

Geachte gemeentesecretarissen en griffiers,

Middels deze mail bied ik u een GS-brief aan gericht aan alle colleges en raden in Zuid-Holland over de actualisatie van het programma Beter Bestuur (zie bijlagen). Zou u zorg willen dragen dat deze documenten via de juiste kanalen bij uw college en raad terechtkomen?

In het programma Beter Bestuur staat beschreven wat wij als provincie doen om te bouwen aan een beter openbaar bestuur in Zuid-Holland, voor en samen met gemeenten en waterschappen.

Elke dag draagt u bij en speelt u een cruciale rol in het functioneren van het openbaar bestuur. Wij nodigen u dan ook van harte uit om met ons in gesprek te gaan over de thema's en acties uit het programma. Wellicht onderneemt u al zelf goede initiatieven die wij kunnen ondersteunen en breder delen of heeft u ideeën hiervoor die zeker een plek verdienen in een gezamenlijke aanpak. Wij beseffen ons dat we als provincie hier ook nog stappen in te zetten hebben, en vragen u ook op ons te reflecteren. Wat ons betreft staat het samen leren en ontwikkelen namelijk centraal. Wij kijken uit naar deze samenwerking. Alleen samen vormen we een krachtig openbaar bestuur in Zuid-Holland.

In het verlengde van het leren en ontwikkelen wil ik ook nog onderstaande oproep voor een pilotproject onder de aandacht brengen:

DE SPIEGEL

Wil uw gemeente ook kosteloos meedoen met een intervisiepilot om te leren en te ontwikkelen? Meld u dan nu aan bij Bryan Ligterink (b.ligterink@pzh.nl) voor de Spiegel! Samen met Necker, de VZHG, de provincie Zuid-Holland en twee andere gemeenten gaat uw gemeente aan de slag met de ontwikkeling van dit intervisie instrument. Ontdek de kracht van uw gemeente en onderzoek samen waar u nog sterker kunt worden. Uw gemeente bepaalt zelf de focus van de intervisiegesprekken en de leervragen.

Wat wordt er van een deelnemende gemeente verwacht?

- Startgesprek met Necker;
- Bestuurlijke startbijeenkomst waarbij één bestuurder namens uw gemeente samen met de andere gemeentebestuurders de scope bepaalt;
- Eén tot twee intervisiegesprekken met ervaringsdeskundigen uit het openbaar bestuur.

Wat krijg je ervoor terug?

- Een ontwikkelagenda met sterke punten en leerdoelen voor uw gemeente;
- Inzicht en reflectie van ervaringsdeskundigen.
- Feestelijke afsluiting met de pilotgemeenten, VHZG en provincie Zuid-Holland.

Gaat u deze uitdaging met ons aan?

Beleidsadviseur Bestuurlijke Zaken
Coördinator Programma Beter Bestuur
06 5544 9781



Programma Beter Bestuur 2024-2027

Voorjaar 2024



Inhoud

Voorwoord	3
Inleiding	5
Wat is het programma Beter Bestuur en voor wie?	5
Ontwikkelingen en uitdagingen kwaliteit openbaar bestuur	6
Programmalijnen	8
Effectief en presterend	8
Responsief en verbonden	10
Robuust en integer	12
Lerend en innoverend	14
Bijlage	16
Activiteitenoverzicht	17



Bij de omslag, detail van **De allegorie van goed en slecht bestuur,** **Lorenzetti, Siena, Italië (1339)**

In opdracht van het College van Bestuur van Siena beschildert Ambrogio Lorenzetti in de 14e eeuw drie wanden van het stadhuis. De opdracht is om goed en slecht bestuur, en de effecten daarvan, weer te geven. Zijn werk is in die tijd uniek, het is het eerste fresco wat gewijd is aan een niet-religieus onderwerp. Het moet de stadsbestuurders inspireren maar vooral ook herinneren aan hun verantwoordelijkheid. Dat is vast een uitdaging geweest om zo'n abstract onderwerp als goed bestuur toch te verbeelden. Lorenzetti beeldt goed bestuur af door een op een troon zittende man die wordt omringd door wijze vrouwelijke figuren die verschillende deugden uitbeelden: vrede, kracht, behoedzaamheid, ruimhartigheid, gematigdheid en rechtvaardigheid. Boven het hoofd van de vorst nog drie onmisbare ingrediënten voor een goed bestuur: geloof, hoop en liefde. Rechtvaardigheid wordt nogmaals afgebeeld door links op de fresco (het wegen van schalen) en rechtsonder (gevangenen die wachten op berechting).

Op twee andere fresco's laat Lorenzetti de effecten van goed bestuur zien; een florerende stad met drukke bedrijvigheid en voor het platteland een overvloed aan vruchtbare akkers, kleurrijke velden en een overvloed aan voedsel en drinken. Boven het land zweeft een gevleugelde vrouwenfiguur die staat voor securitas, zekerheid. Op de andere fresco's toont Lorenzetti een slecht bestuur en de gevolgen daarvan. Nu zit een demonische tiran op de troon die wordt omgeven door verschrikkelijke personen die verderf zaaien in de stad. Zij staan symbool voor wreedheid, verraad, bedrog, woede, verdeeldheid en oorlog. Boven zijn hoofd zweven nu de figuren gierigheid, trots en ijdelheid voorstellen. De stad is in verval, rovers struinen de straten af en de rechtvaardigheid ligt nu geketend vast aan de voeten van de tiran. Op het platteland woedt oorlog, dorpen staan in brand, het landschap is verlaten en de grond en de gewassen zijn verdord. Al met al moet het dus dienen als een duidelijke waarschuwing. Het geeft tegelijkertijd ook een inkijk hoe destijds werd gekeken naar de waarden van een goed bestuur en over welke eigenschappen bestuurders idealiter beschikten.



Voorwoord

De commissaris van de Koning benoemde het al in zijn nieuwjaarstoespraak: “Als democratie ons lief is, dan zullen we waakzaam moeten zijn.”¹ Hiermee wordt gerefereerd aan de Zuid-Hollandse wapenspreuk ‘Vigilate Deo Confidentes’, oftewel ‘wees waakzaam vertrouwend op God’. We moeten waakzaam zijn om de krachten die onze democratische rechtstaat bedreigen te weerstaan. Wat ons daarin bindt zijn onze normen en waarden zoals tolerantie, rechtvaardigheid, gelijkheid en de grondrechten. Deze zijn in de loop der geschiedenis door schade, schande en strijd ontstaan en hebben onze wetten en instituties gevormd. Dit kunnen en moeten we niet voor lief nemen. We moeten constant waakzaam blijven, juist ook in deze tijd van spanningen en veranderingen op het wereldtoneel. Een goed functionerend openbaar bestuur is cruciaal om het vertrouwen in de democratische rechtstaat te behouden en de tand des tijds te laten doorstaan.

Daarom presenteert het college van Gedeputeerde Staten een actualisatie van het programma Beter Bestuur. Wij vertrouwen erop dat iedereen wil bijdragen aan een beter bestuur in Zuid-Holland en met ons daarin wil samenwerken. Met elkaar kunnen we onze impact vergroten. Wij versterken en ondersteunen daarin waar mogelijk. Waar het dreigt niet goed te gaan, waar normen en grenzen vervagen of worden overschreden zullen wij waakzaam zijn en waar nodig ingrijpen of handhaven. Niet om vervelend te doen of in te breken in de autonomie van andere overheden, maar omdat onze inwoners een stabiel en betrouwbaar bestuur verdienen. Dat geldt zowel op Rijksniveau als op decentraal niveau. Alleen samen vormen we een krachtig openbaar bestuur.

Met het programma Beter Bestuur zet het college de lijnen uit voor de wijze waarop zij, aanvullend op de wettelijke taken, wil werken aan een beter openbaar bestuur in Zuid-Holland. We zullen verder gaan op de succesvol ingeslagen weg van de vorige collegeperiode. De uitdagingen en opgaven voor het bestuur vragen immers nog steeds om duurzame aandacht en inzet, en bovendien worden de hoofdlijnen nog steeds onderschreven door onze gemeenten, waterschappen en de wetenschap. Een nieuw college, een nieuw collegeprogramma, nieuwe externe ontwikkelingen, nieuwe signalen van onze bestuurlijke partners en vanuit de samenleving leiden in dit programma vanzelfsprekend hier en daar wel tot nieuwe accenten.

¹ [Nieuwjaarstoespraak Jaap Smit 2024 - Provincie Zuid-Holland](#)

Het programma Beter Bestuur werkt langs de volgende vier lijnen:

1. Effectief en presterend
Overheden hebben visie en ambitie en beschikken over voldoende slagkracht om opgaven te realiseren
2. Responsief en verbonden
Overheden staan in verbinding met en luisteren naar elkaar, hun inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld
3. Robuust en integer
Overheden handelen betrouwbaar, transparant, democratisch legitiem en integer
4. Lerend en innoverend
Overheden die met elkaar en anderen te leren, innoveren en durven te experimenteren om oplossingen te vinden voor complexe opgaven.

Deze vier lijnen definiëren voor ons samen de kwaliteit van het openbaar bestuur en vormen ook de thema's waarbinnen wij onze concrete acties uitvoeren als college. Wij werken daarbij vanuit de gedachte dat er altijd iets te verbeteren, ontwikkelen en te leren is. Jaarlijks zenden wij een voortgangsbericht aan Provinciale Staten over het programma en de acties.

Wij nemen de feedback die wij vanuit onze bestuurlijke en maatschappelijke partners tweejaarlijks krijgen over ons eigen functioneren (klanttevredenheidsonderzoek en reputatieonderzoek) ter harte en nemen dat mee in ons handelen.

Wij werken de komende periode verder aan ons responsief vermogen door als gedeputeerden meer zichtbaar en aanspreekbaar te zijn in de regio's en willen daarmee onze verbindingen met bestuur en samenleving in de regio versterken. Dat doen wij bijvoorbeeld door onze samenwerkingspartners dagelijks te spreken in tal van overleggen, door individuele werkbezoeken van gedeputeerden, werkbezoeken met het college van Gedeputeerde Staten en door het faciliteren van ontmoetingsmomenten zoals Zuid-Holland Ontmoet². Ook organiseren we rond centrale opgaven burgerberaden. Onze regioaccounthouders zijn sparringpartners voor onze regionale partners.

Wij zijn een provincie die initiatief neemt, durf toont en knopen doorhakt. Als provincie gaan wij aan de slag met een integrale visie op hoe wij met de schaarse ruimte omgaan en ervoor zorgen dat de grote belangen die op het spel staan op een afgewogen manier bediend worden. Wonen, werken, bewegen, bedrijvigheid en milieu, natuur, energie, welvaart en welzijn. Alles moet een plek krijgen in de beperkte ruimte die er is. Dat kan alleen als verbinding wordt gelegd tussen die verschillende opgaven op alle niveaus, tussen partijen in de samenleving en tussen wat er speelt in een gebied. De komende periode nemen wij dan ook onze verantwoordelijkheid om keuzes te maken. De nationale overheid vraagt dit, inwoners vragen het en de urgentie en complexiteit van de opgaven maken het nodig.



Zuid-Holland Ontmoet bijeenkomst in Leiden 9 februari 2024.

Tot slot. Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen staan samen voor complexe opgaven in een tijd van toenemende polarisatie, intimidatie van politieke ambtsdragers, nieuwe digitale technologieën en pogingen tot ondermijning. We hebben elkaar nodig, moeten elkaar vasthouden en scherp houden. Dat betekent soms ook over de eigen schaduw heen stappen en feedback durven geven en ontvangen. Alleen samen vormen we een krachtig openbaar bestuur.

*Het college van Gedeputeerde Staten
mei 2024*

² In februari 2024 vonden er bijvoorbeeld drie Zuid-Holland Ontmoet bijeenkomsten plaats in het stadhuis van Delft, Dordrecht en Leiden, waar we elkaar als decentrale overheden in Zuid-Holland konden ontmoeten en inspireren.
³ Zie ook pagina 4, 32 en 33 van het [coalitieakkoord 'Krachtig Zuid-Holland'](#).



Inleiding

Wat is het programma Beter Bestuur en voor wie?

De Zuid-Hollandse gemeenten, waterschappen en de provincie werken samen aan grote en complexe maatschappelijke opgaven. De aanpak van die opgaven vraagt om een krachtig openbaar bestuur.

In het programma Beter Bestuur staat beschreven wat wij als provincie doen om te bouwen aan een beter openbaar bestuur in Zuid-Holland, voor en samen met gemeenten en waterschappen.

Waarom doen we dit?

Eén van de zeven kerntaken van de provincie is de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De provincie geeft hier via verschillende rollen uitvoering aan. Zo is de provincie wettelijk toezichthouder op de financiën van gemeenten en of gemeenten op bepaalde taken de uitvoering op orde hebben (interbestuurlijk toezicht). Ook werkt de provincie Zuid-Holland samen met gemeenten en waterschappen aan het behoud en de versterking van het openbaar bestuur, met het programma Beter Bestuur.

Hoe doen we dit?

In het programma Beter Bestuur werken we met vier handelingslijnen, die ook onze definitie voor goed openbaar bestuur vormen:

1. Effectief en presterend
Overheden hebben visie en ambitie en beschikken over voldoende slagkracht om opgaven te realiseren

2. Responsief en verbonden
Overheden staan in verbinding met en luisteren naar elkaar, hun inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld
3. Robuust en integer
Overheden handelen betrouwbaar, transparant, democratisch legitiem en integer
4. Lerend en innoverend
Overheden die met elkaar en anderen te leren, innoveren en durven te experimenteren om oplossingen te vinden voor complexe opgaven.

Deze vier lijnen en begrippenparen worden verderop nader toegelicht en één voor één nader uitgewerkt. De ene lijn kan niet los van de anderen worden gezien. Samen vormen zij de visie op goed openbaar bestuur. Deze beschrijving sluit aan bij het beeld dat is opgehaald tijdens diverse ambtelijke gesprekken en bijeenkomsten in Zuid-Holland, waarin onze gesprekspartners vanuit gemeenten, waterschappen, koepelorganisaties, verenigingen, universiteiten ons een beeld hebben gegeven van wat zij verstaan onder kwaliteit van het openbaar bestuur.

Ontwikkelingen en uitdagingen kwaliteit openbaar bestuur

Het openbaar bestuur staat al jaren onder druk door verschillende factoren. We noemen er hier een aantal: dalend vertrouwen, gebrek aan personeel en financiële middelen, toename in taken, toename van het (samen-)werken op regionaal niveau en verharding en verruwing in het openbaar bestuur. Deze factoren zijn onder andere genoemd in onze gesprekken met andere overheden, beroepsverenigingen, wetenschappers, diverse rapporten en de kamerbrief over Sterk Bestuur⁴.

- **Dalend vertrouwen**

Het vertrouwen van de inwoners in de politiek is nog altijd dalend. Uit SCP-onderzoek⁵ en de Staat van het Bestuur 2022⁶ blijkt dat inwoners een overheid ervaren die op afstand staat, onvoldoende luistert en rekening houdt met wat er speelt in de samenleving, en er niet in slaagt om de problemen van deze tijd op te lossen. Er wordt veel geëvalueerd maar inwoners zien vervolgens geen verandering optreden of lessen getrokken worden. Dit geldt zowel voor inwoners die participeren in besluitvormingscircuits als voor diegenen die dat niet doen. Het gevolg is door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) eind vorig jaar beschreven als een overheid die minder en minder “gezagswaardig” is⁷. Daardoor staat de legitimiteit en acceptatie van overheidshandelen steeds meer onder druk.

Wij geloven als provincie Zuid-Holland dat de oplossing voor het herstel van het vertrouwen niet alleen ligt in (meer) participatie. Integendeel, zo

blijkt ook uit onderzoek⁸. Wij geloven dat de vier lijnen van goed bestuur, zoals deze hiervoor werden beschreven, in samenhang de sleutel zijn. Zo moet bestuur zowel responsief als effectief zijn. Is het bestuur te weinig responsief, dan verliezen burgers hun vertrouwen in het bestuur. Is het bestuur te weinig effectief, dan verliezen burgers hun vertrouwen ook in het bestuur, ook al wordt nog zo goed naar hen geluisterd en kunnen burgers volop participeren in de publieke besluitvorming⁹. Ook vanuit de overheid kan er geleerd worden meer vertrouwen te hebben in de kennis, dynamiek en energie van inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

- **Gebrek aan personeel en financiële middelen en toename in taken**

Een stapeling van steeds meer taken, complexere opgaven, beperkte middelen en een tekort aan personeel: het is, evenals bij provincies, nog steeds aan de orde van de dag bij gemeenten¹⁰. We zullen hiervoor aandacht blijven vragen met andere provincies en bij het Rijk. Verder willen wij graag samen optrekken in het ontwikkelen van een strategie om personeel aan te trekken en te behouden. We willen hier benadrukken dat de manier waarop onze gemeenten in de huidige omstandigheden het hoofd boven water weten te houden ons respect verdient. Maar er is ook reden tot zorg. Waar wij zien dat gemeenten moeite hebben hun prestaties op niveau te krijgen en tevens geen bereidheid hebben tonen om daar wat aan te doen, zullen wij als Gedeputeerde Staten onze verantwoordelijkheid nemen en het gesprek aan gaan over hoe het beter kan. Dat gesprek is niet vrijblijvend: uiteindelijk kan de provincie ook ingrijpen waar dat nodig is¹¹.

- **Het dilemma van regionale samenwerking**

De titel van het adviesrapport ‘Elke regio telt!’¹² zegt het eigenlijk al: elke regio is even belangrijk en verdient evenveel aandacht. Maar er zijn veel verschillende regio’s. Rijk, provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties hanteren ieder zo hun eigen regionale verbanden en indelingen. Dat is – afgezien van de onoverzichtelijkheid en de bestuurlijke spaghetti – begrijpelijk en deels onvermijdelijk, zolang ‘de regio’ niet wordt beschouwd als een bestuurslaag die kan worden behandeld als alternatief voor democratisch gekozen bestuur.

Aan de ene kant bestaat ‘de regio’ namelijk uit de gezamenlijke uitvoering van gemeentelijke taken, al dan niet verplicht door de Rijksoverheid.

4 [Kamerbrief over actieagenda Sterk Bestuur](#) - Ministerie van Binnenlandse Zaken. 20 januari 2023.

5 [Continu Onderzoek Burgerperspectieven](#) - SCP. 20 april 2024.

6 [Staat van het Bestuur](#) - Ministerie van Binnenlandse Zaken. 16 maart 2023.

7 [Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur](#) - Raad voor Openbaar Bestuur, november 2022.

8 [Relatie tussen participatie en vertrouwen in openbaar bestuur](#) - Kennis - Zuid - Holland, december 2022.

9 [Zouridis en Brughmans: Democratische paradox: hoe responsief en effectief bestuur te verenigen?](#) (platformoverheid.nl).

10 Zie onder andere: [Roeien met te korte riemen: Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland](#) - Kennis - Zuid - Holland, de analyse [Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur](#) van D.J. Elzinga en [stand van de uitvoering-gemeenten-2023.pdf](#) (vng.nl).

11 [Coalitieakkoord ‘Krachtig Zuid-Holland’](#), p. 32.

12 [Elke regio telt.](#) Raad voor leefomgeving en infrastructuur - Raad voor Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, maart 2024.

Jeugdregio's, omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de Regionale Energiestrategie (RES) regio's zijn bijvoorbeeld door de Rijksoverheid geïnitieerd. Deze vormen van samenwerking hebben als gevolg van de decentralisaties en de toename van taken voor gemeenten een grote vlucht genomen. Gemiddeld nemen gemeenten dan ook aan 33 samenwerkingsverbanden deel en ook een steeds groter deel van de lokale begrotingen is bestemd voor de gemeenschappelijke regelingen. Veel raadsleden ervaren onvoldoende grip op regionale samenwerking en zien het toenemende aantal samenwerkingsverbanden als bedreiging voor de lokale democratie en legitimiteit¹³. Tegelijkertijd worstelen bestuurders ook met hun rol hierin richting de raad. Aan de andere kant bestaat 'de regio' als een zeer kansrijk en relevant concept om onze maatschappelijke en bestuurlijke partners te ontmoeten en krachten te bundelen. Afhankelijk van de opgave zijn daar andere netwerken en partners nodig die zich veelal niet beperken tot bestuurlijke grenzen. De regio is in dat geval de tussenruimte waarin je in voetbaltermen 'tussen de linies' speelt. Ook het Rijk ziet dit als nuttig schaalniveau voor de aanpak van diverse opgaven. Het Rijk stimuleert deze samenwerking door bijvoorbeeld het instrument van Regio Deals.

- **Verharding en verruwing van het openbaar bestuur**

Om de weerbaarheid van volksvertegenwoordigers en bestuurders te versterken is een goede bestuurscultuur een vereiste. Een goede bestuurscultuur draagt immers bij aan het goed functioneren van onze democratie en aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De trend van de afgelopen jaren, dat steeds meer bestuurders en volksvertegenwoordigers in hun ambt te maken krijgen met agressie, bedreiging en intimidatie, zet helaas door¹⁴. Ook is er steeds meer sprake van ondermijning en polarisatie. Verder zorgt de toename in (complexiteit van) taken ook bij de decentrale volksvertegenwoordigers voor een hogere ervaren werkdruk en daardoor stoppen ook steeds meer raadsleden vroegtijdig¹⁵. Het is goed om bij bovenstaande ontwikkelingen te markeren dat besturen uiteindelijk ook mensenwerk is. Wij blijven daarom ook aandacht houden en investeren in de personen die werken in het openbaar bestuur door onder andere onze inzet op leren, ontwikkelen en kennisdeling.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de actuele ontwikkelingen en uitdagingen van de vier handelingslijnen verder uitgewerkt. Hier zijn ook onze acties en inzet aan gekoppeld. Deze zijn in een apart overzicht na de vier handelingslijnen in zijn volledigheid te vinden. Deze acties kunnen in de loop van de periode ook aangevuld en aangepast worden als er zich nieuwe kansen, uitdagingen of ideeën voordoen.

"Uit onderzoek blijkt dat maar liefst gemiddeld 51% van het gemeentelijk budget onder beslag ligt van min of meer opgelegde regionale samenwerking."

Prof. Mr. Dr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht
Rijksuniversiteit Groningen

¹³ [Regionale samenwerking en gemeenteraden](#). Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden - Prof. dr. Klaartje Peters, prof. dr. Geerten Boogaard, prof. dr. Marcel Boogers, mr. Rob de Greef, september 2022.

¹⁴ [Staat van het Bestuur](#) - Ministerie van Binnenlandse Zaken. 16 maart 2023.

¹⁵ [Een op de tien raadsleden stopt vroegtijdig, een kwart door werkdruk](#) - Nieuwsuur, 13 april 2024.



Programmaliijnen

Effectief en presterend

Overheden die visie en ambitie hebben en over voldoende realisatiekracht beschikken om de maatschappelijke opgaven aan te pakken.

Heeft een gemeente of waterschap visie en ambitie en lukt het ook om daar stappen in te zetten? Dat is de vraag die centraal staat om effectiviteit te kunnen meten. Brede welvaart is daarvoor de afgelopen jaren een belangrijke graadmeter geworden. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Bovendien gaat het niet alleen om de kwaliteit van leven in het 'hier en nu', maar ook om de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen 'elders' (buiten de regio) en 'later' (toekomstige generaties).

Overheden willen steeds vaker sturen op brede welvaart en zijn op dit moment aan het ontdekken hoe dit het beste kan. We zien dit als een gezamenlijke zoektocht. Primair aandachtspunt daarbij is dat we ervoor zorgen dat de data op het gebied van de brede welvaart in Zuid-Holland en de interpretatie daarvan actueel en toegankelijk zijn.

Naast de vraag of een gemeente visie en ambities heeft, is het ook van belang stil te staan bij de vraag

of en hoe deze ambities worden gerealiseerd (de presterende overheid). Ambities realiseren lukt alleen als je een adequaat handelingsperspectief hebt.

Natuurlijk kan de gemeente veel zaken naar eigen inzicht inrichten en uitvoeren. Daarvoor zijn visie en ambitie nodig. Zo moet de gemeente weten wat er nodig is, wat ze wil, wat zij zelf kan doen en waar zij anderen voor nodig heeft. Tijd speelt hierin een



steeds belangrijkere rol. Gemeenten moeten op tijd zijn met hun beleid om niet alleen reactief achter de maatschappelijke ontwikkelingen aan te lopen. Gemeenten moeten op tijd gesteld staan om investeringsmogelijkheden binnen te halen (van Regio Deals tot Europese fondsen). Dit vraagt om voldoende strategisch inzicht, bestuurlijke behendigheid, een veerkrachtige organisatie en slim samenwerken. Alleen vanuit deze positie kunnen gemeenten effectief en presterend sturen. Voor overheden is het een voortdurende zoektocht in een telkens wisselend speelveld met maatschappelijke opgaven die in hoog tempo veranderen, beperkte wettelijke en financiële ruimte en tegengestelde belangen. Samen optrekken in regionale verbanden, tussen overheidslagen en met andere partners uit het maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven is van groot belang. En als er mooie initiatieven uit de maatschappij opkomen is bescheidenheid, ondersteuning en soms zelfs niets doen misschien wel het beste handelingsperspectief voor de overheid.

Om tijdig samen te kunnen sturen op beleids- en investeringskansen van het Rijk willen we regio-profielen gaan opstellen. In navolging van het rapport 'Elke regio telt!' ¹⁶ en het promotieonderzoek naar 'Bestuurlijk Regionale Ecosystemen' ¹⁷ zien we dat de regio als oriëntatiepunt en als afstemmingsplatform steeds belangrijker wordt. Gebaseerd op data over brede welvaart en onder meer culturele-, demografische en sociaal-economische gegevens brengen we de regio-specifieke behoeften, opgaven en kansen in beeld. Dergelijke regioprofielen kunnen de basis vormen voor kansagenda's voor regionale ontwikkeling.

Acties

- Actuele data op het gebied van brede welvaart inzichtelijk en toegankelijk maken in Zuid-Holland;
- Werkateliers Regio Deals inrichten;
- Samen met regio's regioprofielen opstellen als basis voor kansagenda's voor regionale ontwikkeling;
- Versterken samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in regio's;
- Doorontwikkeling subsidieregeling bevorderen intergemeentelijke samenwerking;
- Ondersteuning regiodeals 6e tranche.

“Regionale problemen vragen om een integrale aanpak”

Ahmed Aboutaleb, burgemeester Rotterdam
n.a.v. regiodeal Waterweg

¹⁶ [Elke regio telt](#). Raad voor leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, maart 2024.

¹⁷ [Besturen in regionale ecosystemen eindanalyse](#), Rijksuniversiteit Groningen, Berenschot, 29 maart 2024.

Responsief en verbonden

Overheden die in verbinding staan met en in staat zijn om te luisteren naar hun inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld en elkaar.

Onze democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen inwoners en het bestuur. De representatieve democratie die wij in Nederland kennen, wordt al decennialang verrijkt met de aanvullende inbreng van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

De grote opgaven waar we nu voor staan, maken het belangrijker om belanghebbenden vroegtijdig en zorgvuldig te betrekken bij de vraagstukken die hen raken. Minstens zo nodig is het, dat onze volksvertegenwoordigers, bestuurders en beleidsmakers zelf de inwoners opzoeken. Alleen wanneer alle belangen in beeld zijn, is een zorgvuldige en integrale afweging mogelijk.

Als overheden hebben we elkaar hierbij meer dan ooit nodig. De uitdagingen zijn veelomvattend, hangen met elkaar samen en raken niet alleen veel facetten van het dagelijks leven van onze inwoners, maar vergen ook veel van ons openbaar bestuur. De opgaven vragen om overheden die samen als één overheid werken aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken¹⁸.

Responsieve overheid

Responsief en verbonden bestuur is cruciaal voor een veerkrachtige samenleving. Responsiviteit betekent niet dat burgers 'vragen' en politici 'draaien'¹⁹.



¹⁸ [Kamerbrief over actieagenda Sterk Bestuur](#) - Ministerie van Binnenlandse Zaken. 20 januari 2023.

¹⁹ [Sociale en culturele ontwikkelingen stand van Nederland](#) - SCP. 14 april 2023.

Een responsieve politicus hoeft niet reactief te zijn, maar kan ook voor de troepen uitlopen. Een responsieve overheid is in staat om te luisteren naar haar inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld en medeoverheden. Vervolgens kan de overheid voorstellen maken waarmee het beste tegemoet gekomen kan worden aan de belangen en behoeften van burgers. Een overheid die in verbinding wil staan met haar omgeving moet blijvend werken aan en investeren in haar responsiviteit. Tegelijkertijd is een responsieve overheid in staat helder te zijn over de verwachtingen die belanghebbenden mogen hebben over noodzakelijke procedures en hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. Dit vraagt om transparantie, helder verwachtingsmanagement en duidelijke communicatie.

Participatie

Er is door de jaren heen een rijke en veelvormige praktijk van participatie ontstaan, aanvullend op de representatieve democratie. Het inzetten van participatie moet zorgvuldig worden afgewogen. Het is namelijk niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders van en voor alle partijen. Dit volgt ook uit het onderzoek naar de relatie tussen participatie en vertrouwen in het openbaar bestuur, dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd²⁰. Hierin wordt het belang van het goed doordenken van de inzet van participatie onderstreept. Met de komst van de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 inwerking is getreden, en waarvan participatie een belangrijk onderdeel is, en het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, wordt het goed doordenken van de inzet van participatie voor overheden nog belangrijker. Daarom organiseren we op dit thema kennissessies via de Zuid-Holland Academie om ons te blijven ontwikkelen en elkaar te inspireren.

We zien in de praktijk een disbalans tussen de politieke aandacht voor het vergroten van mogelijkheden tot participatie enerzijds en de belangstelling

²⁰ [Relatie tussen participatie en vertrouwen in openbaar bestuur](#) - Kennis - Zuid-Holland. december 2022.

voor leren en evalueren anderzijds. We hebben als overheden nog steeds te weinig inzicht in de manieren en momenten waarop participatie leidt tot het bereiken van gestelde doelen (als bijvoorbeeld meer vertrouwen en draagvlak of verrijking van de oplossing voor het maatschappelijk vraagstuk) en wanneer juist niet.



Of en hoe binnen de democratische rechtstaat de representatieve democratie al dan niet wordt versterkt door aanvullende vormen van directe democratie is ook het onderwerp van een door ons (financieel) gesteund promotietraject van Annemarie Kok (Universiteit Leiden, promotor prof. dr. Caspar van den Berg). We willen hier de komende jaren dan ook kennis over blijven ontwikkelen en delen.

Samen als één overheid

Om samen als één overheid te werken is het van belang elkaar als overheden te begrijpen, elkaar te kunnen vinden en kennis te blijven ontwikkelen en delen. We onderhouden daarom intensief contact met gemeenten, waterschappen en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten. Jaarlijks organiseren we samen het najaarscongres. Ook organiseren we regelmatig kennisbijeenkomsten, waarbij er gelegenheid is elkaar te ontmoeten en te inspireren. Dit doen wij via het platform Zuid-Holland Academie, dat begeleid wordt door een enthousiaste programmaraad, met vertegenwoordigers vanuit alle beroepsgroepen uit het openbaar bestuur in Zuid-Holland en kennisinstellingen. Verder organiseren we bijvoorbeeld twee keer per jaar een dag voor secretarissen en directeurs van provincie, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten in Zuid-Holland.

Acties

- Organisatie van ontmoeting door bijvoorbeeld:
 - Zuid-Holland Ontmoet
 - Zuid-Holland Academie
 - Jaarlijks VZHG/PZH congres
 - Bijeenkomsten voor secretarissen en directeurs
 - Ontmoetingen directieteam provincie met gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten
 - Blik op Bestuur, kennisdeling voor gemeentestrategen over diverse thema's
 - Roadshow voor nieuwe gemeenteraadsleden in 2026 voor kennismaking in de regio en met de provincie.
- Webinar over Right to Challenge en burgerinitiatieven n.a.v. proefschrift Esmee Driessen (Universiteit Leiden);
- Evenement over participatie en omgevingswet #hoe dan;
- Evenement over polarisatie;
- Bijdrage aan promotietraject Polariseren;
- Bijdrage aan promotietraject Democratische rechtsstaat en de ontwikkeling van de representatieve democratie.

“De jaarlijkse netwerkevents voor alle stakeholders van de provincie vind ik een geslaagd voorbeeld hoe de rol van verbinder in de praktijk zinvol wordt ingezet.”

Reputatieonderzoek 2022

“In de praktijk wordt de afstand tussen overheden nogal eens groot of afstandelijk ervaren. Dat zorgt voor een kloof en een gemis aan begrip of inleving in elkaars context. In die verbinding moet geïnvesteerd blijven worden”.

Uit bijeenkomst voor vertrekkende wethouders 2022

Robuust en integer

Overheden die betrouwbaar, transparant, (democratisch) legitiem en integer handelen.

Zoals eerder werd genoemd staat het werken in het openbaar bestuur onder druk. De overheid kampt met een gebrek aan menskracht en middelen, staat voor zeer grote opgaven en heeft tegelijkertijd te kampen met polarisatie, ondermijning en afnemend vertrouwen. En toch, het bestel functioneert nog steeds. Zo bekeken kan er ook positief worden geoordeeld over de robuustheid van ons bestuurlijk stelsel. Blijkbaar kan het wel tegen een stootje. De vraag lijkt momenteel vooral: voor hoe lang nog?

Decentraal bestuur uit balans

Zoals al in de inleiding genoemd zorgt de stapeling van steeds meer taken, complexere opgaven, beperkte middelen en een tekort aan personeel voor toenemende problemen bij het decentraal bestuur²¹. Gemeenten hebben bijvoorbeeld steeds minder financiële en beleidsvrije ruimte om zelf keuzes te maken voor lokale thema's²². Een steeds groter deel van de middelen en capaciteit is nodig om te voldoen aan de taken waartoe het Rijk (wettelijk) opdracht heeft gegeven. We blijven daarom gemeenten in aanvulling op ons financieel toezicht ondersteunen, waar we kunnen denken we mee. We voeren samen met gemeenten taakveldanalyses uit en we organiseren ambtelijke Focus op Financiën bijeenkomsten over actuele thema's. Tegelijkertijd vervullen we onze rol als onafhankelijke toezichthouder door gemeenten te vragen om na te denken over concrete maatregelen wanneer het Rijk met onvoldoende compensatie komt.

In de praktijk blijkt dat bij de toedeling van taken onvoldoende wordt rekening gehouden met hoe dit uitpakt in de uitvoering. Niet alleen op het vlak van financiën en personeel, maar ook naar het totaal effect voor het lokaal bestuur. Minder ruimte om eigen keuzes te maken op lokaal niveau betekent feitelijk een beperking van de lokale democratie en daarmee ook wat gemeenten voor hun inwoners kunnen betekenen. Daarbij wordt deze ruimte niet

alleen steeds verder beperkt door de financiële mogelijkheden, maar ook door aanvullende kaders vanuit het Rijk, jurisprudentie en toenemende regionalisering (zie eerdere uitleg over het dilemma van regionale samenwerking). Bovenstaande ontwikkelingen gelden overigens in toenemende mate ook voor de provincies zelf. Wij gaan ons daarom inzetten voor gezonde financiële posities, betere balans tussen 'taken en knaken' én op de manier waarop taken en verantwoordelijkheden tussen overheden worden verdeeld. Conform het pleidooi van professor D.J. Elzinga werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel aan een Beleidskader Decentraal Bestuur, dat nadere voorwaarden zal formuleren over bovenstaande punten. Dat juichen wij als provincie van harte toe en leveren actief onze inbreng.

"Beide zijn nodig, versterkte bewakings- en sturingsmogelijkheden van de minister van BZK in de wetgeving en een goed onderbouwd, krachtig en breed gedragen Beleidskader Decentraal Bestuur".

Prof. Mr. Dr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht
Rijksuniversiteit Groningen

Integer en weerbaar bestuur

Betrouwbaarheid van en vertrouwen in ons bestuur en bestuurders is cruciaal voor onze democratie. Wij werken daarom samen met andere overheden mee, aan het behouden van een integere en betrouwbare overheid, die bestand is tegen ondermijnende activiteiten, misbruik van middelen, intimidatie en andere vormen van oneigenlijke druk. Dit doen wij onder meer door het bewustzijn van risico's, de kennis en het handelingsperspectief van ambtenaren en bestuurders – zowel in eigen huis en aan ons verbonden partijen- te vergroten. Wij faciliteren intervisie, trainingen, kennis- en netwerkbijeenkomsten en dragen bij aan risicoanalyses en het opstellen van handreikingen en protocollen.

²¹ [Toekomstbestendige financiële verhoudingen](#). Raad voor Openbaar Bestuur, 29 februari 2024.

²² [Roeien met te korte riemen: Onderzoek naar de financiële en beleidsvrije ruimte van gemeenten in Zuid-Holland](#). Berenschot, januari 2021.



De komende jaren coördineren wij ook de besteding van impuls gelden vanuit het ministerie van BZK, die bestemd zijn om de weerbaarheid en slagkracht van (kleinere) gemeenten te versterken.

Digitalisering

Digitalisering biedt allerlei kansen voor onze samenleving. Als overheden gebruiken we in toenemende mate de mogelijkheden die data, modellen, algoritmes en technologie bieden voor bijvoorbeeld betere beleidsvorming, monitoring en dienstverlening. Het gebruik brengt echter ook risico's met zich mee als publieke waarden rondom bijvoorbeeld transparantie, privacy, en andere ethische dilemma's onvoldoende zijn geborgd. Daarnaast gaan de ontwikkelingen van digitale technologieën snel en kunnen deze van de één op de andere dag een maatschappelijke (of bestuurlijke) verschuiving betekenen. Denk bijvoorbeeld aan de steeds verder geavanceerde technologieën die gebruikt kunnen worden voor het verspreiden van desinformatie en de beïnvloeding daarmee van verkiezingsprocessen. Onze inzet op Digitaal Bestuur richt zich op de impact van al deze ontwikkelingen op de kwaliteit van het openbaar bestuur, democratie en de betrouwbaarheid van de overheid. Als provincie willen wij in Zuid-Holland een gids zijn in de digitale transitie die helpt bij het signaleren, agenderen, monitoren en duiden van de ontwikkelingen. De provincie werkt daarbij actief samen met externe partners en kennisinstellingen, om bijvoorbeeld kennis te vergroten of invloed uit te oefenen op wetgeving, initiatieven en financiering. Zo kunnen we besturen in Zuid-Holland ondersteunen in het maken van keuzes over het gebruik van digitale middelen en de borging van publieke waarden daarin.

Acties

- Taakveldanalyses en kennisdeling door *Focus op Financiën* bijeenkomsten;
- Inzet voor een nieuw beleidskader decentraal bestuur;
- Blijvend agenderen van de financiële en bestuurlijke verhoudingen bij de Rijksoverheid via IPO en zelfstandig;
- Voor ondermijning en integriteit faciliteren wij intervisie, trainingen, kennis- en netwerk-bijeenkomsten en dragen bij aan risicoanalyses en het opstellen van handreikingen en protocollen;
- Coördinatie besteding van de impuls gelden vanuit het ministerie van BZK, die bestemd zijn om de weerbaarheid en slagkracht van (kleinere) gemeenten te versterken;
- Via *Digitaal Bestuur* de kennis en bewustwording vergroten bij besturen in Zuid-Holland over de impact en gebruik van digitale technologieën;
- Ontwikkelen monitor Digitaal Zuid-Holland.

Lerend en innoverend

Overheden die met elkaar en anderen te leren, innoveren en durven te experimenteren om oplossingen te vinden voor complexe opgaven.

Het bruist in Zuid-Holland! Er zijn veel goede initiatieven en mooie innovaties. Er wordt geëxperimenteerd op onderwerpen als kunstmatige intelligentie, duurzame energie, toekomstbestendige landbouw en slim bouwen. Allemaal mooie ontwikkelingen die bijdragen aan de opgaven van deze tijd. De toenemende complexiteit van de opgaven die op Zuid-Holland afkomen, vraagt ook om een lerende overheid en innovatieve oplossingen. Voor het herstel van vertrouwen in het bestuur is het nodig dat de overheid kan leren van haar fouten en nieuwe antwoorden vindt voor de uitdagingen van de toekomst. We hebben inspirerende leiders nodig die beslissingen durven nemen en durven te pionieren. Alleen door buiten gebaande paden te treden en een andere manier van (samen)werken te ontdekken, vinden we innovatieve oplossingen.

Innoveren doe je niet alleen. Als provincie Zuid-Holland willen wij ontwikkelingen versterken door goede voorbeelden en kennis te delen, te verbinden, en gezamenlijk op te trekken. Bijvoorbeeld via bijeenkomsten van de Zuid-Holland Academie, Kennis Zuid-Holland en de Leergang Zuid-Holland.

Kortom; experimenteren, investeren in vaardigheden en kennis, en leren van fouten uit het verleden zijn onmisbare aspecten voor een lerende en innoverende overheid.



Zuid-Holland Academie

De Zuid-Holland Academie is het kennis- en netwerkplatform van en voor iedereen die werkzaam is in het openbaar bestuur in Zuid-Holland. Ontmoeten, ontwikkelen en het overdragen van kennis staan hierbij centraal. De Zuid-Holland Academie is een initiatief van de provincie Zuid-Holland en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten, samen met vertegenwoordigers van kennisinstellingen en alle beroepsgroepen uit het openbaar bestuur in Zuid-Holland. De komende tijd zetten we in op verdere ontwikkeling van dit platform en bouwen we stap voor stap uit, onder begeleiding van een breed samengestelde programmaraad. We zullen de komende jaren vanuit de Zuid-Holland Academie tal van bijeenkomsten, workshops en webinars blijven aanbieden over actuele thema's en onderzoeken met als doel met en van elkaar te leren en te inspireren.

"Wat betreft de Zuid-Holland Academie zou ik zeggen: zet daar vol op in! Daarmee kan je als provincie het lokale bestuur enorm helpen en toon je de nodige nabijheid."

Peter Verheij, lid Raad Openbaar Bestuur

De 'Spiegel'

In samenwerking met drie gemeenten en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG) ontwikkelen we een nieuw instrument met de focus op zelfreflectie, leren en verbeteren. Vergelijkbaar met bijvoorbeeld de wijze waarop universiteiten en hogescholen regelmatig intervisietrajecten organiseren via peer reviews. Dit instrument, met als werktitel 'de Spiegel', biedt geen oordeel maar een advies: "Wat gaat er goed en wat kan er nog beter?". De Spiegel moet gemeenten helpen om verder vooruit te komen. Door af en toe goed in 'de Spiegel' te kijken, werken de gemeenten aan de eigen ontwikkeling en kunnen goede voorbeelden gedeeld

worden. Daarmee werken gemeenten, de VZHG en de provincie samen aan verdere groei van de kwaliteit van het openbaar bestuur in Zuid-Holland.

Leergang Zuid-Holland: Taaie Thema's en Duivelse Dilemma's

Na drie succesvolle edities zijn we in maart 2024 weer gestart nieuwe Leergang Zuid-Holland 'Taaie Thema's en Duivelse Dilemma's', in samenwerking met Berenschot. In zes bijeenkomsten laten bestuurders, directieleden, leidinggevend en bruisende talenten in Zuid-Holland zich inspireren door verfrissende sprekers over diverse vraagstukken waar we in Zuid-Holland voor staan.

In 2024 nemen we de 'ontwrichte samenleving' onder de loep, met thema's als participatie en vertrouwen, leiderschap, polarisatie, innovatie en de kracht van briljante mislukkingen, en gaan we in gesprek over mogelijke aanpak en oplossingen. De leergang staat onder verantwoordelijkheid van een breed samengestelde programmaraad.

Onderzoek vanuit behoeften

Mooie onderzoeken belanden vaak in een la en leiden niet altijd tot een vervolg. Mede daarom voeren we in principe alleen onderzoeken uit, als er sprake is van een gedragen kennisbehoefte en een onderzoek hiervoor de beste invulling is. Bij voorkeur in gezamenlijk opdrachtgeverschap met een gemeente, waterschap of andere publieke organisatie. Op deze wijze is geborgd, dat binnen het programma Kennis Zuid-Holland onze strategische kennisfunctie – waarvan onze bestuurlijke partners het belang onderschrijven – meerwaarde oplevert.

Acties

- Doorontwikkeling Zuid-Holland Academie;
- Ontwikkeling leerinstrument 'de Spiegel';
- Organisatie van de Leergang Zuid-Holland;
- Samenwerking voor personeelstekorten: Experimenteren en opzetten van samenwerking met en tussen gemeenten om personeelstekorten op te vangen;
- Verkennen of en hoe raadsleden meer ondersteund kunnen worden zodat de werkdruk verlicht kan worden;
- Organiseren van een evenement om de kloof te dichten tussen kennisinstellingen en de praktijk gericht op goed bestuur.



Bijlage

Wat gaan we doen?

Hiernaast is het activiteitenoverzicht van het programma te lezen. De acties dragen in de meeste gevallen bij aan meerdere handelingslijnen. Het programma heeft een open karakter. Dit betekent dat er acties en ideeën toegevoegd kunnen worden als partners deze bijvoorbeeld aandragen of als er nieuwe ontwikkelingen of kansen zich voordoen. Dit betekent ook dat activiteiten eventueel een andere invulling kunnen krijgen als de behoeftes of omstandigheden veranderen.

Activiteitenoverzicht

Effectief en presterend

- Inzicht in data voor brede welvaart;
- Oprichten werkateliers Regio Deals;
- Regioprofielen opstellen;
- Versterken samenwerking bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en overheid in regio's;
- Doorontwikkeling subsidieregeling intergemeentelijke samenwerking;
- Ondersteuning regiodeals 6e tranche.

Responsief en verbonden

- Ontmoetingen organiseren:
 - Zuid-Holland Ontmoet
 - Zuid-Holland Academie
 - Jaarlijks VZHG/PZH congres
 - Bijeenkomsten voor secretarissen en directeurs
 - Ontmoetingen directieteam
 - Blick op Bestuur
 - Focus op financiën
 - Kennismaking nieuwe raadsleden 2026.
- Webinar over burgerinitiatieven;
- Evenement over participatie en omgevingswet;
- Evenement over polarisatie;
- Promotietraject Polarisation;
- Promotietraject Democratische rechtsstaat en democratie.

Robuust en integer

- Taakveldanalyses en kennisdeling financieel toezicht;
- Nieuw beleidskader decentraal bestuur;
- Agendering financiële en bestuurlijke verhoudingen;
- Faciliteren en ondersteunen op ondermijning en integriteit
- Weerbaarheid van (kleinere) gemeenten versterken;
- Bewustwording vergroten over impact digitale technologieën.

Lerend en innoverend

- Ontwikkelen monitor Digitaal Zuid-Holland
- Doorontwikkeling Zuid-Holland Academie;
- Ontwikkeling leerinstrument 'de Spiegel';
- Leergang Zuid-Holland;
- Samenwerking voor personeelstekorten;
- Verkennen ondersteuning raadsleden;
- Versterken relatie kennisinstellingen.



240400177

