



18008433

**Gedeputeerde Staten****De voorzitter van Provinciale Staten  
t.a.v. de statengriffier****onderwerp**  
Provinciespiegel**kenmerk**  
18009518**behandeld door**  
drs. J.J.W. Cijssouw  
+31 118 631472**verzonden****04 APR. 2018**

Middelburg, 3 april 2018

Geachte voorzitter,

Hierbij doen wij u ter kennisneming toekomen de 'Provinciespiegel Zeeland'. De provinciespiegel is door Commissie externe spiegeling Zeeland opgesteld mede aan de hand van gesprekken met delegaties vanuit GS, PS en het management. Een concept van de provinciespiegel is reeds op 12 februari jl. vanuit de Statengriffie beschikbaar gesteld aan de fractievoorzitters.

Met vriendelijke groet,  
gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage: 1.

<b>PROVINCIE ZEELAND</b>	
AFD. SG	AMBT.
AFD. TERMIJN	pb-sta
DATUM	- 4 APR. 2018
DCC.NR.	18008433
ZAAK NR.	
CLASS.	

# Provinciespiegel Zeeland

*Maart 2018*



## Inhoud

- Bespiegelingen van de commissie op basis van gevoerde gesprekken
- Netwerkaart

## Bespiegelingen van de commissie

De commissie Externe Spiegeling openbaar bestuur Zeeland heeft op 27 november 2017 gesprekken gevoerd met de gedeputeerden en een vertegenwoordiging van leden van Provinciale Staten van de Provincie Zeeland en. Op 7 december is gesproken met de directie. In de gesprekken is uitgebreid van gedachten gewisseld over de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven van de gemeente en over de aanpak hiervan. Verder is gesproken over samenwerkingsverbanden met maatschappelijke en regionale partners en de wijze waarop die versterkt kunnen worden. De commissie kijkt terug op plezierige en openhartige gesprekken en dankt alle betrokkenen hiervoor.

De commissie heeft de Provinciespiegel opgesteld ter reflectie en overweging binnen de gemeente. Het doel is om een bijdrage te leveren aan het gesprek over de aanpak van maatschappelijke opgaven.

### **Sterktes**

#### *Provincie met een krachtig profiel en heldere opgaven*

- De commissie constateert dat de provincie Zeeland gebruikmaakt van haar unieke ligging en profiel. Land in zee, tussen twee sterke metropolen aan de noord- en zuidkant. Het heeft de belangrijkste opgaven, mede in het licht van de financiële beperkingen, scherp gedefinieerd. De leefbaarheidsagenda, de kwaliteitskust, de specifieke Zeeuwse kracht en cultuur en de energietransitie vormen kernopgaven voor deze bestuursperiode. Daarbij legt de provincie een krachtige verbinding met de uitkomsten van de commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid (Balkenende). Ook de lobbyagenda richting Rijk en Europa is sinds twee jaar stevig ontwikkeld.
- De provincie is zich bewust van de demografische opgaven voor de komende jaren. Het begeleiden van de demografische veranderingen en met andere partners afspraken maken over het begeleiden van de demografische verandering (met keuzes inzake voorzieningen, bedrijventerreinen, woningbouw et cetera) is niet meer weg te denken van de provinciale beleidsagenda.
- Zeeland heeft een krachtig economisch profiel. De werkloosheid daalt bovengemiddeld snel, het aantal vacatures is sterk stijgend. Zeeland kent een groot aantal krachtige topsectoren; Agri & food, Chemie, Hightech Systemen & Materialen, Water, Energie, Logistiek en Tuinbouw. Aandachtspunt voor de toekomst: op termijn zal door het ontbreken van voldoende geschoolde arbeidskrachten de basis van het economische profiel verzwakken.
- De provincie heeft een relatief grote mate van congruentie in bestuurlijke regio's. Waterschap, veiligheidsregio, Omgevingsdienst, provincie, woningmarkt, jeugdzorg, GGD, zorgkantoor. De commissie ziet die mate van congruentie als een positief uitgangspunt voor samenwerking.

### *Bestuurscultuur*

- De commissie heeft een zelfbewust provinciebestuur gesproken. Zowel PS als het college van GS geven blijk van vermogen tot zelfreflectie. Zowel over inhoudelijke dossiers en het verloop daarvan, alsook van de relatie tot elkaar en andere overheden.
- De omgangsvormen tussen beide gremia zijn over het algemeen professioneel en dualistisch. Het inhoudelijke debat wordt actief gevoerd en het college van GS informeert PS actief door middel van de reguliere vergadercyclus, beleidsbrieven en GS-informatiebijeenkomsten. In bijeenkomsten zoals Zicht op beleid worden de leden van PS geïnformeerd door ambtelijke deskundigen. De zoektocht die soms speelt over 'wat gaat waar over' beschouwen wij als normaal en gezond.
- Het opdrachtgeverschap vanuit PS is op een aantal thema's positief ontwikkeld: op een aantal dossiers is zij in staat geweest om haar kaderstellende rol krachtig op te pakken. Dit past in het bestuurlijk voornemen van de coalitie en lijn om deze bestuursperiode met een hoofdlijnennotitie te werken. Op andere dossiers ervaren GS en PS dezelfde zoektocht. Dit handelt over de voorgenomen netwerksturing.

### *Subsidiariteitsbeginsel in relatie tot de Zeeuwse gemeenten*

- Geconstateerd wordt dat de worsteling (waar pakken we welke rol?) van de provincie ook door haarzelf wordt (h)erkend. Op een groot aantal gemeentelijke dossiers zoals onderwijs, woningbouw, economie en voorzieningen heeft de provincie in eerste instantie een terughoudende rol gehad. Pas wanneer de urgentie hoog genoeg werd en de gemeenten geen gezamenlijke actie ondernamen of tot afspraken konden komen, heeft zij haar rol gepakt. Actueel: op een thema als GGD-Jeugdzorg ziet het provinciebestuur dat in de gemeenten nog niet alles goed gaat en voelt zij een verantwoordelijkheid om daar iets mee te doen. Hetzelfde geldt voor alle gemeenten met campusplannen. Dat raakt wel direct de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de provincie als middenbestuur en lokaal bestuur.
- Daarbij hoort ook de constatering dat een sterke centrumgemeente in de provincie ontbreekt en die rol ook niet aan een ander gegund wordt. De provincie wordt door partners buiten Zeeland regelmatig als natuurlijk aanspreekpunt gezien. Denk bijvoorbeeld aan Havenbedrijf Rotterdam, Regio West-Brabant en departementen. Door de grotere gemeenten in Zeeland te verbinden in Z4-verband, heeft Zeeland aansluiting gevonden in de stedelijke netwerksamenwerking van de G32.
- Het provinciebestuur erkent dat er een gebrek aan vertrouwen is tussen provincie en gemeenten en gemeenten onderling en leiderschap moeizaam gegund wordt. Daardoor ontbreekt soms doorzettingsmacht.
- Het traject van de Kustvisie is een constructief leerproces geweest en heeft (mede door tussentijdse bijsturing) wel een voor veel partijen positieve uitwerking gehad voor de samenwerking. Mede door het gezamenlijke belang en een gelijkkluidende visie over het al dan niet bebouwen van de kust. De kunst is nu om het geleerde te benutten voor andere processen en dat blijkt lastiger dan men denkt.

### *Ambtelijke organisatie*

- Door de kleine schaal van de provincie zijn enerzijds de lijnen kort, anderzijds blijkt het lastig – op alle niveaus – om rolvast te zijn. Dat speelt zowel in- als extern. In de interne processen hebben medewerkers bijvoorbeeld soms de neiging om opgaven bestuurlijk aan te vliegen in

plaats van als onafhankelijk professioneel adviseur van het bestuur. Extern speelt de provincie diverse rollen: toezichthouder, partner, regisseur, opdrachtgever en ook volksvertegenwoordiger. De directie ziet kansen voor de provincie om effectiever op te treden door rolbewuster en rolvaster te handelen. De provincie moet werken vanuit toegevoegde waarde, niet vanuit macht of formele rollen. Het vraagt veel behendigheid van provinciale bestuurders en medewerkers en rolbewustzijn om daar effectief en transparant mee om te gaan.

- De directie constateert dat het rapport Balkenende beperkt heeft gezorgd voor een toename van urgentie in de noodzaak van samenwerking in Zeeland. De directie ziet kansen om samenwerking te stimuleren vanuit strategische ambitie.
- De directie ziet – naast ambitie – externe druk als belangrijke, praktische drijfveer. Vanuit de gedeelde waarden binnen Zeeland ten aanzien van de kwaliteit van de kust, wisten partijen elkaar te vinden in een gezamenlijke Kustvisie. Toen Delta in financieel ‘zwaar weer’ terechtkwam, wisten partijen elkaar te vinden. Bij de fusie tussen Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports werd het belang van havensamenwerking breed erkend. De directie maakt zich in deze context flinke zorgen over de kwetsbaarheid van sommige Gemeenschappelijke Regelingen zoals de veiligheidsregio en Omgevingsdienst, gezien vanuit het maatschappelijk belang dat via deze organisaties wordt gediend.
- De directie vindt het opvallend dat er in Zeeland relatief weinig wordt samengewerkt op het gebied van bedrijfsvoering. GR De Bevelanden is een positieve uitzondering. Ook de samenwerking tussen provincie en waterschap is het afgelopen jaar versterkt. Bedrijfsvoering leent zich in de ogen van de directie nadrukkelijk voor samenwerking, gezien het beleidsarme karakter ervan. De directie constateert dat ook hier verschillen worden gecultiveerd om bedrijfsvoeringstaken zelf te blijven uitvoeren. De directie breekt een lans voor meer samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.
- De drukte in bestuurlijk overleg heeft ervoor gezorgd dat het bedrijfsleven lijkt af te haken. Grote internationale bedrijven weten hun weg naar bestuurders wel te vinden, andere bedrijven zijn gefragmenteerd georganiseerd.
- De directie van de provincie ziet voor zichzelf een opgave om de externe instroom te vergroten. Eerder is een impuls gegeven aan de uitstroom van oudere medewerkers, maar de organisatie zal qua leeftijdsopbouw de komende jaren weer scheefgroeien. Er zijn veel medewerkers met lange dienstverbanden. De interne mobiliteit is goed. Zo komen mensen met passende competenties op passende functies. De directie herkent de opgave rondom personeel ook bij de gemeenten en is geïnteresseerd om hierin samen op trekken, ook al zijn per overheidslaag ook duidelijke verschillen in gezochte profielen.

### *Krachten bundelen: rolbepaling in de netwerksamenwerking*

- De adviescommissie heeft het begrip ‘zoektocht’ meerdere keren horen vallen. Netwerksturing is simpelweg complex en een blijvende zoektocht, aangezien rollen voor ieder thema opnieuw gecontracteerd en expliciet gemaakt moeten worden. Enerzijds zien we daarbij de (wettelijk) vastgelegde rollen (bijvoorbeeld als financieel toezichthouder voor gemeenten en waterschap), anderzijds bieden de overige kerntaken van de provincie ruimte voor differentiatie: partner, regie, facilitator, stimulator. Dit vereist onder meer versterking van de bestuurlijke en ambtelijke onderhandelingsvaardigheden. Want: wie bepaalt wat ‘bovenlokaal’ is? We constateren dat de provincie ingroeit op basis van leerervaringen. De energietransitie en mismatch op de arbeidsmarkt zullen de komende jaren leerthema’s/urgentie-onderwerpen zijn hoe om te gaan met belangen op verschillende niveaus en verschillende stakeholders.
- Daarbij speelt mee dat de provincie sinds enkele jaren werkt met beperktere financiële middelen. Deze situatie dwingt tot andere, aanvullende rollen. Die balans speelt ook een rol over op welke thema’s de provincie een regierol durft te pakken en ook gegund wordt: als de provincie een krachtige rol pakt, verwordt zij al snel tot ‘gezamenlijke vijand’ van de gemeenten, als zij niet intervenieert kan ‘gebrek aan regie’ verweten worden.
- Communicatie over inzet, rol en belang van de provincie op thema’s kan en moet beter. Recent voorbeeld is de Omgevingsvisie waarbij gemeenten zich buitenspel gezet voelen. Ook rondom de invulling van de actielijnen uit het rapport Balkenende bestaat veel onduidelijkheid. Aan de voorkant een helder proces en verwachtingen managen, een gezamenlijke aanpak ontwikkelen en een gezamenlijk resultaat bepalen helpt misverstanden voorkomen. Mogelijk kan daar een meer krachtige rol van de VZG behulpzaam bij zijn als klankbord. Een ander voorbeeld is de toegevoegde waarde van de Tafel van 15. De provincie ziet dit als gremium om elkaar functioneel en periodiek te informeren, zaken te agenderen. Met elkaar spreken over ontwikkelingen, met de bedoeling om vervolgens goed te communiceren richting PS en gemeenteraden, bijvoorbeeld met behulp van de nieuwsbrief. Daarbij blijkt de terugkoppeling door middel van nieuwsbrieven noodzakelijk, maar niet voldoende. Erkend wordt dat aan de voorkant niet voldoende gedefinieerd is wat er van de Tafel van 15 wordt verwacht. Daarmee is ingeboet ten aanzien van het oorspronkelijke ambitieniveau.
- De commissie onderstreept overigens de opvatting van de provincie dat gemeentelijke belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en dat een gemeente die op een dossier niet haar zin krijgt, de provincie niet kan verwijten het desbetreffende belang niet gewogen te hebben. Participatie is geen synoniem voor ‘u vraagt, wij draaien’. Het draait wel om verwachtingsmanagement en transparantie over rollen en belangen.

### *Stimuleren van ontmoeting en verleiden tot samenwerking*

- Het aantal overleggremia (werkgroepen, taskforces, tafels, overleggen et cetera) is bovengemiddeld hoog. Daardoor dreigen een aantal majeure opgaven in verschillende

stukjes op verschillende borden te belanden. Daarmee wordt een krachtige aanpak van de grote opgaven niet eenvoudiger. Het draait juist om krachten (en inzet van middelen) bundelen.

- Gevraagd naar krachtige (sub)regionale samenwerking, wordt GR De Bevelanden genoemd. Andere (vrijwillige) samenwerking wordt door de provincie niet of nauwelijks zichtbaar gestimuleerd. Geleerd kan worden van andere provincies om het instrumentarium verder uit te breiden. Zo gebruikt de provincie Gelderland *Regiocontracten* (inmiddels: Gebiedsopgaven) waarbij economische, sociaal-maatschappelijke of ruimtelijke projecten voor cofinanciering in aanmerking komen wanneer gemeenten als regio *gezamenlijk* een plan indienen. Daarmee wordt samenwerking en gezamenlijke ambitiebepaling versterkt. Ook het geven en nemen (wederkerigheid en gunnen) wordt zo in de praktijk gebracht: de ene gemeente kan met woningbouw bijdragen aan een sterke regio, terwijl een andere gemeente juist met een moderne culturele voorzieningen bijdraagt aan de vitaliteit van de regio.
- De provincie heeft het gesprek over bestuurlijke bestendigheid en regionale bestuurskracht beperkt gevoerd, mede door de te verwachten weerstand en angst voor het 'h(erindelings)-woord'. Als kwaliteitsbewaker van het lokaal bestuur had zij die rol, formeel en met name informeel, sterker kunnen oppakken. Niet omdat schaalvergroting een oplossing is (structuur), wel om een bovenlokale blik op de belangrijkste opgaven te stimuleren en gezamenlijke inzet van mensen en middelen te bewerkstelligen. Voor veel dossiers geldt een ingesleten cultuurpatroon: gemeenten wantrouwen de provincie (verdeel en heers!) terwijl de provincie onvoldoende vertrouwen heeft in de uitvoeringskracht van gemeenten. Dat werkt twee kanten op. Dit expliciet maken en via de inhoud en relatie bouwen aan vertrouwen is daarom essentieel voor de komende bestuursperiode.
- Ook het initiëren van een Zeeuwse Academie voor regionale samenwerking (in afstemming met VZG) kan bijdragen aan versterking van regionale ontmoeting en samenwerking van volksvertegenwoordigers en past binnen de bredere ontwikkeling van regionalisering, waarbij er de komende jaren vanuit het Rijk (Ministerie BZK) extra aandacht en middelen geïnvesteerd worden om de lokale en regionale democratie te versterken. Kennis en kennissen (contacten) ontbreken grotendeels tussen provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers. Zeeland is daarmee geen 'politieke ruimte'.



# Netwerkaart

