Samenwerkingskracht in Zeeland

#HOEDAN?

Rapport commissie Externe Spiegeling Zeeland



COMMISSIE EXTERNE SPIEGELING
versterking van het openbaar bestuur in Zeeland

Rapport commissie
Externe Spiegeling Zeeland

Samenwerkingskracht in Zeeland

#HOEDAN?

Ten geleide

Zeeland is een bijzondere provincie met bijzondere kwaliteiten. Die kwaliteiten staan onder druk en vragen om versterking. Met deze boodschap heeft de commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid Zeeland (commissie-Balkenende) inmiddels al het nodige in beweging gezet. Er is een investeringsagenda opgesteld waarvoor het Rijk miljoenen euro's heeft toegezegd en er wordt gewerkt aan een innovatiefonds voor het Zeeuwse bedrijfsleven.

Helder is dat de maatschappelijke opgaven in Zeeland vragen om een gezamenlijke aanpak. De commissie-Balkenende heeft vastgesteld dat Zeeuwse overheden besluit- en slagvaardiger moeten opereren, dit in navolging van de commissie-Calon (Visitatiecommissie bestuurskrachtmeting, 2011)

Tegen deze achtergrond heeft Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland de commissie Externe Spiegeling ingesteld. De commissie werd bij haar werkzaamheden ondersteund door BMC Advies. Onze opdracht was om na te gaan hoe Zeeuwse overheden invulling geven aan huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven en hoe dat kan worden verbeterd.

Wij hebben in de vele gesprekken die we hebben gevoerd een grote betrokkenheid ervaren bij de Zeeuwse zaak. We bedanken graag allen die ons openhartig deelgenoot hebben gemaakt van hun ideeën over het bestuur in Zeeland.

Het viel ons op dat eigenlijk iedereen het wel eens is over de voorliggende maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, werken, onderwijs, zorg, leefbaarheid, bereikbaarheid, natuur, milieu en klimaat. We zijn ervan overtuigd dat er voor Zeeland kansen liggen als overheden zich gezamenlijk beter organiseren en meer samen optrekken met inwoners, ondernemingen en instellingen. Het gevoel van urgentie en de bereidheid en het vermogen om dat te doen zijn nog niet overal in voldoende mate aanwezig. Dat moet beter, in het belang van Zeeland. Met dit advies biedt de commissie handreikingen voor een slagvaardiger aanpak van de Zeeuwse opgaven.

De commissie Externe Spiegeling Zeeland
Maart 2018

Giel Janssen, voorzitter
Scarlett Kwekkeboom-Janse
Gerard Langeraert

Leeswijzer

Het advies van de commissie Externe Spiegeling Zeeland bestaat uit de volgende onderdelen:

SAMENVATTING	Overzicht van de belangrijkste adviezen; voor de snelle lezer
ADVIEZEN	Onderbouwing en uitwerkingen van adviezen
ZEEUWSE MANIEREN	Een algemene onderlegger voor slagvaardige samenwerking
VERVOLG	Adviezen over de doorwerking en monitoring
VERANTWOORDING	Toelichting op werkwijze en uitgangspunten van de commissie



Samenvatting

Anno 2018 staat Zeeland er niet slecht voor. De ontwikkeling van de brede welvaart verloopt in het spoor van het Nederlands gemiddelde. Het economisch resultaat blijft wel achter. Dat ligt aan onderliggende problemen, die te maken hebben met woonaantrekkelijkheid, beroepsbevolking, bereikbaarheid en innovatief vermogen. De Zeeuwse situatie kenmerkt zich door 'urgentie op termijn': de actuele situatie verbloemt de problemen van morgen.

Duurzame groei (percentage) 2016-2017 (Telos, 2017)

Groei Bruto Binnenlands Product 2015-2016 (CBS, 2017)

Bestuurlijke kosten samenwerking (Universiteit Twente, 2016)



Opgave in één oogopslag: groei brede welvaart (duurzame groei), achterblijvend economisch resultaat, hoge samenwerkingskosten

Het beeld van 'de Zeeuwse ziekte' verdient bijstelling: Zeeuwse overheden werken op veel terreinen samen en boeken daarbij resultaat. Die samenwerking gaat vooral goed zolang het informeel en vrijwillig is. En bij urgente problemen. De lange adem die noodzakelijk is voor een structurele aanpak van deze vraagstukken ontbreekt echter. Opgelegde, wettelijke samenwerking verloopt in Zeeland vaak moeizaam. De aanwezige kracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de aanpak van maatschappelijke opgaven wordt onderbenut.

Gelet op de bestaande uitgangssituatie kan Zeeland nu een belangrijke volgende stap maken. Gelet op de opgaven waar Zeeland voor staat, moet dat ook.

SAMENWERKINGSKRACHT IN ZEELAND: #HOEDAN?

Tegen deze achtergrond heeft Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland de commissie Externe Spiegeling ingesteld. De opdracht van de commissie was om na te gaan hoe Zeeuwse overheden invulling geven aan huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven en hoe dat kan worden verbeterd.

De commissie heeft op basis van gesprekken met meer dan 400 betrokkenen adviezen geformuleerd ten behoeve van versterking van de samenwerkingskracht in Zeeland. Hieronder volgt een samenvatting.



1 STEL DE ZEEUWSE AMBITIES SAMEN VAST

WAT ZIEN WE?

Zeeland heeft diverse strategische visies. Er is een gedeeld beeld van de maatschappelijke opgaven in Zeeland, niet van de gezamenlijk aanpak daarvan.

WAT ADVISEREN WE?

- Stel het Interbestuurlijk Programma – het akkoord tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen – vast als eerste stap naar een gedeelde ambitie voor de langetermijnontwikkeling van Zeeland.

2 VERSTERK LOKAAL EIGENAARSCHAP VAN REGIONALE OPGAVEN

WAT ZIEN WE?

Gemeentebesturen definiëren maatschappelijke opgaven als gemeentelijke vraagstukken, terwijl ze regionaal zijn. Couleur locale en het behoud van de gemeentelijke autonomie zijn belangrijke drijfveren en staan samenwerking in de weg. Alle overheden bereiden zich voor op de Omgevingswet.

WAT ADVISEREN WE?

- Organiseer een maatschappelijk debat over de regionale en lokale betekenis van de opgaven uit het Interbestuurlijk Programma.
- Leg de uitkomsten vast in regionale omgevingsvisies met een brede scope.
- Verwerk als provincie Zeeland de regionale visies tot een provinciale omgevingsvisie.

3 WERK OPGAVEGESTUURD MET COALITIONS OF THE WILLING

WAT ZIEN WE?

Regionale samenwerking blijft doorgaans beperkt tot afstemming en overleg in een veelheid van ambtelijke en bestuurlijke gremia. Het lukt over het algemeen in de ogen van de commissie onvoldoende om afspraken te maken over de gezamenlijke aanpak van gedeelde strategische maatschappelijke opgaven. Daar waar die afspraken wel worden gemaakt, blijken ze lastig ten uitvoer te brengen.

WAT ADVISEREN WE?

- Leg in nieuwe college- of raadsprogramma's afspraken vast over de eigen bijdrage aan regionale opgaven, waaronder het opstellen van de regionale omgevingsvisies.
- Leg afspraken over (de bijdrage aan) gezamenlijke uitvoering van projecten vast in regiocontracten.
- Samenwerking is grensontkennend, projectmatig, tijdelijk en op basis van toegevoegde waarde.
- Organiseer lichte vormen van bestuurlijke afstemming en geef gemeenteraden een actieve rol.

4 BRENG RAADSLEDEN TERUG IN POSITIE

WAT ZIEN WE?	WAT ADVISEREN WE?
Maatschappelijke opgaven vragen een regionale aanpak. Deze leidt tot uitholling van sturingsmogelijkheden van lokale raadsleden. Kiezers spreken hen aan op lokale resultaten. Dit spanningsveld is lastig hanteerbaar.	• Maak afspraken over de manier waarop regionale onderwerpen worden behandeld in de gemeenteraad. • Maak haast met de opvolging van de adviezen van de VZG-commissie-Lauret. • Richt onder verantwoordelijkheid van de VZG een 'Zeeuwse Academie' op voor volksvertegenwoordigers, als platform voor uitwisseling van kennis en ervaring.

5 VERSTERK DE SAMENWERKING MET ONDERNEMINGEN EN INSTELLINGEN

WAT ZIEN WE?	WAT ADVISEREN WE?
De verhoudingen tussen bedrijven en instellingen en overheden zijn goed. Van echte samenwerking is minder sprake. Onlangs is de Economic Board Zeeland opgericht om afstemming en samenwerking tussen overheid en ondernemers te bevorderen.	• Geef bedrijven en instellingen een substantiële rol bij de regionale omgevingsvisies en de regiocontracten. • Zorg ervoor dat de Economic Board adequate ondersteuning krijgt.

6 GEEF SAMENWERKENDE GEMEENTEN DE RUIMTE

WAT ZIEN WE?	WAT ADVISEREN WE?
Provincie en waterschap spelen in Zeeland een belangrijker rol dan in andere delen van het land. Hun intensieve betrokkenheid heeft het gebrek aan slagkracht van intergemeentelijke samenwerking eerder in stand gehouden dan opgelost.	• Opereer als provincie en waterschap vanuit toegevoegde waarde. Faciliteer op verzoek de samenwerking tussen gemeenten met expertise en capaciteit. • Versterk als provincie de toezichthoudende rol en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Pak zo nodig stevig de regie als gemeenten er samen aantoonbaar niet uit komen. • Focus als waterschap op taken rondom waterveiligheid, kwaliteit en wegbeheer en biedt gemeenten en provincie specialistische kennis aan.

7 VEREENVOUDIG OVERLEGSTRUCTUREN EN VERGROOT SLAGKRACHT

WAT ZIEN WE?

De samenwerking in Zeeland tussen gemeenten, provincie en waterschap is uniek voor Nederland. De samenwerking is echter wel onoverzichtelijk en duur. De slagkracht wordt beperkt door het ontbreken van adequate ondersteuning.

WAT ADVISEREN WE?

- Saneer bestaande overlegstructuren en concentreer alle overleg op provinciaal niveau in een Overleg Zeeuwse Overheden (OZO, opvolger Tafel van 15).
- OZO bestaat uit een compact team dat zich richt op de kwaliteit van samenwerking. Ook gezamenlijke lobby valt onder het OZO.
- Organiseer bij het OZO de inhoudelijke afstemming over de aanpak van opgaven in portefeuillehoudersoverleggen.
- Organiseer ondersteuning van OZO in een stevig regiobureau.
- de VZG tot een belangenbehartigende en serviceverlenende VNG-afdeling.

8 BENUT ONDERLINGE KENNIS EN KUNDE

WAT ZIEN WE?

Zeeuwse overheden maken weinig gebruik van elkaars ambtelijke kennis en capaciteit. Kwaliteit en capaciteit van personeel zijn overal aandachtspunten.

WAT ADVISEREN WE?

- Intensiveer ambtelijke samenwerking in de vorm van pools van medewerkers die Zeeland-breed kunnen worden ingezet. Kansrijk zijn: leefbaarheid in relatie tot demografie, overheidsparticipatie, Omgevingswet en opdrachtgeverschap.
- Ontwikkel gezamenlijk een vernieuwend HRM-beleid.

Adviezen

STEL DE ZEEUWSE AMBITIES SAMEN VAST

Wat heeft de commissie gezien?

- De afgelopen jaren zijn er diverse strategische visies op Zeeuws niveau ontwikkeld, waaronder Zeeland 2040, Zeeland in Stroomversnelling (rapport Balkenende) en de Zeeuwse lobbyagenda, evenals diverse thematische visies.
- De commissie heeft in haar gesprekken vastgesteld dat geen van deze visies werkt als gezamenlijke agenda, dwars door organisaties en gremia heen.
- Het rapport 'Zeeland in Stroomversnelling' heeft de afgelopen twee jaar het nodige opgeleverd, waaronder twee investeringsprogramma's met bijdragen vanuit de rijksoverheid, een fonds voor innovatie en de oprichting van de Economic Board Zeeland (EBZ). Desondanks constateert de commissie dat ook dit programma met name lokaal beperkt leeft en niet de status heeft van een gedeelde agenda. Het urgentiegevoel voor de aanpak van langetermijnopgaven is onvoldoende aanwezig.
- De commissie stelt vast dat er desondanks wel een gedeeld beeld is van de belangrijkste maatschappelijke opgaven, zoals versterking van de woning- en arbeidsmarkt, toegang tot onderwijs en zorg, energietransitie, klimaatadaptatie, demografische ontwikkeling en economische structuurversterking.
- De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze opgaven wordt nog niet over de volle breedte gevoeld.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie adviseert een gedeelde ambitie vast te leggen als vertrekpunt voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Concreet stelt de commissie voor dat alle nieuwe gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering van het waterschap de gezamenlijke aanpak van het Interbestuurlijk Programma vaststellen als eerste stap naar een gezamenlijke ambitie voor de toekomst. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) is het akkoord van de rijksoverheid met de koepels van de andere Nederlandse overheden (VNG, IPO, UvW) om samen een aantal grote maatschappelijke opgaven aan te pakken, waaronder toekomstbestendig wonen, vitaal platteland, regionale economie, transformatie sociaal domein, klimaatadaptatie en goed openbaar bestuur.

VERSTERK LOKAAL EIGENAARSCHAP VAN REGIONALE OPGAVEN EN AMBITIES

Wat heeft de commissie gezien?

- Het ontbreken van een gedeelde toekomstvisie voor Zeeland is volgens de commissie mede te verklaren door gebrek aan zicht op de lokale betekenis van maatschappelijke opgaven, zeker als deze zich pas op langere termijn manifesteren.
- De dagelijkse leefwereld van inwoners trekt zich weinig aan van bestuurlijke grenzen. In hun dagelijkse bewegingen voor wonen, werken, onderwijs, sport, recreatie en zorg bewegen zij zich op regionaal niveau, waarbij velen ook regelmatig lands- of provinciegrenzen overschrijden. Ook bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn regionaal actief.
- Toch definiëren gemeentebesturen maatschappelijke vraagstukken op het gebied van woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs en bereikbaarheid vooral als gemeentelijke vraagstukken. De aandacht richt zich vaak op een eerlijke verdeling van voorzieningen en aandacht over de kernen van de Zeeuwse gemeenten.
- De commissie heeft gemerkt dat er sprake is van onzekerheid over het lokale effect van een regionale aanpak van maatschappelijke opgaven, met name bij raadsleden. Zij worden als volksvertegenwoordigers door kiezers aangesproken op lokale resultaten. Gecombineerd met de wens tot behoud van gemeentelijke zelfstandigheid leidt dit tot het cultiveren van lokale verschillen en terughoudendheid bij regionale samenwerking.
- Alle overheden in Zeeland bereiden zich voor op de komst van de Omgevingswet, die voorschrijft dat gemeenten en de provincie omgevingsvisies maken. Deze bevatten ambities en strategieën rondom ontwikkeling en behoud van de leefomgeving in brede zin. De commissie ziet hier een kans om bovenstaand vraagstuk op te pakken.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie adviseert in 2018 een maatschappelijk debat te organiseren over de maatschappelijke opgaven – zoals aangeduid in het Interbestuurlijk Programma – op het niveau van de leefwereld van de Zeeuwen.
- Hun leefwerelden leiden tot de volgende regio-indeling: Schouwen-Duiveland, Walcheren, Zeeuws-Vlaanderen, Tholen en de Bevelanden. De commissie geeft Schouwen-Duiveland en Tholen in overweging om zich aan te sluiten bij De Bevelanden.
- De uitkomsten van dit maatschappelijk debat worden vastgelegd in regionale omgevingsvisies. De commissie adviseert te kiezen voor een brede benadering, zodat ook de verbinding met opgaven uit het sociaal domein en economische ontwikkeling wordt gemaakt.
- Om te komen tot een sterke verbinding van lokale en regionale opgaven en ambities, adviseert de commissie de omgevingsvisies te voorzien van concrete majeure projecten.
- De commissie adviseert ernaar te streven om binnen een jaar de regionale omgevingsvisies op te stellen. Diverse gemeenten zijn zelf al aan de slag; van dit voorwerk kan dankbaar worden gebruikgemaakt. Op uitnodiging van samenwerkende partners kan de provincie een inhoudelijke of procesmatige bijdrage leveren aan de regionale omgevingsvisies.

- De provincie Zeeland verwerkt vervolgens de regionale omgevingsvisies tot een provinciale omgevingsvisie.
- Het ontwikkelen van omgevingsvisies is nieuw en vraagt tijd en inzet van alle betrokkenen. De commissie stelt voor om leerervaringen actief onderling uit te wisselen en te borgen.
- De commissie acht het cruciaal dat de gemeenteraden actief participeren in alle fasen van de regionale visievorming. Dat betekent dat Provinciale Staten hierin geen directe rol spelen.



WERK OPGAVEGESTUURD MET COALITIONS OF THE WILLING

Wat heeft de commissie gezien?

- De verhoudingen tussen gemeentebesturen zijn over het algemeen goed. Informele netwerken en overlegtafels dragen bij aan onderlinge samenwerking. Tijd en continuïteit zijn belangrijke factoren om te werken aan onderlinge relaties en vertrouwen.
- Samenwerking komt vooral van de grond als de urgentie hoog is of de externe prikkel groot is. Wettelijk verplichte samenwerking, zoals de Regionale Uitvoeringsdienst en de Veiligheidsregio, komt moeizaam van de grond. De commissie stelt vast dat dit ook elders in Nederland het geval is. Tegelijkertijd verwondert het dat deze problemen ontstaan in een gebied dat qua externe veiligheid het tweede risicogebied van Nederland is.
- Regionale samenwerking blijft doorgaans beperkt tot afstemming en overleg in een veelheid van ambtelijke en bestuurlijke gremia. Er is wel enige samenwerking op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering (al gaat ook dat moeizaam); bij strategische maatschappelijke opgaven komt samenwerking lastiger van de grond. Het lukt in de ogen van de commissie vaak onvoldoende om afspraken te maken over de gezamenlijke aanpak van gedeelde opgaven en die vervolgens ook uit te voeren.
- De veelheid van overlegstructuren duidt op een sterke betrokkenheid enerzijds, maar hoge bestuurlijke kosten en onoverzichtelijkheid anderzijds.
- De provinciegrens met Noord-Brabant en met Zuid-Holland zorgt voor uitdagingen bij het vinden van een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Dat geldt nog meer voor de landsgrens met Vlaanderen. De commissie heeft de indruk dat de provincie moeite heeft om goed om te gaan met de grensoverschrijdende oriëntaties van Zeeuwse gemeenten.
- De commissie heeft tot slot gemerkt dat de slechte relatie tussen Middelburg en Vlissingen de samenwerking hindert, zowel onderling als op regionaal en provinciaal niveau.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie stelt voor dat de Zeeuwse overheden voor zichzelf (opnieuw) bepalen welke bijdragen zij willen leveren in de aanpak van gedeelde opgaven. Hierdoor wordt duidelijker waar gemeenten, de provincie en het waterschap op aanspreekbaar zijn.
- De commissie adviseert alle gemeentebesturen hun inzet vast te leggen in de nieuwe college- of raadsprogramma's. Deze regionale paragraaf in de college- of raadsprogramma's vormt vervolgens de input voor een regionaal gesprek over de gezamenlijke aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken. Hierin worden afspraken gemaakt over rolverdeling en organisatie, onder meer over het traject van de regionale omgevingsvisies.
- De bestuurlijke organisatie van de regio kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De commissie adviseert te kiezen voor informele vormen. Ongeacht de vorm acht de commissie een adequate ambtelijke ondersteuning cruciaal.
- De commissie adviseert de aanpak van gedeelde opgaven te ondersteunen met regiocontracten. Deze bevatten afspraken tussen overheden, bedrijven en instellingen over hun

inzet bij de aanpak van concrete opgaven, zoals opgenomen in de regionale omgevingsvisies. Deelname is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: grensontkennend, projectmatig, tijdelijk, op basis van toegevoegde waarde. De geografisch gedefinieerde regio's vormen daarbij een vertrekpunt: de opgave en de toegevoegde waarde van partijen bepalen wie participeren.

- Voor het sociaal domein is in 2017 het advies 'Zeeuwse samenwerking in het sociaal domein' opgesteld. De commissie sluit aan bij de daarin geformuleerde uitgangspunten en pleit vanuit oogpunt van overzichtelijkheid en efficiëntie ervoor om de samenwerking in het sociaal domein onderdeel te laten zijn van de hier voorgestelde governance.
- De commissie dringt erop aan dat de gemeenten Middelburg en Vlissingen zich in hun collegeakkoord uitspreken over de wijze waarop hun onderlinge verstandhouding wordt versterkt. Op basis hiervan dienen beide steden afspraken te maken over hun gezamenlijke opgaven en over hun rol in de aanpak van regionale opgaven.



BRENG RAADSLEDEN TERUG IN POSITIE

Wat heeft de commissie gezien?

- Gemeenteraadsleden werken met grote toewijding aan de toekomst van hun gemeente. Ze steken hier veel tijd in, vaak meer dan 16 uur per week. Omdat de fracties door de politieke versnippering van gemeenteraden steeds kleiner zijn geworden, zijn er weinig mogelijkheden om binnen de fractie taken te verdelen. Er rust daarom veel op de schouders van raadsleden.
- Nieuwe gemeentelijke taken vragen steeds meer van gemeenteraadsleden. Gemeenteraden geven aan weinig grip te hebben op nieuwe taken op het gebied van (jeugd)zorg en arbeidsparticipatie. Het kost hen tijd en energie om te bepalen waar de politieke beslissingsruimte zit en hoe die moet worden ingevuld. De Omgevingswet zal grote gevolgen hebben voor het functioneren van gemeenteraden. Kennis hierover ontbreekt vaak nog.
- De commissie stelt vast dat op veel plekken in Zeeland het onderling vertrouwen broos is. Er is weinig voor nodig om terugtrekkende bewegingen achter de eigen dijken in gang te zetten. Dit wordt mede veroorzaakt door het gegeven dat gemeenteraadsleden – buiten partijlijnen – weinig contact hebben met hun collega's.
- Steeds meer taken worden (wettelijk verplicht) in regionale samenwerkingsverbanden uitgevoerd, zoals in de Veiligheidsregio, de RUD en de GGD. De betrokkenheid van gemeenteraden hierbij is beperkt. Doorgaans mogen ze zich hierover pas uitspreken als de regionale besluitvorming al ver is voortgeschreden, waardoor zij niet meer in staat zijn om lokale en regionale belangen met elkaar te verbinden. In plaats daarvan worden lokale en regionale belangen nu tegen elkaar afgewogen, waarbij de lokale belangen vaak de doorslag geven. Raadsleden hebben hierdoor geen sturende, maar een remmende invloed op de regionale besluitvorming.
- De VZG-commissie-Lauret heeft begin 2016 in het rapport 'Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen' een aantal waardevolle aanbevelingen gedaan voor de versterking van de rol van raadsleden in gemeenschappelijke regelingen. Deze aanbevelingen zijn nog in beperkte mate uitgevoerd; het doorlichten van gemeenschappelijke regelingen staat de komende tijd op de agenda.
- Daarnaast zijn er ontwikkelingen die de relatie tussen raad en samenleving hebben gewijzigd. Daarbij kan onder meer gewezen worden op de groeiende invloed van sociale media en het dalende aantal leden van politieke partijen. Verder laten inwoners steeds vaker van zich horen met eigen ideeën en initiatieven.
- Verschillende gemeenten hebben de afgelopen periode stappen gezet naar een meer eigentijdse verhouding met de samenleving. Een verhouding waarbij de overheid niet alleen stuurt, maar ook partner is van actieve inwoners, organisaties en instellingen. Er zijn in diverse gemeenten goede voorbeelden van overheidsparticipatie, waarbij initiatieven vanuit de samenleving door de gemeente worden gefaciliteerd. Dit vraagt om een andere rol van gemeenteraadsleden.

- Als gevolg van deze ontwikkelingen is de rol van de gemeenteraad ten opzichte van het college verzwakt. In plaats van sturing te geven aan het gemeentelijke beleid reageert de raad (in het beste geval: kritisch) op collegevoorstellen.
- De hierboven genoemde problemen zijn niet specifiek Zeeuws; ze gelden voor heel Nederland en hebben inmiddels al veel aandacht gekregen van adviesraden en denktanks, van de VNG en van het Ministerie van BZK.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie adviseert gemeenten om in de nieuwe raads- of collegeprogramma's afspraken te maken over de wijze waarop de sturende, kaderstellende rol van de gemeenteraad kan worden versterkt, vooral als het over regionale aangelegenheden gaat.
- De commissie adviseert tevens in raads- of collegeprogramma's afspraken te maken over de manier waarop de lokale democratie wordt versterkt. Centrale vraag is hoe wordt omgegaan met bewonersinitiatieven en andere vormen van participatie.
- De commissie stelt voor om de inwoners te betrekken bij het debat over de verhouding tussen lokale overheid en samenleving. In samenspraak met dorpsverenigingen en andere bewonersorganisaties wordt een Zeeuwse kernentop georganiseerd, waarbij een (gelote) delegatie van 1.000 Zeeuwen met elkaar en met de nieuwgekozen raadsleden in gesprek gaat over de rol die lokale gemeenschappen kunnen spelen in de Zeeuwse opgaven. Zeeland kan zich profileren als proeftuin voor democratische vernieuwing, waarbij maximaal wordt ingespeeld op de aanwezige samenlevingskracht.
- De commissie beveelt aan dat gemeenten meer dan nu ervaringen uitwisselen over participatietrajecten. De VZG en de Kring van Griffiers Zeeland zouden in de ogen van de commissie het voortouw moeten nemen.
- Voor een grotere betrokkenheid van de raad bij regionale besluitvormingsprocessen stelt de commissie voor om raadsleden een meer actieve rol te geven aan de voorkant van regionale samenwerking. Dat kan bijvoorbeeld door het instellen van regionale adviescommissies, naar het voorbeeld van de klankbordgroep die in het leven is geroepen bij de VRZ.
- Verder adviseert de commissie haast te maken met de invoering van de aanbevelingen die de VZG-commissie-Lauret begin 2016 heeft gedaan.
- Ook roept de commissie de Zeeuwse gemeenteraden op om zelf afspraken te maken over de manier waarop regionale onderwerpen worden geagendeerd en gesproken in de gemeenteraad. Griffiers dienen hierin een trekkende en verbindende rol te spelen. Omdat raadsleden meer effectieve invloed krijgen als dat in alle gemeenten op ongeveer dezelfde manier en in ieder geval op hetzelfde tijdstip gebeurt, is het aan te bevelen om dit regionaal af te stemmen.
- De commissie stelt voor een 'Zeeuwse Academie' op te richten. Deze organiseert met

regelmaat actualiteitencolleges en cursussen en opleidingen. De commissie ziet voor de organisatie een rol voor de VZG. De Zeeuwse Academie maakt maximaal gebruik van het opleidingsprogramma voor raadsleden dat met steun van het Ministerie van BZK door de raadsledenvereniging Raadslid.nu is ontwikkeld. Naast opleiding is een belangrijk doel van de Zeeuwse Academie om door ontmoeting te investeren in wederzijds begrip en zicht op regionale aspecten van lokale opgaven. Ook leden van Provinciale Staten en de Algemene Vergadering van het waterschap kunnen aansluiten bij de Zeeuwse Academie. Van belang is dat volksvertegenwoordigers in eigen huis afspraken maken over de kosten van hun eigen opleiding.

- Naast ontmoetingen kan er vanuit de Zeeuwse Academie ook een online community worden ontwikkeld voor Zeeuwse volksvertegenwoordigers. Behalve aan een koppeling van de lokale en het provinciale bestuurlijk informatiesysteem – waardoor volksvertegenwoordigers elkaars stukken kunnen raadplegen – denkt de commissie ook aan een app, waarmee volksvertegenwoordigers met specifieke vragen elkaar sneller kunnen vinden.



VERSTERK SAMENWERKING ONDERNEMINGEN, INSTELLINGEN EN OVERHEDEN

Wat heeft de commissie gezien?

- Samenwerkingsverbanden en overlegorganen van ondernemers, het onderwijs en maatschappelijke organisaties zijn versnipperd. Geografische en sectorale benaderingen van opgaven en belangen staan centraal, waardoor bedrijven en instellingen elkaar weinig ontmoeten op overstijgende belangen. Voor gemeenten en provincie is het daarom lastig om de juiste gesprekspartners te vinden, vooral namens het bedrijfsleven.
- De verhoudingen tussen bedrijven en instellingen enerzijds en de overheden anderzijds zijn goed te noemen. Men weet elkaar meestal gemakkelijk te vinden. Besturen zetten zich in om bedrijven en instellingen te ondersteunen, maar van samenwerking met bedrijven en instellingen is minder sprake.
- Onlangs is de Economic Board Zeeland (EBZ) opgericht om afstemming en samenwerking tussen de overheid en ondernemers te bevorderen. Het valt de commissie op dat deze Board, in vergelijking met andere in Nederland, relatief groot is. De commissie onderschrijft het nut van een breed samengestelde overlegtafel, maar vraagt zich wel af hoe dit zich verhoudt tot de slagkracht van de Board. Tevens vraagt de commissie zich af of de ondersteuning van de Board afdoende is geregeld.
- De commissie constateert dat de Zeeland-coördinator flinke vorderingen heeft gemaakt in het vormen van publiek-private partnerschappen voor de structuurversterking van de Zeeuwse economie. Op andere terreinen (leefbaarheid, zorg, bereikbaarheid) zijn die partnerschappen minder ver ontwikkeld of zelfs afwezig.

Wat adviseert de commissie?

- Voor het realiseren van gedeelde ambities moeten bedrijven en instellingen vanuit inhoudelijke belangen mede-eigenaar worden van de Zeeuwse opgaven. Om dit te realiseren moeten zij een substantiële rol krijgen bij het opstellen van de omgevingsvisies.
- Bedrijven en instellingen kunnen op basis van toegevoegde waarde partner worden in de op te stellen regiocontracten.
- De commissie stelt voor om bij een evaluatie van de Board de omvang en samenstelling van de EBZ opnieuw te bezien, met aandacht voor vertegenwoordiging vanuit de bestaande én de nieuwe economie. Belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de Board is in de ogen van de commissie een adequate ondersteuning.
- Blijven leren en borgen van concrete ervaringen van de samenwerking tussen de drie O's acht de commissie noodzakelijk. De EBZ is een goed voortuig om dit expliciet te agenderen.

GEEF SAMENWERKENDE GEMEENTEN DE RUIMTE

Wat heeft de commissie gezien?

- Het provinciebestuur speelt in Zeeland een belangrijker rol dan in andere delen van het land. De provincie Zeeland is betrokken bij veel taken die elders door gemeenten en hun samenwerkingsverbanden worden aangepakt. De provincie heeft hiermee de problemen op het gebied van slagkracht en samenwerkingskracht niet opgelost, maar juist mede in stand gehouden, zo oordeelt de commissie. Omdat de provincie zich opwerpt als hoeder van regionale belangen, voelen gemeenten zich hier (onbewust) minder verantwoordelijk voor.
- Tegelijkertijd roept de rol van de provincie bij gemeenten veel irritatie op, zo bleek in veel van de gevoerde gesprekken. De provincie zou te sterk van bovenaf sturen en te weinig rekening houden met verschillen tussen Zeeuwse regio's. De kritiek op top-downsturing van de provincie is overigens ook zelfkritiek: als gemeenten het onvoldoende samen oppakken, neemt de provincie het over.
- De relatief grote rol van de provincie versterkt zichzelf. Ook door het ontbreken van een grote centrumstad is de provincie vaak het eerste aanspreekpunt voor bedrijven, instellingen en andere overheden.
- Het provinciebestuur ziet Zeeland als één regio. Er is hierdoor te weinig aandacht voor de specifieke opgaven van elke regio in Zeeland. Opgaven die de lands- en provinciegrens overschrijden krijgen in de ogen van gemeenten, ondernemingen en instellingen niet altijd de aandacht die ze verdienen.
- De provinciale kerntaken die het IPO heeft gedefinieerd in Kompas 2020 worden door de Omgevingswet in een nieuw daglicht gesteld. De bewijslast voor provinciale bemoeienis wordt verzwaard.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie adviseert dat de provincie meer opereert vanuit toegevoegde waarde. Dit sluit aan bij de al ingezette provinciale lijn van opgavegestuurd werken.
- Dat betekent dat gemeenten en regio's als eerste aan zet zijn bij de aanpak van lokale en bovenlokale maatschappelijke opgaven. Als gemeenten daarom vragen kan de provincie daarbij ondersteuning bieden, bijvoorbeeld in de vorm van expertise, data, capaciteit en toegang tot netwerken.
- De provincies hebben een bestuurlijke rol in het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving. De commissie adviseert de provincie zich te concentreren op wettelijke taken en interbestuurlijk toezicht. Een rol van de provincie kan nodig zijn met het oog op een provinciaal belang, als de gemeentebesturen dat belang niet goed behartigen.
- Door verantwoordelijkheden meer bij gemeenten te laten, kan de provincie haar toezichthoudende taak scherper invullen. Ook de provinciale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur komt dan beter tot zijn recht. De commissie adviseert deze rollen te versterken. Bij een provincie die opereert vanuit toegevoegde waarde past

namelijk ook een zekere strengheid. Als gemeenten er aantoonbaar niet in slagen om samen regionale opgaven aan te pakken, neemt de provincie het initiatief over.

- De provincie is zelf initiërend als er sprake is van provinciale belangen.
- Ook op het gebied van het aanjagen van provinciegrensoverschrijdende samenwerking en innovatie binnen overheidstaken – bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid en water – ziet de commissie een belangrijke rol voor de provincie. Ook het waterschap kan daar toegevoegde waarde leveren.

Samenwerkingskracht in beeld



VEREENVOUDIG OVERLEGSTRUCTUREN EN VERGROOT DE SLAGKRACHT

Wat heeft de commissie gezien?

- De samenwerking in Zeeland tussen gemeenten, provincie en waterschap is uniek voor Nederland. Omdat deze samenwerking in de toekomst belangrijker wordt voor de aanpak van opgaven op het gebied van klimaatadaptatie en energietransitie, heeft Zeeland op dit punt een belangrijke voorsprong op de rest van het land.
- Er is in alle samenwerkingsverbanden en overlegstructuren de afgelopen jaren het nodige bereikt. Recente successen zijn de investeringsprogramma's met bijdragen vanuit de rijksoverheid en het fonds voor innovatie.
- Het openbaar bestuur in Zeeland heeft met de VZG, de Tafel van 15, de Z4, de Stuurgroep IJzendijke en de stuurgroep Maak Verschil een versnipperde en ondoorzichtige overlegstructuur.
- Dat geldt ook voor overleggen tussen Zeeuwse overheden, bedrijven en instellingen. Naast de EBZ en Impuls Zeeland kent Zeeland onder andere ook het 3O-arbeidsmarktoverleg (overheid, onderwijs, organisatie).
- Aangezien deze overlegtafels vaak dezelfde deelnemers hebben, is dat niet erg effectief, zeker als bedacht wordt dat er inhoudelijk veel overlap is tussen de thema's die aan elke overlegtafel worden besproken. Deze bestuurlijke drukte is kostenineffici ënt: de bestuurlijke kosten van samenwerking zijn in Zeeland hoog.
- De ambtelijke ondersteuning van alle bestuurlijke overlegvormen is versnipperd over meerdere overheden en afdelingen en kent soms een improviserend karakter. Door de overlap in bestuurlijke overlegvormen is het ook niet altijd duidelijk bij wie afstemmingsvragen moeten worden voorgelegd. De voorbereiding van een agenda, het maken van een verslag en de aandacht voor de uitvoering is onvoldoende. Dat geldt ook voor de communicatie over wat er wordt besproken, waardoor medeoverheden en achterban (volksvertegenwoordigers) onvoldoende zijn aangehaakt.
- De bestaande overlegstructuur draagt onvoldoende bij aan het versterken van de gezamenlijke slagkracht en uitvoeringskracht in Zeeland. Zeeland is goed in agenderen, maar minder goed in besluiten nemen en het organiseren van uitvoeringskracht.
- Mede om die reden hebben Zeeuwse overheden voorgesteld om de bestaande overlegvormen te stroomlijnen. Hierbij zou de Tafel van 15, de Stuurgroep IJzendijke en de stuurgroep Maak Verschil worden geïntegreerd tot één nieuwe Tafel van 15$^{2.0}$.

Wat adviseert de commissie?

- De commissie ondersteunt het streven tot stroomlijning van de overlegstructuren, maar stelt verdergaande vereenvoudiging voor. Daarnaast acht de commissie het raadzaam om de bestaande overleggen tussen overheden, bedrijven en instellingen erbij te betrekken.
- De commissie stelt voor ook de Z4 en de portefeuillehoudersoverleggen van de VZG onderdeel te laten zijn van de voorgestelde vereenvoudiging van overlegstructuren.
- Omdat de Tafel van 15 (ook als hier 2.0 achter komt te staan) te zeer besmet is geraakt met

omstreden ambities uit het verleden, acht de commissie het raadzaam om de vernieuwing ervan gepaard te laten gaan met een naamswijziging. De commissie hanteert in dit advies de werknaam Overleg Zeeuwse Overheden (OZO).

- Het OZO bestaat uit drie vertegenwoordigers namens de VZG, één namens de provincie en één namens het waterschap, met een onafhankelijke voorzitter. Het OZO richt zich op de kwaliteit van de samenwerking en bewaakt de samenhang en voortgang daarin. Indien nodig treedt het op als mediator bij regionale geschillen tussen gemeenten. Het OZO is eveneens verantwoordelijk voor de gezamenlijke lobby en public relations.
- De commissie stelt voor om inhoudelijke thema's te agenderen in afzonderlijke portefeuillhoudersoverleggen (PHO's). De thema's uit het Interbestuurlijk Programma bieden een goed vertrekpunt. Dat betekent dat hier ook stedelijke vraagstukken worden geagendeerd, als vervanger van het separate overleg van de vier stedelijke gemeenten (Z4).
- De PHO's zijn in principe een gemeentelijke aangelegenheid, tenzij de deelname van een provinciebestuurder of waterschapsbestuurder aanwijsbare meerwaarde heeft. Omdat veel van de genoemde agendapunten de inzet vragen van maatschappelijke partners (zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, natuurorganisaties, etc.) geeft de commissie in overweging om deze als adviserend lid op te nemen in de PHO's.
- De commissie geeft in overweging om op termijn ook de besturen van de RUD, de CZW, de GGD en de Veiligheidsregio op te nemen in de PHO-structuur. Op die manier kan de integraliteit van de Zeeuwse samenwerking verder worden bevorderd.
- De ambtelijke ondersteuning van het OZO en de PHO's wordt verzorgd door een regiobureau. Van belang is dat dit bureau voldoende eigen handelingskracht en zelfstandigheid heeft. De bemensing moet adequaat zijn, kwantitatief en kwalitatief. De Kring van gemeentesecretarissen Zeeland heeft hiervoor al een voorstel opgesteld, dat in de lijn van dit advies verder kan worden uitgewerkt.
- Het OZO organiseert een aantal keren per jaar plenaire bijeenkomsten voor alle Zeeuwse bestuurders en volksvertegenwoordigers: het Zeeuws Beraad. Deze kunnen gaan over actualiteiten, nieuwe ontwikkelingen, specifieke regelingen, concrete projecten en dergelijke. Afstemming met de Zeeuwse Academie en bijeenkomsten die vanuit gemeenschappelijke regelingen worden georganiseerd is wenselijk.
- De Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) heeft in dit model een belangenbehartigende en serviceverlenende rol. Daarbij zou de VZG zich meer kunnen toeleggen op kennisuitwisseling, scholing en ondersteuning van raadsleden en collegeleden.
- Voor de samenwerking op het gebied van economische structuurversterking is de EBZ het enige overlegorgaan. De commissie adviseert het 3O-arbeidsmarktberaad te laten opgaan in de EBZ. Verder dient er een heldere taakverdeling te worden afgesproken met Impuls Zeeland, dat nu met een adviseur vertegenwoordigd is in de Board. Adequate ondersteuning is nodig voor het functioneren van de EBZ. Vanuit oogpunt van slagkracht adviseert de commissie om op termijn de omvang van de board te heroverwegen, naar analogie van het OZO.

BENUT ONDERLINGE KENNIS EN KUNDE

Wat heeft de commissie gezien?

- De voorliggende maatschappelijke opgaven vragen om eigentijdse kennis en vaardigheden. Overheden, bedrijven, zorg- en onderwijsinstellingen hebben moeite met het aantrekken van gekwalificeerd personeel.
- Werving, selectie, scholing en ontwikkeling worden veelal individueel opgepakt. De commissie is van mening dat zo'n battle for talent uiteindelijk geen winnaars oplevert.
- Meer vertrouwen heeft de commissie in de voorbeelden die zij heeft gezien van uitwisseling van personeel en gezamenlijk HR-beleid. Daarmee kan beter worden voorzien in de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van organisaties en kunnen meer ontwikkelmogelijkheden aan medewerkers worden geboden.

Wat adviseert de commissie?

- Zeeuwse overheden kunnen meer gebruikmaken van elkaars kennis en kunde. Naast de bestaande ad hoc uitwisselingen en ambtelijke bijstand, kan daarbij ook worden gedacht aan de vorming van een pool van specialisten rondom bepaalde thema's (leefbaarheid, omgevingswet, visiegericht werken, opgavegestuurd werken, overheidsparticipatie) die de lokale en regionale beleidsvoorbereiding en -uitvoering ondersteunen.
- In het verlengde hiervan kunnen Zeeuwse overheden optimaal gebruikmaken van elkaars specialismen. Zo kunnen gemeenten een beroep doen op de specialistische kennis die bij andere gemeenten, de provincie en het waterschap voorhanden is.
- De commissie adviseert de Zeeuwse overheden een gezamenlijk vernieuwend HR-beleid te ontwikkelen. Dat betekent dat overheden meer samenwerken op het gebied van werving, selectie, scholing en ontwikkeling, waarbij kan worden voortgebouwd op de goede ervaringen die afzonderlijke gemeenten hiermee hebben opgedaan. De verantwoordelijke portefeuillehouders dienen hiervoor de verantwoordelijkheid te nemen.
- Bij een gezamenlijk vernieuwend HR-beleid kan worden gedacht aan Zeeuwse scholingsactiviteiten voor ambtenaren, onder andere op het terrein van het werken in de geest van de Omgevingswet. Andere praktische uitwerkingen zijn een generatiepact voor alle Zeeuwse overheden (dat oudere medewerkers de mogelijkheid geeft om minder te gaan werken, wat ruimte geeft voor het aantrekken van nieuwe jongere medewerkers) en een Zeeuws traineeprogramma voor het openbaar bestuur (ervaringsplaatsen en opleiding voor jonge medewerkers).

Zeeuwse manieren

Op basis van bovengenoemde adviezen geeft de commissie een aantal algemene handreikingen voor het gezamenlijk bestuurlijk handelen in Zeeland. Deze zijn mede gebaseerd op goede voorbeelden die de commissie in de bestuurlijke praktijk heeft aangetroffen en op de ideeën die door de 120 deelnemers aan de bestuurdersconferentie op 23 januari 2018 in verschillende workshops naar voren zijn gebracht. Met deze 'Zeeuwse manieren' formuleert de commissie een aantal algemene gedragsregels die de daadkracht van het Zeeuwse bestuur kunnen versterken. In het volgende hoofdstuk zullen deze uitgebreid worden uitgewerkt in een aantal handzame adviezen.

Neem initiatieven en ideeën van de samenleving als uitgangspunt van beleid

Goede ideeën en vernieuwende oplossingen voor de aanpak van maatschappelijke opgaven komen niet alleen van bestuurders en hun ambtenaren, maar ook uit de samenleving zelf. Het bestuur dient daarom ook ruimte te geven aan initiatieven van inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties door deze waar nodig te ondersteunen, te regisseren of te reguleren. Ook als initiatieven van het bestuur zelf komen, is het raadzaam om de samenleving zo veel mogelijk te betrekken bij de uitwerking en uitvoering van deze plannen. Op die manier kan het overheidsbeleid worden verrijkt met nieuwe ideeën en inzichten. Een daadkrachtig bestuur neemt de initiatieven en ideeën van de samenleving dus als uitgangspunt. Hiervoor is het wel van belang dat de overheid ook te rade gaat bij jongeren en nieuwe Zeeuwen en zich niet beperkt tot dezelfde *usual suspects*.

Betrek de samenleving en de volksvertegenwoordiging er eerder en intensiever bij

Dat initiatieven en ideeën uit de samenleving centraal worden gesteld in beleid is een kenmerk van elke democratie. De gezamenlijke inspanningen van overheden, bedrijven, instellingen en organisaties bij het realiseren van de Zeeuwse maatschappelijke opgaven kunnen daarom niet zonder democratische sturing en controle. Niet alleen vanwege dit democratisch beginsel, maar ook omdat de samenwerking er krachtiger door wordt. Als de samenleving rechtstreeks of indirect via raadsleden, statenleden of AV-leden betrokken is bij de formulering van gezamenlijke opgaven en bij het bedenken van een gezamenlijke aanpak hiervan, geeft dat de betrokken bestuurders een duidelijk mandaat over de in te zetten koers. Democratische betrokkenheid zorgt voor steun en draagvlak en komt zo dus de effectiviteit van samenwerking ten goede.

Stel het doel centraal: betrek er alleen belanghebbenden bij en stop als het doel is bereikt

Samenwerking is geen doel op zich, maar dient een gezamenlijk doel. Als dat doel centraal wordt gesteld, kan deelname aan het samenwerkingsverband het best beperkt blijven tot partners die een aanwijsbaar belang hebben bij dit doel en een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken hiervan. Dat voorkomt dat de samenwerking geremd wordt door partners die een minder groot belang hebben of minder middelen om de doelen te realiseren. Het doel centraal

stellen betekent ook dat samenwerkingsverbanden per definitie tijdig zijn: ze moeten worden beëindigd als de doelen zijn bereikt. Samenwerken is soms ook samen stoppen.

Bouw voort op bestaande samenwerkingsverbanden

'Stel het doel centraal' impliceert niet dat voor elk nieuw doel een samenwerkingsverband moet worden opgericht. Om bestuurlijke drukte te voorkomen is het raadzaam om steeds na te gaan of nieuwe doelen kunnen worden gerealiseerd door bestaande samenwerkingsverbanden.

Accepteer en benut verschillen tussen samenwerkingspartners

Samenwerking tussen Zeeuwse overheden, bedrijven, instellingen, organisaties en actieve inwoners is pas mogelijk als er sprake is van een gemeenschappelijk doel. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillen mogen zijn. Integendeel: door verschillen goed te benutten kunnen samenwerkingspartners elkaar aanvullen en versterken. Iedere samenwerkingspartner levert dan een eigen bijdrage aan het realiseren van het gezamenlijke doel. Het erkennen en accepteren van elkaars verschillen is dus een belangrijke voorwaarde voor sterke samenwerking.

Maak gebruik van elkaars kennis en kunde

Zeeuwse overheden, bedrijven en instellingen kunnen meer gebruikmaken van elkaars kennis en kunde. Op specifieke terreinen beschikt het waterschap of de provincie over expertise die bij gemeenten ontbreekt of hebben bedrijven en instellingen inhoudelijke kennis die de provincie goed van pas kan komen. Voordat er externe expertise wordt ingehuurd, zou het goed zijn om eerst na te gaan of er een beroep kan worden gedaan op de benodigde kennis en kunde van de bestuurlijke en maatschappelijke partners in Zeeland. Dat zorgt niet alleen voor een meer efficiënte inzet van middelen, maar ook voor versterking van het partnerschap tussen besturen, bedrijven en instellingen.

Vertrouw op voortrekkers en gun ze hun rol

Voor sterke samenwerking is het nodig dat taken en rollen helder worden verdeeld en dat iedereen de ruimte krijgt om eigen taken en rollen goed in te vullen. Een van die rollen is die van voortrekker: een persoon of instantie die het samenwerkingsverband op sleeptouw neemt en die extern als boegbeeld optreedt. Afhankelijk van het onderwerp en het samenwerkingsverband kan dat de provincie zijn, een van de steden, de commissaris, een burgemeester of de directeur van een bedrijf of instelling. Deze voortrekkers dienen goed in verbinding te blijven met de andere samenwerkingspartners, maar ze moeten ook het vertrouwen krijgen om hun rol te kunnen vervullen.

Vier successen, ook de kleine

Samenwerking vraagt veel inzet en uithoudingsvermogen van alle betrokkenen. Gemeenschappelijke doelen verdwijnen soms wat uit het zicht of blijken bij nader inzien een stuk minder gemeenschappelijk te zijn dan vooraf was bedacht. Samenwerking gaat nooit vanzelf, partijen moeten hiervoor hun eigen belang opzijzetten voor gezamenlijke belangen. Om dat

proces wat te vergemakkelijken, helpt het als er wordt stilgestaan bij de stappen die zijn gezet op weg naar het einddoel. Hiervoor is het nodig dat ook kleine successen worden gevierd. Dat hoeft niet met bombarie en vlagvertoon, maar het moet wel worden benoemd. Het geeft betrokkenen waardering voor hun inzet en het stimuleert anderen om zich ook hiervoor in te zetten.

Investeer in informele contacten

Samenwerking is mensenwerk. Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het daarbij vaak om onderling vertrouwen en het vermogen om elkaar een bepaalde rol te gunnen. Elkaar informeel leren kennen, buiten de formele overlegtafels om, is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Veel van die informele contacten komen vanzelf tot stand in kerkelijk, sport-, cultureel, partijpolitiek of ander verband. Omdat deze verbanden – ook in Zeeland – enigszins zijn verzwakt en elkaar steeds minder overlappen, is het goed om ook actief te investeren in informele contacten door mensen bij elkaar te brengen op andere plaatsen en momenten dan die waarop ze normaal vergaderen.



Vervolg

Niets doen is geen optie

Zeeland zit vol passie en trots, energie en elan. De commissie heeft dat gemerkt in de vele gesprekken die zij heeft gevoerd met bestuurders van ondernemingen, onderwijsinstellingen, gemeenten, provincie en waterschap. Er zijn ambitieuze plannen en innovatieve ideeën genoeg om de provincie nog mooier en beter te maken. Plannen en ideeën die straks worden uitgewerkt in de gemeentelijke bestuursakkoorden die na de gemeenteraadsverkiezingen worden gesloten. Plannen en ideeën die binnenkort worden gepresenteerd in de verkiezingsprogramma's van partijen die aan de Provinciale Statenverkiezingen en aan de waterschapsverkiezingen van 2019 deelnemen.

Om al deze goede plannen en ideeën te kunnen realiseren zullen Zeeuwse overheden slagvaardiger moeten samenwerken. Vooral omdat de realisatie van deze plannen en ideeën geen uitstel duldt. De uitdagingen waar Zeeland voor staat zijn er te groot en te urgent voor.

Maak gezamenlijk afspraken voor de versterking van Zeeuwse samenwerking

Allereerst is het nodig dat de Zeeuwse overheden zich uitspreken over dit advies en aan de hand hiervan gezamenlijk afspraken maken voor de versterking van de samenwerking in Zeeland. De commissie adviseert om dit te doen op provinciaal (bestuursakkoord) en regionaal niveau (regiocontracten). Het bestuursakkoord kan worden bekrachtigd in een bijeenkomst van het Zeeuws Beraad.

Maak de Externe Spiegeling onderdeel van inwerkprogramma's

In de adviezen is een belangrijke plaats ingeruimd voor de volksvertegenwoordigers. Om een goed gemeenteraadslid te kunnen zijn moet er ook over gemeentegrenzen worden gekeken en met andere raden worden samengewerkt. De wensen en problemen van de inwoners die zij vertegenwoordigen spelen immers op een grotere schaal dan die van de gemeente. Daarvoor hebben raadsleden meer kennis nodig over regionale samenwerking en hun rol daarin. Voor de leden van Provinciale Staten en de AV is meer kennis nodig over het samenspel tussen provincie, waterschap, gemeenten, andere provincies, de rijksoverheid en Vlaanderen. Inwerkprogramma's voor nieuwe raadsleden, Statenleden en AV-leden dienen in die kennisbehoeften te voorzien. De bevindingen en adviezen uit dit rapport kunnen hieraan bijdragen.

Laat de versterking van de Zeeuwse samenwerking kritisch volgen

Om te waarborgen dat de gemaakte afspraken leiden tot de gewenste versterking van de samenwerkingskracht in Zeeland, stelt de adviescommissie voor dat de uitwerking van de afspraken en de voortgang ervan actief worden gevolgd en waar nodig bijgestuurd. Hiervoor kan het beste een (tijdelijke) externe adviescommissie worden ingesteld. Deze zou kunnen worden samengesteld uit onafhankelijke vertegenwoordigers van overheden, bedrijven,

instellingen en organisaties. De commissie kan worden opgehangen aan het OZO. Ook de provinciale en gemeentelijke rekenkamers kunnen een rol spelen bij het evalueren van afspraken die zijn gemaakt ter versterking van de samenwerkingskracht en de resultaten daarvan op de ontwikkeling van Zeeland.



Naar meer samenwerkingskracht



Verantwoording

Leidende beginselen

De commissie heeft bij haar werkzaamheden een aantal uitgangspunten gehanteerd, die leidend zijn geweest bij de beantwoording van de vraag 'Hoe kunnen Zeeuwse overheden individueel en in samenwerking invulling geven aan huidige en toekomstige opgaven?'. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de opgaven voor Zeeland en de wijze waarop die alleen en gezamenlijk moeten worden opgepakt. Tot slot heeft de commissie een aantal meer algemene uitgangspunten geformuleerd.

Urgentie als uitgangspunt

Zeeland is een provincie met bijzondere kwaliteiten en opgaven. Hierbij kan gewezen worden op de kwaliteit van leven, de unieke landschappelijke waarden en onderscheidende economische speerpunten, zoals landbouw en visserij, toerisme, havens, (delta)technologie, energie en chemie. Zoals de commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid Zeeland (commissie-Balkenende) in juni 2016 al heeft vastgesteld, staan deze kwaliteiten onder druk. De commissie-Balkenende wijst daarbij op demografische ontwikkelingen (ontgroening, vergrijzing en krimp), de noodzaak tot revitalisering van de haven- en industriecluster en de beperkte innovatiekracht van de Zeeuwse economie. Een structurele achteruitgang van Zeeland dreigt: bij ongewijzigd beleid zou de provincie volgens de commissie-Balkenende al snel met problemen te maken krijgen. Daarbij wees deze commissie nadrukkelijk ook op de dreiging van ernstige leefbaarheidsproblemen.

De door de commissie-Balkenende voorspelde problemen dienen zich inmiddels aan. Berichten in Zeeuwse nieuwsmedia laten daar geen twijfel over bestaan. Het acute tekort aan leraren en huisartsen, de dreigende sluiting van scholen in het voortgezet onderwijs, bedrijven die willen groeien en geen gekwalificeerd personeel kunnen vinden enzovoorts. Er zijn dringende vraagstukken op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs en de woningmarkt die meteen om actie vragen. Waar de commissie-Balkenende nog sprak van een 'urgentie op lange termijn', is de noodzaak om oplossingen te vinden nu heel concreet geworden.

Samenwerkingskracht vraagt om visie, maatschappelijke inbedding en organisatie.
In de gespreksronde met Zeeuwse overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn diverse voorbeelden genoemd waar met een positief gevoel op teruggekeken wordt. Te denken valt aan de Kustvisie, de redding van Delta, de Havenfusie, de lobby in Den Haag, de aanpak van voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, het innovatiefonds voor het Zeeuws bedrijfsleven i.o. en de financiële bijdrage van alle partijen voor de agenda van de commissie Balkenende. In het regeerakkoord staat Zeeland als belangrijke regionale partner genoemd bij de verdeling van de regiogelden.

Hoewel de gesprekspartners ook kritisch zijn over de manier waarop sommige successen tot stand komen (het kan altijd beter!), geven zij zelf helder en duidelijk aan wat de succesfactoren zijn geweest:

- een gezamenlijk doel en een gedeelde collectieve ambitie;
- een externe vijand of externe prikkel (geldschieter, bijvoorbeeld het Rijk) vermindert de
- nadruk op de onderlinge verschillen, urgentie speelt daarbij ook een rol;
- een belangrijke persoonlijke klik tussen mensen die de richting wijzen;
- stakeholders worden vroegtijdig in processen betrokken en er is aandacht voor
- tussentijdse communicatie (en bijsturing).

Bovenstaande opbrengst uit de gesprekken komt in belangrijke mate overeen met inzichten uit wetenschappelijke literatuur over samenwerking. Op basis hiervan heeft de commissie de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de spiegeling van de samenwerkingskracht van Zeeuwse overheden.

Samenwerkingskracht:

a) rust op een gezamenlijke strategische visie;
b) is goed ingebed in de samenleving;
c) wordt gedragen door een goede organisatiestructuur.

Ad a) strategische visie

Voor samenwerkingskracht is het allereerst nodig dat overheden en hun maatschappelijke partners een gezamenlijk beeld hebben van de toekomst van Zeeland. Daarbij gaat het niet alleen om wat Zeeland kan betekenen voor Nederland en Europa, maar ook om wat de verschillende gemeenten en maatschappelijke partners kunnen betekenen voor Zeeland. Meer concreet betekent dit dat overheden, bedrijven en instellingen het onderling eens moeten zijn over de urgentie van maatschappelijke opgaven en de manier waarop die moeten worden aangepakt.

Ad b) samenleving

Voor het ontwikkelen van samenwerkingskracht moeten samenwerkingsrelaties goed zijn ingebed in de samenleving en de cultuur, in het DNA van Zeeland. In de eerste plaats omdat maatschappelijke opgaven zich hier manifesteren: in ruimtelijke patronen van wonen, werken, leren en recreëren. Ten tweede omdat de aanpak van die opgaven gemakkelijker is als bedrijven, instellingen en inwoners zich hiervoor willen inzetten.

Ad c) organisatiestructuur

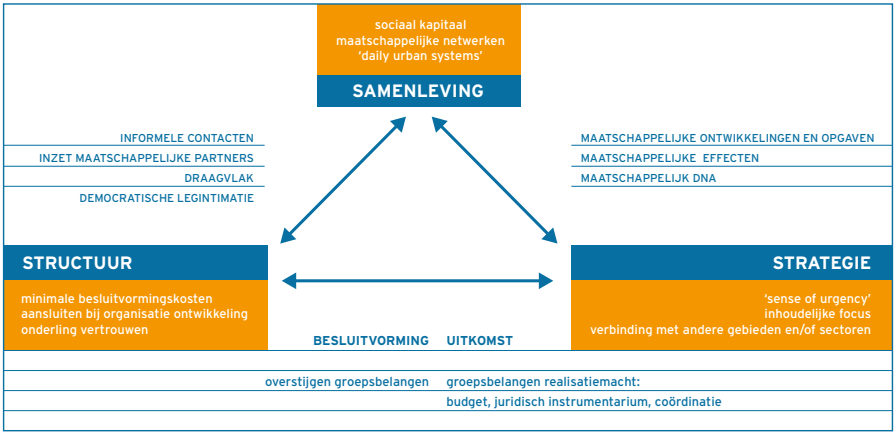
Samenwerkingskracht moet tot slot worden ondersteund door een organisatiestructuur en -cultuur waarbinnen besluiten kunnen worden genomen, uitvoering kan worden gerealiseerd en verantwoording kan worden afgelegd. Het gaat hierbij niet alleen om de verdeling van taken

en bevoegdheden tussen de Zeeuwse overheden en tussen overheden en maatschappelijke partners (de governance), maar ook om de samenwerkingscultuur: het onderlinge respect en vertrouwen tussen Zeeuwse bestuurders.

Verbinding tussen visie, samenleving en organisatie

Samenwerkingskracht hangt niet alleen af van de kwaliteit van bovengenoemde componenten, maar nog meer van de manier waarop ze met elkaar verbonden zijn. Samenwerkingskracht staat of valt met een sterke verbinding tussen strategie, samenleving en structuur.

- Een strategische visie die niet verbonden is met samenlevingsvraagstukken is een abstract betoog, dat weinig mensen in beweging brengt; zonder een sterke organisatiestructuur zal een strategie nooit worden gerealiseerd.
- Een samenleving heeft een strategische visie nodig om maatschappelijke ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden; een samenleving kan niet zonder structuur om de gezamenlijke aanpak van samenlevingsvraagstukken te kunnen coördineren.
- Een organisatiestructuur die niet is ingebed in de samenleving mist draagvlak en zal weinig effectief zijn; een structuur zonder strategie mist een doel.



Kernelementen en verbindingen in samenwerking

Overige uitgangspunten

Voortbouwend op bovengenoemde uitgangspunten hanteert de adviescommissie drie uitgangspunten bij haar Spiegeling openbaar bestuur Zeeland:

1. **Inhoud is leidend:** Het eerste uitgangstunt is dat de inhoud leidend moet zijn. Bestuurlijke organisaties en bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn immers geen doel op zichzelf; ze dienen te leiden tot een goede kwaliteit van diensten en voorzieningen (lokaal) en tot een effectieve aanpak van vraagstukken op het gebied van wonen, werken, winkelen, verkeer, onderwijs en natuur (regionaal).
2. **Grensontkennend samenwerken:** Als het vorige uitgangspunt serieus wordt genomen, mogen grenzen geen belemmering zijn. Grensontkennend samenwerken is daarom het tweede uitgangspunt, wat betekent dat de grenzen tussen overheid, markt en samenleving moeten worden overbrugd. Daarnaast moeten er ook grenzen worden geslecht tussen gemeenten en regio's en mogen provinciale en landsgrenzen eveneens geen belemmering vormen.
3. **Voortbouwen op kansrijke ontwikkelingen:** Het laatste uitgangspunt stelt dat er moet worden aangesloten bij kansrijke ontwikkelingen. Factoren die kansrijke ontwikkelingen begunstigen moeten worden bevorderd, terwijl barrières hiervoor moeten worden weggenomen. Dat betekent ook dat er moet worden ingespeeld op regionale dynamiek en regionale variëteit.

Totstandkoming

De commissie heeft in de periode november 2017 – februari 2018 een groot aantal documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van Zeeuwse gemeenten, de provincie en het waterschap over de wijze waarop zij invulling geven aan huidige en toekomstige opgaven. Vanwege hun intensieve relaties met Zeeland zijn ook de gemeenten Goeree-Overflakkee en Gent en de regio West-Brabant bij de analyse betrokken en bezocht door de adviescommissie. Verder heeft de commissie gesproken met vertegenwoordigers van Zeeuwse bedrijven, onderwijs- en zorginstellingen en gemeenschappelijke regelingen.

Uit de gesprekken en op basis van open data zijn individuele spiegels opgesteld voor de 15 Zeeuwse overheden. Deze spiegels zijn bedoeld ter facilitering van het gesprek over samenwerking binnen de desbetreffende organisatie.

De eerste bevindingen van de commissie zijn op 23 januari 2018 besproken tijdens een werkconferentie met Zeeuwse bestuurders. Verder heeft de commissie over haar bevindingen van gedachten gewisseld met de Tafel van 15 en met Gedeputeerde Staten. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door BMC Advies.

De commissie heeft haar opdracht in nauwe samenspraak met betrokkenen en belanghebbenden vervuld. Om die reden is er een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van Zeeuwse overheden en het bedrijfsleven. De klankbordgroep heeft geadviseerd over het proces en over de uitkomsten van de externe spiegeling. Vanzelfsprekend is de commissie verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Overzicht gesprekspartners

Gemeenten (13):	Vertegenwoordigers raadsfracties, griffier, B en W, Management
Provincie:	Vertegenwoordigers PS-fracties, griffier, GS, Directie
Waterschap:	Vertegenwoordigers AV-fracties, DB, Management
Onderwijs:	Vertegenwoordigers Calvijn college, Scaldia, St. Respond, HBO Zeeland, VO Zeeland, UCR
Bedrijfsleven:	Vertegenwoordigers VNO/NCW, Dow Terneuzen, Heros Sluiskil, Zeelandia, Delmeco, Health Center Bodyline
Regiobesturen:	vertegenwoordigers GR de Bevelanden, Veiligheidsregio Zeeland, RUD Zeeland, CZW/SWVO
'Bestuurlijke buren':	vertegenwoordigers Goeree-Overflakkee, regio West-Brabant, stad Gent
Overig:	Zeeland-coördinator, projectleider Ministerie van BZK van Maak Verschil, leden Tafel van 15, VZG, Kring van Griffiers

Samenstelling Klankbordgroep

Eric de Ruijsscher, H4A (bedrijfsleven)
Marga Vermue, burgemeester gemeente Sluis
Ger van de Velde, burgemeester gemeente Tholen
Marjolein Witteveen, waterschap Scheldestromen
Harry van der Maas, gedeputeerde provincie Zeeland

Colofon

fotografen @ Beeldbank Laat Zeeland Zien
vormgeving: Flair Design, Wijk bij Duurstede



COMMISSIE
EXTERNE SPIEGELING
versterking van het openbaar bestuur in Zeeland