijke tafel Zorg. Partijen zouden graag zien dat het BRE meer de leiding neemt in het samenspel tussen het BRE en MRE.
- **Maar ook weinig betrokkenheid van inwoners.** Inwoners zijn volgens gesprekspartners weinig betrokken bij 'het BRE Midden-Holland'. Dit is volgens betrokkenen op dit moment ook niet nodig en niet de bedoeling.

- **Goede voorbeelden en concrete resultaten.** Goede voorbeelden van samenwerkingen die door gesprekspartners genoemd worden, waarbij sprake is van verbinding tussen het MRE en het BRE, zijn: het werkgeversservicepunt, Campus Gouda en het kenniscentrum voor Bodemdaling en Funderingen. Volgens gesprekspartners worden er concrete resultaten behaald, maar men vindt het lastig deze te benoemen. Een genoemd voorbeeld is de beweging die het werkgeversservicepunt heeft gemaakt van gemeentelijk naar regionaal niveau. Er is volgens gesprekspartners ook ruimte voor groei. Zo wordt gesproken over het ondersteunen van onderwijsinitiatieven en het verkennen van de mogelijkheid tot het huisvesten van (een dependance van) een universiteit.
- **Regionale ambassadeurs.** Volgens gesprekspartners kunnen partners uit het MRE zelf de verbinding leggen tussen maatschappelijke en bestuurlijke netwerken, maar een duidelijk aanspreekpunt vanuit het BRE zou hier wel bij helpen.

BOX 5. Vergelijking verbinding tussen MRE en BRE met de andere regio's

In de BRE-onderzoeken blijkt meestal dat het maatschappelijk regionaal ecosysteem in regio's met name lokaal is vormgegeven. Dit is bijvoorbeeld overwegend het geval in Groningen, Noordoost-Brabant en Noord-Holland-Noord. In Fryslân en Zuid-Limburg is er op onderdelen en momenten sprake van een MRE. In Zuid-Holland-Zuid is er in grotere mate sprake van een MRE, waarbij natuurlijke verbinding bestaat tussen het economisch ecosysteem en het onderwijs. Dit laatste geldt ook voor Midden-Holland. Ook op het gebied van het sociaal domein wordt voorzichtig steeds meer samengewerkt in Midden-Holland. We zien hier op het niveau van het BRE diverse maatschappelijke samenwerkingen, waarbij op sommige vlakken sprake is van een Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem. Dit MRE vindt echter nog niet altijd goed de aansluiting met het BRE en acteert ook voor een groot deel op bovenregionaal niveau.

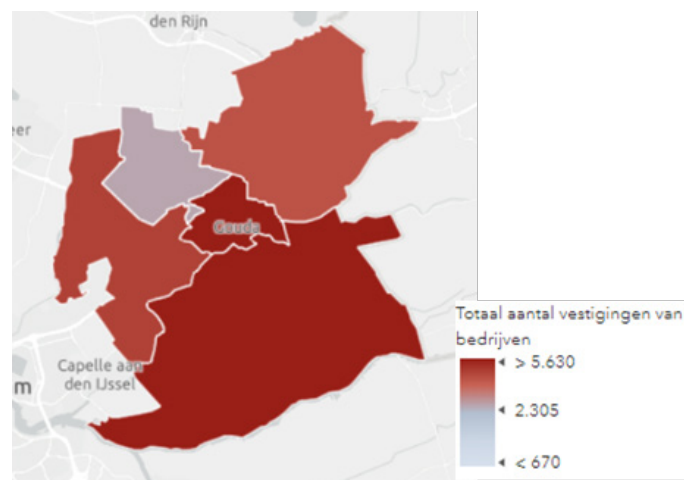
5.4 Deelvraag 4. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?

De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering.³¹ 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).

Hoofdpunten economisch ecosysteem (deelvraag 4)

- **Regionaliteit en sectorstructuur.** De meeste bedrijven zijn gevestigd in Gouda en de Krimpenerwaard. Vergelijkbaar met de landelijke cijfers (27,26%) heeft Midden-Holland vooral veel zakelijke dienstverlening. Het aandeel van nijverheid en energie is relatief hoog in Midden-Holland, en het aandeel van cultuur, recreatie en overige diensten is laag.
- **Systeemelementen.** Het aandeel praktisch opgeleiden ligt in Midden-Holland (28%) net lager dan het landelijk gemiddelde, terwijl het aandeel theoretisch opgeleiden hoger ligt dan in Nederland. De investeringen in R&D ligt in Midden-Holland hoger dan het Nederlands gemiddelde.
- **Randvoorwaarden.** De gemiddelde afstanden naar een hoofdverkeersweg en voor het woon-werkverkeer liggen in Midden-Holland lager dan het landelijk gemiddelde. Vanuit Midden-Holland reizen de meeste inwoners naar Rotterdam voor hun werk, vooral in Zuidplas.
- **Overkoepelend beeld.** De regio staat er goed voor en er is sprake van een vruchtbare voedingsbodem voor perspectievolle groei, maar het lijkt erop dat de groei de laatste jaren wat stukt (mogelijk in verband met de Coronacrisis).
- **Verbinding tussen het ERE en BRE.** Er is sprake van een beperkte samenwerking en verbinding tussen het bestuurlijke en economische ecosysteem in Midden-Holland. In gesprekken geven ondernemers aan (wel) verbonden te zijn met de regio.

- A. Regionaliteit en sectorstructuur, systeemelementen en randvoorwaarden van het ecosysteem



Figuur 21 Spreiding bedrijfsvestigingen

Regionaliteit en sectorstructuur

In Midden-Holland zijn 25.470 bedrijven gevestigd. Dit is 1,48% van het totaal aantal bedrijven in Nederland. De meeste bedrijven zijn gevestigd in Gouda (6225) en de Krimpenerwaard (5865). Gevolgd door Zuidplas (4705) en Bodegraven-Reeuwijk (4245). Het minst aantal bedrijven is gevestigd in Waddinxveen (2715). In het BRE Midden-Holland worden jaarlijks meer bedrijven opgericht dan gemiddeld in Nederland, namelijk 926 bedrijfsoprichtingen per 1000 vestigingen. In Nederland zijn dit 869 bedrijfsoprichtingen per 1000 vestigingen. Het meeste aantal bedrijven wordt opgericht in Gouda (1091).

Overeenkomstig met de landelijke cijfers (27,26%) heeft Midden-Holland vooral veel zakelijke dienstverlening (26,09%). Opvallend is het hoge percentage nijverheid en energie (19,34%). Daarna volgt handel en horeca (18,65%). Opvallend is het lage percentage cultuur, recreatie en overige diensten (11,11%) en het hoge percentage financiële diensten en onroerend goed (11,8%).

Observaties uit de economische visie Midden-Holland over de sectorstructuren:

- Bodegraven-Reeuwijk kent naar verhouding veel groot-handelsbedrijven. Zij maken in totaal ruim 18% van de totale werkgelegenheid uit, landelijk is dat gemiddeld 6,2%.
- Ook in Waddinxveen is de groothandel een naar verhouding zeer grote sector. Deze maakt in totaal 21% van de werkgelegenheid uit; landelijk is dit gemiddeld 6,2%.
- Gouda heeft een duidelijke centrumfunctie van diverse publieke diensten: zorg, onderwijs en overheidsdiensten zijn er geclusterd.

³¹ Cloosterman, Starn & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's.



- In de Krimpenerwaard wordt veel geproduceerd en gebouwd. De industrie, zowel traditionele maakindustrie als meer geavanceerde technologische industrie, en de bouwnijverheid zijn grote sectorale werkgevers. De zakelijke diensten zijn naar verhouding minder aanwezig, alhoewel die sector nog steeds een kwart van de totale werkgelegenheid uitmaakt.
- Zuidplas kent een groot agrarisch complex, vooral tuinbouw, en een daaraan verwante voedingsmiddelenindustrie. De groei van het aantal banen in Zuidplas is vooral aanwezig in de publieke diensten (verdubbeld in omvang ten opzichte van 2001), de industrie (ruim 50% groei) en de zakelijke diensten (circa 50% groei).
- Lokale sectorale accenten zijn landbouw in Bodegraven-Reeuwijk en Krimpenerwaard, tuinbouw in Zuidplas, groothandel in Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen, industrie en bouw in Krimpenerwaard en Zuidplas, publieke diensten in Gouda. Het zijn vijf sterk gemengde lokale economieën.

Systeemelementen

Onderdeel van een florerend economisch ecosysteem zijn systeemelementen. Dit zijn eigenschappen van een economie die relatief makkelijk beïnvloedbaar zijn, zoals investeringen in research en development, de aanwezigheid van zakelijke dienstverlening en het aantrekken van theoretisch geschoolden.

- Op het vlak van research en development is er alleen data beschikbaar op het niveau van de COROP-regio's³². De investeringen in R&D liggen in Midden-Holland hoger (8,9%) in vergelijking met het landelijk gemiddelde (7,8%).
- Het aandeel bedrijven in de zakelijke dienstverlening is in het BRE Midden-Holland (25,7%) relatief hoog ten opzichte van het landelijke gemiddelde (24,5%). Gouda (30%), Bodegraven-Reeuwijk (25,9%) en Zuidplas (25,5%) hebben een hoger percentage bedrijven in de zakelijke dienstverlening dan het landelijk gemiddelde. Waddinxveen (24,5%) en de Krimpenerwaard (22%) liggen er net onder.
- Het aandeel praktisch opgeleiden ligt in Midden-Holland (28%) net lager dan het landelijk gemiddelde (29%). Het aandeel theoretisch opgeleiden ligt in Midden-Holland (31%) hoger dan in Nederland (29%). Zuidplas (34%) en Gouda (33%) kennen het hoogst aantal theoretisch opgeleiden, gevolgd door Waddinxveen (29%) en Bodegraven-Reeuwijk (27%). De Krimpenerwaard kent het laagste aantal theoretisch opgeleiden (26%).

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor een economisch ecosysteem zijn moeilijker te beïnvloeden dan systeemelementen. We hebben het dan over ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en de vraag naar producten en diensten.

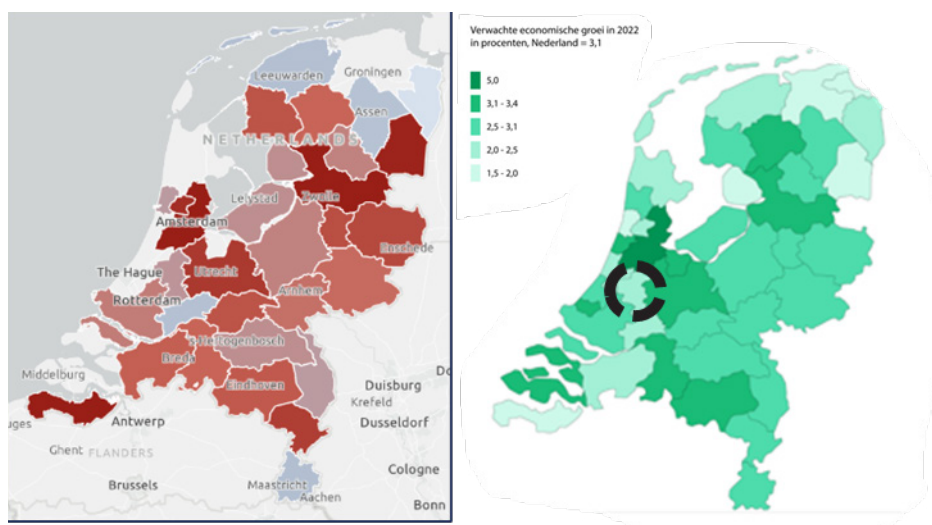
Fysieke infrastructuur

- De gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg is in Midden-Holland (1 km) lager dan het landelijk gemiddelde (2 km). De gemiddelde afstand tot een treinstation is in Midden-Holland (4 km) ook lager dan het landelijk gemiddelde (7 km). In Waddinxveen (1,1 km) en Gouda (1,7 km) is die afstand het kleinst. Gevolgd door Bodegraven-Reeuwijk (3,1 km) en Zuidplas (3,5 km). De grootste afstand tot een treinstation is in de Krimpenerwaard met 10,7 km.
- De gemiddelde woon-werk afstand is in Midden-Holland (19 km) lager dan het landelijk gemiddelde (23 km). De grootste woon-werk afstand is in Gouda met 21,1 km.
- De monitor woonwerk-verkeer OV van het CBS is een instrument om forensbewegingen in kaart te brengen. Vanuit Midden-Holland reizen de meeste inwoners naar Rotterdam voor hun werk. Dit aantal is met 4200 verreweg het grootst in Zuidplas. Daarna volgen Gouda (3300) en de Krimpenerwaard (2800). De grootste aantallen inwoners die naar andere gemeenten – buiten Midden Holland - reizen voor hun werk zijn ook te vinden in Zuidplas, Gouda en de Krimpenerwaard.

Vraag naar producten en diensten

- In de ontwikkeling van het Bruto Regionaal Product (BRP) van Midden-Holland (COROP-regio Oost-Zuid-Holland) is beter economisch herstel zichtbaar na de crisis van 2013 dan landelijk én in het nabijgelegen Rotterdam-Rijnmond. Maar ook: In de periode 2018-2021 groeide het BRP van Midden-Holland minder dan gemiddeld in Nederland: in 2018 met 0,9%, in 2021 met 1,6% tegenover een landelijk gemiddelde van 1,73% en in 2022 tussen de 2,0% en 2,5% (tegenover 3,1% landelijk).

³² Oost-Zuid-Holland = Alphen aan den Rijn Bodegraven-Reeuwijk Gouda Krimpenerwaard Nieuwkoop Waddinxveen

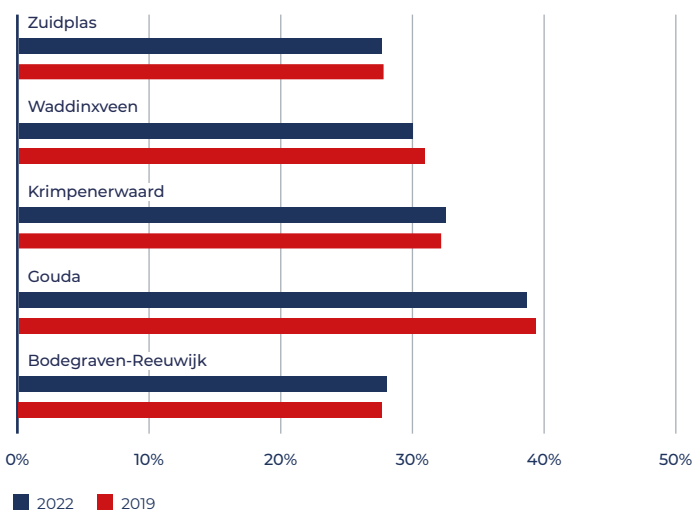


Figuur 22 Ontwikkeling BRP (2018, prognose 2022)

Arbeidsparticipatie

- De arbeidsparticipatie is in Midden-Holland hoger (71,78%) dan landelijk gemiddeld (69,77%). In Zuidplas is de arbeidsparticipatie het hoogst (73,63%). De groene lijn laat ook een stijging zien van de arbeidsparticipatie. Vooral in de collectieve- en zakelijke dienstverlening en in de handel zijn veel banen. De werkgelegenheidsquote laat het aantal banen zien ten opzichte van het aantal inwoners. Dit percentage ligt in Midden-Holland op 35,05% ten opzichte van 40,13% landelijk.
- Het aandeel zelfstandigen is het hoogste in Gouda en de Krimpenerwaard (5000) gevolgd door Zuidplas (4000). Het aandeel zelfstandigen is het laagste in Bodegraven-Reeuwijk (3000) en Waddinxveen (1000). Midden-Holland als geheel kent 19.000 zelfstandigen, wat 1,28% van het landelijk aantal is.
- Het werkloosheidpercentage ligt in Midden-Holland onder het landelijk gemiddelde. Midden-Holland volgt sinds 2016 de landelijke trend en ligt vanaf 2019 dicht tegen het landelijk gemiddelde.

Huishoudens met de laagste 40% inkomens (2019-2020)



Figuur 23 Huishoudens met laag inkomen

Het aantal wisselingen in het lokaal bestuur en integriteitsschendingen is een indicatie voor de stabiliteit van formele instituties. Zoals reeds aan bod gekomen, kent het BRE Midden-Holland relatief stabiele lokale instituties.

Overkoepelend beeld

Uitzoomend zien we dat Midden-Holland over de hele linie van gemeenten relatief positief scoort, waar het gaat om economische systeemkenmerken en randvoorwaarden. De regio staat er goed voor en er is sprake van een vruchtbare voedingsbodem voor perspectiefvolle groei. We zien echter ook dat, hoewel de uitgangspositie positief is, de groei wat stukt. Dit leidt tot de urgentie voor het gezamenlijk optrekken om niet ten prooi te vallen aan de wet van de remmende voorsprong.

B. Structuur van het economisch regionaal ecosysteem

Economische samenwerking krijgt in verschillende verbanden vorm. In de volgende tabel geven we per niveau en domein een overzicht van door ons geïnventariseerde economische samenwerkingen in de regio. De conclusies die hieruit volgen zijn als volgt:

- **Boven- en interregionaal** - Door economische partijen wordt er interregionaal samengewerkt. De belangrijkste schalen/gebieden waarin dit gebeurt zijn de Greenport regio's en de provincie.
- **BRE Midden-Holland** - Op het niveau van BRE Midden-Holland werken economische partijen met name samen op het thema economie, onderwijs en arbeidsmarkt. Ook op het gebied van het fysieke domein is er een samenwerkingsverband. Voor bijna alle samenwerkingsverbanden geldt dat vaak twee of meerdere Midden-Hollandse overheden betrokken zijn. Ook zijn er veel verbindingen met organisaties uit het MRE op het niveau van BRE Midden-Holland.
- **Lokaal** - Op lokaal niveau zijn er verschillende samenwerkingen op het gebied van ondernemingsplatformen. Elke gemeente van het BRE Midden-Holland heeft een eigen ondernemingsplatform.

Verbinding tussen het ERE en BRE

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

- **Beperkte samenwerking en verbinding.** Uit de gesprekken met de bestuurlijke en economische gesprekspartners ontstaat het beeld dat er sprake is van beperkte samenwerking en verbinding tussen het bestuurlijke en economische ecosysteem in Midden-Holland. Er is veel mkb-bedrijvigheid in de regio en dit is buiten de lokale ondernemersverenigingen beperkt georganiseerd. Hierdoor is er ook een beperkte mogelijkheid tot het inzetten van (private) capaciteit voor de regionale samenwerking. Er wordt waar mogelijk wel geprobeerd om verbinding te organiseren, maar de schaal van Midden-Holland is hiervoor volgens betrokkenen niet altijd geschikt. Economische partijen zijn actief op andere schalen. Dit vraagt volgens gesprekspartners om een voortrekkersrol van de overheid op dit gebied.

ERE Midden-Holland	
Boven en interregionaal	
Economie en arbeidsmarkt	
Stuurgroep Energieakkoord Greenport West-Holland	Werkgeversvereniging ZW-Connect
Greenport Regio Boskoop	Economic Board Zuid-Holland
Bouwen	
Warmte Samenwerking Oostland	
VNO NCW West	A12-Corridor
ERE Midden-Holland	
Triple helix	
Triple Helix Midden-Holland (Bestuurlijk Overleg Economie, Onderwijs en Arbeidsmarkt Midden-Holland)	Bouwacademie Groene Hart (onderwijs – bedrijfsleven via triple helix)
Campus Gouda	Living Lab Bodem & Technologie
Lokaal	
Economie en arbeidsmarkt	
Ondernemersplatform Bodegraven-Reeuwijk (OPBR)	Ondernemerskring Krimpenervaard
Federatie Ondernemerskringen Zuidplas (FOZ)	Ondernemers Platform Waddinxveen (OPW)
Gouda Onderneemt!	

Figuur 24 ERE Midden-Holland

- **Grote verbondenheid van een deel van de economische partijen.** De ondernemers met wie we hebben gesproken geven echter wel aan (zeer) verbonden te zijn met de regio. Ook het grote aantal deelnemers bij de focusgroep en kennis van aanwezigen over (de organisatie van) het BRE wijzen in deze richting. Voorbeelden van samenwerkingen die door gesprekspartners genoemd worden en waarbij sprake is van verbinding tussen het ERE en het BRE, zijn: Campus Gouda en de triple helix Economie, Onderwijs, Arbeidsmarkt. Verder wensen de ondernemers dat de regio de regionale belangen behartigt in de bovenregionale samenwerkingsverbanden.
- **Regionale ambassadeurs.** Volgens de gesprekspartners kunnen boundary spanners de verbinding leggen tussen economische en bestuurlijke netwerken. Wel vinden gesprekspartners het lastig om regionale ambassadeurs aan te wijzen/te noemen.

BOX 6. Vergelijking verbinding tussen ERE en BRE met de andere regio'sSysteemelementen.

In vergelijking met de andere casusregio's scoort Midden-Holland relatief hoog qua aantal theoretisch opgeleiden. Ook wordt relatief veel geïnvesteerd in Research & Development en is het aandeel zakelijke dienstverlening groot.

Randvoorwaarden. In vergelijking met de andere casusregio's kent Midden-Holland inmiddels stabiele formele instituties. Door de ligging is de bereikbaarheidsopgave evenals in Zuid-Holland Zuid groter dan in andere casusregio's. Daarnaast laat het BRP in Midden-Holland een relatief beperkte groei zien.

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. In Midden-Holland is beperkte samenwerking en verbinding tussen het ERE en BRE, hoewel economische partners vaak wel sterk in de regio geworteld zijn.

5.5 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 welvaartsindicatoren³³ en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Hoofdpunten Publieke Waarde (deelvraag 5)

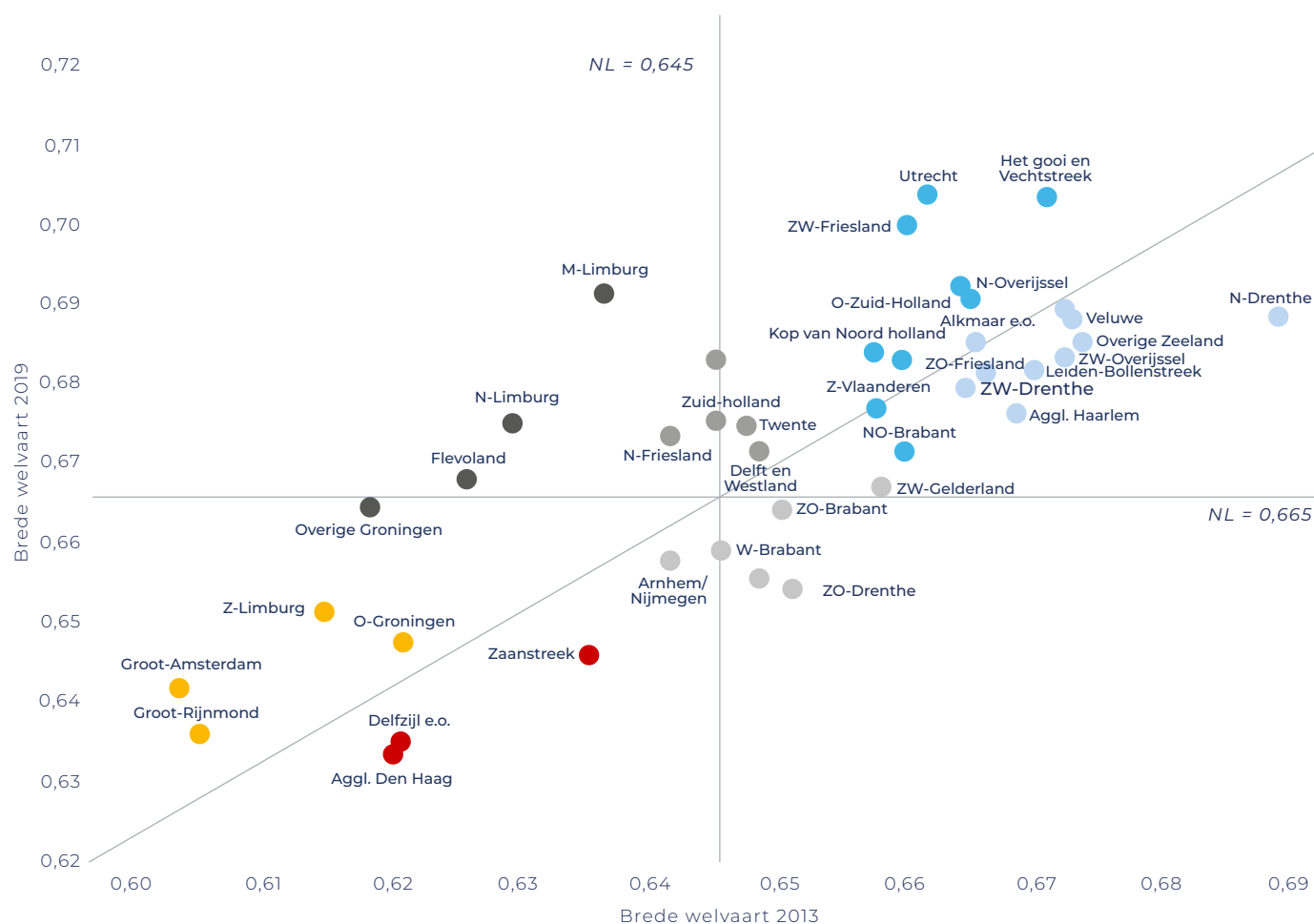
- Opgaveprofiel Midden-Holland. Het overkoepelende niveau van brede welvaart in Midden-Holland bleef in de periode 2013-2019 stabiel en behoort tot het hoogste kwartiel van Nederlandse (COROP-)regio's. Die stabiliteit zien we grotendeels gereflecteerd in de ontwikkelingen in de specifieke thema's van brede welvaart, behalve op het onderdeel materiële welvaart.

Opgaveprofiel Midden-Holland

Het realiseren van publieke waarde beschrijven we aan de hand van zeven 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 welvaartsindex onderzocht tussen 2013 en 2019, zie de volgende figuur. In het kwadrant rechtsboven vinden we het BRE Midden-Holland (Oost Zuid-Holland: het geheel van de Gouwestreek en de Krimpenerwaard). BRE Midden-Holland scoorde in 2013 tussen de 0,66 en de 0,67. In 2019 is dit 0,69 geworden. Dit is dus een groei van bijna 0,03. Rabo Research geeft daarbij de volgende definitie van dit type regio: 'een regio met een bovengemiddeld hoge brede welvaart in zowel 2013 als 2019 én een bovengemiddelde groei in die periode.'

³³ 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 welvaartsindex in een vergelijk over tijd (2013 en 2019), Coöperatief Convenant van RaboResearch (17 mei 2021), gemeten op COROP-niveau.

Een kanttekening is dat de cijfers uit 2019 komen. Anno 2022 zouden de COROP-regio's mogelijk een andere plek op de index krijgen. Dit kunnen we in deze rapportage alleen niet met data bekrachtigen.

CBS Monitor Brede Welvaart naar thema en Opgaveprofiel

Om een gedetailleerd beeld te geven van de brede welvaart in regio Midden-Holland, richten we ons op de zeven brede welvaartsindicatoren. In de volgende tabellen staat in de eerste rij de toelichting van de indicatoren van de brede welvaart. Bij de toelichting houden we soms de COROP-regio aan, wanneer data alleen op dit schaalniveau beschikbaar is.

Hiernavolgend geven we (in het groen) weer op welke thema's van brede welvaart de regio Midden-Holland hoog scoort ten opzichte van andere Nederlandse gemeenten. In rood duiden we de thema's waarop de regio lager scoort dan andere Nederlandse regio's. De regio's die grijs gearceerd zijn, kennen een gemiddelde score of ontwikkeling (of een positieve én een negatieve ontwikkeling, afhankelijk van het beschreven thema). 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. Vervolgens geven we de belangrijkste ambities en (waar mogelijk) resultaten aan de hand van die opgaven weer.

Tabel 2 **Publieke waarderealizatie in Midden-Holland**

Opgave CBS-thema van Brede Welvaart	Score	Ambities	Resultaten
Wonen	In vergelijking met het Nederlands gemiddelde kenmerkt het voorzieningenniveau van Midden-Holland zich door een iets grotere afstand tot primaire voorzieningen (zoals basisscholen). Recreatieve voorzieningen zijn juist nabijder dan elders in Nederland.	De ambitie om Midden-Holland een concurrentiepositie te geven en de regio leefbaar, groen en veilig voor de inwoners te maken. Adaptieve ruimtelijke inrichting, met een grote nadruk op mobiliteit en bereikbaarheid.	- Opstellen diverse beleidsprogramma's/-plannen (onder andere uitvoeringsprogramma voor Regionaal Verkeers- en VervoerPlan) - Succesvolle lobby A20 - Veel woningbouw in realisatie in/ bij de regio (Westergouwe, Vijfde Dorp, Triangel)
Economie Materiële welvaart en arbeid	De stijging van het Bruto Regionaal Product bleef in Midden-Holland onder het Nederlands gemiddelde in de periode 2018-2021. In Bodegraven-Reeuwijk en Zuidplas ontwikkelde de gemiddelde schuld per huishouden zich tot boven het Nederlands gemiddelde. Het mediaan besteedbaar inkomen bleef wél consequent boven het Nederlands gemiddelde. De arbeidsparticipatie in Midden-Holland is toegenomen en de werkloosheid nam af – beide indicatoren zijn in lijn met het landelijk gemiddelde. Het aantal hoogopgeleiden laat een stijging zien maar ligt iets onder het Nederlands gemiddelde. De verschillen tussen gemeenten zijn gering.	Het verbeteren van het vestigingsklimaat in Midden-Holland voor jonge startups en hoogstaand technologisch vakmanschap, door scherpe keuzes voor ontwikkelsectoren (onder andere bodemdaling, zorgtechnologie) en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Inzetten op het aantrekken van nieuwe onderwijsinstellingen, een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor innovatiekracht en het verbinden van onderwijs en arbeidsmarkt op groeisectoren.	- Opstellen diverse beleidsprogramma's/-plannen (onder andere de Economische visie Midden-Holland) - De eerste uitvoering van uitgangspunten van de economische visie - Aansluiting bij en organisatie met triple-helixpartners in de regio
Sociaal domein Welzijn	Inwoners van Midden-Holland zijn ongeveer even tevreden met hun leven en vrije tijd als we aantreffen in heel Nederland. We zien bij beide indicatoren een lichte stijging en weinig verschillen tussen gemeenten.	Verbeteren van de regionale uitvoering van taken in het sociaal domein, met accenten op maatschappelijke zorg, het thuishouden van jongeren, preventie van geweld, aansluiting tussen jeugdhulp en passend onderwijs en juiste afstemming met bovenregionale gremia, waartoe recente oprichting van de samenwerkingsovereenkomst Jeugd en Wmo 2022-2024	- Opstellen diverse beleidsprogramma's/-plannen (bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomst Jeugd en Wmo regio Midden-Holland) - Gezamenlijke inkoop geregeld in Netwerk Sociaal Domein Midden-Holland - Uitvoeringsgerichte samenwerking krijgt vorm in de praktijk in aantal programma's. - Centrale sturing RSO werkt goed volgens betrokkenen
Energie & klimaat Milieu	Midden-Holland scoort sterk bovengemiddeld én verbeterde zich als het gaat om het produceren van zonne-energie en het terugbrengen van broeikasgassen. De verschillen per gemeenten qua presteren zijn wel groot. De beschikbare natuur in het gebied blijft achter bij het Nederlands gemiddelde, maar er is wel een stijgende trend zichtbaar, zeker ten opzichte van buurregio's als Zuid-Holland Zuid.	Het realiseren van de klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen met behoud van de groene identiteit van het Groene Hart – met specifieke expertise-ontwikkeling en inzet op het thema bodemdaling.	- Opstellen diverse beleidsprogramma's/-plannen (onder andere Regionaal Mobiliteitsplan (RMP)/ RVVP uitvoeringsprogramma) - Organisatie van aansluiting bij afstemming op hoger schaalniveau (bijvoorbeeld het Groene Hart) - Aansluiting bij en ondersteuning van Platform Slappe Bodem
Leefbaarheid Samenleving	Het contact met familie, vrienden en burens is in de periode 2015 tot 2020 afgenomen, evenals het aandeel inwoners dat vrijwilligerswerk doet. In termen van vrijwilligerswerk en vertrouwen in instituties scoort Midden-Holland ook onder het Nederlands gemiddelde.	Lokaal vormgegeven ambities.	Zie Sociaal domein.
Gezondheid	Midden-Holland scoort hoog ten opzichte van het Nederlands gemiddelde op de ervaren gezondheid. Daarin is ook een toename zichtbaar. Ook is het aandeel personen met een langdurige ziekte (fors) gedaald. Wel is sprake van een grotere toename van overgewicht in de regio dan in heel Nederland.	Regio Midden-Holland verbindt zorgvragen in de gezondheidszorg aan zorgvragen in het sociaal domein, en werkt onder meer aan de toenemende mogelijkheden voor preventie en toegankelijkheid van zorg voor ouderen en psychisch kwetsbaren.	Zie Sociaal domein.
Veiligheid	De regio kenmerkt zich als een veiligere regio dan landelijk gemiddeld: het aantal geregistreerde misdrijven en ondervonden delicten ligt relatief laag en neemt af (met uitzondering van Gouda), en men voelt zich minder vaak onveilig in de buurt.	Op het niveau van Midden-Holland zijn er specifieke ambities op het gebied van verkeersveiligheid. Zuid-Holland is de meest verkeersveilige provincie van Nederland.	- Beperkt sprake van een samenwerkingsonderwerp op het niveau van Midden-Holland. - Wel opgesteld: Regionaal Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2022-2024.

Op basis van beelden over de voornaamste opgaven die spelen het BRE Midden-Holland binnen de thema's van brede welvaart duiden we nu vervolgens het dominante schaalniveau waarop het BRE zich organiseert om die opgave aan te pakken. Dit vormt het opgaveprofiel van de regio Midden-Holland.

Tabel 3 Opgaveprofiel Midden-Holland

Opgave CBS-thema van Brede Welvaart	Opgaven	Dominant schaalniveau
Wonen	De groei van het aantal huishoudens ligt flink boven het landelijk gemiddelde, waarbij de groene druk hoog is. Om deze groei aan te kunnen zal de woningvoorraad verder vergroot moeten worden en de ontsluiting van de regio ten opzichte van (stedelijke) voorzieningen en werklocaties moeten verbeteren.	Regionaal
Economie Materiële welvaart en arbeid	Voor de coronacrisis had de regio Midden-Holland zich bovengemiddeld snel hersteld van de economische crisis na 2013, maar de regio kampt met (ruimtelijke) opgaven om nieuwe bedrijvigheid (zeker in de stuwende industriële en logistieke sector) te kunnen vestigen en leegstand aan te pakken. Industrie, bouw en handel zijn daarnaast conjunctuurgevoelige sectoren, en het realiseren van daadwerkelijk agglomeratievoordeel voor die drie evenals innovatie van 'technisch vakmanschap' door jonge ondernemers is een uitdaging. Midden-Holland kent een stabiele arbeidspopulatie en praktisch vakmanschap, maar heeft relatief weinig onderwijsinstellingen in de regio en is voor theoretisch-opgeleid 'human capital' voor innovatie niet zelfvoorzienend.	Regionaal/ lokaal
Sociaal domein Welzijn	Gemeenten in Midden-Holland kennen opgaven in het sociaal domein die kenmerkend zijn voor Nederlandse gemeenten, waaronder de uitvoering van de decentralisaties van Jeugdzorg, de Participatiewet en de Wmo, het realiseren van passend woonaanbod voor beschermd wonen en het realiseren van een veilige thuissituatie.	Regionaal/ lokaal
Energie & klimaat Milieu	Bodemdaling is voor het Groene Hart als geheel – zowel in de stedelijke als in de landelijke omgeving – de meest typerende opgave, als gevolg van veenafbraak en -zetting. Behoud van de aantrekkelijkheid en landschappelijke kwaliteit van het 'verkavelde' gebied van Midden-Holland is deels een specifieke recreatie-opgave, deels een vraagstuk voor integrale ruimtelijke inrichting. Midden-Holland kent geen specifieke klimaatadaptatie-opgaven of specifieke uitdagingen die afwijken van de landelijke.	Bovenregionaal/ Regionaal
Leefbaarheid Samenleving	Gemeenten in de regio verschillen als het gaat om sociale cohesie, maatschappelijke betrokkenheid, en kennen daarin hun eigen, lokale (leefbaarheids)opgaven.	Lokaal
Gezondheid	De regio Midden-Holland heeft niet een prominente regionale opgave op het gebied van gezondheid.	Lokaal
Veiligheid	Net als andere gemeenten en regio's binnen de provincie Zuid-Holland (met afstand de minst verkeersveilige provincie van Nederland) kent Midden-Holland de opgave om het aantal verkeersdoden te reduceren.	Regionaal/ lokaal

5.6 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 die worden ingezet voor het versterken van regionale samenwerking. Data over regionaal beschikbare capaciteit zijn deels voor handen. In deze paragraaf gaan wij hier op in.

Hoofdpunten Organisatorische capaciteit (deelvraag 6)

- Organisatie van regionale capaciteit. De GR Midden-Holland kent 7,92 fte regionale formatie, waarvan 58,6% wordt gevormd door strategische beleids capaciteit (minus de regiosecretaris).
- Financiële bijdrage(n) op het niveau van Midden-Holland. De bijdrage van gemeenten in Midden-Holland aan regionale samenwerking (GR'en) kenmerkt zich door verschillende trendmatigheden per gemeente. Zo is er bijvoorbeeld in Gouda sprake van een afname van de bijdragen, terwijl we in Zuidplas en Waddinxveen (de gemeente met de meeste samenwerkingsverbanden in de BRE-analyse) een geringe toename zagen.

De organisatie van regionale capaciteit

Voor het BRE Midden-Holland geldt dat de regionale samenwerking is vormgegeven in de netwerkorganisatie Midden-Holland. Met deze netwerksamenwerking wordt gewerkt aan regionale ambities en speerpunten. Deze activiteiten zijn georganiseerd in vijf bestuurlijke overleggen/tafels. Hierin zitten wethouders van de deelnemende gemeenten, wier portefeuille aansluit bij de tafels.

Het algemeen bestuur van Regio Midden-Holland is formeel het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur bestaat uit de vijf burgemeesters van de deelnemende gemeenten, aangevuld met de ambtelijk secretaris van de regio Midden-Holland en een controller. Verder is ook het Regionaal platform Regio Midden-Holland onderdeel van de samenwerking, die bestaat uit vijf wethouders, een van elk van de bestuurlijke tafels, en de vijf burgemeesters van de aangesloten gemeenten, zo mogelijk aangevuld met bestuurders van de gemeenten Alphen aan den Rijn en Woerden.

Voor de netwerkorganisatie werken vijf programmasecretarissen, die uitvoering geven aan het verbinden en coördineren van de gemeenten. Dit op basis van de beslispunten van de bestuurlijke tafels. Verder is er ook een ambtelijk secretaris en ondersteunend secretariaat.

In de volgende tabel is het meest recente overzicht van formele regionale formatie ten behoeve van de GR Midden-Holland

opgenomen (2022). De regionale formatie geeft geen compleet beeld van de capaciteit die gemeenten ter beschikking stellen aan Midden-Holland. Hierbij zijn de capaciteit van de regiogriffier, gemeentesecretarissen ten behoeve van het Regionaal Secretarissen Overleg (RSO) en (ad hoc) projectcapaciteit buiten beschouwing gelaten.

4,64 fte van de totale regionale formatie betreft (strategische) beleids capaciteit, afzonderlijk van de secretarisfunctie en de ondersteunende functies. Dat is 58,6% van het totaal. Omdat de samenwerking Alphen-Gouda-Woerden (AGW) geen onderdeel meer is van de Regio Midden-Holland per 1 januari 2022, is er 0,8 fte extra programmasecretariscapaciteit beschikbaar.

Overheid	Aantal fte regionale formatie Midden-Holland
Bodegraven-Reeuwijk	1 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland <i>Bodegraven-Reeuwijk levert ook structureel ca. 14 uur per week ondersteuning voor de stuurgroep Economie</i>
Gouda	2,2 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland <i>Incl. 0,61 fte Regiosecretaris en 0,89 fte communicatie</i>
Krimpenerwaard	2,11 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland <i>Incl. 0,67 fte secretariële ondersteuning</i>
Waddinxveen	0,94 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland <i>Incl. 0,44 fte secretariële ondersteuning</i>
Zuidplas	1,67 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland <i>Incl. 0,67 fte secretariële ondersteuning</i>
Totaal	7,92 fte regionale formatie t.b.v. GR Midden-Holland

Figuur 25 Aantal fte regionale formatie Midden-Holland

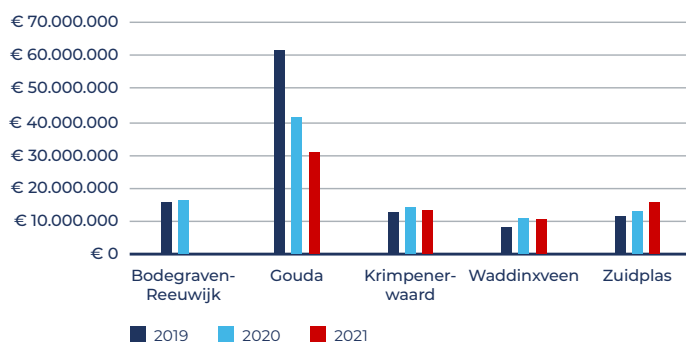
Financiële bijdrage(n) op het niveau van Midden-Holland

De samenwerkende gemeenten voorzien alle ook in een financiële bijdrage aan de samenwerking. Hiervoor kijken we zowel naar de bijdrage aan de GR Midden-Holland als aan de Omgevingsdienst Midden-Holland.

Het volgende overzicht geeft de totale bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen weer per gemeente, dus ook buiten de GR'en, op het schaalniveau Midden-Holland. Er is niet gecorrigeerd voor het sociaal domein. De jaarlijkse

bijdrage aan GR-en is in Gouda tussen 2019 en 2021 sterk afgenomen. In Waddinxveen, in Zuidplas en in mindere mate in Bodegraven-Reeuwijk zien we een toename van de bijdrage aan de GR'en. Gouda draagt jaarlijks ongeveer het dubbele bij aan de GR'en dan andere gemeenten.

Jaarlijkse bijdrage aan GR'en

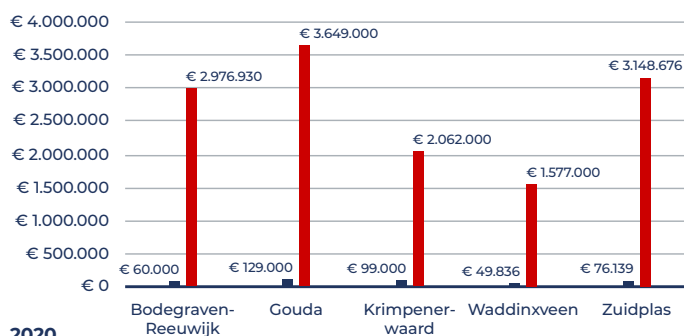


NB: de jaarrekening voor Bodegraven-Reeuwijk over 2021 was niet openbaar toegankelijk

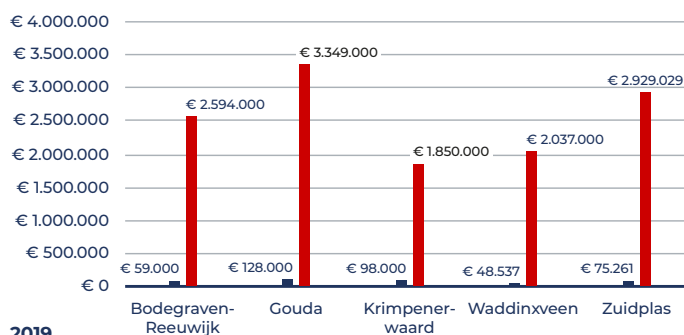
Figuur 26 Jaarlijkse bijdrage aan de GR'en

In de volgende figuur worden de jaarlijkse bijdragen aan de Omgevingsdienst Midden-Holland en de GR Midden-Holland met elkaar vergeleken en dit geeft een beeld van de uitvoeringskracht die gemeenten ter beschikking stellen aan een (wettelijk verplichte) uitvoeringsorganisatie ten opzichte van een (vrijwillige, strategie-vormende) netwerkconstructie. Kanttekening daarbij is het verschil in schaalniveau: Alphen aan den Rijn is wel onderdeel van de Omgevingsdienst, maar niet van Midden-Holland.

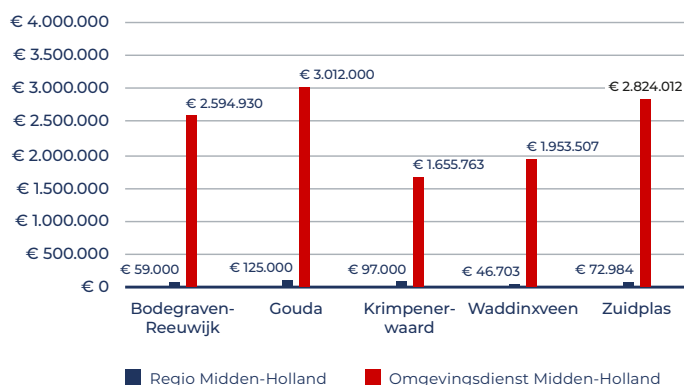
2021



2020



2019



Figuur 27 Uitgaven aan regio en Omgevingsdienst

De bijdrage aan de Omgevingsdienst Midden-Holland is in alle gemeenten zo'n dertig maal hoger dan de bijdrage aan de regio Midden-Holland. De jaarlijkse bijdragen aan de omgevingsdienst stijgen sterker dan de bijdrage aan de regio Midden-Holland. De bijdrage van Gouda aan de GR Midden-Holland (ondanks de geringe bevolkingsgroei) stijgt toch tussen 2019 en 2020. Alleen de bijdrage van Waddinxveen aan de Omgevingsdienst daalt tussen 2020 en 2021.

Lessons learned uit evaluatie van de gezamenlijke samenwerking en organisatie (2017)

In de regio wordt inmiddels ruim zes jaar samengewerkt in de huidige vorm van de netwerkorganisatie. In de analyse in hoofdstuk 2 staan de inzichten beschreven die hierbij opkomen. Echter, de samenwerking is halverwege 2017 ook (vrij snel na inwerkingtreding in 2016) geëvalueerd door een externe partij.³⁴ Dit heeft verschillende lessons learned opgeleverd voor de organisatie, waarvan we hier enkele belangrijke aandachtspunten opnoemen.

Uitkomsten uit de tussentijdse evaluatie in 2017:

- Het organiseren van projectgerichte, uitvoerende capaciteit in Midden-Holland vindt incrementeel plaats en loopt telkens aan tegen de grens van lokale belangen, beschikbare budgetten en ontbrekende uitvoeringscapaciteit.
- Het capaciteitsvraagstuk is, met uitzondering van het sociaal domein, nog niet inhoudelijk besproken als regio Midden-Holland.
- De vertaling van projecten in uitvoeringsprogramma's en het onderbrengen ervan in de systematiek van de gemeenten is de inhoudelijke uitdaging voor het vervolg van de samenwerking als regio Midden-Holland.

Daarbij hebben de volgende aanvullende reflecties plaats gevonden op proces en werkwijzen:

- De vastgelegde uitgangspunten en afspraken over de organisatie van de netwerksamenwerking (2015) worden deels wel en deels niet toegepast.
- Het ambtelijk netwerk binnen de vijf gemeenten heeft zich niet of nauwelijks verbreed en/of verdiept, er is sprake van eilandvorming en de wijze waarop de programmamanagers met de eigen lijnorganisaties zijn verbonden laat grote verschillen zien.
- Slechts een beperkt aantal medewerkers binnen iedere gemeente denkt en werkt vanuit de gezamenlijke gedachte 'het organiseren van de regio'; het overgrote deel van de medewerkers in de vijf gemeenten staat ver af van de regio Midden-Holland en ziet het niet als iets van hen.
- Gemeenteraden zijn op inhoud nauwelijks aangehaakt en maken geen onderdeel uit van de netwerksamenwerking.
- Diverse gremia zijn op zoek naar hun rol (RSO, DB, KBG). Dit zoekgedrag varieert tussen netwerkinvulling en structuurinvulling.
- Ambtelijke en bestuurlijke sturing is sterk gericht op stroomlijning van processen en betrekkelijk weinig gericht op 'de organisatie van successen'; het bewust en actief creëren (en vieren) van succes is noodzakelijk als brandstof voor samenwerking.
- De totstandkoming van het AGW-convenant en van het proces erna heeft veel 'gedoe' veroorzaakt en dit ijlt nog na.
- Onderlinge verhoudingen en gedrag zijn weinig verbindend; er is weinig tijd en aandacht voor de relationele aspecten van samenwerking.

5.7 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).

Hoofdpunten Draagvlak voor het BRE (deelvraag 7)

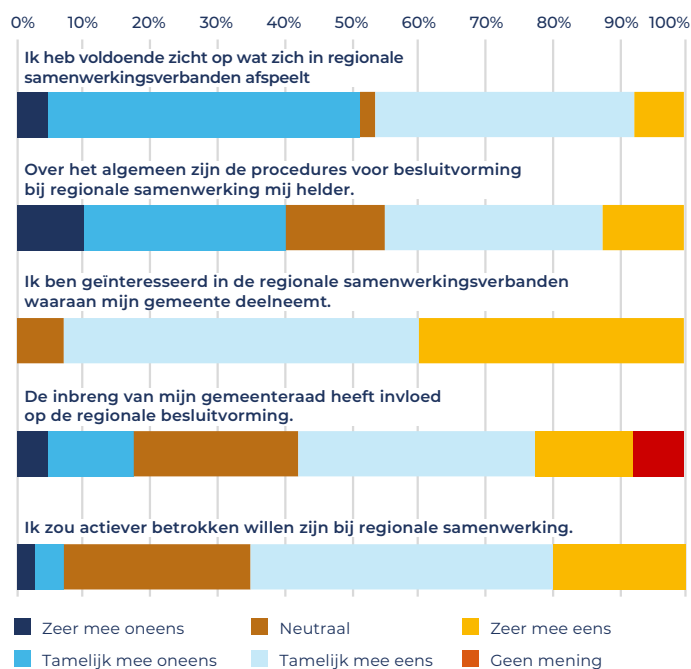
- **Fundamentele legitimiteit.** In Midden-Holland geeft 88% van de volksvertegenwoordigers aan dat samenwerking in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Een hoger percentage, 93%, is geïnteresseerd in regionale samenwerkingsverbanden. 65% zou graag meer betrokken zijn bij regionale samenwerking. Een kleine meerderheid (55%) van de inwoners beschouwt de provincie als de regio waarin ze woonachtig zijn. 38% beschouwt Midden-Holland als zodanig.
- **Instrumentele legitimiteit.** De helft van de volksvertegenwoordigers ervaart dat het lokale belang goed wordt vertegenwoordigd in de regio. 43% geeft aan tevreden te zijn met de mate waarin de regio ambities realiseert. 46% vindt procedures in het samenwerkingsverband helder.

³⁴ Evaluatie samenwerking Midden-Holland: "We kunnen zoveel meer!" (2017)

Fundamentele legitimiteit

Politiek-bestuurlijke legitimiteit

De politiek-bestuurlijke legitimiteit bepalen we op basis van de enquête onder volksvertegenwoordigers. In totaal hebben 57 volksvertegenwoordigers de enquête ingevuld. In de volgende figuur zijn de resultaten uit de enquête onder de volksvertegenwoordigers weergegeven.



Figuur 28 Enquête volksvertegenwoordigers

Meer dan de helft van de volksvertegenwoordigers (93%) is geïnteresseerd in regionale samenwerking. Dit is bovengemiddeld ten opzichte van andere regio's. Toch geeft slechts 36% aan voldoende zicht te hebben op wat er zich in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt. 50% van de volksvertegenwoordigers vindt dat de inbreng van zijn gemeenteraad invloed heeft op de regionale besluitvorming. Ongeveer 65% geeft aan dat het actiever betrokken wil zijn bij regionale samenwerking.

In vergelijking met andere BRE's scoort Midden-Holland vrij gemiddeld. Ondanks dat in Midden-Holland het zicht op samenwerking volgens de volksvertegenwoordigers minder is dan in Drenthe en Fryslân, is de interesse wel groot in Midden-Holland. Ook willen volksvertegenwoordigers meer betrokken worden bij regionale samenwerking. Dit kan als iets positiefs worden opgevat dat er ruimte ligt voor regionale samenwerking.

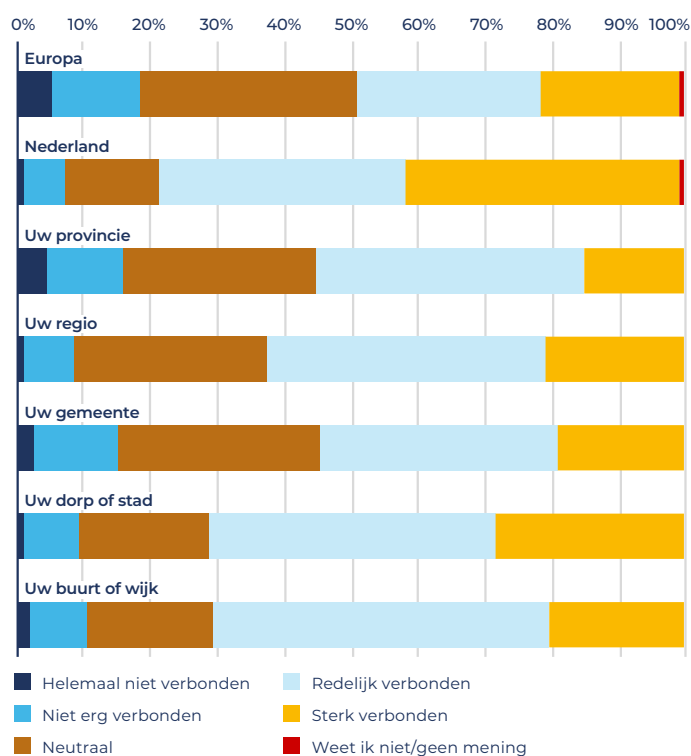


Figuur 29 Enquête volksvertegenwoordigers

Draagvlak onder inwoners

Uit de enquête onder inwoners blijkt dat de meeste inwoners (55%) de provincie als zijn regio beschouwt. Ruim een derde van de inwoners (38%) beschouwt Midden-Holland als de regio waarin men woont. In de categorie 'anders' noemt men veelal de regio Rotterdam/Rijnmond of het Groene Hart.

In welke mate voelt u zich verbonden met...



Figuur 30 Enquête inwoners

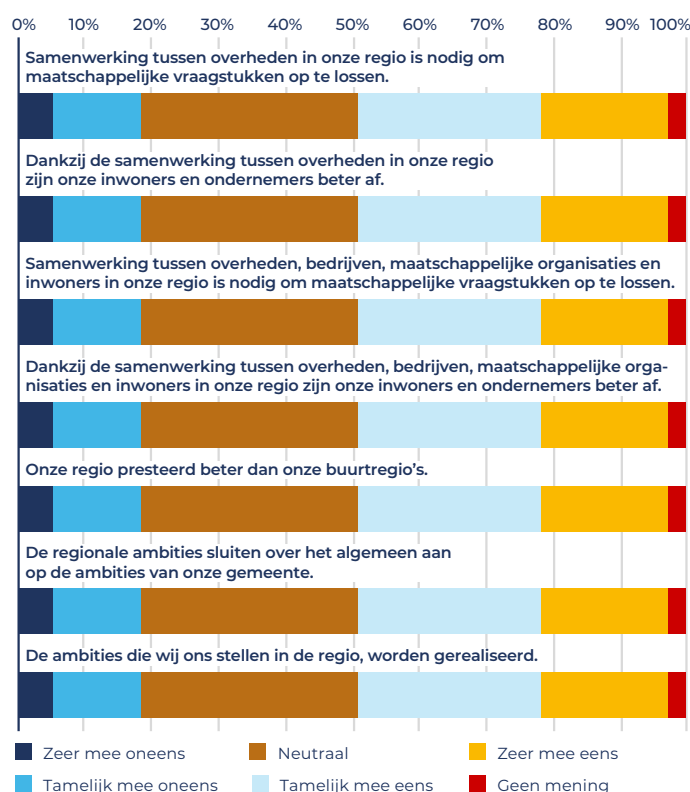
Net als in andere BRE-regio's zien we dat inwoners van Midden-Holland zich het sterkst verbonden voelen met hun eigen stad of dorp. 28% geeft aan op dat niveau sterke verbondenheid te voelen. Dat is meer dan met de buurt of de wijk (20%) en hun gemeente (19%). Inwoners van Midden-Holland voelen zich sterker verbonden met hun regio (21%) dan met hun provincie (15%). Dat wekt de indruk dat er meer draagvlak bestaat voor (samenwerking op) het niveau van de regio dan op het niveau van de provincie. Alleen met Europa voelen inwoners van Midden-Holland zich minder verbonden dan met de provincie. 19% voelt zich helemaal niet of niet erg verbonden met Europa, tegenover 16% met de provincie.

Instrumentele legitimiteit

Ten aanzien van instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en uitkomsten van het BRE) zien we dat betrokkenen in het algemeen positief gestemd zijn.

Volksvertegenwoordigers geven aan de samenwerking binnen het BRE (69%) net zo belangrijk te vinden om maatschappelijke vraagstukken op te lossen als de samenwerking tussen de verschillende ecosystemen (overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners). Een ruime meerderheid van de volksvertegenwoordigers (79%) vindt dat de regio (inwoners en ondernemers) beter af is door de regionale samenwerking. Daarbij geeft slechts 17% aan dat de regio beter presteert dan de buurregio's.

In welke mate voelt u zich verbonden met...



Figuur 31 Enquête volksvertegenwoordigers

Ook uit de gesprekken komt naar voren dat er veel draagvlak en instrumentele legitimiteit bestaat voor het functioneren van de huidige netwerksamenwerking. Hierbij is het belangrijk (ook) op te merken dat de huidige samenwerking relatief licht is en weinig kosten met zich meebrengt. We zien op basis van de gesprekken echter ook verschillen in de instrumentele legitimiteit tussen gesprekspartners:

- Bestuurders (burgemeesters en wethouders) geven in brede mate aan draagvlak voor de huidige samenwerking te hebben. Ook ziet een meerderheid van de bestuurders potentie in meer regionale samenwerking op de schaal van Midden-Holland.
- Gemeenteraden staan volgens gesprekspartners kritischer in de regionale samenwerking. Zij zien zoals uit de voorgaande enquête blijkt het belang hiervan, maar zijn volgens gesprekspartners desondanks wel kritischer van toon over de samenwerking in Midden-Holland. Met betrekking tot de rol van gemeenteraden is verder in de eerdergenoemde evaluatie in 2017 beschreven dat raden wel geïnformeerd werden maar op inhoud nauwelijks waren aangehaakt. Daarmee maakten gemeenteraden materieel gezien geen of slechts in beperkte mate onderdeel uit van de netwerksamenwerking. Daarbij speelde de klankbordgroep (met raadsleden) wel een nuttige en positieve rol. Dit om de raden meer in positie te brengen. Desondanks was de conclusie destijds dat er geen gemeenschappelijkheid bestond vanuit de gemeenteraden richting de samenwerking. Voor grotere beslissingen is dit eigenaarschap wel nodig. Volgens de gesprekspartners in voorliggend onderzoek is er op dit vlak wel positieve vooruitgang geboekt. Verder is het op basis van dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over welk draagvlak er is voor (mogelijke) uitbreiding van deze samenwerking.
- Inwoners zijn niet gevraagd naar 'het functioneren' van de regio Midden-Holland. In gesprekken is wel meermaals opgemerkt dat de regionale samenwerking een *black box* is voor inwoners en zij niet zozeer bekend zijn met dit, toch met name, 'bestuurlijke vehikel'.



BIJLAGE

Bijlagen 1 tot en met 3

Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek

Bijlage 2. Respondenten

Bijlage 3. Geraadpleegde documenten

Bijlage 1

Aanpak vergelijkend onderzoek

Onderzoeksinsteek

De ene regio is succesvoller in het realiseren van maatschappelijke opgaven dan de andere. Wat verklaart deze verschillen? Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doet de Rijksuniversiteit Groningen hier, in samenwerking met Berenschot, 2,5 jaar lang onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit, waaronder in Midden-Holland. 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.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Welke factoren maken dat het ene Bestuurlijk Regionale Ecosysteem succesvoller is dan het andere in het realiseren van maatschappelijke opgaven?*

Om deze vraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden, beantwoorden we stapsgewijs de volgende deelvragen:

Beschrijvend

- Wat verstaan we onder een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE)?
- Welke BRE's zijn er in Nederland te onderscheiden, zijn er verschillende categorieën BRE's, en hoe variëren deze in omvang en samenstelling?

NB Deze twee vragen vormden het startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijk regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie figuur 1 in de inleiding van dit rapport)³⁵. Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.

- Hoe groot is de mate van publieke waardecreatie in het BRE?
- Hoe groot is de mate van publieke waardecreatie in de individuele gemeenten in het BRE?

Verklarend

- Welke kenmerken van het BRE zelf zijn van invloed op het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven?
- Welke kenmerken van het geografisch gebied (biotoop) zijn van invloed op de opbouw en het functioneren van een BRE?
- Welke patronen zien we in de (combinaties van) gebiedskenmerken en BRE-kenmerken die maken dat een BRE succesvol is?
- In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie binnen het BRE van invloed op de mate van publieke waardecreatie?
- Welke maatschappelijke en economische patronen zien we?

³⁵ Dit is op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK. Per casusregio wordt de lijst samenwerkingsverbanden geverifieerd door de desbetreffende begeleidingsgroep en worden er nieuwe visualisaties gemaakt.

- In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie tussen het BRE, het economische en het maatschappelijke ecosysteem van invloed op de mate van publieke waardecreatie?
- Hoe verhouden draagvlak voor het BRE en publieke waardecreatie zich tot elkaar?

Handelingsperspectief

- Welke interventies zijn effectief en opportuun voor specifieke BRE's om het succes van hun regio verder te verbeteren?
- Welke interventies zijn effectief en opportuun voor individuele gemeenten om meer te profiteren van regionale samenwerking?

Dit onderzoek kent drie doelgroepen en daarmee drie typen resultaten:

- Voor het ministerie van BZK is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in welke BRE's er in Nederland bestaan, hoeveel publieke waarde zij creëren en welke verklarende factoren er zijn voor het (relatieve) succes van de BRE's. Dit inzicht helpt het ministerie van BZK bij het invullen van zijn stelselverantwoordelijkheid voor een goed openbaar bestuur.
- Voor de samenwerkingsverbanden binnen het BRE is het resultaat van dit onderzoek: inzicht bieden in hoe het BRE er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd en aan welke 'knoppen' het samenwerkingsverband kan draaien om de samenwerking binnen het BRE en met de maatschappelijke en economische levensgemeenschap te verbeteren.
- Voor de individuele gemeenten in het BRE is het resultaat van dit onderzoek: inzicht bieden in hoe het BRE (waar de gemeente zich in bevindt) er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd, hoe zich dat verhoudt tot de publieke waardecreatie in de eigen gemeente en aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om meer te profiteren van regionale samenwerking.

Op het moment van schrijven worden er in zes regio's onderzoek uitgevoerd. Dit zijn:

- Noordoost Brabant
- Fryslân
- Groningen
- Drenthe
- Noord-Holland Noord
- Zuid-Holland Zuid
- *En het onderzoek wordt op dit moment afgerond in Flevoland, Midden-Holland en Zuid-Limburg*

Samenstelling begeleidingsgroepen

Samenstelling Ambtelijke Begeleidingsgroep

- Dhr. Postema, Regiosecretaris Midden-Holland
- Dhr. Bokhove, gemeente Gouda
- Dhr. Van Alten, gemeente Bodegraven-Reeuwijk
- Dhr. Van der Gaag, gemeente Krimpenerwaard
- Dhr. Mekenkamp, gemeente Krimpenerwaard, regio Midden-Holland
- Mevr. Bouwens, gemeente Gouda, regio Midden-Holland
- Dhr. Kalai, gemeente Zuidplas, regio Midden-Holland
- Dhr. Koopman, provincie Zuid-Holland
- Dhr. De Prieëlle, provincie Zuid-Holland

Samenstelling Bestuurlijke begeleidingscommissie

- Dhr. Van Heijningen, burgemeester Bodegraven-Reeuwijk
- Dhr. Verhoeve, burgemeester Gouda
- Mevr. Bouvy-Koen, burgemeester Krimpenerwaard
- Dhr. Nieuwenhuis, burgemeester Waddinxveen
- Dhr. Weber, burgemeester Zuidplas
- Dhr. Zevenbergen, gedeputeerde provincie Zuid-Holland

Bijlage 2

Respondenten

Interviews

- Wethouder Gouda
- Wethouder Krimpenerwaard
- Wethouder Zuidplas
- Wethouder Waddinxveen
- Burgemeester Gouda
- Bestuur Gouda Onderneemt
- Regiogriffier Midden-Holland
- Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
- Burgemeester Alphen a/d Rijn
- Burgemeester Woerden
- Directeur Stichting RioNed
- Voormalig wethouder Krimpenerwaard, wethouder Lopik

Focusgroep Ruimtelijke opgaven: landschap, duurzaamheid, wonen, bodemdaling, recreatie

- Coördinatiebureau Groene Hart
- Deltaris
- Stichting VEEN
- Greenport West-Holland
- LTO
- Ondernemerskoepel Gouda
- Woonpartners Midden-Holland

Focusgroep Sociaal-maatschappelijke opgaven: sociaal domein, gezondheid, sport, cultuur

- Stichting Vonk
- Werkgeversvereniging ZW Connect
- Promen
- MEE
- Fundis

Focusgroep Economie en arbeidsmarkt

- Ondernemersvereniging Krimpenerwaard
- Ondernemersplatform Bodegraven-Reeuwijk
- Schoonhovens College
- Campus Gouda
- A12 Corridor
- Manpower
- Bouwacademie Groene Hart
- MBO Rijnland

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten

Lijst bestudeerde documenten

- Strategische agenda Midden-Holland 2019
- Programma Recreatie Gouwe Wiericke-Krimpenerwaard 2016
- Meerjarenprogrammering Groen 2016-2019 (Gebiedsprogrammering ism landschapstafels)
- Ontwikkelplan Groenalliantie 2030
- Strategische agenda Platform Slappe Bodem
- Dynamisch programma sociaal domein regio Midden-Holland 2020 (9 programma's)
- GGD Hollands Midden - HECHT
- Actieprogramma Verkeersveiligheid 2020-2021 Midden-Holland
- Regionaal Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2022-2024
- Regionaal Beleidsplan Hollands Midden 2020-2023
- RES Midden-Holland
- Maatregelenprogramma klimaatadaptatie impulsregeling Midden-Holland 2021
- Bestuursovereenkomst NOVI gebied Groene Hart
- Convenant klimaatadaptief bouwen in Zuid-Holland 2018
- Economische visie Midden-Holland 2020
- Positioneringsdocument Midden-Holland 2021
- Regionale detailhandelsstructuurvisie Midden-Holland 2020
- Kantorenstrategie Midden-Holland 2019-2024
- Naar een bedrijventerreinenstrategie voor Midden-Holland 2020
- Ondernemingsplan Promen 2021
- Cultuureducatie met Kwaliteit 2021
- Programma Cultuurparticipatie in Zuid-Holland 2021-2024
- Human Capital Agenda 2.0 Zuid-Holland
- Programma Zuid-Hollandse Economie 2019-2022
- Zienswijze Omgevingsverordening 2022
- Agenda Verstedelijking en Mobiliteit

- Gebiedsagenda Regio Midden-Holland 2019
- Regionaal Verkeers- en Vervoersplan Midden-Holland
- Midden-Holland: De regio midden in de Randstad (2021)
- Evaluatie samenwerking Midden-Holland: "We kunnen zoveel meer!" (2017)
- ROB: Droomland of Niemandslaan (2021)

Data

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

Geraadpleegde literatuur

- Tordoir, P. De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau, 2015.
- Cloosterman, E., G. Marlet & van Woerkens, De Nieuwe Gemeentekaart, 2014.
- Cloosterman, E., Stam, E. & Van der Starre, De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's, 2018.
- Van Meerkerk en Edelenbosch, 'The effects of Boundary Spanners on Trust and Development Projects in the Netherlands', in *Policy Sciences*, 47(1), p. 3-24. 2014.
- Van Meerkerk en Edelenbosch, 'Profiling Boundary Spanners', in *Boundary spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment*. P. 93-112. 2018.



‘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