

“RUIJITE VOOR VERBEELDING”

**BESTUURSKRACHTMETING VAN HET PROVINCIEBESTUUR VAN
ZEELAND**

Den Haag, 8 februari 2011

COLOFON

Projectnummer:26322

De bestuurskrachtmeting is uitgevoerd door een visitatiecommissie bestaande uit:

ir. M. A. E. Calon (voorzitter)
Mevrouw J. H. R. Maij-Weggen
Drs. M. A. M. Leers
Professor dr. A. F. A. Korsten



Het secretariaat van de visitatiecommissie is gevoerd door B&A Consulting B.V.

Het onderzoeksteam bestond uit:

Drs. O. A. Papa MBA (secretaris visitatiecommissie)
Drs. Y. Wever
Drs. M. Sinnema
Mw. Drs. I. Besten

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2011.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer en Amsterdam.

INHOUDSOPGAVE

Verslag van bevindingen, conclusies en aanbevelingen	7
Inleiding en context	7
Bevindingen	10
Conclusies	21
Aanbevelingen	24
1 Inleiding	29
1.1 Aanleiding	29
1.2 Bestuurskrachtmeting	29
1.3 Leeswijzer	30
2 Analyse kader: normen en criteria	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Kwaliteit van de prestaties	33
2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit	34
2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie	34
2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren	35
2.3 De provinciale rollen	36
2.4 Provinciale opgaven	38
2.5 Toekomstige bestuurskracht	39
3 Methoden van onderzoek	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Fase 1: vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen	41
3.3 Fase 2: feitenverzameling	41
3.4 Fase 3: uitvoering feitelijke bestuurskrachtmeting	42
3.5 Fase 4: analyse	42
3.6 Fase 5: rapportage	43
4 Opgavenprofiel van het provinciebestuur van Zeeland	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Selectie van opgaven	45
4.3 Motivering van de selectie	47
4.4 Totstandkoming	48
5 Bestuurskracht in termen van de kwaliteit van de prestaties	49
5.1 Algemeen	49
5.2 Doeltreffendheid	49
5.2.1 Antwoorden op de subvragen	49
5.2.2 Onderliggende criteria	52
5.2.3 Oordeel doeltreffendheid	55
5.3 Doelmatigheid	56

5.3.1	Antwoorden op de subvragen	56
5.3.2	Onderliggende criteria	59
5.3.3	Oordeel doelmatigheid	64
5.4	Democratisch functioneren	65
5.4.1	Antwoorden op de subvragen	65
5.4.2	Onderliggende criteria	66
5.4.3	Oordeel democratisch functioneren	68
5.5	Democratische legitimiteit	69
5.5.1	Antwoorden op de subvragen	69
5.5.2	Onderliggende criteria	69
5.5.3	Oordeel democratische legitimatie	71
5.6	Conclusies	72
6	Bestuurskracht naar type opgave	75
6.1	inleiding	75
6.2	Wettelijke opgaven	75
6.2.1	Doeltreffendheid	75
6.2.2	Doelmatigheid	77
6.2.3	Democratisch functioneren	77
6.2.4	Democratische legitimiteit	77
6.3	Provinciespecifieke opgaven	78
6.3.1	Doeltreffendheid	78
6.3.2	Doelmatigheid	78
6.3.3	Democratisch functioneren	78
6.3.4	Democratische legitimiteit	79
6.4	Conclusies	79
7	Bestuurskracht naar type rol	81
7.1	Inleiding	81
7.2	Het provinciebestuur als beleidsbepaler	82
7.3	Het provinciebestuur als regisseur	84
7.4	Het provinciebestuur als stimulator	84
7.5	Het provinciebestuur als belangenbehartiger	85
7.6	Het provinciebestuur als uitvoerder	86
7.7	Het provinciebestuur als toezichthouder	86
7.8	Het provinciebestuur als samenwerkingspartner	87
7.9	Conclusies	87
8	Toekomstige bestuurskracht	89
8.1	Een doorkijk naar de toekomst	89
8.2	Uitgangspunten van Gedeputeerde Staten	90
8.3	Uitgangspunten van de visitatiecommissie	90
8.4	Bevindingen van de visitatiecommissie	91
8.5	Het oordeel van de visitatiecommissie	94

9	Aanbevelingen	97
	Bijlage 1: Gesprekspartners	101
	Bijlage 2: Leden projectgroep	107
	Bijlage 3: Opgavenleiders	109

VERSLAG VAN BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

INLEIDING EN CONTEXT

Het provinciebestuur van Zeeland heeft in het voorjaar van 2010 een visitatiecommissie ingesteld met de opdracht de bestuurskracht van het provinciebestuur te meten. In een bestuurskrachtmeting staat de vraag centraal *of het provinciebestuur in staat is om haar opgaven effectief, efficiënt en democratisch gelegitimeerd te vervullen*. De meting is in eerste instantie een leer- en ontwikkelinstrument voor het provinciebestuur zelf.

De visitatiecommissie heeft de onderzoeksmethode toegepast die is ontwikkeld in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en die eerder is gebruikt bij de bestuurskrachtmeting van de vier Randstadprovincies (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) in 2009.

De bestuurskracht is door de visitatiecommissie onderzocht aan de hand van een analysekader en op basis van een selectie van dertien provinciale bestuurlijke opgaven. Deze selectie is vastgesteld door Provinciale Staten. Deels waren dit wettelijke opgaven en deels autonome opgaven. De opgaven zijn illustratief voor de bestuurskracht van het provinciebestuur als geheel. Voor de selectie van de opgaven is gebruik gemaakt van zogenoemde reikwijdtecriteria.

De conclusies van de visitatiecommissie over de bestuurskracht van het provinciebestuur van Zeeland, zijn gebaseerd op drie bronnen. Allereerst heeft de visitatiecommissie een uitgebreid schriftelijk feitenonderzoek uitgevoerd. Het materiaal daarvoor is verstrekt door de ambtelijke organisatie van de provincie en is door het secretariaat van de visitatiecommissie neergelegd in zogenaamde factsheets. De inhoud van deze factsheets is goedgekeurd door het college van Gedeputeerde Staten. Daarnaast heeft de visitatiecommissie ook eigen bronnen geraadpleegd, zoals onderzoeksrapporten, notities en briefwisselingen. Tot slot heeft de visitatiecommissie in de periode 29 oktober tot en met 9 november 2010 visitatiegesprekken gehouden met vertegenwoordigers van de Zeeuwse gemeenten, vertegenwoordigers van in Zeeland werkzame maatschappelijke organisaties en bedrijven, alsmede met de ambtelijke top van de provincie, het college van Gedeputeerde Staten en een afvaardiging van alle partijen in de Provinciale Staten.

Het gekozen analysekader beziet de bestuurskracht vanuit verschillende invalshoeken. Ten eerste is gekeken vanuit het perspectief van de drie kwaliteitscriteria van bestuurlijke prestaties, te weten de doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit. Ten tweede is de bestuurskracht beschouwd vanuit het perspectief van de verschillende rollen die het provinciaal bestuur vervult. Ten derde is vanuit het perspectief van de onderzochte opgaven de bestuurskracht onderzocht. Tot slot is ook

naar de toekomst gekeken, door een oordeel te vormen over de verwachte toekomstige bestuurskracht van het provinciaal bestuur.

Op deze wijze heeft de visitatiecommissie zich een breed geschakeerd oordeel kunnen vormen. Omdat het provinciaal handelen vanuit verschillende invalshoeken wordt beschouwd komen sommige bevindingen meerdere malen in het rapport terug. Dit is inherent aan de methodiek en derhalve moeten deze bevindingen niet worden beschouwd als 'zwaarder' dan bevindingen die niet worden herhaald.

Omdat de bestuurskrachtmeting zich per definitie richt op verbeterpunten, heeft de visitatiecommissie er voor gekozen de verbeterpunten meer aandacht te geven in haar rapport dan de punten die als goed kunnen worden beoordeeld.

Hieronder presenteert de visitatiecommissie samenvattend haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In de navolgende hoofdstukken worden deze nader onderbouwd en toegelicht.

De commissie heeft de conclusies en aanbevelingen opgesteld met in het achterhoofd het uitgangspunt: "... de bestuurskrachtmeting wordt in de eerste plaats gezien en ingezet als een leerinstrument voor het provinciebestuur en relevante andere 'partijen' ...". De commissie heeft in de conclusies en aanbevelingen gekozen voor een balans tussen het benoemen van de sterkten, aandachtspunten en kansen voor de provincie Zeeland.

Context: provincie Zeeland in perspectief

De provincie Zeeland is binnen Nederland een grote provincie als het gaat om de oppervlakte van het grondgebied (2.934 km², waarvan bijna 40% water), maar een kleine provincie als het gaat om de bevolkingsomvang (381.507 inwoners) en het overzichtelijke aantal gemeenten (dertien in totaal). De werkgrenzen van meerdere andere publieke en van private organisaties vallen samen met die van de provincie, zoals de regiopolitie, jeugdzorginstellingen en het waterschap¹.

De provincie Zeeland bestaat uit een aantal door water gescheiden schiereilanden, die ooit losse eilanden waren. De naam "Zeeland" is hiervan afgeleid. Het gaat om Tholen, Sint-Philipsland, Schouwen-Duiveland, Noord- en Zuid-Beveland en Walcheren. In het verleden waren het door het water geïsoleerde eilanden met akkerbouw, fruitteelt en visserij als belangrijke economische sectoren. Daarnaast is er nog Zeeuws-Vlaanderen dat geen eiland of schiereiland is, maar vanuit de rest van Nederland alleen door de Westerscheldetunnel of België te bereiken is.

De aanleg van de Deltawerken in de tweede helft van de vorige eeuw bracht naast bescherming tegen de zee, ook vaste oeververbindingen voor het verkeer. Mede hierdoor heeft in de laatste decennia het toerisme een grote vlucht genomen. Naast

¹ In dit rapport wordt gesproken over 'het waterschap'. Hiervan is sprake sedert 1 januari 2011. Op deze datum fuseerden de twee oorspronkelijke Zeeuwse waterschappen tot waterschap Scheldestromen.

toerisme zijn tevens de (proces)industrie en de havenfunctie tot ontwikkeling gekomen en vormen tezamen met de landbouw de belangrijkste economische pijlers van Zeeland. Toerisme vindt men vooral langs de kust, terwijl (proces)industrie en havens zijn geconcentreerd in en rond Terneuzen en Vlissingen.

Actueel is dat de provincie, en dus ook het provinciebestuur, wordt geconfronteerd met grote ontwikkelingsprogramma's die van nationaal belang zijn. In economisch opzicht gaat het om de haven- en industrieontwikkeling en de (nucleaire) energieopwekking. Verder zijn er grootschalige projecten van natuurontwikkeling (EHS) en ontpoldering aan de orde, die ook nationaal sterk in de politieke belangstelling staan en niet onomstreden zijn. Deze ontwikkelingen vragen veel aandacht en bestuurlijk handelen van het provinciaal bestuur.

Water is in Zeeland een bepalende factor in de historie en daarmee in het ontwikkelingskarakter van de provincie. De voortdurende strijd tegen het water, geculmineerd in de Deltawerken na de Watersnoodramp van 1953, bepaalt in belangrijke mate de (externe) identiteit van Zeeland. De grote weerstand onder de Zeeuwse bevolking tegen het onder water zetten van polders in het kader van natuurontwikkeling, kenmerkt deze identiteit. De Zeeuw is nuchter, hecht aan het bestaande, is indirect in zijn reacties en is vooral gericht op de relaties en actoren binnen de eigen provincie. Wie echter nauwkeuriger kijkt, ziet dat er verschillende identiteiten zijn. Deze verschillen lopen grotendeels langs de historische grenzen van de schiereilanden: Walcheren, de Bevelanden, Schouwen-Duiveland, Tholen en Zeeuws-Vlaanderen. Daarmee kent Zeeland dus feitelijk vier (als de schiereilanden rond het Oosterscheldebekken samen wordt genomen) of vijf (als dat niet wordt gedaan) regiogebonden identiteiten, die heden ten dage grote invloed hebben op de beleidsbepaling en -uitvoering van het provinciebestuur in Zeeland.

Juist de geografische uitgestrektheid van de provincie, de grote waterbekkens die de schiereilanden van elkaar doet scheiden en de verschillen in identiteit, leidt er toe dat de 'randen' van de provincie mede bestuurlijk zijn gericht op hun directe niet-Zeeuwse ommeland. Zo is Zeeuws-Vlaanderen sterk georiënteerd op Belgisch Vlaanderen, Tholen op de regio West-Brabant en Schouwen-Duiveland op de Zuid-Hollandse eilanden. Om meer binding met elkaar te creëren, hebben in 2010 het provinciebestuur en de burgemeesters gezamenlijk een Zeeuws Position Paper uitgebracht. Daarin zijn speerpunten benoemd die men belangrijk vindt voor Zeeland, zoals het nucleair cluster, de klimaatbestendige kustversterking en watergerelateerde economie, de Zeeuwse ECO3-aanpak en de ontwikkeling van het blauw-groene hart voor het verstedelijkt Randstadgebied.

Zeeland kent geen echte grote (centrum)stad. De grootste gemeente Terneuzen heeft circa 55.000 inwoners, gevolgd door Middelburg en Vlissingen met respectievelijk circa 48.000 en circa 45.000 inwoners. De kleinste gemeenten zijn Noord-Beveland (circa 7.500 inwoners) en Kapelle (circa 12.500 inwoners). De overige Zeeuwse gemeenten hebben een inwonertal dat ligt tussen de 20- en 40.000 inwoners.

BEVINDINGEN

De visitatiecommissie is van oordeel dat het provinciebestuur op een groot aantal opgaven haar ambities adequaat heeft vertaald in specifieke en meetbare doelstellingen, en deze doelen ook realiseert. Maar er zijn ook opgaven waar de visitatiecommissie de conclusie trekt dat doelstellingen, uitvoering en het behalen van resultaten te wensen overlaat. De commissie zal hier bij de 'conclusies' verder op in gaan, maar zal nu eerst haar bevindingen uiteen zetten.

De bestuurskracht van Gedeputeerde Staten kent meerdere gezichten

Een betrokken college van Gedeputeerde Staten ...

Het huidige College van Gedeputeerden (2007-2011) bestaat uit de Commissaris van de Koningin (CdK) en vijf gedeputeerden. De coalitie bestaat uit het CDA met twee gedeputeerden, de ChristenUnie met één gedeputeerde, de SGP met één gedeputeerde en GroenLinks met één gedeputeerde. De coalitie heeft de kleinst mogelijke meerderheid van één zetel in Provinciale Staten.

De visitatiecommissie neemt waar dat de sfeer en verhoudingen goed zijn binnen het college van Gedeputeerde Staten. De bestuurders zijn trots op hun provincie en zetten zich met volle overgave in om de bestuurlijke opgaven die er liggen op te pakken en uit te voeren. Het valt de visitatiecommissie op dat men nadrukkelijk optrekt met de gemeentebesturen en daarmee bij veel praktische bestuurlijke vraagstukken in Zeeland is betrokken. Bij sommige opgaven neemt men nadrukkelijk de regie. Gedeputeerden zijn aangewezen voor verschillende gebiedsgerichte projecten.

Daar staat tegenover dat de visitatiecommissie ook waarneemt dat het college van Gedeputeerde Staten, zowel in de huidige als in voorgaande bestuursperiodes, moeilijk tot besluiten en/of uitvoering van besluiten komt, met name in politiek heikele maar voor Zeeland belangrijke dossiers. Een aantal van deze heikele dossiers, die vaak betrekking hebben op belangrijke (economische) onderwerpen zoals de havenontwikkeling, de aanleg van een containerterminal, de ontpolderingskwesaties, de invulling van de voorzieningen voor spoedeisende hulp in Zeeland en de fusie van de ROC's, sleept zich soms jaren voort zonder finale besluitvorming in Provinciale Staten.

Het valt de visitatiecommissie op dat binnen het College van Gedeputeerde Staten sommige vakportefeuilles conflicterende belangen in zich dragen. Zo zijn delen van economische zaken en milieu bij dezelfde gedeputeerde ondergebracht. Bij een andere gedeputeerde is echter ook een deel van economische zaken ondergebracht. Op de ruimtelijke portefeuilles zijn meerdere onderdelen bij meerdere gedeputeerden ondergebracht. Zeker bij ruimtelijke en economische opgaven doen zich zo, voor de buitenwacht ook merkbare schuurpunten of zelfs spanningen voor binnen het College. Het meest pregnant doet die zich voor waar natuur en economie tegenover elkaar staan. Er worden geen eenduidige keuzes gemaakt waar 'natuur' behouden moet blijven en 'economie' de ruimte voor verdere ontwikkeling wordt geboden. Het gegeven dat beide dossiers onder een en dezelfde portefeuillehouder vallen biedt geen

soelaas. De visitatiecommissie heeft niet de indruk gekregen dat binnen het College hierbij in alle gevallen sprake is van een nauwe samenwerking tussen de gedeputeerden. In de ogen van de visitatiecommissie is geen sprake van echt collegiaal bestuur.

Opvallend vindt de visitatiecommissie dat de Commissaris van de Koningin naast de authentieke CdK-portefeuilles ook vakportefeuilles heeft. Het gaat bijvoorbeeld om die van verkeersveiligheid, het grensoverschrijdende project 'De Zeeuwse Passage' en de handhaving. De visitatiecommissie vindt het meer voor de hand liggen dat dergelijke portefeuilles bij de gedeputeerden liggen, zodat de Commissaris van de Koningin haar rol van primus inter pares binnen het College te allen tijde kan vervullen.

De verhoudingen tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn goed. Men weet elkaar over en weer snel en makkelijk te vinden. Het belangrijkste 'wrijfpunt' heeft betrekking op de behandeling van lastige politieke kwesties. Bij deze dossiers krijgen Provinciale Staten uitgewerkte voorstellen voorgelegd waarop binnen het College (bijna) 'alle marge al uitonderhandeld' is. Voor Provinciale Staten is het dan stikken of slikken; er is weinig ruimte om te amenderen. Veelbetekenend is de constatering van representanten uit de Staten zelf, dat in deze collegeperiode nul dossiers zijn weggestemd door Provinciale Staten. Dit heeft als belangrijkste reden dat als het naar uit ziet dat een voorstel het niet gaat halen, het voorstel wordt teruggetrokken voor besluitvorming of niet wordt geagendeerd. Zo blijven sommige dossiers zich jarenlang voortslepen zonder politieke besluitvorming en/of adequate uitvoering en daarmee zicht op realisatie van gestelde doelen.

.. dat op belangrijke opgaven aansprekende resultaten boekt ...

Het College van Gedeputeerde Staten scoort in enkele majeure wettelijke taken uitstekende resultaten. In de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) is Zeeland koploper in provincieland. Op de Implementatie van de Kaderrichtlijn Water is de doeltreffendheid groot. In de Jeugdzorg zijn de wachtlijsten teruggedrongen tot een wachttijd onder de landelijke norm van negen weken. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening (nWRO) is succesvol geïmplementeerd. Het betreft hier wettelijke opgaven, waar het Rijk specifieke kaders en middelen heeft meegegeven.

Ook op enkele belangrijke autonome opgaven, waarvoor het provinciebestuur zelf koos omdat van een wettelijke verplichting geen sprake is, scoort het provinciebestuur 'aansprekend'. Op onderwijsterrein is met succes via de nota 'Kerend Tij' het maatschappelijk belang van de instandhouding van mbo, hbo en WO in Zeeland bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) geagendeerd; met de daaruit voortvloeiende substantiële middelen van het Rijk is er concreet vervolg geïmplementeerd met de instelling van de 'Onderwijsautoriteit Zeeland'. Lastig blijft dat het provinciebestuur overigens slechts via facilitering van interacties tussen partners uit het onderwijsveld overeenstemming en keuzen kan bevorderen maar ze niet zelf kan maken omdat daartoe de taak en bevoegdheden ontbreken. Een interbestuurlijk arrangement met de minister van OCW vraagt ook commitment en keuzen van deze.

Een belangrijke opgave als de Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken, is succesvol geïmplementeerd en geldt als voorbeeld voor Nederland

Externe partners roemen deze successen.

... en tegelijkertijd doet zich ook gebrek aan slagkracht voor...

Op een aantal belangrijke autonome opgaven die in een netwerkcontext aan de orde zijn als de havenontwikkeling, het verbreden van het toeristisch perspectief, de waterveiligheid en de bevordering van een gevarieerd cultuuraanbod, scoort het provinciebestuur minder goed. Gesprekspartners constateren dat vanuit integrale visies, er in de uitvoering vooral sectoraal wordt gehandeld. Naar de mening van de visitatiecommissie is in deze opgaven de regierol van de provincie van groot belang. De visitatiecommissie neemt waar dat deze rol van regisseur van het provinciebestuur in Zeeland meer rolzuiverheid behoeft, met name daar waar de gemeentelijke autonomie in taken en bevoegdheden aan de orde zijn en gemeenten en uitvoeringpartners derhalve moeten worden meegekregen in de uitvoering van provinciale doelen. Dat geldt zeker als wettelijke instrumenten om dat af te dwingen ontbreken. Nu ontbreken vaak duidelijke keuzes van het provinciebestuur en focus op handelen om die keuzes ook te realiseren.

Kenmerkend voor de uitvoering bij deze opgaven is dat het provinciebestuur iedereen tevreden wil stellen door met een verdelende subsidierechtvaardigheid per regio 'ieder een beetje' te geven. Dat is het sterkst terug te vinden in het meerjarige subsidieprogramma van de festivals en podiumkunsten uit de Cultuurnota 2009-2012. Maar ook in de discussies over de vestigingsplaats van mbo-instellingen (na fusie) en voorzieningen voor spoedeisende hulp is deze verdelende rechtvaardigheidsdiscussie terug te vinden.

Op het terrein van de wettelijke taak vergunningverlening milieuwetgeving voldoet het provinciebestuur aan de gestelde doelen en eisen wat betreft het tijdig verlenen van vergunningen. Niet goed gaat het op het punt van het actualiseren van verouderde vergunningen; daarin ligt men achter op eigen streefcijfers. Deze bevindingen van de visitatiecommissie stroken met eerdere bevindingen van de VROM-Inspectie in haar auditrapport over de uitvoering van de VROM-taken in Zeeland²: de provincie doet het vooral op de aspecten van beleid en programmering goed; ten aanzien van de uitvoering wordt geconcludeerd dat er ruimte bestaat voor verbetering ten aanzien van een betere termijnbewaking en sturing bij vergunningverlening en actualisatie van vergunningen.

Ten aanzien van de wettelijke taak handhaving van de milieuwetgeving, gaat er veel goed. Inspecties zijn adequaat geprogrammeerd. Wel ontbreekt het aan een duidelijke meerjarenvisie op handhaving. Tevens blijft het aantal slechte nalevers al enkele jaren gelijk, terwijl het provinciebestuur sinds 2008 doelen (halvering in twee jaar tijd) en acties geformuleerd heeft om dit aantal terug te dringen. Deze doelstelling is in 2010 niet gehaald.

² VROM-Inspectie, Auditrapport, 2006.

De VROM-Inspectie constateerde in het eerder aangehaalde auditrapport dat het provinciebestuur goed scoort op het vlak van programmering. Verbeterpunten liggen vooral op het vlak van de uitvoering, zoals het tijdig ondernemen van vervolgacties op in de inspecties geconstateerde bevindingen. Dat levert soms forse discussie op met andere bestuursorganen.

Een niet-representatief maar wel treffend voorbeeld in deze, is de navolgende briefwisseling inzake handhaving bij het BRZO-bedrijf Thermphos in Vlissingen. Thermphos kreeg in het najaar van 2010 landelijke aandacht in de pers. In het betreffende dossier ligt een brief van de VROM-inspectie van 26 april 2010, waarin wordt aangedrongen op handhavend handelen van het provinciebestuur omdat er bij het bedrijf structurele tekortkomingen zijn en de bevindingen van de BRZO-inspecties zeer ernstig en zorgwekkend worden bevonden. Eerder was in 2009 al door de VROM-Inspectie in een brief hier op gewezen en gevraagd een plan van aanpak te maken. De VROM-Inspectie wijst in haar brief van 26 april 2010 het provinciebestuur op de noodzakelijkheid van handhavend optreden en wijst er op met een formeel handhavingsverzoek te komen indien het toegezegde bestuurlijke handhavingstraject niet tijdig wordt ingezet.

Het provinciebestuur geeft in haar antwoordbrief van 8 juni 2010 aan, dat zij het niet eens is met deze opvattingen van de VROM-Inspectie. Zij is van mening dat in het inmiddels opgestelde plan van aanpak de grondslag voor de handhaving, het naleefrisico en de mogelijke handhavingsacties zijn uitgewerkt. Tevens stelt het provinciebestuur in deze brief dat aan deze handhaving al uitvoering wordt gegeven, getuige de diverse lasten onder dwangsom die aan Thermphos op dat moment zijn of op korte termijn na verzending van de brief zullen worden opgelegd. Het standpunt van de VROM-Inspectie over de handhaving bevreemdt het provinciebestuur dan ook zeer, aldus haar brief van 8 juni 2010. Zij kan de opmerkingen over het indienen van een formeel handhavingsverzoek en de noodzaak van strikt handhavend optreden dan ook niet plaatsen.

De visitatiecommissie heeft zich verder niet verdiept in de zaak Thermphos, omdat de Staten de Commissie-Mans opdracht hebben gegeven deze casus nader te onderzoeken en daarover te rapporteren. De visitatiecommissie vindt de toon van de brief van de VROM-Inspectie echter wel scherp en blijkt geven van ongeduld om tot vervolgactie over te gaan. De eigen bevindingen van de visitatiecommissie en de aanmerkingen van de VROM-Inspectie lijken er op te wijzen dat er meer snelheid is vereist in het uitvoeren van opvolgende acties na inspecties.

.. waardoor er externe kansen blijven liggen...

De rol van (*externe*) belangenbehartiger naar bijvoorbeeld de bestuurlijke centra in Den Haag en Brussel is ondanks inspanningen uiteindelijk niet sterk genoeg. Het gebrek aan focus ('waar kiezen we voor de toekomst voor in Zeeland') en slagkracht in deze rol breekt Zeeland op. De neuzen gaan in Den Haag niet makkelijk genoeg richting Zeeland. Weliswaar worden Europese EFRO-gelden verworven maar de extra substantiële steun en financiële middelen voor eigen grote speerpunten lijkt schraal of zijn afwezig. De externe partners van het provinciebestuur stellen dat als de provincie niet focust op een beperkt aantal grote strategische dossiers en men dus onvoldoende

prioriteert, het provinciebestuur middelen misloopt omdat andere provincies en stedelijke regio's dat wel doen en daarmee sterker staan.

Daar waar het provinciebestuur wel focus aanbrengt, is bewezen dat het succesvol kan zijn. De eerder genoemde Onderwijsautoriteit is een voorbeeld daarvan.

Ook op ruimtelijk terrein is een dergelijk voorbeeld te noemen: financiële steun van het Rijk voor de Sluiskiltunnel werd bijvoorbeeld succesvol verkregen, omdat het provinciebestuur hier een duidelijke keuze presenteerde aan het Rijk van wat men belangrijk achtte en daar alle energie op zette. Het Rijk kan er zo niet meer om heen. Andere voorbeelden zijn de verwerving van Rijksmiddelen voor Waterdunen en de Buitenhaven van Vlissingen. Bundeling van krachten op belangrijke dossiers werkt, zo niet op korte termijn dan toch op den duur.

Het ontbreekt in de ogen van externe partners aan een strategische koers en een daarbij passende krachtige provinciale regierol om vitale coalities te vormen op nationaal en Europees niveau, om zo stappen te maken in bij voorbeeld economische dossiers en arbeidsmarktdossiers. 'Het is wel goed zo' en 'het gaat zoals het gaat' wordt veel gehoord. Het provinciaal bestuur moet de partners als bedrijven en maatschappelijke instellingen krachtiger mobiliseren en verbinden aan een (beperkt) aantal Zeeuwse doelen. Er is bij partners een grote behoefte aan stellingname door het provinciebestuur in strategische toekomstdossiers. Dat gebeurt nu niet of te weinig. Ook op actuele thema's gebeurt het niet voldoende. Genoemd worden de slepende discussie over de containerterminal (WCT).

Het provinciebestuur speelt het onderhandelingspel niet altijd strategisch om heikele Zeeuwse tegenstellingen te doorbreken. Of zoals een gesprekspartner het noemde: *"Het comfort van een duidelijke beslissing uit Den Haag wordt niet benut als Zeeland er zelf niet uitkomt"*. Daarmee wordt bedoeld dat een sterke keuze die in 'Den Haag' wordt geforceerd, beter is dan het compromis in Zeeland zelf te zoeken.

De unieke relatie met gemeenten in het 'Zeeuwse Model'

Het succes van het Zeeuwse model ...

De bestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en de gemeenten in Zeeland zijn bijzonder voor Nederland. In Zeeland wordt deze verhouding aangeduid met de term 'het Zeeuwse model'. Bij het ontbreken van een leidende grote centrumstad in Zeeland, heeft het provinciebestuur er voor gekozen de leidende rol op zich te nemen. Daarmee stelt de provincie zich in feite erg horizontaal op naast de gemeenten in plaats van enigszins op afstand of boven de gemeenten. Oorspronkelijk is dit Zeeuws model ontstaan in het zorg- en welzijnsdomein ten tijde van de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), waarmee welzijnstaken van het Rijk overgingen naar de gemeenten in Nederland. Dit kon worden gekenschetst als een majeure operatie in gemeenteland. De provincie koos – ook op verzoek van gemeentebesturen en andere partners – voor de rol van facilitator en samenwerkingspartner in de totstandkoming van de steunfunctie Wmo. Schaalvoordeel in de back-office door samen te werken als gemeenten plus het delen van benodigde expertise die nodig was voor de lokale invoering, zijn adequate 'drijvers' geweest die hebben geleid tot een optimale samenwerking met een gerichte focus op

efficiëntie. Het bracht de gemeenten gezamenlijk financieel voordeel en de burgers optimale kwaliteit in de dienstverlening. Lokale bestuurders en betrokken partners in dit zorg- en welzijnsdomein zijn zeer tevreden met de wijze waarop de provincie deze rol heeft ingevuld. Men vindt het passen bij de bestuurlijke structuur van Zeeland en het karakter van het zorg- en welzijnsdomein. Bovendien is een alternatief om tot samenwerkingsverbanden te komen, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), in Zeeland geen serieus alternatief geacht.

... en de dreigende verworping ervan tot 'Zeeuwse ziekte'...

In de loop van de tijd heeft het provinciebestuur het Zeeuwse model ook verbreed van het zorg- en welzijnsdomein naar het ruimtelijk-economisch domein. Daarmee is de kracht ervan aan het verwateren en staat de 'houdbaarheid' van het Zeeuwse model, althans als structuur in de volle breedte, onder druk. Hieraan ligt een aantal waarnemingen van de visitatiecommissie ten grondslag.

Het is gemeengoed geworden dat de bestuurders van de provincie en van alle gemeenten steeds allerlei zaken gezamenlijk bespreken, ongeacht of het er om gaat of alle partijen afhankelijk van elkaar zijn qua taak, bevoegdheden en middelen. Bij bijna ieder vraagstuk, schuift iedereen aan en moet zich ook kunnen vinden in een besluit. Dat gaat erg ver. Elkaar proberen te vinden is goed als er sprake is van bestuurlijke afhankelijkheden (qua taak, bevoegdheden en eventueel middelen) maar zijn die afhankelijkheden er niet dan is dat interacteren, verbinden en verknopen van kennis- en wilsvorming niet steeds nodig. De provinciale regierol en de daarmee verbonden bestuurlijke beleidspreferentie (keuze) en slagkracht kan daardoor vervagen. Het gevolg is dat er langdurige processen ontstaan waarin veel afgestemd en besproken wordt en waar echte keuzes uitblijven.

Er wordt weinig gezamenlijk gereflecteerd op de zo ontstane onderlinge verhoudingen tussen provinciebestuur en gemeentelijk bestuur. De aard van de Zeeuw speelt hierin een rol: direct laten merken wat je echt vindt is lastig volgens informanten. Externe partners merken op dat ze zien dat zo belangrijke verschillen van mening 'onder tafel blijven'. Zo wordt de keuze voor hoeveel 'blauw-groen' (en rust) en hoeveel economie (havens) aanvaardbaar is in Zeeland, niet geagendeerd. De vereiste schaalgrootte van de Regionale Opleidingscentra (ROC's) en de daarmee verbonden keuze voor hoeveel ROC's er plaats is in Zeeland en waar die dan zijn gevestigd, is een lastig proces, dat nu bij de Onderwijsautoriteit is gelegd. Belangrijke keuzes in de locatie van grote voorzieningen gaan moeizaam, zoals de invulling van de voorzieningen van spoedeisende hulp in Zeeland en het aantal theaters op korte afstand van elkaar.

Kenmerkend in Zeeland is de eilandenstructuur met lokale gebondenheden en het beschermen van de eigen cultuur. Als iets wordt gegund aan de ene regio dan mag in veel gevallen de andere regio niet achterblijven. Gemeentebesturen houden elkaar daarmee in de houdgreep en daardoor start elke discussie over belangrijke en heikele thema's op microniveau, in plaats van op meso- of macroniveau. Het provinciebestuur slaagt er in de politieke wilsvorming en machtmobilisatie niet in om dit te doorbreken. Het zoeken naar compromissen en het niet maken van echte keuzes op belangrijke strategische onderwerpen, is daarmee ook dominant aanwezig in het bestuurlijk

handelen van de provincie naar gemeenten. Het provinciebestuur laat zich nogal eens leiden door de gelijke posities van de afzonderlijke regio's c.q. schiereilanden.

Dit zijn een paar door partners genoemde voorbeelden die last hebben van wat sommigen in Zeeland de 'Zeeuwse ziekte' zijn gaan noemen. Dat is niet alleen een probleem van het provinciebestuur; gemeenten zouden ook moeten kunnen accepteren dat eigenheid ook betekent dat er verschillende keuzes worden gemaakt door een provinciebestuur in de omvang en prioritering van investeringen en subsidies. Meerdere bedrijven en maatschappelijke instellingen kijken er naar en vinden dat ze er last van hebben. Rijkspartners merken op dat het provinciebestuur van Zeeland niet duidelijk voor grote projecten gaat, maar voor meerdere projecten op meerdere plekken binnen de provincie. Zo wordt de meervoudige identiteit van Zeeland steeds weer bevestigd.

Een berustende Provinciale Staten

Dualisering is gebrekkig ontwikkeld...

De Provinciale Staten kennen 39 leden, verdeeld over negen partijen. Naast de landelijke partijen, zijn ook regionale partijen vertegenwoordigd: de Partij voor Zeeland en Sociaal Zeeland. De Provinciale Staten aanvaarden bijna alle voorstellen die Gedeputeerde Staten indienen. Dat is bijzonder met een College dat slechts met één stem meerderheid regeert. Bij complexe en politiek gevoelige dossiers, komt men er als Provinciale Staten echter maar moeilijk uit. Denk aan het dossier van de aanleg van de containerterminal, welke al meer dan twaalf jaar sleept en waar Provinciale Staten niet tot adequate besluitvorming komt om de uitvoering voortvarend ter hand te kunnen nemen. Juist bij dergelijke dossiers zou het in de Staten er op aan moeten komen. Dat gebeurt echter niet.

Naar het oordeel van de visitatiecommissie behoeft de kaderstellende rol van Provinciale Staten verbetering. Nu dit achterblijft, zijn de Provinciale Staten vooral volgend op wat Gedeputeerde Staten inbrengen. Het democratische besluitvormingsproces wint aan adequaatheid en transparantie, als de Staten zelf vooraf kaders zouden stellen waarbinnen later besluitvorming plaats kan vinden. Nu dat niet gebeurt, vindt de politieke discussie vooral binnen Gedeputeerde Staten plaats, en zijn Provinciale Staten hoofdzakelijk volgend.

Onderwerpen die de Provinciale Staten zelf belangrijk vinden, worden niet vanuit de Staten zelf geagendeerd. Daarmee zijn Provinciale Staten sterk volgend op de agendering van Gedeputeerde Staten. Die dient uitonderhandelde voorstellen in, die de Provinciale Staten nog maar weinig speelruimte geven voor amendering. Sommige fracties hebben daarom op complexe en gevoelige dossiers behoefte aan informerende, opiniërende en besluitvormende vergaderingen. Het lukt ze echter niet dat door te voeren. Ook het zelf opgestelde Reglement van Orde wordt niet altijd nageleefd: spreektijden worden overschreden zonder dat sancties worden toegepast of door de voorzitter wordt ingegrepen.

Het zelforganiserend en kaderstellend vermogen van Provinciale Staten kan derhalve een stuk beter. De rol van de griffier is hierin belangrijk en gezien de voorgaande bevindingen vraagt de visitatiecommissie zich af of de rolinvulling in deze wel adequaat is.

Een grote en verkokerde ambtelijke organisatie

Veel sectorale expertise bij de provincie...

De provinciale ambtelijke organisatie is opgebouwd uit drie sectoren, te weten 'Ruimte, water en milieu', 'Samenleving, bestuur en organisatie' en 'Economie en mobiliteit'. Deze organisatiestructuur bestaat al zo'n vijftien jaar en is in die tijd niet wezenlijk gewijzigd.

De ambtelijke organisatie is op de schaal van Zeeland naar verhouding groot. In totaliteit gaat het om 700 fte, die wordt bezet door circa 800 medewerkers. In de afgelopen jaren is de organisatie ieder jaar nog steeds gegroeid. Volgens een benchmarkonderzoek dat in opdracht van het IPO is uitgevoerd³, heeft de provincie Zeeland een formatie die relatief gezien 55% boven het gemiddelde van de provincie grootteklasse ligt. Zeeland heeft dus een relatief grote ambtelijke organisatie in verhouding met andere, vergelijkbare provincies. De afwijking is met name zichtbaar op de hoofdtaken Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (+148%), Openbare Orde en Veiligheid (+100%) en Waterhuishouding (+67%). De provincie voert voor deze relatief grote omvang aan dat dit zijn oorzaak vindt in het streven van de provincie om met name de gemeenten van Zeeland te ondersteunen en te faciliteren, bij gebrek aan een echte grote centrumgemeente binnen de provincie. De commissie is zich bewust van deze rol die de provincie op zich heeft genomen en ziet daarvan ook de resultaten. Er kleven echter ook nadelen aan. Gemeenten zullen op deze wijze moeilijker tot een eigen positionering en eigen rolinvulling komen. Het valt de commissie verder op dat de omvang van de provinciale organisatie over een langere periode wezenlijk onveranderd is gebleven. Dit is te meer opvallend omdat in de afgelopen jaren overheveling van taken naar gemeenten heeft plaatsgevonden, zoals op het terrein van de ruimtelijke ordening (nWro). Hierbij is in Zeeland geen sprake geweest van overheveling van ambtenaren. In dit licht bezien vindt de commissie vooral de afwijking in de benchmark ten aanzien van de Ruimtelijke Ordening opvallend. Temeer omdat juist op de ruimtelijke dossiers gemeenten en het waterschap ervaren dat er zaken worden gedaan door het provinciebestuur die naar hun idee tot het domein van gemeenten of waterschap behoren.

Inmiddels is in 2010 een besluit genomen de ambtelijke organisatie af te slanken met 47,5 fte, die in een periode tot en met 2016 haar beslag moet krijgen via natuurlijk verloop.

³ Berenschot, Vergelijkend onderzoek ambtelijk apparaat provincies, 2010

Zeeland is goedkoper als het gaat om de overhead. De totale generieke overheadkosten per fte liggen in Zeeland 8% onder het gemiddelde van de eerder genoemde benchmark.

Een andere bevinding betreft het traditionele driesectorenmodel dat in Zeeland al lang zo goed als ongewijzigd functioneert. De dominantie van het sectormodel en haar specialisten, is zichtbaar in de uitvoering van beleid. Externe partners ervaren de ambtelijke organisatie als drie onderscheiden 'kokers'; er wordt door sommige van hen gesproken van 'waterdichte schotten' tussen de directies. De ambtelijke sectorspecialisten komen naar hun zeggen maar moeizaam uit hun specialisme in de noodzakelijke samenwerking met collega's van andere afdelingen. Ook ontbreekt het de organisatie aan integraal projectmanagement – met positieve uitzondering van de afdeling Gebiedsontwikkeling –, terwijl die manier van organiseren juist de integraliteit kan bevorderen, zeker als politiek-bestuurlijke sturing plaatsvindt. Deze bevindingen doen zich vooral voor op de ruimtelijke en economische dossiers, waar zich veel samenhangen voordoen in dossiers. Gesprekspartners van de visitatiecommissie, zowel van gemeenten, bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties, benoemden in alle gehouden gesprekken op indringende wijze dat ze hier echt last van ondervinden in hun eigen functioneren.

De visitatiecommissie vindt het opvallend dat zowel in Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten, deze bevindingen worden herkend maar tegelijkertijd (nog) geen aanleiding hebben gegeven om hier iets aan te doen. De discussie over een toekomstbestendige organisatie in het licht van de kerntakendiscussie, wordt van die zijde vooralsnog niet actief opgepakt.

Een gevolg van de grote deskundigheid is dat het beeld ontstaat dat ambtenaren het op sommige punten voor het zeggen zouden hebben. In het gesprek met vertegenwoordigers van Provinciale Staten werd naar voren gebracht dat met 'aan de hand van de auteur van beleidsstukken', vaak op voorhand al weet welke opvattingen het stuk naar voren zal brengen. Sommige externe gesprekspartners wijzen op eigen opvattingen van ambtenaren, die het politieke primaat soms hinderen. De visitatiecommissie heeft dit laatste aspect niet 'hard' kunnen maken en kunnen achterhalen, maar vindt het zorgelijk dat zowel externe partners als een substantieel aantal representanten uit Provinciale Staten (zowel uit de coalitie als daarbuiten) dit type van signalen afgeven.

...waarmee vaak op de stoel van de gemeente wordt plaatsgenomen...

De omvang, expertise en sectorale opbouw van de ambtelijke organisatie, hebben volgens gemeentebestuurders ook nog een ander gevolg. Het provinciebestuur stelt én kaders voor gemeenten, én bemoeit zich ook graag met de gemeentelijke uitvoering. Provinciale ambtenaren laten volgens externe partners hun detailkennis gelden en nemen ongevraagd en zonder afstemming de mogelijkheid om eigen voorstellen te ontwikkelen daar waar de taken en bevoegdheden bij gemeenten liggen. Gemeentebestuurders zeggen daar last van te hebben, omdat de provincie horizontaal acteert naar bedrijven en instellingen en zich zo begeeft op het terrein van

gemeentelijke bevoegdheden. Dit speelt vooral op terreinen als jeugdbeleid, verkeersveiligheid, Wmo en cultuur, waarin de provincieambtenaren dominant aanwezig zijn in de uitvoering.

Naar de mening van de visitatiecommissie staat daar wel tegenover dat de gemeenten dat ook allemaal laten gebeuren. Gemeenten klagen er onderling met elkaar over, maar in de praktijk wordt er weinig concreet verzet getoond naar het provinciebestuur. Zo verandert er niets in de situatie. Bestuurlijk accepteren gemeentebestuurders en gemeenteambtenaren veel van de bemoeienis van het provinciebestuur, door de verleiding van het geld en kennis van de provinciale organisatie; de provincie 'koopt' volgens de gemeentebestuurders positie en invloed met tal van (project)subsidies. Kortom, willen de gemeenten echt verandering, dan moeten ook zij veranderen door duidelijker en krachtiger stelling te nemen richting de provincie.

Keuzes voor de toekomstige bestuurskracht

Een aanlokkelijk toekomstbeeld ...

De externe partners van de provincie, zoals het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en ook de gemeenten, vinden dat er veel goed gaat in Zeeland. Tegelijkertijd noemen ze allemaal dat het in Zeeland ontbreekt aan een kernachtige en eenduidige strategische samenhangende visie, een aanlokkelijk toekomstbeeld van Zeeland aan de horizon - met verbeeldingskracht geformuleerd -, die partijen samenbindt en de koers zet voor de Zeeuwse economische en sociale toekomst anno 2030. Juist deze partijen stellen dat zij sterk behoefte hebben aan een strategische agenda met een stuk of drie grote speerpunten op economische en sociaal terrein voor het komend decennium, waar men samen voor kiest en op inzet, en waarmee ook naar Den Haag, Vlaanderen en Europa en ook de Nederlandse buurprovincies Noord-Brabant en Zuid-Holland onderscheidend kan worden geopereerd om de noodzakelijke politieke steun en middelen te verkrijgen.

De visitatiecommissie is van mening dat deze krachtige wens samenhangt met het punt dat het provinciebestuur op veel van de onderzochte opgaven teveel ballen in de lucht houdt, omdat ze aan ieder deelbelang recht wil doen, en gemeentebesturen en anderen wel eens op de rem gaan staan ('gemeenten neigen ertoe om het provinciebestuur niet veel preferentieruimte te gunnen'). Het provinciebestuur zou aan kracht winnen, als ze keuzes zou maken en focus zou leggen, desnoods dwars tegen bepaalde belangen of voorkeuren in. Politiek is immers een zaak van keuzes maken.

Het meest pregnant is het gemis aan een duidelijke toekomstvisie op de economische positie van Zeeland en de daarmee samenhangende ruimtelijke keuzes. Belangrijke vragen voor Zeeland als hoe om te gaan met de schaalvergroting en kwaliteitssprong in het toerisme, welke keuzes men wil maken in de ontwikkeling van de havens en het industrieel complex, worden niet geagendeerd en ontlopen. Gemeenten en ander partners maken zich er zorgen om, omdat door het ontbreken van toekomstbepalende keuzes door de provincie, bedrijven autonoom hun eigen weg zullen volgen, mogelijk buiten de provincie. In samenhang hiermee moet de belangenbehartiging in Den Haag

en Brussel sterk verbeteren. Meer zelf als bestuur je neus laten zien op de ministeries en regelmatig gezamenlijk met burgemeesters en andere partners daar naar toe gaan, geeft meer effect. Andere provincies doen dat al veel langer en met succes.

De visitatiecommissie constateert dat de contacten met de naburige provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant goed zijn. Op afzonderlijke dossiers zijn er tussen individuele gedeputeerden van de provincies de nodige contacten en afstemmingsoverleggen over actuele zaken. In georganiseerd verband zijn er eveneens goede voorbeelden van samenwerking tussen Zeeland en omliggende provinciebesturen. Over de samenwerking in de Zuidwestelijke Delta is men allen zeer te spreken. Ook in het kader van 'Pieken in de Delta', het waterdossier en het Operationeel Programma Zuid-Nederland wordt er goed samengewerkt. Veelal liggen hier extern geagendeerde programma's aan ten grondslag.

De visitatiecommissie constateert wel dat er door het provinciebestuur weinig proactief samenwerking met de naburige provinciebesturen wordt gezocht, om op een aantal voor Zeeland belangrijke strategische dossiers samen te werken in visievorming en politieke agendering en daarmee op initiatief van Zeeland gezamenlijk op te trekken naar derden zoals het Rijk.

Wat de landsgrensoverschrijdende samenwerking betreft, constateert de visitatiecommissie dat sprake is van periodieke en gestructureerde contacten met het bestuur van de Vlaamse provincies Oost- en West-Vlaanderen. De bestuurlijke contacten kenmerken zich door openheid en gerichte bespreking van praktische zaken. Samengewerkt wordt er bijvoorbeeld in de uitvoering van gezamenlijke Europese programma's (Interreg), bijvoorbeeld in projecten ten aanzien van de havenontwikkeling, biomassa en technologie. Er zijn grensoverschrijdende uitwisselingsverbanden op terreinen als de zorg en mobiliteit. Ook neemt het provinciebestuur deel aan geformaliseerde verbanden, zoals de Rijn-Delta-Schelde-overleg. De contacten en de samenwerking tussen de betreffende provinciebesturen beperken zich echter tot de onderwerpen die binnen de eigen bevoegdheden van de provincies vallen.

De visitatiecommissie signaleert dat het provinciebestuur Zeeland te weinig doet aan grensoverschrijdende ontwikkeling van een gezamenlijke toekomstvisie op voor Zeeland belangrijke onderwerpen als de positie van de havens, de industrie en de instandhouding van voorzieningen in de zorg en het onderwijs.

... en de rolkeuze heroverwegen en aanscherpen

In 2006 presenteerde het provinciebestuur de nota 'De driehoek rond', waarin zij haar visie geeft op de "sociale pijler van de duurzame driehoek ecologie, economie en sociaal". Doel van de nota was vooral om te komen tot een heroriëntatie op wat zij noemde de 'erende taken' (coördineren, stimuleren en faciliteren). De nota heeft de afgelopen jaren gefungeerd als uitgangspunt van de provinciale beleidsvorming en -uitvoering.

Een dergelijke heroriëntatie lijkt nu bij de start van een nieuwe collegeperiode weer nodig. De visitatiecommissie is van mening dat de huidige dominante rolkeuzen van stimulator, samenwerkingspartner en uitvoerder naar de toekomst toe minder

dominant moeten worden als het gaat om veel van de onderzochte opgaven. Rollen als kadersteller, regisseur, toezichthouder en handhaver worden veel belangrijker in het licht van de kerntakendiscussie. Dat zijn rollen waarin het provinciebestuur versterking in moet aanbrengen.

CONCLUSIES

De commissie komt tot de volgende samenvattende conclusies wat betreft de bestuurskracht van het provinciaal bestuur van Zeeland.

Doeltreffendheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat het provinciebestuur op een groot aantal opgaven haar ambities adequaat heeft vertaald in specifieke en meetbare doelstellingen, en deze doelen ook realiseert. Het gaat dan om de opgaven EHS, Implementatie Kaderrichtlijn Water, de Jeugdzorg, de Steunfunctie gemeentelijke WMO-taken, Instandhouding mbo/hbo/wo in Zeeland en het Verbreden van het toeristisch perspectief Zeeland. Het provinciebestuur weet op deze opgaven goed wat zij wil bereiken, neemt daartoe de juiste uitvoeringsmaatregelen en komt ook daadwerkelijk tot de beoogde maatschappelijke resultaten.

Op een aantal opgaven stukt de doelgerichtheid en doeltreffendheid. Dit doet zich vooral voor op de economische en ruimtelijke opgaven. Een belangrijk kernpunt bij de hier en daar geconstateerde gebrekkige doeltreffendheid, is het ontbreken van een duidelijke toekomstvisie op de economische positie van Zeeland en de daarmee samenhangende ruimtelijke keuzes. Belangrijke vragen als hoe om te gaan met de schaalvergroting in het toerisme, welke keuzes men wil maken in de ontwikkeling van de havens en het industrieel complex, worden niet geagendeerd. Dat breekt op in de doeltreffendheid van de economische en ruimtelijke dossiers. Partners maken zich er ook zorgen om, omdat door het ontbreken van toekomstbepalende keuzes door de provincie, bedrijven autonoom hun eigen weg zullen volgen, mogelijk buiten de provincie. Het niet kiezen breekt ook de belangenbehartiging in Den Haag en Brussel op. Temeer om dat provinciebestuur en partners, maar moeilijk gezamenlijk bijeen zijn te brengen voor strategisch lobbybezoek aan Den Haag.

Doelmatigheid

Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of het provinciebestuur haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de interne doelmatigheid van het provinciebestuur van Zeeland op belangrijke onderdelen verbetering behoeft. Er zijn naar verhouding veel financiële middelen beschikbaar, met name voor autonome opgaven. Dat leidt op sommige opgaven tot subsidies voor veel kleine projecten, aldus gesprekspartners van de visitatiecommissie, terwijl het geld effectiever zou kunnen worden ingezet op een paar grootschalige projecten met (inter)nationale uitstraling. Er is een naar verhouding met de omvang van de bevolking grote ambtelijke organisatie, die in de uitvoering van beleid maar moeilijk los komt van het sectoraal werken.

Over de externe doelmatigheid kan vastgesteld worden dat er veel wordt afgestemd met gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Op met name de sociaal-maatschappelijke dossiers is de externe organisatie weldoordacht ingericht met colleges, stuurgroepen, klankbordgroepen et cetera en verloopt de samenwerking goed. Gesprekspartners van de visitatiecommissie vinden echter dat het allemaal wel wat minder kan. Blijkens de visitatiegesprekken kan het provinciebestuur de samenwerking met haar externe partners verder versterken, door duidelijkere posities in te nemen in dossiers, duidelijker te zijn over de rolpositie op enig moment (kadersteller of toezichthouder of samenwerkingspartner) en nadrukkelijker en proactiever het voortouw te nemen in belangenbehartiging in Den Haag of Brussel en de grensoverschrijdende samenwerking.

Democratisch functioneren

Naar het oordeel van de visitatiecommissie behoeft de kaderstellende rol van Provinciale Staten verbetering. Nu dit achterblijft, zijn de Provinciale Staten vooral volgend op wat Gedeputeerde Staten inbrengen. Dat breekt vooral op in politiek heikele, maar voor Zeeland belangrijke dossiers. Het democratische besluitvormingsproces wint aan adequaatheid en transparantie, als de Staten zelf vooraf kaders zouden stellen waarbinnen later besluitvorming plaats kan vinden. Nu dat niet gebeurt, vindt de politieke discussie vooral binnen Gedeputeerde Staten plaats, en is het voor Provinciale Staten stikken of slikken. Wat vooral opbreekt is dat als de politieke marges zeer klein zijn, belangrijke besluiten dan maar niet worden voorgelegd, hetgeen de transparantie en het democratische proces in den breedte niet ten goede komt.

Democratische legitimiteit

Het provinciebestuur steekt veel energie in het actief consulteren van belanghebbenden en het kenbaarheid geven van haar doelen, toepassen van regelingen en inzet van middelen. Een grote diversiteit van instrumenten wordt daarvoor gebruikt, van folders tot conferenties. Betrokkenen en belanghebbenden stellen dat zeer op prijs. In feite is het provinciebestuur alomtegenwoordig. De visitatiecommissie concludeert hierbij echter wel een keerzijde. De scheidslijn tussen waardering voor en aversie tegen deze alomtegenwoordigheid is kleiner geworden in de loop van de tijd. Dit komt door dat de alomtegenwoordigheid van het provinciebestuur steeds vaker wordt ervaren als bemoeienis en uitoefening van bestuursmacht, vooral via de 'geldbuidel'. Naar de mening van de visitatiecommissie moet het provinciebestuur vaker bewust afstand houden van met name gemeenten en hen ruimte te laten ook zelf eerst positie te bepalen. Gemeenten hebben eigen taken, bevoegdheden en middelen. De visitatiecommissie is overigens van mening dat gemeenten daarbij ook hand in eigen boezem moeten steken door voor zichzelf een eigen positie te claimen. De visitatiecommissie constateert dat gemeenten dat niet doen en zich niet verenigen op belangrijke dossiers om tegenwicht te bieden aan de provincie. Daarmee roepen gemeenten ook over zich af dat de huidige situatie zich blijft continueren.

Rollen

Het provinciebestuur van Zeeland is sterk in de rollen van *beleidsbepaler en uitvoerder*. In deze twee rollen opereert het provinciebestuur uitermate krachtig. Daartoe past zij ook een breed repertoire toe van samenwerkingsverbanden en instrumenten. Het Zeeuws model is de meest uitgesproken component. Op deze rollen zou een betere balans tussen tactisch en strategisch niveau de beide rollen nog sterker maken. Nu ligt de nadruk vooral op het tactisch niveau, terwijl juist in Zeeland de strategische rol door het provinciebestuur moet worden vervuld omdat bijvoorbeeld een sterke en grote centrumgemeente ontbreekt. Op een aantal opgaven zou het provinciebestuur deze rollen van beleidsbepaler en uitvoerder niet moeten kiezen; dat betreft vooral die van toerisme, havenontwikkeling en verkeers- en waterveiligheid. Hier past beter een sterke regierol van het provinciebestuur.

In de rollen van *stimulator en samenwerkingspartner* is het provinciebestuur ook sterk. De stimulerende rol krijgt vaak invulling via geldstromen. Wat betreft de rol van samenwerkingspartner, zou het provinciebestuur veel kieskeuriger moeten zijn wanneer ze deze rol pakt en wanneer niet. Op sommige opgaven moet je het niet willen, met name daar waar je rol kadersteller en toezichthouder is. De dominante rolinvulling van samenwerkingspartner lijkt er voor te zorgen dat het provinciebestuur op sommige opgaven ten onrechte als een gelijkwaardige partner wordt gezien, in plaats van een 'bovenliggende' partner met formele bevoegdheden om in te grijpen als dat naar het oordeel van het provinciebestuur nodig is. Een meer principiële punt is dat de sterke rol van het provinciebestuur als samenwerkingspartner, te weinig afstand laat aan met name gemeenten om hun eigen rol te spelen. Gemeenten zijn zich er van bewust dat ze een eigen rol hebben te spelen op terreinen als de WMO, het jeugdbeleid, de jeugdzorg (in de toekomst), het onderwijs, vergunningverlening milieu (de toekomstige RUD) en intergemeentelijke samenwerking, maar men pakt die ruimte niet omdat de 'grote broer' provincie dat als vanzelf steeds doet. Enerzijds is dat een zwakte van de gemeenten, maar ook van het provinciebestuur.

Zwakke rollen betreffen die van (*externe*) *belangenbehartiger en toezichthouder*. Vooral die van toezichthouder valt op. Het is de rol van het provinciebestuur om als intermediaire overheid tussen Rijk en gemeenten, waterschap en uitvoerende instellingen als het nodig is corrigerend op te treden. Het provinciebestuur moet op sommige momenten bestuursdwang kunnen toepassen. Daar heeft het provinciebestuur moeite mee.

De rol van *regisseur* behoeft meer rolzuiverheid, met name daar waar gemeenten en uitvoeringspartners moeten worden meegekregen in de uitvoering van provinciale doelen en wettelijke instrumenten om dat af te dwingen ontbreken. Nu ontbreken vaak duidelijke keuzes van het provinciebestuur en focus op handelen om die keuzes ook te realiseren. Regie wordt nu sterk beïnvloed door de 'verdelende rechtvaardigheid van subsidies'.

Toekomstige bestuurskracht

De visitatiecommissie constateert in het verlengde van tal van partners van het provinciebestuur, dat het ontbreekt aan een 'samenhangende verbeelding' over het Zeeland van de toekomst. Met samenhangend bedoelt de commissie 'werk en onderwijs, natuur, leefbaarheid', een drieslag die de verdien capaciteit, de natuurwaarden en de maatschappelijke voorzieningen van de provincie in samenhang formuleert. Zonder die samenhangen, zijn individuele verbeeldingen tot mislukken gedoemd. Deze drieslag mist de visitatiecommissie in het visiestuk "Een visie voor de provincie Zeeland" dat in 2007 door Gedeputeerde Staten is opgesteld. Dit stuk kent doelen op de terreinen klimaatverandering, bevolkingsontwikkeling en sociale dynamiek. Het mist echter duidelijke economische doelen, waardoor de door de visitatiecommissie bedoelde samenhang wordt gemist.

Tegelijkertijd is de visitatiecommissie van mening dat het provinciebestuur op dit moment haar rol op de voor de toekomst belangrijke economische structuurversterking laat liggen. Het gaat dan om de echt grote strategische economische keuzes, die samenhangen met het Zeeland van de toekomst. Zoals de havenontwikkeling, de aantrekkelijkheid van de Zeeuwse toeristische sector en de discussie over het nucleair cluster.

Op het terrein van het onderwijs is overigens wel een belangrijke stap gezet door het provinciebestuur met de instelling van de Onderwijsautoriteit Zeeland. Op de andere genoemde punten lijkt een taboe te rusten: er worden geen keuzes gemaakt en dossiers op die terreinen blijken slepend te zijn.

AANBEVELINGEN

De visitatiecommissie komt op grond van haar bevindingen en oordelen, tot een zestal aanbevelingen. Dat betreffen aanbevelingen die ook bij tijd en wijle pijn zullen doen, omdat ze samenhangen met keuzes maken en kleur bekennen. Dat geeft in het begin weerstanden, maar kan op termijn veel mooie vruchten geven. Zeeuwse fruittelers weten dat je eerst moet snoeien, om vervolgens in volgende seizoenen mooie vruchten te krijgen. Dat is hier net zo.

1. *Maak samen met partners een 'Zeeuws verlangen voor de toekomst' en maak keuzen*
Veel dossiers blijven nu hangen in details of in politiek lang slepende processen. De verdelende rechtvaardigheid verlamt het provinciebestuur en belet het grote stappen vooruit te maken en zorgt er voor dat een strategische koers maar moeizaam wordt herkend in bestuurlijke Den Haag en Brussel. Als het doel er niet is, kan de bal ook niet in het doel! Kansen worden zo gemist.

Maak als provinciebestuur daarom samen met de externe partners een samenhangende 'aansprekende verbeelding' over het Zeeland van de toekomst. Met samenhangend bedoelt de commissie 'werk en onderwijs, natuur, leefbaarheid', een drieslag die de verdien capaciteit, de natuurwaarden en de maatschappelijke voorzieningen van de provincie formuleert. Die partners hebben juist op deze terreinen verschillende strategische dus tegengestelde belangen; denk aan economie en groen, recreatie en landbouw, schaalvergroting en nabijheid. Er zullen dan keuzes moeten

worden gemaakt in tegengestelde belangen van gemeentebesturen en/of partners, hetgeen inhoudt dat het provinciebestuur dan soms tegenover gemeentebesturen en/of partners komt te staan.

Wat hierbij goed van pas komt, is dat het provinciebestuur op basis hiervan met gemeenten, bedrijven en instellingen een concrete strategische uitvoeringsagenda formuleert, die leidend is op de agendering en uitvoering van een paar grote strategische projecten die van groot belang zijn voor de economische en sociale toekomst van Zeeland. Zo trekt het provinciebestuur de regierol op een natuurlijke manier naar zich toe en is de uitvoering van die rol als het nodig is ook 'natuurlijk' voor de partners.

2. Versterk de rolkeuze en roluivoering

Op de ruimtelijke opgaven en de economische structuurversterking schuift het kabinet de taken naar het provinciebestuur. De primaire rol is die van kadersteller, regisseur en toezichthouder en handhaver. Dat zijn rollen die in Zeeland niet per definitie sterk zijn ontwikkeld. De kracht van Zeeland ligt nu op geheel andere rollen, als beleidsbepaler, stimulator, de samenwerkingspartner en uitvoerder. Dat vergt derhalve een belangrijke omslag, zowel in het bestuurlijk handelen als in de ambtelijke organisatie.

Het provinciebestuur moet haar regierol weer krachtig ter hand nemen. Immers, als er sprake is van elkaar afhankelijke overheden, waarbij geen van de actoren zelf alleen over alle wettelijke taken, bevoegdheden en middelen beschikt maar deze gedeeld worden, dan is een stevige regievoering nodig. 'Het Zeeuwse model' kent goede kanten, maar als gemeenten elkaar in een verlamme houdgreep houden moet het provinciebestuur daar boven gaan staan en niet er naast. Kaderstellen, prioriteren en focus aanbrengen en op enig moment knopen doorhakken, waar nodig als toezichthouder of handhaver, geven het provinciebestuur bestuurskracht en herkenbaarheid.

Versterk ook de uitvoerende rol van toezichthouder en handhaver. Het is de rol van het provinciebestuur om als intermediaire overheid tussen Rijk en gemeenten, waterschap en uitvoerende instellingen als het nodig is corrigerend op te treden. Het provinciebestuur moet op sommige momenten bestuursdwang kunnen toepassen. Dat kan krachtiger, sneller en doeltreffender.

Deze omslag zal ook om een andere reden nog noodzakelijk zijn. Bezuinigingen zullen hun weerslag hebben op de omvang van de ambtelijke provinciale organisatie. Die is met 700 fte naar verhouding groot. Dit hangt samen met de rollen die de provinciale organisatie nu vooral uitoefent. Als die minder van belang worden, zijn er ook minder ambtenaren nodig, voor een deel kunnen deze naar gemeenten.

3. Verstevig de dualisering

De dualisering van de verhoudingen in het provinciebestuur is in Zeeland niet 'af'. Om een sterkere positie voor de Staten te bewerkstelligen is het nodig dat de Staten hun kaderstellende rol sterker vervullen op strategische dossiers. Dit kan krachtiger met het eigen budget voor onderzoek, contra-expertise en deskundigheidsbevordering.

Daarnaast beveelt de visitatiecommissie de Staten aan om na de verkiezingen een statenagenda of –programma vast te stellen en de monitoring daarvan in de vergadercyclus te verankeren.

Daar hoort bij dat de positie van de griffier moet worden verstevigd. De griffier moet een eigenstandige plaats krijgen in de driehoek met de Commissaris van de Koningin en de provinciesecretaris. Tot slot moeten Provinciale Staten er niet voor terugschrikken om heikele dossiers op de agenda te zetten als Gedeputeerde Staten dat niet doen.

4. Verzakelijk de verhoudingen met gemeenten

Het voorgaande betekent niet dat de specifieke Zeeuwse constellatie van dertien relatief kleinere gemeenten met een groot grondgebied uit het oog moet worden verloren. Het Zeeuwse model is er niet voor niets en zal ook in de toekomst van belang zijn. Een taak als de jeugdzorg is voor kleine gemeenten lastig, net als de WMO dat is en was. Daar kun je als provincie toegevoegde waarde leveren. Wat moet, is dat het Zeeuwse model doorontwikkeling behoeft. Behoud de kracht van de bestuurlijke nabijheid en de makkelijke toegankelijkheid van provinciale bestuurders. Behoud de kracht dat je expertise en kennis bundelt en effectief de uitvoeringsorganisatie in de Back Office regelt. Dit past bij de schaal van Zeeland en de aard van de Zeeuw en wordt zeer op prijs gesteld. Verzakelijk wel de verhoudingen: je kunt het ook bestuurlijk oneens met elkaar zijn, zonder dat dit persoonlijk hoeft te worden. Soms is het goed ‘to agree to disagree’, om respect te tonen voor elkaars positie en de om de communicatielijnen open te houden.

Zorg bovendien voor meer efficiëntie in het Zeeuws model. Er zijn vraagstukken waar niet iedereen bij hoeft te zijn omdat men geen taak en bevoegdheden heeft, middelen inbrengt of over blokkademacht beschikt. Bespreek zaken die niet alle regio's aangaan, dan vooral ook niet met alle gemeentebestuurders. Ook hier geldt: neem als provinciebestuur de regierol als dat nodig is. Stel duidelijke kaders, houdt toezicht op uitvoering, regisseer als partijen er onderling niet uitkomen of niet tot initiatief komen, maar voorkom teveel overlegstructuren en bijeenkomsten ('bestuurlijke drukte') en zorg voor tijdige en duidelijke besluitvorming. En laat het Zeeuws model vooral exclusief werken op het terrein waar het zich heeft bewezen: het zorg- en welzijnsdomein. Voor alle andere opgaven geldt wat hiervoor onder punt 2 al is aangegeven: neem daar als provinciebestuur een krachtige rol in kaderstellen, regievoeren, stimuleren en op enig moment knopen doorhakken, waar nodig als toezichthouder of handhaver, en laat de uitvoering aan anderen zoals gemeenten en instellingen.

5. Ga gebiedsgericht werken in Gedeputeerde Staten en moderniseer de ambtelijke organisatie

Sluit als provinciebestuur veel meer aan op kenmerkende verschillen die er zijn in Zeeland. Sluit daar op aan door gebiedsgericht te gaan werken. Denk hierbij aan Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en de regio's rond het Oosterscheldebekken. Bezie de sterke punten en ontwikkelingskansen van deze regio's en accepteer dat daarmee ook

verschillende middelen en maatregelen nodig zijn. Dat heeft consequenties voor de werkwijzen in Gedeputeerde Staten en voor het ambtelijk organisatie-model.

Geef dit gebiedsgericht werken in het college van Gedeputeerde Staten vorm door gedeputeerden naast een vakportefeuille ook in duo's gebiedsgedeputeerde te maken, waardoor er één integraal bestuurlijk aanspreekpunt is voor een regio. De gebiedsgedeputeerden regelen vooraf bestuurlijk de noodzakelijke zaken met de, al naar gelang het onderwerp, betreffende vakgedeputeerde. Het noodzaakt tot samenwerking binnen het college en bevordert het collegiaal bestuur binnen het college. Randvoorwaardelijk is wel belangrijk dat de vakportefeuilles helder gefocust en geprofileerd zijn, zodat duidelijk is wie waar over gaat. Vermijdt onduidelijke en diffuse portefeuilles. Laat de Commissaris van de Koningin zich vooral concentreren op de authentieke CdK-portefeuilles, zodat de Commissaris van de Koningin haar rol van primus inter pares binnen het College te allen tijde kan vervullen.

Gebiedsgericht werken met gebiedsgedeputeerden vergt ook integraal werken, zowel in de beleidsvoorbereiding, als in de beleidsuitvoering. De huidige ambtelijke organisatie heeft vooral met integrale uitvoering grote moeite. In de lange periode van bestaan van het driesectorenmodel is het blijkbaar niet gelukt dit in orde te brengen. Daarmee is naar de opvatting van de visitatiecommissie de houdbaarheidsdatum ervan verlopen. Schaf het huidige driesectorenmodel dan ook af en vervang het door een model dat in zichzelf integraliteit bevordert. Daar waar de bestuurders integraliteit naleven, worden de ambtenaren ook gedwongen vooraf sectorale kwesties te hebben opgelost voordat voorstellen in het college komen en worden gecommuniceerd met de gemeenten en partners in de regio. Aanvullend dienen de competenties van integraal werken en integraal projectmanagement binnen de ambtelijke organisatie te worden ingevoerd.

In de meeste provincies wordt het ambt van provinciesecretaris verbonden met die van algemeen directeur/directievoorzitter. Daarnaast is bij veel van de provincies sprake van een integrale managementopdracht aan de directie, waarbij niet de onderverdeling naar beleidsvelden leidend is. Dit heeft bij de andere provincies geleid tot meerkoppige directies waaronder de afdelingen/eenheden functioneren.

6. Versterk de externe belangenbehartiging

Een aansprekende strategische visie en de daaruit voortvloeiende keuze voor de realisatie van een paar belangwekkende economische en sociale doelen, vraagt draagvlak bij bedrijven en maatschappelijke instellingen in de zorg, het onderwijs, het vervoer en de woningsector. Het kan ook politieke steun en financiële bijdragen van het kabinet, de buurprovincies en/of Belgisch Vlaanderen vergen. Op deze punten kan het provinciaal bestuur nog veel kansen verzilveren. Ga in ieder geval een paar keer per jaar goed voorbereid en met een duidelijke agenda naar Den Haag en probeer een aantal ministers aan tafel te krijgen. Doe dat in de samenstelling van een aantal gedeputeerden en burgemeesters, onder leiding van de Commissaris van de Koningin. In Den Haag loont dat. Andere provincies zijn Zeeland al lang voor gegaan. Dat vereist overigens dat gemeentebestuurders zich aangepast opstellen en niet als waren ze bestuurders van grote steden. Zeeland zal het niet van de macht van het getal moeten

hebben maar van de doelgerichtheid en overtuigingskracht van het verhaal. Het spreekt vanzelf dat de Zeeuwse inbreng dan eenduidig en helder moet zijn.

Tot slot

De visitatiecommissie is van mening dat de belangrijkste les het durven maken van keuzes is, daarvoor gaan en daaraan blijven vasthouden. Alle vorengenoemde aanbevelingen passen hier naadloos in. Maakt men geen keuzen en bekennt men geen kleur, dan blijft het provinciebestuur vooral bezig met de 'dingen van de dag' (wat ook moet), maar schiet men tekort waar het gaat om de toekomst en het tijdig voorsorteren daarop.

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies hebben op 4 juni 2008 in het 'Bestuursakkoord Rijk – provincies 2008-2011' vastgelegd, dat de provincies "onder regie van het IPO in de periode 2008-2011 onderling vergelijkbare analyses, benchmarks en visitaties uitvoeren die een scherp beeld geven van de bestuurlijke en maatschappelijke resultaten van provincies". In de tweede helft van 2010 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland indachtig het bestuurakkoord besloten de bestuurskracht te laten onderzoeken.

1.2 BESTUURSKRACHTMETING

In een bestuurskrachtonderzoek staat de vraag centraal of het provinciebestuur in staat is om haar bestuurlijke opgaven effectief, efficiënt en democratisch gelegitimeerd te vervullen. Het onderzoek is een leer- en ontwikkelingsinstrument voor het provinciebestuur zelf.

Gedeputeerde Staten van Zeeland hebben een onafhankelijke externe visitatiecommissie verzocht het onderzoek uit te voeren. Deze commissie stond onder voorzitterschap van de heer Marc Calon, voorzitter van Aedes Vereniging van woningcorporaties en voormalig gedeputeerde van Groningen. Naast de voorzitter bestond de commissie uit mevrouw Hanja Maij-Weggen, voormalig Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Brabant, de heer Mike Leers, voormalig bestuursvoorzitter Zorgverzekeraar CZ en de heer Arno Korsten, emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers van B&A Consulting.

De bestuurskracht is door de visitatiecommissie onderzocht aan de hand van een analysekader en op basis van een selectie van dertien provinciale bestuurlijke opgaven. Deels waren dit wettelijke opgaven en deels autonome opgaven. De opgaven zijn illustratief voor de bestuurskracht van het provinciebestuur als geheel. Voor de selectie van de opgaven is gebruik gemaakt van zogenoemde reikwijdtecriteria.

De conclusies van de visitatiecommissie over de bestuurskracht van het provinciebestuur van Zeeland, zijn gebaseerd op drie bronnen. Allereerst heeft de visitatiecommissie een uitgebreid schriftelijk feitenonderzoek uitgevoerd. Het materiaal daarvoor is verstrekt door de ambtelijke organisatie van de provincie en is

door het secretariaat van de visitatiecommissie neergelegd in zogenaamde factsheets. De inhoud van deze factsheets is goedgekeurd door het college van Gedeputeerde Staten. Daarnaast heeft de visitatiecommissie ook eigen bronnen geraadpleegd, zoals inzake EFRO-subsidies (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en inzake een vergelijking van provinciale ambtelijke organisaties. Tot slot heeft de visitatiecommissie in de periode 29 oktober tot en met 9 november 2010 visitatiegesprekken gehouden met vertegenwoordigers van de Zeeuwse gemeenten, vertegenwoordigers van in Zeeland werkzame maatschappelijke organisaties en bedrijven, alsmede met de ambtelijke top van de provincie, het college van Gedeputeerde Staten en een afvaardiging van Provinciale Staten.

De visitatiecommissie is tot haar oordeel over de bestuurskracht gekomen door in haar vergaderingen de schriftelijk vergaarde feiten en de in de gesprekken waargenomen opvattingen, te beoordelen en in samenhang met elkaar te wegen. Uiteraard heeft de commissie kennis genomen van ervaringen met eerdere visitaties van de provincie Limburg en vier Randstadprovincies en de inhoud van visitatierapporten.

1.3 LEESWIJZER

De hoofdstukken 2 tot en met 4 uit dit rapport geven de *verantwoording* weer van de opzet en uitvoering van de bestuurskrachtmeting:

- Hoofdstuk 2 behandelt het *analysekader* met de normen en criteria voor de bestuurskrachtmeting;
- Hoofdstuk 3 geeft de *methodologische verantwoording* van de uitvoering van de bestuurskrachtmeting;
- Hoofdstuk 4 geeft de verantwoording van de specifieke selectie van de onderzochte provinciale opgaven ('opgavenprofielen').

De *bevindingen* van de visitatiecommissie ten aanzien van de bestuurskracht zijn opgenomen in de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8:

- Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *drie hoofdcriteria* van de bestuurskracht: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie) en democratische legitimiteit en functioneren;
- Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *type opgaven*: wettelijke en provinciespecifieke opgaven;
- Hoofdstuk 7 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *type rollen*: beleidsbepaler, regisseur, stimulator, belangenbehartiger, uitvoerder, toezichthouder en samenwerkingspartner.
- Hoofdstuk 8 bevat een vooruitblik naar de *verwachte toekomstige bestuurskracht*.

In de bijlage van dit rapport is een overzicht opgenomen van de personen die de visitatiecommissie heeft gesproken.

Dit rapport gaat vergezeld van een apart bijlagenrapport. Het bijlagenrapport bevat de weergave van het schriftelijke feitenonderzoek, de zogenoemde factsheets⁴ van de onderzochte opgaven. De bevindingen hierin zijn op eventuele feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de ambtelijke opgavenleiders van de provincie en vervolgens goedgekeurd door het College van Gedeputeerde Staten. Tevens is er een aparte bijlage waarin de geanonimiseerde gespreksverslagen van de bijeenkomsten zijn opgenomen. Deze zijn op feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de gesprekspartners.

⁴ Een beschrijving van de feiten en cijfers met betrekking tot elk van de opgaven, waarbij alle criteria, subcriteria en verklarende factoren uit het analysekader zijn opgenomen

2

ANALYSEKADER: NORMEN EN CRITERIA

2.1 INLEIDING

De bestuurskracht van het provinciebestuur van Zeeland is beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde normen en criteria, vastgelegd in een analysekader. Dit *analysekader* is richtinggevend voor de wijze waarop de bestuurskracht van het provinciebestuur van Zeeland gemeten en onderzocht is.

Het analysekader is ingericht naar:

- *Kwaliteit van de prestaties*, zijnde effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit,
- *Provinciale rollen*,
- *Provinciale opgaven(profiel)* en
- *Toekomstige bestuurskracht*.

Daarmee bestaat de bestuurkrachtmeting uit een oordeel op deze vier onderdelen.

We lichten deze vier onderdelen in het navolgende toe.

2.2 KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

De bestuurkrachtmeting geeft allereerst een beeld van de kwaliteit van de prestaties ten aanzien van de bestuurlijke opgaven waar een provinciebestuur voor staat. Onder kwaliteit wordt verstaan *doeltreffendheid/effectiviteit*, *doelmatigheid/efficiëntie* en *democratische legitimiteit*. Deze drie kwaliteitsaspecten zijn geoperationaliseerd in criteria.

De onderliggende criteria vormen bouwstenen die bijdragen aan doeltreffend, doelmatig en democratische legitiem optreden van provinciebesturen en hun ambtelijke organisaties en kunnen verklarend zijn voor het oordeel op de te meten criteria. Het specifieke kenmerk van de analyse met behulp van deze bouwstenen is dat deze zal leiden tot leer- en verbeterpunten. Daarmee wordt aangesloten bij de beoogde functie van de bestuurkrachtmeting, namelijk het trekken van lessen die tot verbetering van de bestuurskracht kunnen leiden.

Hierna worden per kwaliteitscriterium de te onderzoeken aspecten benoemd en voorzien van een nadere uitwerking. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen aan de hand van deze criteria met bijbehorende vragen en onderliggende criteria gepresenteerd.

2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit

De doeltreffendheid wordt gemeten aan de hand van criterium doelbereiking. Met betrekking tot doelbereiking worden de volgende subvragen beantwoord:

- *Zijn er specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten m.b.t. de opgave?*
- *Worden/zijn alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd (prestatie of output)?*
- *Leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van het provinciebestuur m.b.t. deze opgaven tot het gewenste maatschappelijke effect (outcome)?*
- *In welke mate is/wordt het voorafgestelde doel behaald en is het voorafgestelde kwaliteitsniveau gehaald?*

De onderliggende criteria vormen bouwstenen vormen voor de vraag of het provinciebestuur doeltreffend is op een opgave:

- *Visievorming:* Is de doelstelling tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?
- *Integraliteit:* Zijn de beleidsdoelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere bestuurlijke opgaven?
- *Consistentie:* Is er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisatie of overheden, dat gerelateerd is aan de doelstelling?
- *Slagvaardigheid:* Slaagt het provinciebestuur er in om maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. deze opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgave relevante signalen van derden?
- *Belangenbehartiging:* Probeert het provinciebestuur de beleidsagenda's van andere overheden (die over taken, bevoegdheden en/of middelen beschikken die voor een provinciebestuur relevant zijn, zoals de rijksoverheid of een andere provincie) te monitoren en te beïnvloeden zodat de bestuurlijke opgave van het provinciebestuur zelf beter gerealiseerd wordt?

2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie

Bij efficiëntie of doelmatigheid gaat het om de vraag of het provinciebestuur haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De doelmatigheid van het provinciebestuur op een opgave wordt gemeten aan de hand van de criteria proportionaliteit en adequate organisatie.

De proportionaliteit wordt gemeten aan de hand van de vraag:

- *Is het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) m.b.t. deze opgave in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen?*

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

- *Is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen?*

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

- *Uitvoerbaarheid*: Is vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en wordt de opgave conform de vastgestelde strategie gerealiseerd?

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- Budget: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot deze opgave te realiseren?
 - Instrumenten: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?
 - Capaciteit: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van deze opgave te kunnen realiseren?
 - Tijdigheid: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?
 - Rolkeuze: Welke rol heeft het provinciebestuur in deze opgave (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
 - Voortgangsbewaking: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van deze opgave bepaald?
 - Rechtmatigheid: Zijn de werkprocessen m.b.t. deze opgave dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid m.b.t. deze opgave gewaarborgd kan worden?
- *Lerende organisatie*: Is in de organisatie en het handelen van het provinciebestuur geborgd dat wordt geleerd van eerdere inspanningen?
 - *Organisatorische samenwerking*: Zoeken Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden etc. om het behalen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave te beïnvloeden?

2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren

De hoofdvraag met betrekking tot de kwaliteit van het provinciebestuur in politiek-democratisch opzicht valt uiteen in twee onderdelen: het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit.

Ten aanzien van het democratisch functioneren, ligt de focus op het bestuurlijk proces. De hoofdvraag is:

- *Is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden?*

Bouwstenen voor de beantwoording van deze hoofdvraag zijn de volgende criteria:

- *Besluitvorming*:
 - Zijn het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave voldoende transparant en te volgen voor derden?

- Hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het besluitvormingsproces m.b.t. deze opgave elk vanuit hun eigen rol geacteerd?
- Is er sprake van actieve informatievoorziening vanuit het college, dan wel actieve controlerende activiteit vanuit Provinciale Staten m.b.t. de uitvoering van deze opgave buiten de reguliere P&C- cyclus om?
 - *Integriteit*: Is het provinciebestuur een betrouwbare partner en wordt belangenverstengeling vermeden?
 - *Verantwoording*: Legt het provinciebestuur gedurende de realisatie van deze opgave tussentijds regelmatig verantwoording af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?

Voor het bepalen van de democratische legitimiteit wordt de legitimiteit van het handelen van het provinciebestuur met betrekking tot de gekozen opgaven gemeten. De vraag die centraal staat is:

- *Wordt door het provinciebestuur voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van deze opgave?*

De onderliggende criteria zijn:

- *Draagvlak creëren*: Zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat om waar het om deze opgave gaat zogenaamde maatschappelijke coalities aan te gaan, waardoor bij zowel provincies als bij externen, partners en andere overheden “de neuzen dezelfde kant opstaan”?
- *Actieve consultatie*: Hebben Gedeputeerde Staten inwoners, bedrijven, organisaties etc. voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave actief geconsulteerd en is deze consultatie meegewogen in de afwegingen m.b.t. de vaststelling van de doelstellingen?
- *Kenbaarheid*: Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen het provinciebestuur met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?

2.3 DE PROVINCIALE ROLLEN

Het provinciebestuur vervult verschillende rollen. In de bestuurskrachtmeting is naast de vorengenoemde criteria van effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit, ook elke *provinciale rol* gemeten en beoordeeld. De bevindingen op deze rollen worden in hoofdstuk 7 gepresenteerd.

De rollen die in de bestuurskrachtmeting gehanteerd zijn, betreffen de volgende.

1. *Beleidsbepaler*

In deze rol bepaalt het provinciebestuur wat zij wil bereiken en welke instrumenten zij daarvoor inzet. Het provinciebestuur formuleert randvoorwaarden en geeft richting aan beleidsontwikkeling van andere actoren.

2. *Regisseur*

In deze rol zet het provinciebestuur zich in om via haar netwerk alle relevante partijen aan tafel te krijgen, verbindingen te leggen en coalities te smeden en te activeren om gezamenlijk resultaten te boeken of anderen in staat te stellen resultaten te behalen. Het provinciebestuur opereert als procesregisseur van beleidsvorming en mogelijk ook van de uitvoering.

3. *Stimulator*

In deze rol heeft het provinciebestuur de functie van aanjager door via haar invloed, netwerk en/of financiële middelen iets van de grond proberen te krijgen.

4. *Belangenbehartiger*

Het provinciebestuur heeft toegang tot bepaalde overheidskringen die moeilijk toegankelijk zijn voor particulieren en bedrijven. In de rol van belangenbehartiger kan het provinciebestuur lobbyen voor de regionale belangen, bijvoorbeeld in Den Haag en in Brussel of voor zaken van nationaal belang die in de provincie (g)een plek kunnen vinden. Het provinciebestuur kan deze lobby ook samen met partners voeren.

5. *Uitvoerder*

In deze rol voert het provinciebestuur en haar organisatie zelf taken uit, zelfstandig of in samenwerking met partners, biedt diensten en producten aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden aan en handelt aanvragen en informatieverzoeken af.

6. *Toezichthouder*

Het provinciebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van eigen regelgeving en van afgegeven vergunningen. Ook houdt het provinciebestuur toezicht op andere overheden, zoals gemeenten en waterschap. Indien in de toezichthoudende rol onregelmatigheden blijken, treedt het provinciebestuur handhavend op.

7. *Samenwerkingspartner*

Zeeland heeft een herkenbare schaal waarop veel van de samenwerking in de publieke en semipublieke sector zich afspeelt. Binnen die samenwerking is het provinciebestuur één van de samenwerkingspartners.

In de weg van de wijze van rolinvulling door het provinciebestuur, is het van belang om vast te stellen in hoeverre het provinciebestuur de onderzochte taken ook wettelijk heeft toegewezen gekregen of niet, en of het provinciebestuur ook de beschikking heeft over (wettelijke) bevoegdheden en middelen. Tegen deze achtergrond, kan worden beoordeeld of een rol ook van toepassing is en of de rolinvulling wel of niet bepalend is voor de realisatie van de betreffende opgave. Indien het provinciebestuur beschikt over wettelijke bevoegdheden en middelen ten aanzien van een opgave, kan het provinciebestuur autonoom instrumentarium inzetten om slagvaardig tot resultaat te komen. Beleidskaderstelling, toezicht en handhaving, zijn dergelijke instrumenten. Indien dat niet het geval is, zal het provinciebestuur meer afhankelijk zijn van de inzet van andere organisaties om tot resultaten te komen, zoals medeoverheden die op een

terrein ook over wettelijke geformuleerde (verplichte of optionele) taken, bevoegdheden en middelen kunnen beschikken. Denk maar aan de ruimtelijke ordening waarbij een provinciebestuur alleen niets kan realiseren maar afhankelijk is van andere organisaties die zich in een netwerk bevinden, zoals gemeentebesturen. Die gemeenten kunnen soms blokkademacht mobiliseren. Effectiviteit in rollen als die van regisseur, stimulator en samenwerkingspartner, is in deze context van groot belang. Een provinciebestuur kan in een netwerkcontext van elkaar afhankelijke overheden alleen bijna niets voor elkaar krijgen. Typisch voor een middenbestuur; het woord zegt het al.

Binnen de onderscheiden en bovenstaand beschreven aspecten en rollen heeft de visitatiecommissie oog voor de wijze waarop de drie provinciale gremia (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie) invulling geven aan de specifieke positie die zij elk vervullen en voor complementariteit en loyaliteit.

2.4 PROVINCIALE OPGAVEN

Het is in het kader van een bestuurskrachtmeting ondoenlijk om het gehele functioneren van het provinciebestuur te beschouwen. Er is daarom in de praktijk van provinciaal bestuurskrachtonderzoek voor gekozen om een selectie van provinciale opgaven te maken die illustratief is voor het gehele presteren van de provincie. Gezamenlijk vormen die opgave het opgavenprofiel.

In het opgavenprofiel voor de bestuurskrachtmeting dienen de belangrijkste provinciale beleidsvelden te zijn vertegenwoordigd. De kerntaken van het provinciebestuur zijn vooraf als volgt benoemd:

- ruimtelijke ordening (structuurvisie);
- integrale ruimtelijke projecten;
- aankoop, inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden;
- kaderstelling en toezicht water;
- kaderstelling, toezicht, vergunningverlening, handhaving ten aanzien van milieu;
- beheer en onderhoud provinciale (vaar)wegen;
- regionaal openbaar vervoer (concessieverlening);
- bedrijventerreinen en kantoren (ruimtelijke regionale economie);
- regionaal economisch beleid (innovatie en kenniseconomie);
- jeugdzorg;
- cultuurtaken / cultureel erfgoed (monumentenzorg/archeologie);
- tweedelijns-ondersteuning gemeenten (sociale infrastructuur);
- interbestuurlijk toezicht op gemeenten.

Om de bestuurlijke opgaven van een provinciebestuur voor de bestuurskrachtmeting te selecteren is gebruik gemaakt van *reikwijdtecriteria*. De reikwijdtecriteria zijn richtinggevend voor de bestuurlijke opgaven of beleidsonderwerpen die in de bestuurskrachtmeting aan de orde komen. De essentie is dat de opgaven goed gespreid zijn over beleidsvelden en provinciale rollen (en – impliciet – over externe partners), en dat het om robuuste onderwerpen gaat in termen van maatschappelijk belang en

provinciale financiën. Dit algemene uitgangspunt is nader ingevuld met enkele criteria, die zijn opgenomen in onderstaand kader.

Figuur 2.1 **Reikwijdtekader Bestuurskrachtmeting provincie Zeeland**

De criteria voor het bepalen van het opgavenprofiel zijn geweest:

- Spreiding over wettelijke en autonome/specifiek Zeeuwse opgaven;
- Spreiding over de 8 provinciale thema's;
- Spreiding over de 15 beleidsvelden;
- Spreiding over de 7 provinciale rollen;
- Aanvullende overwegingen, waaronder financieel beslag en mate van maatschappelijke relevantie.
- Het opgavenprofiel bevat opgaven waarin de provincie samenwerkt met haar belangrijkste maatschappelijke partners, zodat de rol van de provincie als samenwerkingspartner aan de orde komt;
- De opgaven in het opgavenprofiel hebben een zodanige looptijd dat het mogelijk is om de bestuurskracht op deze opgaven te bepalen.

De aldus geselecteerde opgaven vormen samen het opgavenprofiel, dat de basis vormt voor de bestuurskrachtmeting. De selectie van opgaven is zodanig bepaald dat het opgavenprofiel een evenwichtige weergave is van het functioneren van het provinciebestuur als geheel. Op basis van de reikwijdtecriteria en het analysekader is een opgavenprofiel samengesteld. Het opgavenprofiel van het provinciebestuur van Zeeland wordt behandeld in hoofdstuk 4.

2.5 TOEKOMSTIGE BESTUURSKRACHT

Naast het terugkijken ("hoe is op de dertien geselecteerde opgaven gepresteerd?"), heeft het provinciebestuur de visitatiecommissie verzocht de toekomstige bestuurskracht te beschouwen. Het onderzoek dient daarmee een doorkijk te maken naar toekomstige provinciale opgaven en de daarvoor benodigde bestuurskracht. Dit is vooral relevant in het licht van de gevoerde (en mogelijk nog te voeren) kerntakendiscussies, verdergaande decentralisatie vanuit het Rijk en de consequenties van bezuinigingen bij het provinciebestuur van Zeeland en de Zeeuwse gemeenten. De aanpak hiervan is als volgt ingevuld:

- De toekomstige bestuurskracht is beschouwd in het licht van drie belangrijke ontwikkelingen voor Zeeland, te weten: klimaatverandering, demografische dynamiek en duurzame energie;
- De verwachte ontwikkelingen zijn op hoofdlijnen beschreven in een factsheet per ontwikkeling;
- In een apart visitatiegesprek is met de belangrijkste partners van het provinciebestuur gesproken over de verwachte toekomstige bestuurskracht van het provinciebestuur van Zeeland, uiteengelegd in effectiviteit, efficiëntie, democratisch functioneren, democratische legitimatie en rolinvulling.

De visitatiecommissie houdt uiteraard rekening met de geografische ligging van het provinciebestuur van Zeeland aan de rand van de grens met België en wenst dus ook aandacht te besteden aan (land)grensoverschrijdende samenwerking. En de commissie heeft ook aandacht besteed aan de rol van Zeeland in de verwerving van Europese gelden langs de EFRO-route, daarbij samen optrekkend met twee andere provincies en een aantal steden (Stimulus).

3

METHODEN VAN ONDERZOEK

3.1 INLEIDING

De bestuurskrachtmeting is opgedeeld in vijf fasen, te weten:

- Fase 1: Vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen
- Fase 2: Feitenverzameling
- Fase 3: Uitvoering feitelijke bestuurskrachtmeting
- Fase 4: Analyse
- Fase 5: Rapportage

Hieronder gaan we op de vijf fasen in.

3.2 FASE 1: VASTSTELLEN UITGANGSPUNTEN, METHODIEK EN OPGAVENPROFIELEN

In de eerste fase zijn de reikwijdtecriteria en het analysekader opgesteld. Vervolgens is het bestuurlijk opgavenprofiel bepaald.

Het opgavenprofiel geeft aan over welke opgaven in het provinciaal beleid de bestuurskrachtmeting zal gaan. De opgavenprofielen zijn tot stand gekomen door twee tussenstappen:

1. In de eerste stap is een complete inventarisatie gemaakt van alle opgaven (zowel wettelijke taken als autonome/specifiek Zeeuwse opgaven) die in de lopende bestuursperiode 2007-2010 aan de orde zijn.
2. In de tweede stap is de inventarisatie aan de hand van de reikwijdtecriteria ingedikt tot een groslijst van 27 opgaven. De selectie van de opgaven in deze groslijst heeft plaatsgevonden op basis van de in de reikwijdtecriteria genoemde aspecten (thema's, beleidsvelden, rollen, financieel beslag, maatschappelijk belang, samenwerkingspartners, looptijd).

Uit de groslijst heeft de visitatiecommissie vervolgens dertien opgaven geselecteerd, te weten zeven wettelijke taken en zes provinciespecifieke opgaven. De Provinciale Staten hebben het opgavenprofiel op voorspraak van Gedeputeerde Staten vastgesteld.

3.3 FASE 2: FEITENVERZAMELING

Per opgave zijn voor alle onderdelen van het analysekader de feitelijke gegevens verzameld en vastgelegd in zogenoemde factsheets. De informatie daarvoor is verkregen van de provinciale ambtelijke organisatie. Daartoe is er per opgave een zogenoemde 'opgavenleider' benoemt. Er zijn twee gesprekken met de provinciale

‘opgavenleiders’⁵ gevoerd. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de opgavenleiders.

In het eerste gesprek is de achtergrond van de bestuurskrachtmeting toegelicht en stond de invulling van de factsheet centraal. Aan opgavenleiders is gevraagd relevante documenten beschikbaar te stellen en het format van de factsheet inhoudelijk te vullen. Vervolgens heeft het secretariaat van de visitatiecommissie de verkregen informatie beoordeeld op compleetheid en waar nodig de hiaten via een eigen studie van de verkregen documenten ingevuld.

In het tweede gesprek met de opgavenleider is het aldus ingevulde factsheet samen doorgenomen en waar nodig op aangeven van de opgavenleider aangevuld en/of aangepast. Tevens is stilgestaan bij de eerste verklaringen voor de effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit van de provincie op de opgave.

De factsheet is na afloop van beide gesprekken teruggelegd naar de opgavenleider ter verificatie. De opgavenleiders hebben de inhoud van de factsheets vervolgens geaccordeerd, waarna deze zijn vastgesteld in het college van Gedeputeerde Staten.

3.4 FASE 3: UITVOERING FEITELIJKE BESTUURSKRACHTMETING

Op basis van de factsheets per opgave is de feitelijke bestuurskrachtmeting zowel inhoudelijk als organisatorisch voorbereid en uitgevoerd. De bestuurskrachtmeting is gebaseerd op analyse van provinciale documenten en beleidsstukken, onderzoeken van derden, brieven van Rijksorganen en gesprekken met betrokkenen van binnen en buiten de organisatie.

De eerste dag werd ingevuld met gesprekken met partners uit het ruimtelijk-fysieke domein en partners uit het economische domein.

De tweede dag werd ingevuld met gesprekken met de partners uit het sociaal-maatschappelijke domein en de partners met betrekking tot de toekomstige bestuurskracht.

De derde dag was er het gesprek met de gemeenten (burgemeesters).

De vierde en laatste dag stond in het teken van de ‘interne gesprekken’: het college van Gedeputeerde Staten, een afvaardiging van Provinciale Staten en het ambtelijke directieteam.

Tussen de visitatiedagen hebben analyses plaatsgevonden, die input leverden voor de volgende gesprekken. Waar nodig, bijvoorbeeld door verhindering op vorengenoemde dagen, zijn aanvullend bilateraal gesprekken gevoerd. Een verantwoording van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

3.5 FASE 4: ANALYSE

Op basis van de feitenverzameling en de visitatiegesprekken zijn analyses uitgevoerd. De kern van de analyses betreft het confronteren van de verkregen schriftelijke en mondelinge informatie met de normen en criteria. Deze analyse heeft in eerste instantie plaatsgevonden op het niveau van de afzonderlijke opgaven. In tweede

⁵ Ambtenaren die door de provincie zijn aangewezen als deskundig op de betreffende opgave.

instantie zijn er ook analyses uitgevoerd met betrekking tot de hoofdcriteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit, de benoemde rollen en de type opgaven.

3.6

FASE 5: RAPPORTAGE

De uitkomsten van de analyse zijn neergelegd in deze rapportage. Dit is op feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de provincie. Aan de rapportage zijn conclusies en aanbevelingen toegevoegd. De visitatiecommissie heeft het rapport opgesteld en vastgesteld.

Uiteraard is ten behoeve van deze analyse door ondersteuners en visitatiecommissie in de verschillende fasen ook enige literatuurstudie verricht.

4

OPGAVENPROFIEL VAN HET PROVINCIEBESTUUR VAN ZEELAND

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het opgavenprofiel gepresenteerd. De selectie van opgaven is zo gekozen, dat de bestuurskrachtmeting een goed beeld geeft van de bestuurskracht van het provinciebestuur als geheel. De bestuurskrachtmeting is geen evaluatie van de geselecteerde opgaven en beleidsterreinen, maar richt zich specifiek op het vermogen van het provinciebestuur om haar opgaven te vervullen.

4.2 SELECTIE VAN OPGAVEN

Het opgavenprofiel van het provinciebestuur van Zeeland bestaat uit dertien opgaven, gerubriceerd naar wettelijke opgaven en provinciespecifieke opgaven, dat wil zeggen (grotendeels) autonoom gekozen opgaven waarvoor dus geen wettelijke taak in een wet is geformuleerd.

Wettelijke opgaven:

<i>Implementatie Kaderrichtlijn Water (KRW)</i>	In het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die gericht is op chemische en ecologische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, is het provinciebestuur als gebiedsregisseur verantwoordelijk voor het bepalen van de kaders: het vaststellen van chemische en ecologische doelen en maatregelen voor water die in het Omgevingsplan en de stroomgebiedbeheersplannen worden opgenomen.
<i>Ecologische Hoofdstructuur (EHS)</i>	Ten behoeve van realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur dient het provinciebestuur gronden te verwerven, in te richten en te beheren.
<i>Vergunningverlening milieuwetgeving</i>	Het provinciebestuur is verantwoordelijk voor een breed scala aan taken op milieugebied: kaderstelling, monitoring, toetsing, toezicht, vergunningverlening en handhaving op het gebied van lucht, geluid, externe veiligheid en bodemsanering. Binnen deze opgave wordt specifiek gekeken naar de <i>vergunningverlening</i> . Daarmee valt bijvoorbeeld de invoering van de wabo/omgevingsloket buiten de scope van het onderzoek.

<i>Handhaving milieuwetgeving</i>	Binnen de opgave milieuwetgeving wordt specifiek gekeken naar de <i>handhaving</i> van milieuwetgeving.
<i>nWro: implementatie nieuwe positie provincie</i>	Vanuit de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening dient het provinciebestuur helderheid en duidelijkheid te geven over het provinciaal ruimtelijk beleid en hoe zij dit wil realiseren. Hierbij wordt meer ruimte gegeven aan gemeentebesturen voor een zelfstandige invulling van de ruimtelijke ordening. Deze nieuwe positionering vergt voorbereiding vanuit de provincie.
<i>Jeugdzorg/integraal jeugdbeleid</i>	Het provinciebestuur is op grond van de Wet op de Jeugdzorg verantwoordelijk voor het regelen en financieren van de toegang tot de jeugdzorg en voldoende goed jeugdzorgaanbod. Bovendien moet het provinciebestuur het jeugdzorgbeleid afstemmen met gemeenten en aanpalende jeugdzorg. Vanuit haar integraal jeugdbeleid wil het provinciebestuur daarenboven dat alle Zeeuwse jongeren kunnen opgroeien in een prettige omgeving. De sterke verbinding tussen jeugdzorg en integraal jeugdbeleid in Zeeland is de aanleiding om de opgave jeugdbeleid mee te nemen. Jeugdbeleid is geen wettelijke opgave voor de provincie.
<i>Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken/Zeeuws Model</i>	Het provinciebestuur is op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor het voeren van beleid betreffende de tweedelijnsfunctie: het ondersteunen van gemeenten bij het waarmaken van hun rol. Het provinciebestuur van Zeeland zet hierbij in op het 'Zeeuwse model': provinciebrede samenwerking tussen provincie en gemeenten, inclusief de koppeling van budgetten, in de backoffice met decentrale frontoffices.

Provinciespecifieke opgaven:

<i>Verbreden toeristisch perspectief Zeeland</i>	Het provinciebestuur van Zeeland acht het van groot belang om een breed draagvlak en een sterke positie betreffende toerisme te behouden en te vergroten. Enerzijds ziet ze goede ontwikkelingen op het terrein van watersport, dagrecreatie en hotels. Anderzijds ziet ze dat er sprake is van stagnatie in de kampeer- en bungalowsector. Het verbreden van het toeristisch perspectief is daarom speerpunt bij diverse ontwikkelingen. Gestreefd wordt naar een integrale verbinding tussen verschillende sectoren.
<i>Instandhouding mbo/hbo/WO en onderzoek in Zeeland</i>	Deze opgave betreft enerzijds het brede onderwijsbeleid van het provinciebestuur van Zeeland en anderzijds een prominent onderdeel van dat beleid, te weten 'Kerend Tij'. Met 'Kerend Tij' wordt gestreefd naar een blijvend aanbod

	van beroepsonderwijs en hoger onderwijs in de provincie. Vanwege de invloed op de Zeeuwse economie, hecht het provinciebestuur grote waarde aan de instandhouding van de huidige onderwijs- en onderzoeksinstituten. Daarnaast wil het provinciebestuur ideeën en initiatieven om nieuwe onderwijs- en onderzoeksinstituten in Zeeland te vestigen, zeker ook vanwege economische motieven, stimuleren en ondersteunen.
<i>Havenontwikkeling</i>	Uit oogpunt van werkgelegenheid en internationale concurrentiekracht hecht het provinciebestuur groot belang aan de ontwikkeling van de Zeeuwse havens Terneuzen en Vlissingen. Vernieuwing van de industriële functie van deze havens is een belangrijk uitgangspunt.
<i>Vergroten waterveiligheid</i>	Om de veiligheid tegen overstromingen te kunnen waarborgen, is versterking van de waterkeringen nodig. De uitvoering hiervan ligt bij het waterschap, ondermeer door de 'zwakke schakels' aan te pakken en de waterkeringen te beoordelen. Het provinciebestuur heeft een toezichthoudende en coördinerende rol. Daarbij streeft het provinciebestuur naar een integrale benadering: hoe kunnen andere functies geïntegreerd worden bij het aanpakken en versterken van waterkeringen?
<i>Verkeersveiligheid</i>	Bovenop haar verantwoordelijkheid voor het provinciale (vaar)wegennet wil het provinciebestuur samen met de andere wegbeheerders zorg dragen voor een zo veilig mogelijke inrichting van het wegennet, waarbij het provinciebestuur niet alleen inzet op infrastructurele maatregelen maar juist ook op andere maatregelen die de verkeersveiligheid vergroten, zoals gedragsbeïnvloeding.
<i>Gevarieerd Culturaanbod</i>	In de provincie Zeeland worden diverse festivals georganiseerd. Ook zijn er verschillende concertzalen, theaters, musea en andere culturele instellingen. Voor een dergelijk aanbod is een sterke en dynamische culturele infrastructuur noodzakelijk. Hierin wordt in samenwerking met de gemeenten en organisaties structureel geïnvesteerd.

4.3

MOTIVERING VAN DE SELECTIE

De selectie van dertien opgaven is tot stand gekomen op basis van het reikwijdtekader. Dit betekent:

Wettelijke opgaven

De visitatiecommissie heeft op het fysieke vlak gekozen om de nWro, de EHS en de Kaderrichtlijn Water op te nemen, omdat dit veelomvattende wettelijke opgaven zijn

voor de provincie, van groot maatschappelijk belang en financieel substantieel (met name de EHS). Met deze opgaven worden de rollen van beleidsbepaler, regisseur en stimulator gedekt.

Jeugdzorg en Steunfunctie Wmo zijn dermate bepalende taken van het provinciebestuur op het sociaal-maatschappelijke vlak, van groot maatschappelijk belang en substantieel van financiële omvang, dat deze in het pakket niet mogen ontbreken.

De vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving betreffen toezichttaken. Op het gebied van milieuwetgeving hebben provincies belangrijke wettelijke taken.

Provinciespecifieke opgaven

De keuze voor de provinciespecifieke opgaven is volgt ingegeven. Twee opgaven die beeldbepalend zijn binnen de sector economie, te weten toeristisch perspectief en havenontwikkeling. Twee opgaven waarmee recht wordt gedaan aan de bijzondere positie van Zeeland in vergelijking met de overige provincies van Nederland: Onderwijsbeleid en instandhouding mbo/hbo/WO en wetenschappelijk onderzoek (Kerend Tij⁶) in Zeeland en een gevarieerd cultuuraanbod. Tot slot is er een keuze gemaakt voor twee autonome opgaven waaraan Gedeputeerde Staten een bijzonder inhoudelijk belang hechten: het vergroten van de waterveiligheid en de verkeersveiligheid.

4.4 TOTSTANDKOMING

Het voorstel van de visitatiecommissie voor het opgavenprofiel is door Gedeputeerde Staten op 15 september 2010 voorgelegd aan de Commissie BFZ van Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben op 1 oktober 2010 het opgavenprofiel akkoord bevonden en als zodanig vastgesteld.

⁶ Kerend Tij is de benaming die doorgaans in Zeeland wordt gebruikt voor deze opgave.

5

BESTUURSKRACHT IN TERMEN VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

5.1 ALGEMEEN

De bestuurskrachtmeting geeft een beeld van de kwaliteit van de prestaties op de opgaven waar het provinciebestuur voor staat. Onder kwaliteit van de prestaties wordt verstaan doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie) en democratische legitimiteit.

De meting heeft plaatsgevonden op basis van de vragen en criteria, zoals benoemd in hoofdstuk 2. De bevindingen worden beschreven aan de hand van de onderzochte opgaven.

5.2 DOELTREFFENDHEID

5.2.1 Antwoorden op de subvragen

Om te komen tot beoordeling van de doeltreffendheid zijn de volgende vier vragen geformuleerd:

- Zijn er specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?
- Worden/zijn alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd (volgde er daadwerkelijk output)?
- Leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van het provinciebestuur tot het gewenste maatschappelijke effect (outcome)?
- Is/wordt het voorafgestelde doel behaald/het voorafgestelde kwaliteitsniveau gehaald?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Doelstellingen

De eerste vraag betreft die naar vastgestelde specifieke en meetbare doelstellingen. Wat betreft de opgaven EHS, Implementatie Kaderrichtlijn Water (KRW), de Jeugdzorg, de Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken, Instandhouding mbo/hbo/WO in Zeeland en het Verbreden van het toeristisch perspectief Zeeland, is sprake van duidelijke en specifiek geformuleerde doelen, die in SMART-termen zijn vastgelegd. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Bovendien zijn er op deze opgaven uitvoeringsplannen die er toe moeten leiden dat de doelstellingen ook daadwerkelijk worden bereikt. Over de uitvoeringsplannen op deze opgaven, is

uitvoerig overlegd met betrokken externe partners. Daarmee is op deze opgaven goed na te gaan of de gestelde doelen ook worden gerealiseerd.

Bij een aantal opgaven ontbreekt het aan specificiteit en/of eenduidige meetbaarheid doelen. Zo is op de opgave Vergunningverlening milieuwetgeving sprake van doelen die zijn geformuleerd in de volgende termen “afhandeling van beschikkingen binnen de wettelijke termijnen” en “het voldoen aan de wet- en regelgeving”. In jaarplannen zijn vervolgens streefpercentages benoemd als het gaat om aantallen vergunningen die binnen de afhandelingstermijnen moeten zijn afgegeven of zijn geactualiseerd als het gaat om verouderde vergunningen.

Ook bij de opgave Handhaving milieuwetgeving is sprake van doelstellingen in algemene termen: ‘bevorderen dat geldende wet- en regelgeving door alle betrokken partijen worden nageleefd’. Per jaar worden vervolgens – op basis van doelbereiking van het voorgaande jaar en de praktijkervaringen – speerpunten en streefaantallen geformuleerd.

Op een klein aantal opgaven blijven de (beleids)doelstellingen abstract of zeer procedureel. Bij de opgave Verkeersveiligheid is de doelstelling ‘nul vermijdbare verkeersslachtoffers’, bij de opgave Gevarieerd cultuuraanbod gaat het onder andere om ‘het voeren van een actief en gericht subsidie- en stimuleringsbeleid’, bij de opgave Havenontwikkeling is de doelstelling ‘de doorontwikkeling van havens en reductie van de indicatoren op milieuthema’s’, bij de opgave Waterveiligheid is de doelstelling ‘het voldoen aan de veiligheidsnorm en minimaliseren van het overstromingsrisico’. De opgave Jeugdbeleid komt in dit onderzoek aan de orde omdat jeugdzorg in Zeeland een onderdeel is van het provinciaal jeugdbeleid. Op deze opgave is het probleem dat allerlei beleidsdoelstellingen zijn benoemd, waarvan de meeste liggen op het terrein van gemeenten. Dit illustreert dat het provinciebestuur zich in een netwerk bevindt en dus afhankelijk is van andere actoren om zaken te realiseren.

Output

De tweede vraag betreft die of alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten ook daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Als het gaat om de EHS, de Jeugdzorg, de steunfunctie Wmo en het Verbreden toeristisch perspectief, is er duidelijk sprake van uitvoering van de geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten. Bij deze opgaven kan worden vastgesteld dat de uitvoering op schema ligt.

Op enkele opgaven, zoals de Implementatie Kaderrichtlijnwater en Vergroten waterveiligheid, is onduidelijk wie nu de primair verantwoordelijke is voor de uitvoeringactiviteiten. Het provinciebestuur heeft bepaalde wettelijke verantwoordelijkheden. Het maakt volgens wetgeving op hoofdlijnen water(schaps)beleid en de waterschapsbesturen en hun organisaties voeren dit uit. Het provinciebestuur heeft tevens een wettelijke toezichtstaak op het waterschap. De onduidelijkheid is ontstaan doordat het provinciebestuur in Zeeland heeft gekozen voor een samenwerkingsrol met het waterschap. Hierin schuilt het gevaar dat het provinciebestuur taken van het waterschap naar zich toe trekt en op zich neemt, in

plaats van de uitvoering aan het waterschap te laten en de toezichthoudende rol nadrukkelijk(er) uit te oefenen. Daar komt bij dat men van waterschapszijde er toe neigt om ook als beleidsinvuller voor het provinciebestuur op te treden. Hetzelfde oordeel treft de implementatie van de nWRO. Ook hier heeft het provinciebestuur gekozen voor samenwerking. Enerzijds heeft men de noodzakelijke stappen ter implementatie van de nWRO uitgevoerd, waardoor de gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor uitvoeringstaken. Anderzijds laat men als provinciebestuur de uitvoering niet los door ook taken te verrichten die (inmiddels) tot de gemeentelijke autonomie behoren.

Op de overige opgaven worden veel plannen gemaakt en vindt veel overleg plaats, maar daadwerkelijke uitvoering lijkt lastig. Door de nadruk op samenwerking met allerlei partijen doet zich de valkuil voor om in een reflex te schieten waarin veel plannen worden geschreven en er een overlegstructuur wordt opgetuigd, waarbij de daadwerkelijke actie enigszins uit het oog wordt verloren.

Outcome

De derde vraag gaat er over of de maatschappelijke effecten worden behaald. Op een aantal opgaven worden de maatschappelijke uitkomsten bereikt die men voor ogen had. Het gaat dan om EHS, de Jeugdzorg en de Steunfunctie Wmo. Als het gaat om de Instandhouding van mbo/hbo en WO in Zeeland, een volkomen autonome taak waarbij het provinciebestuur geen wettelijk voorgeschreven taak en bevoegdheid heeft, is er nog te weinig tijd verstreken om uitkomsten te kunnen optekenen.

Bij de Implementatie kaderrichtlijn water en Handhaving milieuwetgeving, zijn problemen in de uitvoering er debet aan dat de beoogde outcome niet wordt behaald. Bij de Havenontwikkeling wordt de beoogde outcome niet behaald als gevolg van exogene ontwikkelingen, zoals de financiële crisis.

Tegelijkertijd moet de visitatiecommissie ook constateren dat het bij een deel van de opgaven voor het provinciebestuur lastig is om aan te geven tot welke 'outcome' haar handelen nu precies leidt. Begrijpelijk, want het provinciebestuur is middenbestuur die voor veel taken afhankelijk is van andere overheden, met eigen wettelijk bepaalde taken, bevoegdheden en inzet van eigen middelen. Het niet kunnen vaststellen van maatschappelijke effecten is vooral het geval als in de uitvoering dan ook sprake is van samenwerking met andere partijen en als er niet op 'outcome'-niveau wordt gemeten. Dit geldt voor de nWRO, het Vergroten van de waterveiligheid, het Vergroten van de verkeersveiligheid en een Gevarieerd cultuuraanbod.

Doelbereiking

De vierde vraag betreft het oordeel over het doelbereiking. Wordt het beoogde doel ook gehaald, dan wel het voorafgestelde kwaliteitsniveau behaald? Op veel opgaven, zo constateert de commissie, wordt de doelbereiking moeilijk. Het gaat om de Handhaving milieuwetgeving (uitvoering niet op orde), de Implementatie nWRO (sterk gericht op samenwerking), de Havenontwikkeling (te brede doelstellingen; mede afhankelijkheid van de gemeente Vlissingen), de Waterveiligheid (afhankelijkheid van Rijkswaterstaat en het waterschap), de verkeersveiligheid (geen scherpe doelstellingen;

ook afhankelijkheid van gemeenten) en het Verbreden van het cultuuraanbod (geen scherpe doelstellingen).

Daar staat tegenover dat bij de EHS, de Jeugdzorg en de Steunfunctie WMO de gestelde doelen worden bereikt. De commissie constateert op basis van het feitenonderzoek dat dit ook het geval moet kunnen zijn bij de Implementatie Kaderrichtlijn water, het verbreden van het toeristisch perspectief. Dit is een kwestie van meer tijd die nodig is.

Of het provinciebestuur succesvol kan zijn bij de Instandhouding van het mbo/hbo en wo in Zeeland is nog onzeker omdat het provinciebestuur geen wettelijke taken en bevoegdheden heeft op dit onderwijsterrein en er nog te weinig tijd is verstreken om uitkomsten te kunnen optekenen.

5.2.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria, die de bouwstenen vormen voor de vraag of het provinciebestuur doeltreffend is:

- Visievorming: Zijn de doelstellingen tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen provinciale visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?
- Integraliteit: Zijn de provinciale doelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere opgaven?
- Consistentie: Is er bij het vaststellen van het provinciale beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisaties/ overheden, dat gerelateerd is aan de doelstellingen?
- Slagvaardigheid: Slaagt het provinciebestuur er in om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgaven relevante signalen van derden?
- Belangenbehartiging: Volgen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten via monitoring wat op de agenda's van andere voor hen relevante overheden staat en wat dat betekent voor het provinciebestuur, en probeert het provinciebestuur de agenda van relevante andere overheden te beïnvloeden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Visievorming

Een deel van de provinciale doelstellingen wordt bepaald door wettelijke eisen of door leidende afspraken met het Rijk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij wettelijke taken al de EHS en de Jeugdzorg. Bij een andere wettelijke taak, die van de implementatie van de Kaderrichtlijnwater, is door het provinciebestuur gekozen voor een breed visieoverleg met gemeenten en het waterschap. Dat kan ook niet anders in een netwerkcontext van overheden die van elkaar afhankelijk zijn. Een optie om niet te overleggen bestaat immers niet omdat een provinciebestuur niet de bestuurlijke wil aan andere organisaties kan opleggen. Dit is in lijn met de rol die provinciebesturen binnen de implementatie van de KRW op zich hebben genomen.

In het geval van de autonome taken is door het provinciebestuur vaak gekozen voor een breed visietraject met gemeenten en andere partners. Ook hier speelt het netwerkarakter waarin een provinciebestuur zich bevindt een doorslaggevende rol. Dit traject is van toepassing bij de Verbreding van het toeristisch perspectief, de steunfunctie Wmo, de instandhouding van het mbo/hbo en WO en de Havenontwikkeling. Gemeenten en andere partners zijn over deze wijze van visievorming tevreden.

Bijzonder in de visievorming van het provinciebestuur van Zeeland, is de relatie provincie – gemeenten, ook wel het Zeeuwse model genoemd. Hierin trekken het provinciebestuur en de gemeenten als gelijkwaardige partners gezamenlijk op, waarbij afhankelijk van de opgave het provinciebestuur of de gemeenten als trekker (lees regisseur) fungeren.

Bij twee opgaven constateert de visitatiecommissie dat de visievorming onvoldoende is, namelijk bij de vergunningverlening en de handhaving milieuwetgeving. Er bestaan geen eigen meerjarenplannen/-doelstellingen voor vergunningverlening, die als basis dienen voor de jaarplannen. Ook bij handhaving worden per jaar – op basis van doelbereiking van het voorgaande jaar en de ervaringen uit de dagelijkse praktijk – doelstellingen c.q. speerpunten opgesteld.

De visitatiecommissie constateert uit de door haar gehouden gesprekken dat partners en gemeenten een langetermijnvisie op cruciale opgaven voor de toekomst van Zeeland missen. Hierbij worden vooral economische onderwerpen genoemd, zoals de toekomstvisie op de Havenontwikkeling, de toekomstvisie op het toerisme in Zeeland. Gemeenten en partners missen node uitspraken van het provinciebestuur, waar men met de totale provincie naar toe wil in de toekomst en welk handelingsperspectief daar voor nodig is. Vanwege het ontbreken, maakt men zich zorgen over de toekomstige economische basis in Zeeland.

Integraliteit

Als het om integraliteit gaat, doet zich een opmerkelijke tweedeling voor. Het provinciebestuur van Zeeland streeft integraliteit na in haar visievorming. In bijna alle opgaven wordt afgestemd met beleid van gemeenten en andere relevante partijen en worden de samenhangen geschetst met aanpalende provinciale beleidsterreinen en/of opgaven. In een aantal gevallen is de integraliteit ook geborgd in bestuurlijke overlegstructuren, zoals het College voor Zorg en Welzijn en het TOZ-overleg (op het terrein van het toerisme).

Integraliteit is minder ontwikkeld als het gaat om de wateropgaven en de havenontwikkeling. Partners wijzen er de visitatiecommissie op dat er veel overlap bestaat tussen het waterbeleid van het provinciebestuur en dat van het waterschap en de gemeenten. Er wordt hier dubbel werk verricht. Het beleid zou aan integraliteit kunnen winnen als tot betere afbakening zou kunnen worden gekomen.

Ook bij de Havenontwikkeling signaleert de commissie kritiek: er wordt, aldus de partners, door het provinciebestuur wel deelgenomen aan het Rijn-Delta-Schelde-overleg, maar vooral volgend op wat anderen inbrengen.

In de uitvoering van beleid daarentegen, wijzen partners en gemeenten er de visitatiecommissie op, dat zich vaak een gebrek aan integraliteit voordoet. Met name op de fysiek-ruimtelijke en economische opgaven doet zich dit voor. Veel gesprekspartners van de visitatiecommissie wijzen er hierbij op dat dit samenhangt met het verouderde sectorenmodel van de provinciale ambtelijke organisatie. Zoals een partner het uitdrukte: *'er is sprake van waterdichte schotten tussen de directies'*. In nota's geformuleerd integraal beleid, verdwijnt in de uitvoering vervolgens in stukjes weer in de aparte sectorale kokers. In de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gehouden met Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wordt deze constatering bevestigd. Men spreekt van 'tunneldenken' (volgens Provinciale Staten) en een gemis aan integrale projectleiders (volgens Gedeputeerde Staten).

Consistentie

Met name op ruimtelijke opgaven, zoals de Implementatie van de Kaderrichtlijn Water, de EHS en de nWRO, wordt consistentie in beleid nagestreefd. Tussen de Implementatie KRW en EHS is sprake van een koppeling tussen de Kaderrichtlijn en de Natte ecologische hoofdstructuur. De nWRO sluit naadloos aan bij het collegeprogramma. Bij de autonome opgaven als de Verbreding van toeristisch perspectief, de instandhouding van mbo, hbo en wo en de Havenontwikkeling, vormt het Provinciaal Economisch-Sociaal Beleidsplan (PSEB) voor de verbinding tussen de genoemde opgaven. In de overige opgaven, zoals vergunningverlening en handhaving milieu, de Jeugdzorg en verbreding van het Cultuuraanbod, wordt vooral voortgeborduurd op doelstellingen uit voorgaande jaren en de vigerende wet- en regelgeving.

Slagvaardigheid

Bij slagvaardigheid gaat het er om of het provinciebestuur er in slaagt maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Op een aantal opgaven is die slagvaardigheid aanwezig, doordat er mechanismen zijn die er voor zorgen dat beleid direct naar aanleiding van actuele ontwikkelingen, indien nodig, kunnen worden bijgesteld. Dit gebeurt bij de KRW, de EHS, de vergunningverlening milieuwetgeving, de steunfunctie Wmo en Verkeersveiligheid. Op sommige opgaven vinden aanpassingen voornamelijk plaats via de jaarlijkse begrotingscyclus, zoals bij milieuhandhaving, de nWRO, de jeugdzorg, de verbreding van het toeristisch perspectief en de vergroting van het cultuuraanbod.

De visitatiecommissie constateert dat er een groot gebrek aan slagvaardigheid is op een belangrijk economisch, maar ook heikel politiek dossier: de Havenontwikkeling en de daarmee samenhangende containerisatie (WCT). Partners en gemeenten klagen over het niet maken van keuzes tussen economie en natuur, het niet ingaan op mondiale ontwikkelingen in de haven- en transportsector, het niet overleggen en waar nodig vormen van strategische allianties met Rotterdam en Antwerpen. Provinciale Staten spreken van een *'zich al jaren voortslepend dossier'*.

Belangenbehartiging

Belangenbehartiging is in Zeeland vooral een zaak van sturing op beleid en doelen van organisaties binnen de eigen provincie, zoals het waterschap, de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties. Het provinciebestuur doet te weinig om invloed uit te oefenen op het beleid van andere organisaties en politieke organen buiten de provincie ten einde belangrijke eigen doelstellingen te realiseren. Weliswaar is er nu een lobbyist aangesteld in Den Haag, maar partners en gemeenten wijzen de visitatiecommissie er op dat het belangrijk is dat provinciebestuur en partners zich ook gezamenlijk laten zien in Den Haag en Brussel. Met enige jaloezie wordt gekeken naar andere provincies, die dat wel voor elkaar krijgen en met veel persaandacht 'acte de presence' geven in Den Haag of Brussel. De uitspraak '*we worden het in Zeeland al niet met elkaar eens over een datum*', is hierbij typerend.

Enkele gesprekspartners wezen de visitatiecommissie er op dat een succesvolle belangenbehartiging in Den Haag ook duidelijke keuzes vereist. Het provinciebestuur doet dat vaak niet en wil eigenlijk te vaak de 'kool en de geit' sparen; soms remmen gemeentebesturen ook. Dat werkt in Den Haag heel slecht als het om toedeling van middelen gaat, temeer als andere provinciebesturen wel gezamenlijk met hun partners hun duidelijke keuzes met overtuiging in Den Haag voor het voetlicht brengen. Het gaat vooral mis in de lobby op economische en ruimtelijke vraagstukken. Op de opgave toerisme wordt het gebrek aan belangenbehartiging in Brussel als een van de belangrijke problemen genoemd.

Desalniettemin heeft het provinciebestuur in de afgelopen periode wel een aansprekend (agenderings)succes weten te boeken. In de opgave Instandhouding mbo, hbo en WO, heeft het provinciebestuur samen met de onderwijsorganisaties het rapport 'Kerend Tij' opgesteld en succesvol onder de aandacht weten te brengen van de minister van OCW. In dit rapport heeft het provinciebestuur, samen met de andere belanghebbenden, de Zeeuwse knelpunten in het onderwijs en de economie als gevolg van de bevolkingsdynamiek met succes op de agenda van OCW kunnen krijgen. De verantwoordelijke gedeputeerde is zelf gaan pleiten in Den Haag voor steun aan Zeeland. De minister heeft geld beschikbaar gesteld voor de financiering van een Onderwijsautoriteit Zeeland (OAZ) die de knelpunten – zo mogelijk - gaat aanpakken met andere organisaties. De OAZ is overigens een buitenwettelijk fenomeen dat het moet hebben van interactie, verbinding en pogingen om commitment te organiseren tussen organisaties die op zich autonoom ten opzichte van de OAZ staan (en dus niet in een hiërarchische relatie).

Samen optrekken met in dit geval de onderwijsinstellingen, gezamenlijk naar Den Haag gaan en volop focus geven aan een expliciet en duidelijk omschreven urgent doel, heeft vooralsnog geloond.

5.2.3 Oordeel doeltreffendheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat het provinciebestuur op een groot aantal opgaven haar ambities heeft vertaald in specifieke en meetbare doelstellingen, en deze doelen ook realiseert. Het gaat dan om de opgaven EHS, Implementatie KRW, de Jeugdzorg, de Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken, Instandhouding mbo/hbo/WO

in Zeeland en het Verbreden van het toeristisch perspectief Zeeland. Het provinciebestuur weet goed wat het wil bereiken, neemt daartoe de juiste maatregelen en komt ook daadwerkelijk tot de beoogde maatschappelijke resultaten (al is het afwachten wat het onderwijs betreft).

Op een aantal opgaven stukt de doeltreffendheid echter. Dit doet zich vooral voor op de economische en ruimtelijke opgaven. Vanuit integrale visies, verzandt de uitvoering in de sectorgebonden uitvoering. Enig tekort aan samenwerking binnen de provinciale ambtelijke organisatie tussen de drie sectorale directies wordt hierbij vaak genoemd door gemeenten en partners van de provincie. Zij ervaren hier de last van. Op een economisch belangrijk dossier als de Havenontwikkeling, is sprake van een zich al jaren slepend dossier. Een belangrijk kernpunt hierbij is dat het ontbreekt aan een duidelijke toekomstvisie op de economische positie van Zeeland en de daarmee samenhangende ruimtelijke keuzes. Het gaat hierbij om de spanning tussen economie en natuur, die politiek sterk voelbaar is maar niet expliciet wordt gemaakt. Het gaat om vraagstukken als het wel of niet meegaan in de schaalvergroting die zich in de toeristische sector voordoet, de toekomstige gewenste positie van de havens en het industrieel complex. Partners wijzen op het gevaar dat bij het niet maken van keuzes door de provincie, bedrijven autonoom hun eigen weg zullen volgen, mogelijk buiten de provincie. Het ontbreken van een duidelijk beeld waar het in de toekomst met Zeeland naar toe moet, breekt ook op in de belangenbehartiging in Den Haag en Brussel. Temeer omdat provinciebestuur, gemeenten en partners, maar moeilijk gezamenlijk bijeen zijn te brengen voor strategisch lobbybezoek aan Den Haag.

5.3 DOELMATIGHEID

5.3.1 Antwoorden op de subvragen

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of het provinciebestuur haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De doelmatigheid van het provinciebestuur op een opgave wordt gemeten aan de hand van de criteria proportionaliteit en adequate organisatie.

De proportionaliteit wordt gemeten aan de hand van de vraag:

- Is het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen?

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

- Is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Proportionaliteit

De vraag of het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans is met het te verwachte maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen

is lastig exact te beantwoorden. De visitatiecommissie heeft vooral gekeken naar de beschikbaarheid van financiële middelen.

Wanneer we kijken naar proportionaliteit van de totale inspanning op de opgaven dan is die op met name de wettelijke taken vergelijkbaar met andere provincies. Uitzonderingen vormen de nWRO en de steunfunctie Wmo.

Bij de nWRO zet het provinciebestuur tussen de 22 en 26 miljoen euro aan extra provinciale middelen in en trekt het provinciebestuur zestien gebiedsprojecten zelf. Terwijl de nWRO juist is ingezet om verantwoordelijkheden bij gemeenten te leggen. Gemeenten ervaren hiervan de gevolgen: zij geven aan dat de provincie ook opereert op het gemeentelijk domein en soms ook in de uitvoering parallel zaken uitvoert die des gemeenten zijn.

In mindere mate geldt dit ook voor de Wmo. De provincie heeft jaarlijks 450.000 euro voor de steunfunctie begroot en daarnaast drie miljoen euro voor vijf maatschappelijke demonstratieprojecten, in het kader van het Zeeuws model. Dit terwijl gemeenten voor de invoering van de Wmo van het Rijk zelf middelen ontvingen en de samenwerking middelen zou moeten besparen in de uitvoering.

Bij de autonome opgaven is eerder sprake van politiek afgedekte disproportionaliteit. Op verkeersveiligheid is het budget bijna vijf miljoen euro, maar nog steeds ontoereikend om aan alle aanvragen tegemoet te komen. Voor een gevarieerd cultuuraanbod is in de collegeperiode 25 miljoen euro beschikbaar, wat neerkomt op 65 euro per inwoner. Dit bedrag per inwoner is fors hoger dan in andere provincies. Hierin zit zowel circa 19,5 miljoen euro subsidies voor een aantal grote 'dragende' instellingen als de Zeeuwse Bibliotheek en Omroep Zeeland, alsook circa zeven miljoen euro voor allerlei vormen van cultuurbeleid (zoals museumbeleid, mediabeleid, kunstenbeleid, industrieel erfgoedbeleid, et cetera) en podiakunsten, festivals en algemeen cultuursubsidieprogramma's. Op een aantal opgaven is niet duidelijk welke inspanning het provinciebestuur precies levert, omdat geen afzonderlijk budget wordt gehanteerd en de uitvoering is geïntegreerd met andere opgaven. Dit geldt vooral bij Havenontwikkeling en Waterveiligheid.

Uniek is ook de Bibliotheek Zeeland. Hieronder vallen de provinciale serviceorganisatie en de Wetenschappelijke Bibliotheek Zeeland. Het onderdeel 'openbare bibliotheek' wordt gesubsidieerd door de gemeente Middelburg, maar de grenzen tussen de instellingsonderdelen zijn diffuus.

Op andere autonome opgaven kan worden gesteld dat het provinciebestuur 'lean and mean' opereert. Dit geldt met name voor de Instandhouding mbo, hbo en WO en de verbreding van het toeristisch perspectief.

Adequate organisatie

De ambtelijke organisatie is op de schaal van Zeeland naar verhouding groot. In totaliteit gaat het om 700 fte, die wordt bezet door circa 800 medewerkers. In de afgelopen jaren is de organisatie ieder jaar nog steeds gegroeid.

Volgens een benchmarkonderzoek dat in opdracht van het IPO is uitgevoerd⁷, heeft de provincie Zeeland een formatie die relatief gezien 55% boven het gemiddelde van de provincie grootteklasse ligt. Zeeland heeft dus een relatief grote ambtelijke organisatie in verhouding met andere, vergelijkbare provincies. De afwijking is met name zichtbaar op de hoofdtaken Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (+148%), Openbare Orde en Veiligheid (+100%) en Waterhuishouding (+67%). De provincie voert voor deze relatief grote omvang aan dat dit zijn oorzaak vindt in het streven van de provincie om met name de gemeenten van Zeeland te ondersteunen en te faciliteren, bij gebrek aan een echte grote centrumgemeente binnen de provincie. De commissie is zich bewust van deze rol die de provincie op zich heeft genomen en ziet daarvan ook de resultaten. Er kleven echter ook nadelen aan. Gemeenten zullen op deze wijze moeilijker tot een eigen positionering en eigen rolinvulling komen.

Het valt de commissie verder op dat de omvang van de provinciale organisatie over een langere periode wezenlijk onveranderd is gebleven. Dit is te meer opvallend omdat in de afgelopen jaren overheveling van taken naar gemeenten heeft plaatsgevonden, zoals op het terrein van de ruimtelijke ordening (nWro). Hierbij is in Zeeland geen sprake geweest van overheveling van ambtenaren. In dit licht bezien vindt de commissie vooral de afwijking in de benchmark ten aanzien van de Ruimtelijke Ordening opvallend. Temeer omdat juist op de ruimtelijke dossiers gemeenten en het waterschap ervaren dat er zaken worden gedaan door het provinciebestuur die naar hun idee tot het domein van gemeenten of waterschap behoren.

In de visitatiegesprekken is door externe partners aangegeven dat dit punt zich voordoet op de thema's water (bijvoorbeeld de nota waterkeringen die periodiek door de provincie wordt opgesteld), veiligheid (bijvoorbeeld de aanwijzing voor vuurwerkpreventie/overlast rondom Oud & Nieuw) en milieu (geen specifieke voorbeelden genoemd). Daarnaast wordt gewezen op de rol van de provincie binnen ruimtelijke projecten. Niet alleen fungeert de provincie als trekker van zestien gebiedsprojecten, maar ook treedt de provincie naar ervaring van gemeenten op momenten te veel in hun RO-domein. Genoemde voorbeelden zijn de uitbreidingslocatie van een kampeerondernemer, waar de provincie buiten de gemeente om haar eigen plan op had ontwikkeld en dialogen die de provincie is aangegaan met lokale ondernemers over specifieke projecten, nadat de betreffende gemeente dit al gedaan heeft.

Inmiddels is in 2010 een besluit genomen de ambtelijke organisatie af te slanken met 47,5 fte, die in een periode tot en met 2016 haar beslag moet krijgen via natuurlijk verloop.

⁷ Berenschot, Vergelijkend onderzoek ambtelijk apparaat provincies, 2010

Zeeland is goedkoper als het gaat om de overhead. De totale generieke overheadkosten per fte liggen in Zeeland 8% onder het gemiddelde van de eerder genoemde benchmark.

Een andere bevinding betreft het traditionele driesectorenmodel dat in Zeeland al lang bijna ongewijzigd functioneert. Gesprekspartners van de visitatiecommissie, zowel van gemeenten, bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties, benoemden in alle gehouden gesprekken op indringende wijze de gevolgen hiervan, namelijk het hier en daar aan het daglicht komende gebrek aan integraal werken in de uitvoering van beleid. Er zit een positieve kant aan, op het eerste gezicht. De ambtelijke organisatie kent veel ervaren sectorspecialisten. Maar die kunnen maar moeizaam uit hun specialisme komen in de noodzakelijke samenwerking met collega's van andere afdelingen. Ook ontbreekt het de organisatie aan integraal projectmanagement, met positieve uitzondering van de afdeling Gebiedsontwikkeling. Deze bevindingen doen zich vooral voor op de ruimtelijke en economische beleidsvelden, waar zich veel samenhangen voordoen in dossiers. Sommige partners, zoals gemeenten, benadrukken dat ze hier echt last van ondervinden in hun eigen functioneren.

De visitatiecommissie vindt het opvallend dat zowel in Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten deze bevindingen worden herkend maar tegelijkertijd (nog) geen aanleiding hebben gegeven om hier iets aan te doen. Een gevolg van de grote deskundigheid is dat het beeld ontstaat dat ambtenaren het op sommige punten voor het zeggen zouden hebben. In het gesprek met vertegenwoordigers van Provinciale Staten werd naar voren gebracht dat men aan de hand van de auteur van beleidsstukken, vaak op voorhand al weet welke opvattingen het stuk naar voren zal brengen. Sommige externe gesprekspartners wijzen in het verlengde hiervan op eigen opvattingen van ambtenaren, die het politieke primaat soms hinderen. De visitatiecommissie heeft dit laatste aspect niet kunnen achterhalen, maar vindt het zorgelijk dat zowel partners als Provinciale Staten dit type van signalen afgeven.

5.3.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

Uitvoerbaarheid: Is vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en worden de opgaven conform de vastgestelde strategie gerealiseerd?

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- Budget: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot de opgaven te realiseren?
- Instrumenten: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?
- Capaciteit: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van de opgaven te kunnen realiseren?
- Tijdigheid: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?

- Rolkeuze: Welke rol heeft het provinciebestuur in de opgaven (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
- Voortgangsbewaking: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van de opgaven bepaald?
- Rechtmatigheid: Zijn de werkprocessen dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid gewaarborgd kan worden?

Lerende organisatie: Is in de organisatie en het handelen van het provinciebestuur geborgd dat wordt geleerd van eerdere inspanningen?

Organisatorische samenwerking: Zoeken Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden et cetera om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Uitvoerbaarheid

Als het gaat om het eerste criterium - de uitvoerbaarheid - dan gaat het er om of er door het provinciebestuur vooraf een uitvoeringsstrategie is bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. In algemene zin constateert de visitatiecommissie dat de uitvoering bij de meeste opgaven op schema ligt. Dit geldt voor de EHS, de implementatie van de nWRO, de jeugdzorg, de steunfunctie Wmo, een gevarieerd cultuuraanbod, het toeristisch perspectief en de verkeersveiligheid. Er wordt een breed instrumentarium ingezet, met een behoorlijk budget, en in samenwerking met partners. De uitvoering wordt gemonitord en de rechtmatigheid is gewaarborgd. Op een aantal opgaven is vertraging ontstaan. Bij de KRW heeft de fusie tussen twee waterschappen en de economische crisis tot vertraging geleid. Bij de Havenontwikkeling is sprake van een slepend politiek proces, zeker in combinatie met de aanleg van wel of niet een containerterminal (WTC).

De opgaven vergunningverlening en handhaving kennen een aantal zorgpunten. Ondanks de ISO-certificering is er binnen de ambtelijke organisatie zelf onduidelijkheid over resultaten, is er zorg over het vasthouden van voldoende gespecialiseerde kennis en is het de vraag of voldoende doelen worden bereikt. Zo daalt het aantal slechte 'nalevers' nauwelijks.

Budget

Voor de meeste opgaven heeft het provinciebestuur voldoende budget. Dat geldt met name voor de wettelijke taken. Zoals eerder opgemerkt, is er op sommige opgaven eerder sprake van disproportioneel veel beschikbaar budget. Alleen op de opgave verkeersveiligheid wordt melding gemaakt van het feit dat projecten wegens onvoldoende middelen niet doorgaan. Gezien de weinig concrete doelstelling op deze opgave, is het naar de opvatting van de visitatiecommissie de vraag of het aanbod van geld hier niet een eigen autonome vraag heeft opgeroepen.

Capaciteit

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, wordt er door het provinciaal bestuur op geen enkele opgave melding gemaakt van gebrek aan (kwantitatieve) personeelscapaciteit. Eerder heeft de commissie al geconstateerd dat bij bepaalde opgaven sprake is van overcapaciteit. Naar de mening van de visitatiecommissie is de ambtelijke organisatie groter dan daadwerkelijk nodig is.

Wel doen zich soms kwalitatieve problemen voor. Op het terrein van vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, wordt door het provinciebestuur zelf gemeld dat het moeilijk is om voldoende inhoudelijke deskundigheid te behouden. Ook op het vlak van integraal projectmanagement is het provinciebestuur van mening dat zich hier een gebrek aan goede krachten manifesteert (dit raakt grote delen van de organisatie omdat integraal projectmanagement weinig wordt toegepast).

Rolkeuze

Als het gaat om de rolkeuze, constateert de visitatiecommissie in algemene zin twee belangrijke zaken.

In de eerste plaats kiest het provinciebestuur bijna van nature de rol van samenwerkingspartner. Dit heeft te maken met het feit dat het provinciebestuur voor tal van zaken afhankelijk is van gemeenten die eigen taken en bevoegdheden hebben en middelen inzetten waardoor het provinciebestuur dus niet alleen aan de knoppen zit en doorzettingsmacht heeft. Ze heeft bij afhankelijkheid anderen nodig omdat hiërarchie in een netwerk niet bestaat, zeker niet op voorhand. Daarnaast heeft het te maken met de kleine schaal van de provincie en de relatief kleine omvang van de dertien gemeenten. Het zogenoemde 'Zeeuwse model' is daar een belangrijke exponent van. Dit werkt goed, met name in het zorg- en welzijnsdomein, en wordt gewaardeerd door de gemeenten.

In de tweede plaats leidt deze rolkeuze tot belemmeringen in de slagvaardigheid van uitoefening van een aantal andere rollen. Zoals die van toezichthouder, en belangenbehartiger. Op het terrein van de handhaving milieuwetgeving lijkt het provinciebestuur te lang te doen over de opvolging van inspectiebevindingen door vervolgacties in de handhaving. Iets wat eerder in 2006 ook door de VROM-Inspectie in haar auditrapport werd aangeduid als verbeterpunt. Er wordt niet tijdig een duidelijke grens getrokken als dat nodig is. Tot de kenmerken van een adequate handavingsaanpak behoort het 'stevig' benaderen (aanspreken) van zogenaamde 'slechte nalevers'. Op dit punt blijft men achterlopen op de zelf gestelde doelen. Al deze bevindingen wijzen er op dat er meer snelheid is vereist in het uitvoeren van opvolgende acties na inspecties.

Ook in de verhouding tot het waterschap, is niet altijd duidelijk wanneer samenwerking in de beleidsformulering en uitvoering ophoudt en toezicht op uitvoering door het waterschap start.

Hiervoor heeft de commissie al geconstateerd dat het provinciebestuur de rol van belangenbehartiger *buiten* de provincie vaker en dwingender op zich zou kunnen nemen.

Voortgangsbewaking

Het provinciebestuur heeft de voortgangsbewaking redelijk goed op orde. Op de meeste opgaven fungeert een monitorsysteem waarmee de voortgang wordt bewaakt. Dit geldt uiteraard voor die wettelijke taken waar voortgangsbewaking een vereiste is. Op de autonome taken zien we een goed ontwikkelde voortgangsbewaking bij het toeristisch perspectief. Dit betreft veel uitvoeringsprojecten, waarover verantwoording moet worden afgelegd. Bij de overige autonome opgaven is de voortgangsbewaking om verschillende redenen minder goed ontwikkeld. Bij de Instandhouding mbo, hbo en wo c.q. 'Kerend Tij' moet die nog worden ontwikkeld (wat niet makkelijk is omdat het provinciebestuur geen wettelijke taak en bevoegdheid heeft op dit vlak), bij de Waterveiligheid ligt de voortgangsbewaking bij het (uitvoerende) waterschap zelf en bij een gevarieerd Culturaanbod is van voortgangsbewaking met name sprake bij culturele evenementen (die echter slechts een klein deel van het beleid en het budget uitmaken). De diepgang en gedetailleerdheid ervan past naar het oordeel van de visitatiecommissie niet bij de inhoud van de projecten.

Lerende organisatie

Leren provinciebestuur en organisatie structureel van ervaringen met eerder beleid? Naar de bevindingen van de visitatiecommissie is op dit punt sprake van meerdere gezichten. In sommige terreinen (opgaven) worden goede resultaten geboekt, waarbij telkens wordt voortgebouwd op de praktijkervaringen, voortgangsbewaking en monitorgegevens. Vooral op de wettelijke taken is hiervan sprake, zoals bij de KRW, de EHS, de Jeugdzorg, de steunfunctie Wmo. Daarnaast zijn er echter ook opgaven waar het lijkt of er niets wordt geleerd. De Havenontwikkeling is een beleidscontroverse die onderhevig aan een voortslepend proces. Zowel de ambtelijke organisatie, maar ook Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten houden elkaar in de klem.

In de integraliteit van werken in de uitvoering van beleid is ondanks goede bedoelingen de afgelopen jaren weinig veranderd. Van de dominantie van de traditionele indeling van de sectoren in de ambtelijke organisatie wordt blijkbaar weinig geleerd. Partners en gemeenten klagen er al langer over, de ambtelijke top constateert hier en daar verkokering, Gedeputeerde Staten zelf constateren gebrek aan integraal projectmanagement en Provinciale Staten signaleren 'sectordenken' in de ambtelijke organisatie, maar er is tot op heden weinig zicht op veranderingen, ook omdat Gedeputeerde Staten zelf niet echt aandringen op verandering of keuzen maken. Het onderwerp is inmiddels wel bij de ambtelijke top bekend en bij Gedeputeerde Staten geagendeerd.

Sommige gesprekspartners van de visitatiecommissie vragen zich hardop af wat de toekomstbestendigheid is van de ambtelijke organisatie. In vergelijking met de organisatiemodellen van andere provincies, is er in veel andere provincies al eerder gereorganiseerd en toegewerkt naar modellen waarin de integraliteit van werken en

gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ambtelijke top zijn ingevoerd. De visitatiecommissie wijst er nadrukkelijk op dat integraliteit nastreven niet alleen een zaak is van structuren maar zeker ook van houding en werkwijzen. Projectmanagement kan integraliteit bevorderen als de ambtelijke en/of bestuurlijke leiding van projecten op integraliteit gerichte krachtige sturing geeft.

Organisatorische samenwerking

Aan de orde is in hoeverre Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking zoeken met externen, partners en andere overheden, bij voorbeeld om nieuwe projecten te realiseren voor de toekomst van Zeeland van belang zijn of bij voorzieningen handig te profiteren van elkaars nabijheid.

De wijze waarop het provinciebestuur binnen de onderzochte opgaven samenwerkt met partners, is één van haar sterke punten. Samenwerking is zeker logisch als overheidsorganisaties qua wettelijke taak, bevoegdheden en eventueel ook middelen van elkaar afhankelijk zijn. Meer dan in andere provincies zien we dat het provinciebestuur intensief samenwerkt met gemeenten, het waterschap, RWS, andere uitvoerders en maatschappelijke organisaties. Afspraken worden vaak vastgelegd in bestuursakkoorden (KRW), prestatieovereenkomsten (EHS, cultuuraanbod) en andere afspraken (steunfunctie Wmo). De contacten met partners zijn vaak intensief, zoals bij de nWRO, de jeugdzorg, de steunfunctie Wmo, toeristisch perspectief en de havenontwikkeling.

De visitatiecommissie ziet wel op een keerzijde van deze intensieve samenwerking, namelijk dat samenwerken doel op zich dreigt te worden of zelfs al is geworden waar dat minder noodzakelijk is of lijkt. Partners en gemeenten vinden dat ze soms worden 'doodgeknuffeld': over veel zaken mag iedereen aanschuiven en meepraten, of ze er nu wel of niet over gaan. Een provinciebestuur dat meer echte keuzes maakt op heikle dossiers (bijvoorbeeld de relatie economie en natuur) en stelling neemt in belangrijke vraagstukken voor de toekomst (zoals de ontwikkeling van de havens, van het toerisme, de lokalisering van belangrijke voorzieningen als ziekenhuizen, en dergelijke) wordt door de gemeenten en veel partners node gemist en zou als verademing worden verwelkomd. Iemand moet kiezen als niemand kiest, en dat is het provinciebestuur volgens velen die de visitatiecommissie heeft gesproken.

De visitatiecommissie constateert dat de contacten met de naburige provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant goed zijn. Op afzonderlijke dossiers zijn er tussen individuele gedeputeerden van de provincies de nodige contacten en afstemmingsoverleggen over actuele zaken. In georganiseerd verband zijn er eveneens goede voorbeelden van samenwerking tussen Zeeland en omliggende provinciebesturen. Over de samenwerking in de Zuidwestelijke Delta is men allen zeer te spreken. Ook in het kader van 'Pieken in de Delta', het waterdossier en het Operationeel Programma Zuid-Nederland wordt er goed samengewerkt. Veelal liggen hier extern geagendeerde programma's aan ten grondslag.

De visitatiecommissie constateert wel dat er door het provinciebestuur weinig proactief samenwerking met de naburige provinciebesturen wordt gezocht, om op een aantal voor Zeeland belangrijke strategische dossiers samen te werken in visievorming en politieke agendering en daarmee op initiatief van Zeeland gezamenlijk op te trekken naar derden zoals het Rijk.

Wat de landsgrensoverschrijdende samenwerking betreft, constateert de provincie dat sprake is van periodieke en gestructureerde contacten met het bestuur van de Vlaamse provincies Oost- en West-Vlaanderen. De bestuurlijke contacten kenmerken zich door openheid en gerichte bespreking van praktische zaken. Er wordt bijvoorbeeld in de uitvoering van gezamenlijke Europese programma's (Interreg), samengewerkt in projecten ten aanzien van de havenontwikkeling, biomassa en technologie. Er zijn grensoverschrijdende uitwisselingsverbanden op terreinen als de zorg en mobiliteit. Ook neemt het provinciebestuur deel aan geformaliseerde verbanden, zoals de Rijn-Delta-Schelde-overleg. De contacten en de samenwerking hebben alleen betrekking op onderwerpen die binnen de eigen bevoegdheden van de provincies vallen. De visitatiecommissie signaleert dat het provinciebestuur Zeeland te weinig proactief leiding geeft aan de ontwikkeling van een grensoverschrijdende gezamenlijke toekomstvisie op voor Zeeland belangrijke onderwerpen als de positie van de havens, de industrie en voorzieningen als zorg en onderwijs. De grensoverschrijdende contacten gaan vooral over actuele, dagelijkse vraagstukken. De visitatiecommissie vindt dat een gemiste kans. De visitatiecommissie wijst erop dat de vorige Commissaris van de Koningin van Zeeland door het kabinet-Balkenende IV op basis van een advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en na brede discussie over grensoverschrijdende samenwerking onder leiding van voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken Ter Horst met gemeenten en provinciebesturen als zogenaamde grensmakelaar is aangesteld. Deze door het Rijk aangestelde grensmakelaar met een interbestuurlijke rol zou als een ambassadeur met voelsprietten kunnen optreden en kunnen signaleren of agenderen.

5.3.3 Oordeel doelmatigheid

Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of het provinciebestuur haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat bij de interne doelmatigheid vraagtekens te plaatsen zijn. De argumenten hiervoor zijn als volgt:

- Er zijn naar verhouding veel financiële middelen beschikbaar, met name voor autonome opgaven;
- Er is een grote ambtelijke organisatie, met in vergelijking met andere provincies veel ambtenaren, die in de uitvoering van beleid maar moeilijk los komen van het sectoraal werken;
- De grote organisatie wordt niet gerechtvaardigd doordat Provinciale Staten (gelijk de Tweede Kamer) regelmatig initiatiefvoorstellen ontwikkelen en daarvoor ambtelijke hulp inroepen. Provinciale Staten vinden zelf dat ze eerder volgend dan agenda-settend is in haar agendering van belangrijke politieke dossiers en te weinig echt zelf sturend is op volgens haar belangrijke kwesties.

Over de externe doelmatigheid kan vastgesteld worden dat er veel wordt afgestemd met gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en maar hele beperkt landgrensoverstijgend. Op met name de sociaal-maatschappelijke dossiers is de

externe organisatie weldoordacht ingericht met colleges, stuurgroepen, klankbordgroepen et cetera en verloopt de samenwerking goed. Gemeenten en partners zijn van mening dat het aantal gremia en bijbehorende overleggen wel een stuk minder kunnen. Nu worden sommige kwesties in verschillende gremia meerdere malen besproken, in bijzijn van grotendeels dezelfde bestuurders. Dat is erg veel bestuurlijke drukte.

Blijkens de visitatiegesprekken kan het provinciebestuur de samenwerking met haar externe partners verder versterken, door duidelijkere posities in te nemen in dossiers, duidelijker te zijn over de rolpositie op enig moment (kadersteller of toezichthouder of samenwerkingspartner) en nadrukkelijker en proactiever het voortouw te nemen in belangenbehartiging in Den Haag of Brussel.

5.4 DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN

5.4.1 Antwoorden op de subvragen

De vraag met betrekking tot de kwaliteit van het provinciebestuur in democratisch opzicht valt uiteen in twee onderdelen: het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit. Ten aanzien van het *democratisch functioneren* ligt de focus op het bestuurlijk proces. De hoofdvraag is:

- Is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen nagaan, verloopt de provinciale besluitvorming over het algemeen transparant en adequaat. De visitatiecommissie zet daar wel een aantal belangrijke kanttekeningen bij.

Het valt de visitatiecommissie op dat binnen het College van Gedeputeerde Staten op onderdelen de verdeling van de vakportefeuilles onder gedeputeerden conflicterende belangen in zich dragen. Zo zijn delen van economische zaken en natuur en milieu bij dezelfde gedeputeerde ondergebracht. Bij een andere gedeputeerde is echter ook een deel economische zaken ondergebracht. Op de ruimtelijke beleidsvelden zijn ook meerdere onderdelen bij meerdere gedeputeerden ondergebracht. Dat maakt profilering en focusing lastig. Bovendien is bij bepaalde kwesties al snel de betrokkenheid van meerdere gedeputeerden nodig. De visitatiecommissie heeft de indruk gekregen dat binnen het college geen sprake is van een nauwe samenwerking tussen gedeputeerden en een echt collegiaal bestuur.

Een kwestie als die van de aanleg van containerterminal (WTC), is daar een voorbeeld van. De versnippering in de portefeuilles bevordert in ieder geval niet de eenheid van bestuur. Gedeputeerden staan elkaar overigens wel bij maar continueren dat gedrag niet vanzelfsprekend als het er politiek om gaat spannen.

Opvallend vindt de visitatiecommissie dat de Commissaris van de Koningin naast de authentieke CdK-portefeuilles ook vakportefeuilles heeft die bij de gedeputeerden passen. Het gaat bijvoorbeeld om die van verkeersveiligheid, het grensoverschrijdende project 'De Zeeuwse Passage' en handhaving. De visitatiecommissie vindt het meer voor de hand liggen dat dergelijke portefeuilles bij de gedeputeerden liggen, zodat de Commissaris van de Koningin haar rol van "eerste onder haar gelijken" binnen het College te allen tijde kan vervullen.

Provinciale Staten constateren dat Gedeputeerde Staten moeizaam tot besluiten komt in politiek heikele, maar voor Zeeland belangrijke dossiers. In deze heikele dossiers, die vaak betrekking hebben op belangrijke onderwerpen zoals de havens en de aanleg van een containerterminal, de ontpoldering en het ziekenhuisdossier, krijgen Provinciale Staten uitgewerkte voorstellen voorgelegd waarop binnen het College 'alle marge al uitonderhandeld is'. Voor Provinciale Staten is het dan stikken of slikken; er is weinig ruimte om te amenderen. Veelbetekenend, is de constatering van de Staten zelf, dat nul dossiers zijn afgestemd door Provinciale Staten. Dit heeft als reden dat als het naar uit ziet dat een voorstel het niet gaat halen, het voorstel wordt teruggetrokken voor verdere besluitvorming. Zo blijven sommige dossiers zich jarenlang voortslepen zonder politieke besluitvorming. Een voorbeeld daarvan is de havenontwikkeling en containerisatie.

Provinciale Staten constateren zelf dat ze haar kaderstellende rol onvoldoende inhoud geven. Liever zou ze bij belangrijke onderwerpen eerst zelf richtinggevende keuzes willen maken en meegeven aan Gedeputeerde Staten, om zo eerst met Gedeputeerde Staten van gedachten te wisselen zonder besluitvormend te zijn. Het Omgevingsplan wordt als voorbeeld genoemd. Met een dergelijke handelwijze zouden Provinciale Staten veel beter haar kaderstellende rol kunnen vormgeven; een dergelijke handelwijze vindt nu nauwelijks plaats, zodat Provinciale Staten nu vooral volgend zijn op wat Gedeputeerde Staten inbrengen.

In het gesprek met Provinciale Staten heeft de visitatiecommissie kunnen optekenen dat Provinciale Staten zelf vinden dat het dualisme sterker ingevuld kan en moet worden, Provinciale Staten hun positie krachtiger moeten neerzetten en veel meer gebruik moeten maken van de ter beschikking staande mogelijkheden. De visitatiecommissie concludeert dat het lijkt of Provinciale Staten zich gedragen als volgzaam volksvertegenwoordigers. De Commissaris van de Koningin zou als voorzitter van de Provinciale Staten hierin een stimulerende rol kunnen vervullen en in het verlengde daarvan binnen het college van Gedeputeerde Staten hier aandacht voor kunnen vragen bij haar gedeputeerden.

5.4.2 Onderliggende criteria

Bouwstenen voor de beantwoording van de hoofdvraag over het democratisch functioneren zijn de volgende criteria:

Besluitvorming:

- Zijn het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave voldoende transparant en te volgen voor derden?
- Hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het besluitvormingsproces m.b.t. deze opgave elk vanuit hun eigen rol geacteerd?
- Is er sprake van actieve informatievoorziening vanuit het college, dan wel actieve controlerende activiteit vanuit Provinciale Staten m.b.t. de uitvoering van deze opgave buiten de reguliere P&C-cyclus om?

Integriteit: Is het provinciebestuur een betrouwbare partner en wordt belangenverstremming vermeden?

Verantwoording: Legt het provinciebestuur gedurende de realisatie van deze opgave tussentijds regelmatig verantwoording af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Besluitvorming

Zoals het hoort, houdt het provinciebestuur zich op de meeste opgaven aan een transparant besluitvormingsproces met een duidelijke rol voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en informatievoorziening buiten de reguliere Planning & Controlcyclus om. De verantwoording van de uitvoering van het beleid door Gedeputeerde Staten, is voor de meeste opgaven in orde. Gedeputeerde Staten worden geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages, 'midterm reviews', 'stoplicht'-rapportages en periodieke overleggen. Op een aantal opgaven worden Gedeputeerde Staten vooral via de (project)gedeputeerde geïnformeerd; dit is het geval bij vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, de nWRO, de havenontwikkeling, en de water- en verkeersveiligheid. Voor de Onderwijsautoriteit Zeeland is nog geen verantwoordingsstructuur ingesteld.

Provinciale Staten worden voornamelijk betrokken als er cruciale besluiten te nemen zijn, zoals de vaststelling van de begroting en beleidskaders en hebben een actieve rol bij beleidsevaluaties. Dit geldt met name bij jeugdzorg en de steunfunctie Wmo. Op de opgaven toerisme en cultuur is het niet ongewoon dat door leden van Provinciale Staten moties worden ingediend, bijvoorbeeld om meer geld vrij te maken voor de sector watersport.

Op een aantal opgaven is de verantwoording aan Provinciale Staten voor verbetering vatbaar. Zo ontvangen Provinciale Staten jaarlijkse voortgangsrapportages ter inzage (KRW) of 'hebben de leden de mogelijkheid om vragen te stellen' (vergunningverlening milieuwetgeving). Dit is volgens de visitatiecommissie onvoldoende.

Integriteit

Bij integriteit gaat het om de vraag of het provinciebestuur een betrouwbare partner is en belangenverstremming wordt vermeden. In de bestuurskrachtmeting zijn geen aanwijzingen gevonden dat Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten of ambtenaren zich niet integer zouden gedragen.

Sommige gesprekspartners vragen wel aandacht voor de gevoeligheid van Provinciale Staten voor deelbelangen (van regio's en gemeenten) in de besluitvorming en de verwevenheid van de bestuurdersrol van gedeputeerden en hun commissariaten in provinciale overheidsbedrijven of bedrijven waarin het provinciebestuur aandelen bezit. Sommige gesprekspartners wijzen er op dat verstrengeling van politieke en bedrijfsbelangen op de loer ligt. De visitatiecommissie heeft inmiddels geconstateerd dat het provinciebestuur zich bij sommige van deze commissariaten aan het terugtrekken is of zich reeds heeft teruggetrokken en mensen van buiten aanstelt als toezichthouders. De visitatiecommissie vindt dit een positieve ontwikkeling.

Verantwoording

Bij het criterium verantwoording gaat het om de vraag of het provinciebestuur gedurende de realisatie van haar opgaven tussentijds regelmatig verantwoording aflegt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zoals eerder opgemerkt, stopt het provinciebestuur veel energie in de betrokkenheid van andere overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dat is in beleidsnetwerken van elkaar afhankelijke overheden onvermijdelijk, wordt dan ook op prijs gesteld, maar wordt soms ook wel als te veel beschouwd. Dat is een paradox: je hebt elkaar nodig maar het kan ook teveel worden. Gesprekspartners van de visitatiecommissie oordelen dat het allemaal ook wel wat minder kan: er wordt nu vaak teveel overlegd, iedereen moet betrokken worden en wordt er gezocht naar overeenstemming van allen. 'Doe dat wat minder', is een uitgesproken hartenkreet.

5.4.3 Oordeel democratisch functioneren

Eerder is aangegeven dat de besluitvorming in het provinciehuis betrekkelijk goed verloopt. De verhoudingen tussen politieke representanten zijn in algemene zin ook redelijk tot goed. Van een hectische politieke cultuur lijkt geen sprake. Naar het oordeel van de visitatiecommissie behoeft de kaderstellende rol van Provinciale Staten echter verbetering omdat Gedeputeerde Staten dan tijdig horen hoe Provinciale Staten tegen zaken aankijken en Provinciale Staten enig commitment aangaan. Nu dit achterblijft, zijn de Provinciale Staten vooral volgend op wat Gedeputeerde Staten inbrengen. Dat breekt vooral op in politiek heikele, maar voor Zeeland belangrijke dossiers, zo wordt de visitatiecommissie verteld. Het democratische besluitvormingsproces wint aan adequaatheid en transparantie, als de Staten zelf vooraf kaders (bij thema's van gewicht) zouden stellen waarbinnen later besluitvorming plaats zou kunnen vinden. Nu dat niet gebeurt, vindt de politieke discussie vooral binnen Gedeputeerde Staten plaats, en is het voor Provinciale Staten stikken of slikken. Wat vooral opbreekt, is dat als de politieke marges zeer klein zijn, belangrijke besluiten dan maar niet worden voorgelegd, hetgeen de transparantie en het democratische proces in den breedte niet ten goede komt.

5.5 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

5.5.1 Antwoorden op de subvragen

Voor het bepalen van de *democratische legitimiteit* wordt de legitimiteit van het handelen van het provinciebestuur met betrekking tot de gekozen opgaven gemeten.

De vraag die centraal staat is:

- Wordt door het provinciebestuur voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van deze opgave?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

De visitatiecommissie constateert een apart fenomeen als het gaat om de rol en positie van het provinciebestuur in het creëren van draagvlak. Enerzijds roemen veel gesprekspartners de betrokkenheid en nabijheid van het provinciebestuur, anderzijds verfoeit men tegelijkertijd in hetzelfde gesprek ook de grote bemoeienis en alomtegenwoordigheid van het provinciebestuur. Dit fenomeen vind je terug bij gemeentebesturen, maar ook bij representanten van maatschappelijke instellingen en bedrijven.

De visitatiecommissie duidt dit fenomeen als volgt. Zij ziet in dat in een context met relatief weinig inwoners en dertien gemeenten die ten opzichte van elkaar min of meer gelijkwaardig zijn (en waarin een grote stad met veel ambtenaren ontbreekt), het provinciebestuur een belangrijke rol vervult als het gaat om inbreng van expertise, facilitering van bepaalde taken en bestuurlijke regie op complexe vraagstukken (in een netwerkcontext). Het Zeeuwse model is daarvan een waardevolle exponent. Daar komt nog eens bij dat het provinciebestuur over financiële middelen beschikt om gemeenten en instellingen te ondersteunen in initiatieven en projecten ('provincie als het goede heertje'). De visitatiecommissie neemt echter waar dat in de loop van de tijd deze werkwijze is 'verworden' tot een manier om op veel onderwerpen invloed uit te oefenen, ondermeer door de (dreiging van) open en dichtdraaien van de geldkraan. Daar komt bij dat draagvlakverwerving soms verwordt tot 'overvleugelen van gemeenten', wat zeker op taken en bevoegdheden in de uitvoering die des gemeenten zijn door gemeenten als onaanvaardbaar wordt gezien. Men ervaart het als het 'overnemen' door de provincie, wat veel verder gaat dan draagvlak verwerven.

5.5.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria zijn:

Draagvlak creëren: Zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat om waar het om deze opgave gaat zogenaamde maatschappelijke coalities aan te gaan, waardoor bij zowel provincies als bij externen, partners en andere overheden "de neuzen dezelfde kant opstaan"?

Actieve consultatie: Hebben Gedeputeerde Staten inwoners, bedrijven, organisaties etc. voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave actief geconsulteerd en is deze consultatie meegewogen in de afwegingen m.b.t. de vaststelling van de doelstellingen?

Kenbaarheid: Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen het provinciebestuur met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Draagvlak creëren

Het creëren van draagvlak is op de meeste opgaven een vast onderdeel van de beleidsontwikkeling. Het provinciebestuur initieert samenwerkingsverbanden op vele terreinen zoals de Implementatie KRW (met gemeenten en het waterschap), de EHS, de jeugdzorg (Taskforce), de steunfunctie Wmo (College Zorg en Welzijn), het toerisme (de TOZ), de verkeersveiligheid (wijkcomités, de ROVZ) en cultuur (Raad voor de cultuur). De lijnen zijn kort en de praktische informatie uit het veld wordt bijzonder op prijs gesteld. Alleen op handhaving van de milieuvergunningen wordt nauwelijks of geen actie ondernomen om het draagvlak te vergroten.

Bij de opgaven Instandhouding mbo, hbo, WO en de waterveiligheid, ligt deze taak in de praktijk niet bij het provinciebestuur maar bij respectievelijk de Onderwijsautoriteit Zeeland en het waterschap c.q. Rijkswaterstaat.

Veel kritiek is er op het aspect 'verdelende rechtvaardigheid'. Draagvlak wordt in de ogen van meerdere gesprekspartners van de visitatiecommissie vaak 'gekocht' door met de geldbuidel te rinkelen en daarin vervolgens iedere partij of iedere regio via een 'eerlijke' verdeling van de middelen eenzelfde deel te geven. Dat mag in de historische ontwikkeling van Zeeland tot nu toe een verdedigbare opstelling zijn geweest, de vraag is of meer selectiviteit in de toekomst niet nodig is. Burgers en organisaties worden mobieler, afstand in beleving korter. Wie iets mist in Walcheren kan het bij voorbeeld gaan halen in Zeeuws-Vlaanderen of omgekeerd.

Actieve consultatie

Bij het creëren van draagvlak hoort ook actieve consultatie. In Zeeland gaan beide aspecten nogal eens hand in hand. Door actieve consultatie ontstaat brede consensus voor het provinciale beleid onder alle betrokken overheden en belangengroepen. Dit werkt adequaat bij de EHS, de jeugdzorg, de steunfunctie Wmo, de verkeersveiligheid en het cultuuraanbod. De inhoudelijke meerwaarde van het provinciebestuur wordt op deze opgaven als groot ervaren. Dit blijkt niet alleen uit de bestudeerde stukken maar ook uit de visitatiegesprekken met de externe partners van het provinciebestuur. Het gaat om een fenomeen dat het Zeeuwse Model wordt genoemd, waarin het provinciebestuur in samenwerking met anderen een provinciedekkend beleid ontwikkelt en uitvoert, ook op die dossiers waar het provinciebestuur geen wettelijke taak heeft.

Op het dossier Instandhouding mbo, hbo, WO maken externe partijen melding van het feit dat na een goede start te weinig consultatie plaatsvindt nu de Onderwijsautoriteit

Zeeland (OAZ) is aangesteld. Men vermoedt dat de OAZ te veel wordt gevoed door het provinciebestuur. Het provinciebestuur zou er te dicht op zitten.

Kenbaarheid

Bij kenbaarheid gaat het om de kenbaarheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen van de provinciale doelen, regelingen en inzet van middelen. Volgens gesprekspartners van de visitatiecommissie, zou het provinciebestuur Zeeland bij sommige opgaven wat meer kunnen doen aan het breed kenbaar maken van haar beleid en de resultaten ervan. Soms volstaat het provinciebestuur met het op internet zetten van plannen en beleidsstukken, zoals bij de implementatie KRW, de jeugdzorg, Instandhouding mbo, hbo en WO, de waterveiligheid en het cultuuraanbod. Op andere opgaven gaat men verder door het publiceren van goed toegankelijke publicaties (zoals bij de EHS), nieuwsbrieven en beschikkingen (zoals bij de milieuvergunningverlening), mailings en folders (zoals bij de steunfunctie Wmo), promotionele acties (zoals bij het toerisme), conferenties (zoals bij de Havenontwikkeling) en plenaire bijeenkomsten met belanghebbenden (zoals bij verkeersveiligheid).

5.5.3 Oordeel democratische legitimatie

Het provinciebestuur steekt veel energie in het actief consulteren van belanghebbenden en het kenbaarheid geven van haar doelen, toepassen van regelingen en inzet van middelen. Een grote diversiteit van instrumenten wordt daarvoor gebruikt, van folders tot conferenties. Betrokkenen en belanghebbenden stellen dat zeer op prijs.

De visitatiecommissie concludeert hierbij dat de scheidslijn tussen waardering en aversie kleiner is geworden in de loop van de tijd. Dit komt door dat alomtegenwoordigheid van het provinciebestuur steeds vaker wordt ervaren als bemoeienis en uitoefening van bestuursmacht, vooral via de 'geldbuidel'. Naar de mening van de visitatiecommissie moet het provinciebestuur vaker bewust afstand houden van met name gemeenten en hen ruimte laten na positiebepaling tot eigen keuzen te komen (zeker in geval van eigen wettelijke taken en bevoegdheden). Naar de mening van de visitatiecommissie hoort daar overigens ook wel bij dat gemeenten die positie voor zich zelf claimen. De visitatiecommissie constateert dat gemeenten dat niet doen en zich niet verenigen op belangrijke dossiers om tegenwicht te bieden aan het provinciebestuur. Daarmee roepen gemeenten ook over zich af dat de huidige situatie zich blijft continueren.

Dat het overleg tussen Vereniging van Zeeuwse Gemeenten en provinciebestuur tot een agenda met speerpunten van te realiseren zaken heeft geleid wordt overigens positief geacht. De commissie bepleit immers het ineens slaan van handen, waar dat nodig is.

5.6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk heeft de visitatiecommissie haar bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de bestuurskracht van het provinciebestuur Zeeland in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit.

Hieronder gaat de commissie kort in op de conclusies die uit dit hoofdstuk getrokken kunnen worden.

Doeltreffendheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat het provinciebestuur op een groot aantal opgaven haar ambities adequaat heeft vertaald in specifieke en meetbare doelstellingen, en deze doelen ook realiseert. Het gaat dan om de opgaven EHS, Implementatie Kaderrichtlijn Water, de Jeugdzorg, de Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken, Instandhouding mbo/hbo/WO in Zeeland en het Verbreden van het toeristisch perspectief Zeeland. Het provinciebestuur weet op deze opgaven goed wat zij wil bereiken, neemt daartoe de juiste uitvoeringsmaatregelen en komt ook daadwerkelijk tot de beoogde maatschappelijke resultaten.

Op een aantal opgaven stukt de doelgerichtheid en doeltreffendheid. Dit doet zich vooral voor op de economische en ruimtelijke opgaven, voor zover niet hiervoor al genoemd. Op een economisch belangrijk dossier als de Havenontwikkeling, is sprake van een zich al jaren slepend dossier. Het lukt goed om integrale beleidsvisies te maken, maar in de uitvoering daarvan is de neiging groot van iedere provinciale ambtelijke sector om zijn eigen 'ding' te doen en verzandt de uitvoering in sectorgebonden maatregelen en activiteiten.

Een belangrijk kernpunt bij de hier en daar geconstateerde gebrekkige doeltreffendheid, is het ontbreken van een duidelijke toekomstvisie op de economische positie van Zeeland en de daarmee samenhangende ruimtelijke keuzes. Belangrijke vragen als hoe om te gaan met de schaalvergroting in het toerisme, welke keuzes men wil maken in de ontwikkeling van de havens en het industrieel complex, worden niet geagendeerd. Dat breekt op in de doeltreffendheid van de economische en ruimtelijke dossiers. Partners maken zich er ook zorgen om, omdat door het ontbreken van toekomstbepalende keuzes door de provincie, bedrijven autonoom hun eigen weg zullen volgen, mogelijk buiten de provincie. Het niet kiezen breekt ook op in de belangenbehartiging in Den Haag en Brussel. Temeer om dat provinciebestuur en partners, maar moeilijk gezamenlijk bijeen zijn te brengen voor strategisch lobbybezoek aan Den Haag.

Doelmatigheid

Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of het provinciebestuur haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de interne

doelmatigheid van het provinciebestuur van Zeeland enige verbetering behoeft. Er zijn naar verhouding veel financiële middelen beschikbaar, met name voor autonome opgaven. Dat leidt op sommige opgaven tot subsidies voor veel kleine projecten. 'Strooigoed' noemen gesprekspartners van de visitatiecommissie het, terwijl geld beter tot zijn recht zou komen in een paar grote evenementen met een (inter)nationale uitstraling. Er is een in vergelijking met de omvang van de bevolking grote ambtelijke organisatie, die in de uitvoering van beleid maar moeilijk los komt van het sectoraal werken.

Over de externe doelmatigheid kan vastgesteld worden dat er veel wordt afgestemd met gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Op met name de sociaal-maatschappelijke dossiers is de externe organisatie weldoordacht ingericht met colleges, stuurgroepen, klankbordgroepen et cetera en verloopt de samenwerking goed. Gesprekspartners van de visitatiecommissie vinden dat het allemaal wel wat minder kan. Blijkens de visitatiegesprekken kan het provinciebestuur de samenwerking met haar externe partners verder versterken, door duidelijkere posities in te nemen in dossiers, duidelijker te zijn over de rolpositie op enig moment (kadersteller of toezichthouder of samenwerkingspartner) en het nadrukkelijker en proactiever voortouw te nemen in belangenbehartiging in Den Haag of Brussel en de grensoverschrijdende samenwerking.

Democratisch functioneren

Naar het oordeel van de visitatiecommissie behoeft de kaderstellende rol van Provinciale Staten verbetering. Nu dit achterblijft, zijn de Provinciale Staten vooral volgend op wat Gedeputeerde Staten inbrengen. Dat breekt vooral op in politiek heikele, maar voor Zeeland belangrijke dossiers. Het democratische besluitvormingsproces wint aan adequaatheid en transparantie, als de Staten zelf vooraf kaders zouden stellen waarbinnen later besluitvorming plaats kan vinden. Nu dat niet gebeurt, vindt de politieke discussie vooral binnen Gedeputeerde Staten plaats, en is het voor Provinciale Staten stikken of slikken. Wat vooral opbreekt is dat als de politieke marges zeer klein zijn, belangrijke besluiten dan maar niet worden voorgelegd, hetgeen de transparantie en het democratische proces in den breedte niet ten goede komt.

Democratische legitimiteit

Het provinciebestuur steekt veel energie in het actief consulteren van belanghebbenden en het kenbaarheid geven van haar doelen, toepassen van regelingen en inzet van middelen. Een grote diversiteit van instrumenten wordt daarvoor gebruikt, van folders tot conferenties. Betrokkenen en belanghebbenden stellen dat zeer op prijs. In feite is het provinciebestuur alomtegenwoordig. De visitatiecommissie concludeert hierbij echter wel tot een keerzijde. De scheidslijn tussen waardering van en aversie tegen deze alomtegenwoordigheid is klein geworden in de loop van de tijd. Dit komt door dat de alomtegenwoordigheid van het provinciebestuur steeds vaker door gemeenten en veel partners wordt ervaren als bemoeienis en uitoefening van bestuursmacht, vooral via de 'geldbuidel'.

Naar de mening van de visitatiecommissie moet het provinciebestuur vaker bewust afstand houden van met name gemeenten en hen ruimte te laten ook zelf eerst positie te bepalen. De visitatiecommissie is overigens van mening dat gemeenten daarbij ook hand in eigen boezem moeten steken door voor zichzelf een eigen positie te claimen. De visitatiecommissie constateert dat gemeenten dat niet doen en zich niet verenigen op belangrijke dossiers om tegenwicht te bieden aan de provincie. Daarmee roepen gemeenten ook over zich af dat de huidige situatie zich blijft continueren.

6

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE OPGAVE

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen *gesorteerd* naar type taak, i.c. wettelijke en provinciespecifieke opgaven.

Deze beschrijving zal uitspraken doen over de volgende onderwerpen:

- Doeltreffendheid
- Doelmatigheid
- Democratisch functioneren
- Democratische legitimiteit.

Het doel is te onderzoeken of er verschillen bestaan tussen de wijze waarop het provinciebestuur wettelijke taken en autonome taken voorbereidt en uitvoert.

6.2 WETTELIJKE OPGAVEN

6.2.1 Doeltreffendheid

Op de meeste wettelijke opgaven scoort het provinciebestuur van Zeeland wat betreft doeltreffendheid zeker een voldoende. Doelstellingen worden SMART benoemd, maatregelen worden als gepland uitgevoerd en de beoogde doelstellingen worden voor een groot deel behaald. Het gaat om de opgaven de EHS, de nWRO, de jeugdzorg en de steunfunctie Wmo. Met de aantekening dat nWRO-instrumenten pas mondjesmaat worden toegepast. Het is ook duidelijk dat het provinciebestuur een zekere meerwaarde weet te behalen op deze opgaven, door de toepassingen van het Zeeuws model. Door verdergaande samenwerking met gemeenten weet het provinciebestuur haar doelstellingen zo maximaal te behalen. Bij de KRW ligt de implementatie achter op schema omdat de materie complex is en omdat de fusie van de twee Zeeuwse waterschappen tot vertraging heeft geleid.

De doeltreffendheid is niet altijd adequaat bij de wettelijke taken vergunningverlening en handhaving van milieuwetgeving. Op het terrein van de wettelijke taak vergunningverlening milieuwetgeving voldoet het provinciebestuur aan de gestelde doelen en eisen wat betreft het tijdig verlenen van vergunningen. Niet goed gaat het op het punt van het actualiseren van verouderde vergunningen; daarin ligt men achter op eigen streefcijfers. Deze bevindingen van de visitatiecommissie stroken met eerdere bevindingen van de VROM-Inspectie in haar auditrapport over de uitvoering van de

VROM-taken in Zeeland⁸: de provincie doet het vooral op de aspecten van beleid en programmering goed; ten aanzien van de uitvoering wordt geconcludeerd dat er ruimte bestaat voor verbetering ten aanzien van een betere termijnbewaking en sturing bij vergunningverlening en actualisatie van vergunningen.

Ten aanzien van de wettelijke taak handhaving van de milieuwetgeving, gaat er veel goed. Inspecties zijn adequaat geprogrammeerd. Wel ontbreekt het aan een duidelijke meerjarenvisie op handhaving. Tevens blijft het aantal slechte nalevers al enkele jaren gelijk, terwijl het provinciebestuur sinds 2008 doelen (halvering in twee jaar tijd) en acties geformuleerd heeft om dit aantal terug te dringen. Deze doelstelling is in 2010 niet gehaald.

De VROM-Inspectie constateerde in het eerder aangehaalde auditrapport dat het provinciebestuur goed scoort op het vlak van programmering. Verbeterpunten liggen vooral op het vlak van de uitvoering, zoals het tijdig ondernemen van vervolgacties op in de inspecties geconstateerde bevindingen. Dat levert soms forse discussie op met andere bestuursorganen.

Een niet-representatief maar wel treffend voorbeeld in deze, is de navolgende briefwisseling inzake handhaving bij het BRZO-bedrijf Thermphos in Vlissingen. Thermphos kreeg in het najaar van 2010 landelijke aandacht in de pers. In het betreffende dossier ligt een brief van de VROM-inspectie van 26 april 2010, waarin wordt aangedrongen op handhavend handelen van het provinciebestuur omdat er bij het bedrijf structurele tekortkomingen zijn en de bevindingen van de BRZO-inspecties zeer ernstig en zorgwekkend worden bevonden. Eerder was in 2009 al door de VROM-Inspectie in een brief hier op gewezen en gevraagd een plan van aanpak te maken. De VROM-Inspectie wijst in haar brief van 26 april 2010 het provinciebestuur op de noodzakelijkheid van handhavend optreden en wijst er op met een formeel handhavingsverzoek te komen indien het toegezegde bestuurlijke handhavingstraject niet tijdig wordt ingezet.

Het provinciebestuur geeft in haar antwoordbrief van 8 juni 2010 aan, dat zij het niet eens met deze opvattingen van de VROM-Inspectie. Zij is van mening dat in het inmiddels opgestelde plan van aanpak de grondslag voor de handhaving, het naleefrisico en de mogelijke handhavingsacties zijn uitgewerkt. Tevens stelt het provinciebestuur in deze brief dat aan deze handhaving al uitvoering wordt gegeven, getuige de diverse lasten onder dwangsom die aan Thermphos op dat moment zijn of op korte termijn na verzending van de brief zullen worden opgelegd. Het standpunt van de VROM-Inspectie over de handhaving bevreemdt het provinciebestuur dan ook zeer, aldus haar brief van 8 juni 2010. Zij kan de opmerkingen over het indienen van een formeel handhavingsverzoek en de noodzaak van strikt handhavend optreden dan ook niet plaatsen.

De visitatiecommissie heeft zich verder niet verdiept in de zaak Thermphos, omdat de Staten de Commissie-Mans opdracht hebben gegeven deze casus nader te onderzoeken en daarover te rapporteren. De visitatiecommissie vindt de toon van de brief van de VROM-Inspectie echter wel scherp en blijkt geven van ongeduld om tot vervolgactie over te gaan. De eigen bevindingen van de visitatiecommissie en de

⁸ VROM-Inspectie, Auditrapport, 2006

aanmerkingen van de VROM-Inspectie lijken er op te wijzen dat er meer snelheid is vereist in het uitvoeren van opvolgende acties na inspecties.

6.2.2 Doelmatigheid

Op de meeste wettelijke opgaven, zoals de Implementatie KRW, de EHS, de vergunningverlening milieuwetgeving werkt het provinciebestuur doelmatig. De in te zetten budgetten en ambtelijke capaciteit op de wettelijke opgaven zijn vergelijkbaar met die in andere provincies.

Het provinciebestuur opereert minder doelmatig op de opgaven milieuhandhaving, nWRO en jeugdzorg. Bij milieuhandhaving zien we een capaciteit die veel hoger ligt dan bij andere provincies, terwijl de eigen doelstellingen niet worden behaald. De meeste provincies hebben naar aanleiding van de nWRO het aantal ambtenaren op dit terrein teruggebracht, de uitvoering kwam immers bij gemeenten te liggen. In Zeeland is besloten de capaciteit te behouden en in te zetten ten behoeve van gemeenten. De capaciteitsinzet in de jeugdzorg is een factor 2 tot 3 hoger dan die in andere provincies. De oorzaak hiervan ligt onder andere in het gegeven dat het provinciebestuur zich ook met jeugdbeleid bezig houdt, een dossier dat andere provincies aan gemeenten overlaten.

6.2.3 Democratisch functioneren

Het besluitvormingsproces verloopt op de meeste wettelijke opgaven adequaat. De besluitvorming is transparant, voor buitenstaanders goed te volgen en Gedeputeerde Staten nemen hun rol. Dit geldt niet altijd voor Provinciale Staten. Provinciale Staten vervullen op de opgaven Implementatie KRW, vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving niet of nauwelijks hun kaderstellende rol. Provinciale Staten ontvangen rapportages ter kennisgeving hebben heeft de mogelijkheid tot het stellen van vragen.

Dit is anders bij de opgaven nWRO, jeugdzorg en Wmo. Daar worden alle cruciale besluiten door Provinciale Staten genomen en vinden consultaties en evaluatieonderzoeken plaats en worden leden van Provinciale Staten uitgenodigd een actieve rol te spelen bij conferenties en bijeenkomsten. Een mogelijke verklaring is dat Implementatie KRW, vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, wettelijke taken betreft met weinig mogelijkheden tot een eigen, Zeeuwse invulling.

6.2.4 Democratische legitimiteit

Met de democratische legitimiteit zit het goed in Zeeland. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen kunnen er op rekenen dat zij worden geconsulteerd bij de vormgeving van beleid en de uitwerking van uitvoeringsplannen. Ook deze werkwijze is gebaseerd op het Zeeuws model. Dit geldt overigens iets minder voor de Implementatie KRW en de milieuhandhaving. Bij de Implementatie KRW is alleen sprake van wettelijke inspraakperiodes en bij milieuhandhaving is het aantal belanghebbenden beperkt tot bedrijven waarmee afspraken worden gemaakt en convenanten aangegaan.

6.3 PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN

6.3.1 Doeltreffendheid

Op de autonome opgaven is de doeltreffendheid van het provinciale beleid minder dan op de wettelijke opgaven. Doelstellingen zijn op een paar opgaven na SMART geformuleerd, maar op instandhouding mbo/hbo/WO, waterveiligheid, havenontwikkeling, verkeersveiligheid en cultuuraanbod zijn de doelstellingen niet scherp verwoord. Hier komt men doelenformuleringen tegen in termen als; 'de doorontwikkeling van de havens' of 'de veiligste provincie van Nederland'. Daarbij geldt dat het provinciebestuur op deze opgaven in de realisatie zeer afhankelijk is van derden, zoals bedrijven (bij toerisme en havenontwikkeling), Rijkswaterstaat en het waterschap (waterveiligheid) en gemeenten en Rijk (verkeersveiligheid). Dit leidt ertoe dat op bijvoorbeeld de opgave waterveiligheid doelstellingen naar beneden worden bijgesteld als de partners de ambities niet delen. Op de opgave Instandhouding mbo/hbo/WO ligt de financiering en uitvoering grotendeels buiten de provinciale organisatie. Doelbereik is soms moeilijk te meten omdat duidelijke criteria ontbreken, zoals bij havenontwikkeling, waterveiligheid en cultuuraanbod. Ook zien we dat doelstellingen waarschijnlijk niet zullen worden gehaald, zoals toerisme, havenontwikkeling, waterveiligheid en verkeersveiligheid. Voor een deel ligt dat aan de financiële crisis.

6.3.2 Doelmatigheid

Op een aantal autonome opgaven is de beleidsuitvoering van het provinciebestuur zeker doelmatig te noemen. Met een gering aantal ambtenaren en een afgemeten budget weet het provinciebestuur beleid tot succesvolle uitvoering te brengen. Dit geldt met name voor het toeristisch perspectief en de instandhouding van mbo, hbo en WO.

Op andere autonome opgaven gaat in verhouding veel geld en inzet van ambtenaren om en is de doelmatigheid een stuk minder. Op waterveiligheid is geen beeld te krijgen van de ingezette budgetten. Op verkeersveiligheid en cultuuraanbod zijn de inzet van ambtenaren en budgetten in verhouding hoog te noemen. Het provinciebestuur geeft aan de autonome opgave cultuuraanbod (inclusief de wettelijk verplichte bekostiging van de regionale omroep) evenveel geld uit als op de wettelijke opgave jeugdzorg; in sommige andere provincies is dat de helft. Op verkeersveiligheid worden zoveel projectaanvragen gedaan dat het budget wordt overschreden.

6.3.3 Democratisch functioneren

Evenals bij de wettelijke opgaven is het democratisch functioneren van het provinciebestuur op de autonome opgaven grotendeels in orde. Opgaven worden vormgegeven via de route directieteam - Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten zijn daarbij in de 'lead'. Op sommige opgaven weten Provinciale Staten met succes moties in te dienen en te verzilveren, zoals in het toeristisch beleid en bij het cultuuraanbod.

Op drie autonome opgaven zijn Provinciale Staten minder aan zet. Het gaat hierbij om waterveiligheid, havenontwikkeling en Instandhouding mbo, hbo en WO.

Laatstgenoemde opgave is sowieso bijzonder omdat ook Gedeputeerde Staten daar minder mee van doen hebben, omdat dit de verantwoordelijk van de Onderwijsautoriteit Zeeland en de onderwijsinstellingen is en gefinancierd wordt door het ministerie van OCW. Bij de havenontwikkeling, dat tezamen met de aanleg van een containerterminal, al jaren een heikel politiek dossier is, laat het maken van keuzen te wensen over. De Provinciale Staten laten na hun kaderstellende rol in te vullen en Gedeputeerde Staten trekken stukken ter besluitvorming terug als het zich laat aanzien dat de Staten goedkeuring gaan onthouden.

6.3.4 Democratische legitimiteit

Het provinciebestuur geeft veel ambtelijke, bestuurlijke en politieke aandacht aan de autonome opgaven. Er is veel inzet op het actief consulteren, draagvlak verwerven en kenbaarheid geven aan voornemens, besluiten en uitvoering van beleid. Het Zeeuws model is ook op veel van deze opgaven van toepassing.

De keerzijde is echter, zoals ook in het vorige hoofdstuk opgemerkt, dat deze alomtegenwoordigheid van het provinciebestuur door gemeenten en maatschappelijke instellingen steeds vaker als beklemmend wordt ervaren, temeer daar men ervaart dat het provinciebestuur dominant is voor wat betreft haar doelrealisatie en niet schuwt om met intrekking van middelen te dreigen als men niet of onvoldoende meegaat in het provinciaal standpunt.

6.4 CONCLUSIES

Als de onderzochte aspecten van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit voor de wettelijke en de autonome taken naast elkaar worden gezet, zijn er opmerkelijke verschillen waar te nemen.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van werken binnen het provinciebestuur van Zeeland vraagtekens kunnen worden gezet. Op onderdelen behoeft die verbetering. In dit hoofdstuk is vervolgens naar dezelfde aspecten gekeken, maar nu in de verdeling naar wettelijke en autonome taken. De visitatiecommissie komt dan tot de volgende conclusies.

De doeltreffendheid en doelmatigheid zijn over de hele linie genomen, de in dit hoofdstuk benoemde uitzonderingen als handhaving en toezicht milieuvergunningen daargelaten, bij de *wettelijke taken* veel beter dan bij de autonome taken. De scherpte in doelformuleringen en daarmee de inzet van middelen en instrumenten in veel van de wettelijke taken is daar debet aan. Een verklaring daarvoor is dat bij de wettelijke taken het Rijk uitgewerkte doelen en bijbehorende bevoegdheden en afgestemde middelen meegeeft, en de positie van het provinciebestuur ook duidelijk is zodat de uitvoering veel gericht ter hand wordt genomen.

Bij de *autonome taken* is dat veel minder het geval. Wie geen wettelijke taak heeft of bevoegdheden moet het hebben van de overtuigingskracht met geld in de achterzak. Dat zie je terug bij de uitvoering van de autonome taken. Doelformuleringen zijn vaak abstract en het provinciebestuur zet veel middelen in volgens een 'verdelende

rechtvaardigheid' waarbij iedere gemeente en/of deelregio een (nagenoeg) zelfde portie ontvangt. Er worden weinig echte keuzes gemaakt en/of focus aangebracht tussen belangrijke en minder belangrijke zaken.

Eenzelfde scheidslijn tussen wettelijke en autonome taken laat zich zien als het gaat om democratisch functioneren en democratische legitimiteit. Met name het punt van de democratische legitimiteit springt er op de autonome taken negatief uit: hoewel het provinciebestuur er veel aan doet om vooraf consensus te bereiken met de partners wordt de aanwezigheid van het provinciebestuur regelmatig als 'beklemmend' ervaren.

7

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE ROL

7.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen *gesorteerd* naar type rol. Deze beschrijving is een verbijzondering van het onderliggende criterium rolkeuze, zoals besproken in par. 5.3.2 over doelmatigheid.

De visitatiecommissie heeft voor de weging van de rolinvulling door het provinciebestuur van Zeeland, zich afgevraagd in hoeverre het provinciebestuur de onderzochte taken en bevoegdheden ook wel of niet wettelijk kreeg toegewezen, en of het provinciebestuur ook de beschikking heeft over veel of weinig middelen. Tegen de achtergrond van deze dimensies, kan worden beoordeeld of een rol ook van toepassing is en of de eigen rolinvulling wel of niet bepalend is voor de realisatie van de betreffende opgave.

In de randen van de navolgende matrix zijn deze dimensies opgenomen als onderscheidende factoren. Daar waar het geheel van bevoegdheden en middelen bij het provinciebestuur groot is, beschikt het provinciebestuur over een onafhankelijk doorzettingsmacht en kan de slagvaardigheid groot zijn. Wie alles in handen heeft, beslist zelf en voert ook uit. In sommige opgaven zijn de wettelijke bevoegdheden ook groot, zoals bij de jeugdzorg, zodat kan worden doorgepakt. In andere opgaven is de hoeveelheid geld groot, zodat slagvaardig kan worden opgetreden. Is het geheel van taken, bevoegdheden en middelen voor het provinciebestuur (relatief of absoluut) klein, dan zijn initiatieven en resultaten veel meer afhankelijk van de inzet, preferentie en eigen keuzen van andere organisaties. Het provinciebestuur moet dan veel meer de rol van netwerkpartner vervullen, regie voeren en stimuleren om tot resultaat te laten komen.

Wegingsmatrix van de visitatiecommissie

	Geheel van bevoegdheden en/of middelen is groot	Geheel van bevoegdheden en/of middelen is klein
Wettelijke opgaven	<p><i>Opgaven:</i> EHS, jeugdzorg, steunfunctie Wmo, vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving</p> <p><i>Ideaaltypische rolinvulling:</i> Beleidsbepaler, uitvoerder, toezichthouder</p>	<p><i>Opgaven:</i> Implementatie KRW, nWRO</p> <p><i>Ideaaltypische rolinvulling:</i> Regisseur, stimulator</p>
Autonome opgaven	<p><i>Opgaven:</i> Instandhouding mbo, hbo en WO (OAZ), cultuur</p> <p><i>Ideaaltypische rolinvulling:</i> Beleidsbepaler, uitvoerder</p>	<p><i>Opgaven:</i> Toerisme, havenontwikkeling, waterveiligheid, verkeersveiligheid</p> <p><i>Ideaaltypische rolinvulling:</i> Regisseur, stimulator, belangenbehartiger, samenwerkingspartner</p>

Op deze wijze vervult het schema als een beoordelingskader voor de bevindingen van de visitatiecommissie, die in het navolgende worden weergegeven.

7.2 HET PROVINCIEBESTUUR ALS BELEIDSBEPALER

Het provinciebestuur van Zeeland vervult een belangrijke rol in de kaderstelling en beschouwt zichzelf op vooral de autonome opgaven als beleidsbepaler. Dit zelfbeeld is op de meeste opgaven correct, het is duidelijk de provincie die op dergelijke opgaven het beleid bepaalt in Zeeland.

Op twee opgaven ziet het provinciebestuur zichzelf uitdrukkelijk niet als beleidsbepaler. Dat betreft de steunfunctie Wmo en de Instandhouding van mbo, hbo en WO in Zeeland. Logisch want de wetgever heeft de provincie hier geen taak en bevoegdheid gegeven. Wmo is een gemeentelijke zaak en onderwijs een zaak die sterk in handen is van onderwijsinstellingen zelf die door het departement op afstand zijn gezet (en raden van toezicht kennen). Naar de opvatting van de visitatiecommissie is de beleidsbepalende rol hier niet of nauwelijks aanwezig.

Voor de uitwerking van de opgave steunfunctie WMO, heeft het provinciebestuur het Zeeuwse model ingevoerd. Inmiddels is dat Zeeuws model een belangrijke manier van werken tussen met name provincie en gemeenten. Inmiddels fungeert er op aangeven van het provinciebestuur ook een College Zorg en Welzijn, waarin provincie, gemeenten en instellingen samenwerken, afstemmen en koers bepalen.

In de opgave Instandhouding mbo, hbo en WO in Zeeland, heeft het provinciebestuur voor elkaar gekregen dat de minister van OCW middelen beschikbaar heeft gesteld voor de instelling van de Onderwijsautoriteit Zeeland (OAZ). Alhoewel deze OAZ onafhankelijk is, zijn de banden met het provinciebestuur nauw. Het provinciebestuur heeft echter geen taak en bevoegdheid op het gebied van onderwijs. De OAZ moet het dus hebben van netwerkmanagement. De OAZ verbindt grotendeels zelfstandige onderwijsinstellingen, stimuleert overleg en bevordert nieuwe invalshoeken op thematieken die te maken hebben met de toekomstige (on)mogelijkheden (kansen en bedreigingen, sterkten en zwakten) voor onderwijs in Zeeland en omgeving en kan voor agenderingen of scenario's aandacht vragen bij overheden. De OAZ is geen regeringscommissaris met een zelfstandige taak en bevoegdheid. Of deze interacterende en faciliterende eenheid ontwikkelingen positief kan beïnvloeden hangt sterk ervan af of de deelnemers aan overleg zich los durven maken van het direct belang van de eigen instelling.

In beide gevallen ervaren gemeenten en partners zekere sturende invloed van het provinciebestuur. In geval van de OAZ is die indirect.

Waar het op deze rol vooral wringt in Zeeland, is op de opgaven van havenontwikkeling, toeristisch perspectief, verkeersveiligheid en waterveiligheid. Het provinciebestuur kiest hier voor een sterke beleidsbepalende rol, terwijl die juist bij andere partijen moet liggen als gemeenten, waterschap en instellingen. Het provinciebestuur moet hier veel meer regie voeren, stimuleren en waar nodig samenwerken, maar niet steeds het beleid inhoud geven.

Gemeenten en andere partners zijn van mening dat het provinciebestuur tekortschiet in haar beleidsbepalende rol op strategisch niveau. Dit is een van de belangrijkste thema's die de visitatiecommissie heeft waargenomen. Twee onderwerpen springen er daarbij uit. In de eerste plaats ontbreekt een verbeeldingskrachtig geformuleerde strategische beleidsvisie, die uitmondt in enkele nastrevenswaardige doelen en programma's of projecten. Dat vergt focus op waar men voor wil gaan en duidelijke keuzes waar en hoe die worden gerealiseerd. In de tweede plaats laat het provinciebestuur deze rol liggen op het ruimtelijk domein. Volgens gemeenten en partners voert het provinciebestuur de discussie niet op het punt van de keuze groen/blauw versus economie/werkgelegenheid. Het gevolg is dat er geen duidelijk richtsnoer ligt om in belangrijke opgaven tot slagvaardige besluitvorming te komen. De gevolgen zijn zichtbaar bij ontwikkeling van de containerterminal WCT. De aanleg van de terminal wordt steeds opnieuw ter discussie gesteld binnen Gedeputeerde en Provinciale Staten. Dit speelt in meer dossiers die een spanning tussen natuur en economie in zich hebben. De schaalvergroting in de toeristische industrie is ook zo'n dossier. Ook op het sociaal-maatschappelijk domein speelt een dergelijk vraagstuk. Dit speelt vooral met betrekking tot belangrijke voorzieningen als theaters en ziekenhuizen, mede in relatie tot dergelijke voorzieningen in West-Vlaanderen (België).

Deze keuzes lijken te kunnen worden ontlopen omdat Zeeland tot nu toe qua werkgelegenheid nog in een betrekkelijk comfortabele positie verkeert. De werkloosheid is gering. De vraag is echter wat de positie wordt in een verder veranderende wereld die globaliseert en waarin de Lissabonagenda (kenniseconomie) eisen stelt aan de opleidingsgraad van burgers en veranderend vakmanschap. Uiteraard zijn er meer ontwikkelingen die nieuwe eisen stellen, zoals de aantrekkingskracht van evenementen op burgers, de toenemende betekenis van wellness in de vrijetijdsbesteding en al die andere zaken op het gebied van onder meer gezin, religie, culturele opvattingen, criminaliteit en veiligheid, arbeidsmarkt en werkgelegenheid, toerisme die gedocumenteerd worden door bureaus als het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

7.3 HET PROVINCIEBESTUUR ALS REGISSEUR

Het provinciebestuur weet haar rol als regisseur goed te vinden. Het provinciebestuur zet zich in om via haar netwerken alle relevante partijen *binnen* de provincie aan tafel te krijgen, adequate coalities te smeden en partners te activeren om gezamenlijk resultaten te boeken of anderen in staat te stellen resultaten te behalen. Het Zeeuwse Model en een College van Zorg en Welzijn zijn slimme instrumenten waarbinnen de regiefunctie is geborgd. Soms is dat niet altijd even expliciet, omdat bijvoorbeeld het voorzitterschap niet bij het provinciebestuur ligt. Maar omdat het provinciebestuur ook veelal zelf financiële middelen inzet, is de invloed van het provinciebestuur wel degelijk groot.

Tegelijkertijd ligt hier ook een zwakte van de provincie. De wijze van regievoering wordt door veel van de partijen die de visitatiecommissie heeft gesproken, beoedeld door wat ook wel de 'verdelende rechtvaardigheid' wordt genoemd. De zuiverheid van de regierol wordt nog wel eens geweld aan gedaan door de inzet (of dreigende onthouding) van financiële middelen. Het provinciebestuur heeft te maken met een van oudsher bestaande eilandenstructuur met ieder een eigen sterke identiteit en cultuur. Het provinciebestuur hoedt zich voor het voortrekken van het ene eiland boven de andere. Daarmee ontkomt het provinciebestuur er niet aan, ieder eiland zijn eigen deel te geven. De regierol is vanuit dit gezichtspunt bezien zwak te noemen. Veel van de gesprekspartners van de visitatiecommissie vergoelijken deze zwakte vanuit de specifieke structuur van Zeeland: veel eigenheid van de eilanden, weinig inwoners en gelijkwaardigheid van de dertien gemeenten, waarbinnen een grote centrumstad ontbreekt. Het provinciebestuur is dan misschien wel de regisseur, maar wel een regisseur die wel erg veel rekening houdt met wat de spelers vinden van haar regievoering.

7.4 HET PROVINCIEBESTUUR ALS STIMULATOR

Op alle opgaven fungeert de provincie, volgens haar eigen rolopvatting, als stimulator. Dat bevreedt de visitatiecommissie. In de hiervoor gepresenteerde wegingsmatrix, ligt deze rol vooral bij de toeristische opgave, de havenontwikkeling, de waterveiligheid en verkeerveiligheid, alsmede de Implementatie KRW. Het provinciebestuur vervult dan

de functie van aanjager door via haar invloed, netwerk en/of financiële middelen zaken van de grond te krijgen. Op de andere opgaven zou het provinciebestuur juist niet voor deze rol moeten kiezen.

Op de autonome opgaven heeft het provinciebestuur gekozen om vooral met projectsubsidies te stimuleren. Gemeenten, instellingen en bedrijven verfoeien aan de ene kant dat het provinciebestuur geen echte keuzes durft te maken, maar komen er ook openlijk voor uit dat hun gemeentelijk of organisatiebelang wel gediend is met de 'verdelende rechtvaardigheid'.

Wie niet via verdelende rechtvaardigheid te werk gaat maar bestuurlijke selectiviteit in de vorm van specifieke speerpunten ten toon spreidt, moet aan eisen voldoen. Alleen een provinciebestuur dat op een ruime politieke meerderheid rust, sterke bestuurders die lef ten toon spreiden in haar midden heeft, verbeeldingskrachtige 'verhalen' weet te paren aan overtuigingskracht, zich voor doelen comfort verschaft door medewerking van andere overheden en private organisaties te verwerven, en open de discussie met de (relevante) samenleving durft aan te gaan, kan selectief opereren. Of deze situatie intreedt, hangt van omstandigheden af, zoals van de uitslag van verkiezingen (een versnipperd politiek landschap of niet), wilsvorming bij partijen die een coalitie vormen (waar gaan we voor?), de kwaliteit van de personele selectie op politieke-bestuurlijke posten (selectie van sterke bestuurders?), de collegialiteit in het bestuur en individueel vakmanschap, durf en politieke moed van gedeputeerden.

7.5 HET PROVINCIEBESTUUR ALS BELANGENBEHARTIGER

Externe belangenbehartiging is een rol waar de provincie, ondanks goede pogingen, niet structureel sterk in is. Juist op belangrijke economische opgaven, is deze rol van belangenbehartiger van groot belang.

Uit de visitatiegesprekken heeft de visitatiecommissie het beeld verkregen, met name in de gesprekken met de economische partners en de gesprekspartners over de toekomst, dat het provinciebestuur deze rol niet alleen te weinig maar ook niet steeds goed vervult. Zeeland zou naar buiten toe (Den Haag en Brussel) veel effectiever kunnen zijn naar, als een adequate strategische visie geformuleerd is, en men als bestuurder veel vaker persoonlijk zichtbaar aanwezig is in Den Haag, veel vaker gezamenlijk als gemeenten, bedrijven en instellingen met één standpunt optrekt en vooral op basis van duidelijke en eenduidige keuzes (uitgaande van de strategische visie) om steun zou vragen. Overigens vraagt dat in de opinie van de visitatiecommissie ook duidelijke stellingnamen van gemeenten en instellingen, hetgeen nu ook niet altijd het geval is.

Veel gesprekspartners van de visitatiecommissie geven aan dat het provinciebestuur de sterkte van haar economische positie onderschat. De provincie ligt tussen twee sterke Europese havenregio's in, maar buit die positie niet uit als gevolg van – zoals een zegsman het formuleerde – 'een misplaatst minderwaardigheidsgevoel'. Dat geeft gemiste kansen.

7.6 HET PROVINCIEBESTUUR ALS UITVOERDER

Het aantal echte uitvoerende taken van het provinciebestuur is beperkt. Juist daar waar de uitvoerende rol bij uitstek des provincies is, namelijk bij de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, worden doelen niet voldoende gehaald.

Het provinciebestuur van Zeeland kiest deze rol ook bij de nWRO (waarover discussie ontstaat), het toeristisch perspectief en de verkeersveiligheid. Dit zijn niet direct opgaven waar een uitvoerende rol van het provinciebestuur wordt verwacht. Planvorming in de ruimtelijke ordening, regievoeren, stimuleren en belangen behartigen zijn veel adequatere rollen. Gemeenten klagen er dan ook over dat het provinciebestuur onterecht treedt in gemeentelijke bevoegdheden. Vaak wordt hierbij de nWRO genoemd.

Veel gesprekspartners van de visitatiecommissie leggen bij deze voorbeelden een verband met de omvang van de ambtelijke organisatie. Provinciale taken zijn in het verleden wel overgeheveld naar medeoverheden, maar de betrokken ambtenaren zijn werkzaam gebleven bij de provincie.

7.7 HET PROVINCIEBESTUUR ALS TOEZICHTHOUDER

Met de rol van toezichthouder lijkt het provinciebestuur moeite te hebben.

Op het vlak van de ruimtelijke ordening heeft het provinciebestuur nog weinig gebruik gemaakt van de instrumenten die de (recente) nWRO het provinciebestuur heeft toebedeeld. Op zich is datzelfde beeld te zien bij veel andere provincies, maar is geen reden om dat zelf anders te doen. Op het terrein van de milieuhandhaving, lijkt zich hetzelfde beeld voor te doen. Het opschonen van het bestand 'slechte nalevers' blijft achter op de enige jaren geleden door het provinciebestuur zelf gestelde doelen. Het provinciebestuur lijkt lang te willen blijven praten in plaats van bij tijd en wijle een duidelijke grens te trekken en wettelijke handavingsinstrumenten uit de kast te trekken. In de eerdere hoofdstukken heeft de visitatiecommissie haar bevindingen en conclusies ten aanzien van dit punt al toegelicht.

Ook in de verhouding met het waterschap, is niet altijd duidelijk wanneer sturing en samenwerking ophoudt en toezicht start. Dat komt vooral omdat het provinciebestuur zich soms al te nadrukkelijk bemoeit met de uitvoering terwijl het waterschap de beleidsvorming voorbereidt (eigenlijke rol van provincie). Een door het provinciebestuur ontwikkelde nota over 'fietsen over onderhoudswegen op dijken' (van het waterschap) is daar een voorbeeld van.

De oorzaak voor de minder geslaagde rolvulling op toezicht, ligt mogelijk in het verlangen van het provinciebestuur om op elk dossier via samenwerkingsafspraken tot oplossingen te komen. Dit is immers de essentie van het Zeeuws model, de lijnen zijn kort, functionarissen kennen elkaar en eenieder werkt aan de gezamenlijk geformuleerde ambities. Als men voor zo'n rol heeft gekozen in de interactie met andere partijen, dan kan het lastig zijn om van rol te veranderen, zich formeel op te

stellen en wettelijke instrumenten toe te passen (of daarmee te dreigen) als dat nodig is.

Provinciale Staten gaan daar in mee met Gedeputeerde Staten. Of zoals iemand het typerend uitdrukte: 'stevige discussies voeren is *not done* in Zeeland'.

7.8

HET PROVINCIEBESTUUR ALS SAMENWERKINGSPARTNER

De rol van samenwerkingspartners, is één van de dominante rollen van het provinciebestuur. Daarin is zij zeker succesvol, hetgeen volmondig wordt beaamd door de gemeenten en andere partners van de provincie. Het grootste succes wordt geboekt in de sociaal-culturele en welzijnsector. Veel betreft dit de autonome taken van de provincie. Het Zeeuws model ziet de visitatiecommissie als één van de succesvolle instrumenten van het provinciebestuur van Zeeland.

Naar de mening van de visitatiecommissie mag het wel wat minder met deze rol in Zeeland. Er zijn maar een paar opgaven waar deze rol goed past. In de eerder gepresenteerde wegingsmatrix is aangegeven welke. Teveel de samenwerkingsrol kiezen, zit het provinciebestuur vooral in de weg als strikte handhaving en duidelijke beleids- en uitvoeringskeuzen aan de orde zijn.

7.9

CONCLUSIES

Het provinciebestuur van Zeeland is sterk in de rollen van *beleidsbepaler en uitvoerder*. In deze twee rollen opereert het provinciebestuur uitermate krachtig. Daartoe past zij ook een breed repertoire toe van samenwerkingsverbanden en instrumenten. Het Zeeuws model is de meest uitgesproken component. Op deze rollen zou een betere balans tussen tactisch en strategisch niveau de beide rollen nog sterker maken. Nu ligt de nadruk vooral op het tactisch niveau, terwijl juist in Zeeland de strategische rol door het provinciebestuur moet worden vervuld omdat bijvoorbeeld een sterke en grote centrumgemeente ontbreekt. Op een aantal opgaven zou het provinciebestuur de rollen van beleidsbepaler en uitvoerder niet moeten kiezen; dat betreft vooral die van toerisme, havenontwikkeling en verkeers- en waterveiligheid. Hier past beter een sterke regierol van het provinciebestuur.

In de rollen van *stimulator en samenwerkingspartner* is het provinciebestuur ook sterk. De stimulerende rol krijgt vaak invulling via geldstromen. Wat betreft de rol van samenwerkingspartner betreft, zou het provinciebestuur veel kieskeuriger moeten zijn wanneer ze deze rol pakt en wanneer niet. Op sommige opgaven moet je het niet willen, met name daar waar je rol kadersteller en toezichthouder is. De dominante rolinvulling van samenwerkingspartner lijkt er voor te zorgen dat het provinciebestuur op sommige opgaven ten onrechte als een gelijkwaardige partner wordt gezien, in plaats van een 'bovenliggende' partner met formele bevoegdheden om in te grijpen als dat naar het oordeel van het provinciebestuur nodig is. Een meer principieel punt is dat de sterke rol van het provinciebestuur als samenwerkingspartner, te weinig afstand laat aan met name gemeenten om hun eigen rol te spelen. Gemeenten zijn zich er van bewust dat ze een eigen rol hebben te spelen op terreinen als de Wmo, het jeugdbeleid, de jeugdzorg (in de toekomst), het onderwijs, vergunningverlening milieu (de

toekomstige Regionale Uitvoeringsdienst) en intergemeentelijke samenwerking, maar men pakt die ruimte niet omdat de ‘grote broer’ provincie dat als vanzelf steeds doet. Enerzijds is dat een zwakte van de gemeenten, maar ook van het provinciebestuur. Intergemeentelijke samenwerking zou volgens de gesproken gemeentelijk bestuurders worden opgevat als een bedreiging voor de provincie. Toch is dat naar de mening van de visitatiecommissie een route om te gaan volgen.

Zwakke rollen betreffen die van (*externe*) *belangenbehartiger en toezichthouder*. Vooral die van toezichthouder valt op. Het is de rol van het provinciebestuur om als intermediaire overheid tussen Rijk en gemeenten, waterschap en uitvoerende instellingen als het nodig is corrigerend op te treden. Het provinciebestuur moet op sommige momenten bestuursdwang kunnen toepassen. Daar heeft het provinciebestuur moeite mee.

De rol van *regisseur* behoeft meer rolzuiverheid, met name daar waar gemeenten en uitvoeringpartners moeten worden meegekregen in de uitvoering van provinciale doelen en wettelijke instrumenten om dat af te dwingen ontbreken. Nu ontbreken vaak duidelijke keuzes van het provinciebestuur en focus op handelen om die keuzes ook te realiseren. Regie wordt nu sterk beïnvloed door de ‘verdelende rechtvaardigheid van subsidies’.

Naar de mening van de visitatiecommissie kan de rolinvulling en rolkeuze scherper. In haar wegingsmatrix heeft de visitatiecommissie aangegeven welke lijn daarin kan worden gevolgd. Duidelijke kaderstelling is belangrijk op een groot aantal opgaven. Vanuit die kaders vervolgens regie voeren om externe partijen achter de invulling van deze kaders te krijgen en duidelijk stelling nemen als gemeenten en andere partijen er zelf niet uitkomen, is belangrijk. Verder is het van belang om de uitvoering op sommige opgaven aan gemeenten en uitvoeringpartners te laten, waarbij vanuit een toezichts- en handhavingsrol wordt ingegrepen als dat noodzakelijk is.

8

TOEKOMSTIGE BESTUURSKRACHT

8.1

EEN DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST

Gedeputeerde Staten van Zeeland hebben de visitatiecommissie gevraagd binnen het bestuurskrachtonderzoek een doorkijk te maken naar belangrijke toekomstige provinciale opgaven en de daarvoor benodigde bestuurskracht. Dit is vooral relevant in het licht van de gevoerde (en mogelijk nog verder te voeren) kerntakendiscussie, aangekondigde decentralisaties vanuit het Rijk en verdere herijking van het Provinciefonds, de consequenties van bezuinigingen bij het Rijk, het provinciebestuur van Zeeland, de Zeeuwse gemeenten en diverse partners.

Met dit hoofdstuk wordt in de vorm van een zogenoemde 'ex ante module' (evaluatie vooraf) gerapporteerd over de verwachte benodigde toekomstige bestuurskracht. Daartoe heeft de visitatiecommissie naast deskresearch, een extra visitatiegesprek georganiseerd onder de noemer 'Toekomstige bestuurskracht'. Voor dit gesprek is een aantal prominente partners van het provinciebestuur uitgenodigd, die zicht hebben op belangrijke ontwikkelingen en de betekenis ervan voor het functioneren van het provinciebestuur. Een overzicht van deze personen is in bijlage 1 opgenomen onder de noemer 'gesprekspartners toekomst'.

Dit onderdeel is daarmee anders van aard dan de meting van de bestuurskracht over de realisatie van opgaven in de afgelopen jaren, zoals opgenomen in de voorgaande hoofdstukken. De visitatiecommissie 'meet' in dit geval niet, maar maakt een 'prognose' of een verwachting van de benodigde bestuurskracht gerelateerd aan toekomstige ontwikkelingen.

De visitatiecommissie hecht eraan op te merken dat in het voorgaande al belangrijke opmerkingen zijn gemaakt over de gewenste toekomstoriëntatie van het provinciebestuur. Zo is het opvallend dat een strategische koers van het provinciebestuur (Zeeland op weg naar 2030 of 2040) in de ogen van tal van gesprekspartners en ook van de commissie zelf, ontbreekt. Een verbeeldingskrachtig verhaal dat meer is dan een houtskoolschets maar focus heeft doordat het gewenste uitdagingen aan de horizon formuleert, ontbreekt. De visitatiecommissie verheelt niet dat dit een moeilijk bestuurlijk vraagstuk is en ze heeft ook uit kringen van Statenleden vernomen dat in het verleden wel een poging op dit vlak is ondernomen. Ze heeft ook gezien hoe andere provinciebesturen hiermee in het verleden worstelden. Maar dit kan geen excuus zijn om dit onderwerp te laten rusten. Het is op zijn minst mogelijk een scenario uit te tekenen wat de gevolgen zijn als Zeeland niks bijzonders doet en alles op zich af laten komen (nulscenario) of een scenario over sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen.

8.2 UITGANGSPUNTEN VAN GEDEPUTEERDE STATEN

De visitatiecommissie heeft allereerst het college van Gedeputeerde Staten gevraagd welke toekomstige ontwikkelingen zij van belang achten voor Zeeland. Het provinciaal bestuur ziet zelf drie belangrijke vraagstukken voor de toekomst.

Eerst genoemde is de klimaatverandering. Deze heeft grote effecten voor waterbeheer en veiligheid in Zeeland. Zeespiegelstijging en versterkte piekafvoeren van de grote rivieren zullen het Zeeuwse gebied voor nieuwe uitdagingen plaatsen. Het provinciebestuur moet zich adequaat voorbereiden op de effecten van de klimaatverandering.

Op de tweede plaats is het vraagstuk van de demografische dynamiek (vergrijzing en ontgroening) belangrijk. Deze stellen het Zeeuwse openbaar bestuur op tal van beleidsterreinen voor grote maatschappelijke opgaven. Dit heeft (ook) betekenis voor de rol van het provinciebestuur van Zeeland. Zoals, hoe dient de provincie te handelen ten aanzien van woningbouwopgaven van gemeenten, het gezamenlijk overeind houden van de leefbaarheid in de bewuste kernen en de bereikbaarheid van voorzieningen?

Tot slot het energievraagstuk. In Zeeland bestaan stevige ambities met betrekking tot het verduurzamen van energiebronnen. Denk aan de benutting van windenergie, de opslag en afvang van CO₂, de ontwikkeling van osmose-energie en de opnieuw actuele discussie van kernenergie.

8.3 UITGANGSPUNTEN VAN DE VISITATIECOMMISSIE

De visitatiecommissie erkent de relevantie van de genoemde drie ontwikkelingen zonder meer maar heeft aan de vorengenoemde uitgangspunten een aantal belangrijke ontwikkelingen toegevoegd, te weten de voor provincies relevante maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte, de aangekondigde bezuinigingen bij de overheden en tenslotte een aantal andere strategische vraagstukken die van belang worden geacht voor de toekomst van Zeeland. Deze laatstgenoemde vraagstukken heeft de visitatiecommissie mede gebaseerd op het 'visitatiegesprek toekomst' met partners van de provincie.

Strategische vraagstukken

Op dit punt heeft de visitatiecommissie in het visitatiegesprek gevraagd welke vraagstukken zij cruciaal vindt voor de toekomst van Zeeland. Zij benadrukken dat er vooral aandacht moet zijn voor ontwikkelingen die de economische positie van Zeeland in de toekomst borgen. Een gezonde economie geeft werk, ruimte voor investeringen en daarmee behoud van kwaliteit en kwantiteit van voorzieningen. Dat laatste is vooral wat de inwoners van Zeeland bezighoudt. Zij merken als eerste dat in hun directe omgeving zaken aan het verdwijnen zijn, van de supermarkt, de school tot en met het openbaar vervoer. Het gaat hen om een aantal strategische economische keuzes op de voor Zeeland belangrijke sectoren havens, (proces)industrie, kernenergie en toerisme. Heeft zij daar een consistente samenhangende visie op en weet zij daar draagvlak voor te krijgen van haar Zeeuwse partners, alsmede politieke en financiële steun voor weet

te verkrijgen van het Rijk, en eventueel de omliggende provincies en zelfs de Vlaamse regering?.

De kerntakendiscussie

Het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte is duidelijk over de rol en positie van provincies: “De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur”. Als het gaat om de ruimtelijke ordening, meldt het Regeerakkoord dat er “een integrale afweging moet plaatsvinden van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat”. Toezicht en regie op de ruimtelijke ordening is de taak van de provincies.

Wat economie betreft, het Rijk stoot de regionaal economische structuurversterking af naar de provincies. De provinciebesturen zijn voortaan aan zet. Geld krijgen de provinciebesturen er niet bij, zodat de rol van externe belangenbehartiger om middelen beschikbaar te krijgen belangrijk is.

Op het terrein van natuur wordt fors bezuinigd, welke vooral effect zal krijgen op de voortgang en omvang van de EHS-doelen. Hoe kan Zeeland de opgave afmaken? De jeugdzorg gaat naar gemeenten, hetgeen de vraag oproept wat de rol van het provinciebestuur van Zeeland wordt in het ‘Zeeuwse model’.

Tot slot is in het Regeerakkoord opgenomen dat het kabinet voor een tweede kerncentrale kiest, die naast die van Borssele moet komen. Een politiek lastige opgave, wellicht.

Bezuinigingen

Er zal in de komende jaren fors worden bezuinigd. Bij het Rijk, maar ook bij gemeenten. Naar verwachting zal ook het Provinciefonds niet aan bezuinigingen of herverdeling ontkomen, zodat ook het provinciebestuur zelf moet bezuinigen. Wat betekent dat voor het Zeeuws provinciaal bestuur, dat tot op heden veel lokale projecten en initiatieven met subsidies ondersteunt? Daarmee voorziet zij in de financiering van veel zaken die gemeenten niet zeggen te kunnen bekostigen. Denk aan die op het terrein van cultuur, toerisme, verkeersveiligheid. Wat betekent dat voor de rol van samenwerkingspartner en stimulator? Kan het provinciaal bestuur die rollen nog zo breed blijven vervullen of is een andere rolkeuze nodig?

8.4

BEVINDINGEN VAN DE VISITATIECOMMISSIE

Verskillende opvattingen over de belangrijke strategische vraagstukken

De visitatiecommissie is het opgevallen dat het provinciebestuur en haar partners nog niet op dezelfde lijn zitten wat betreft de belangrijkste opgaven voor de toekomst. Daar waar Gedeputeerde Staten kiezen voor klimaatverandering, duurzaamheid en demografische ontwikkelingen, benadrukken de partners veel meer de economische thema's: de havens, het toerisme, het onderwijs. De partners schetsen dat in Zeeland de eigen positie in Nederland zwaar wordt onderschat. Zeeland heeft een strategische

positie tussen Rotterdam en Antwerpen en een belangrijk procesindustriële complex rond Terneuzen. Met deze positie ten opzichte van deze twee havens kan ze veel meer doen. Partners vinden dat het provinciebestuur daar te weinig mee doet, men kijkt teveel naar zichzelf en te weinig naar buiten.

Volgens de partners moet het provinciaal bestuur veel meer kijken naar de kansen die zich voordoen en hoe je met die kansen omgaat richting 2020. Nu is er veel aandacht voor de negatieve aspecten. Zie bijvoorbeeld krimp als een kans en ga werken aan de kwaliteit van wonen, van voorzieningen, van het toerisme, in plaats van kwantiteit. In toerisme moet je blijvend investeren, wil dit blijven, zeker gezien de schaalvergroting die in die sector plaatsvindt. Maar het wordt nu als te vanzelfsprekend gezien, terwijl het erg versnipperd is. De provincie zou meer aan de weg moeten timmeren. En daarbij wellicht de omslag maken van aanbod-denken naar vraag-denken. Hetzelfde geldt voor de havenontwikkeling, de containerterminal en de procesindustrie. Hierbij wordt thans veel aandacht geschonken aan de negatieve aspecten van overlast en beslag op de natuur. Veel gesprekspartners van de visitatiecommissie wijzen er op dat het niet vanzelfsprekend is dat industrie en reders in Zeeland blijven, als er niet voortdurend wordt gekeken naar de randvoorwaarden waarbinnen deze bedrijven gunstige perspectieven hebben voor hun investeringskeuzen.

Gemeenten en uitvoeringspartners wijzen er op dat het op dit moment bij het provinciaal bestuur ontbreekt aan een langere termijn visie, die aansprekend verbeeldt waar Zeeland over een jaar of 20 of 30 wil staan. In 2010 is wel samen met gemeenten het 'Zeeuws Position Paper' opgesteld. Daarin worden een aantal belangrijke speerpunten voor de toekomst benoemd waar Zeeland op wil inzetten: het nucleair cluster, de klimaatbestendige kustversterking, de ECO3-aanpak en het blauw-groene hart voor de verstedelijkte omgeving van Zeeland. Tegelijkertijd geeft de Position Paper ook een hele defensieve opsomming van zaken die behouden moeten blijven, wat afbreuk doet aan duidelijkheid over de gewenste positionering in de toekomst. Wat de visitatiecommissie opvalt, is dat het in de genoemde Position Paper ontbreekt aan een aantal belangrijke punten, zoals het 'groter' kijken dan Zeeland zelf door aan te geven op welke externe ontwikkelingen en kansen wordt aangehaakt, het zoeken naar economische dragers om de gestelde doelen ook te verwezenlijken en de strategische aansluiting op landelijke agenda's.

Beide nota's geven voor gemeenten en uitvoeringspartners nog niet het antwoord op de vraag naar wat de 'verbeeldende gewenste positie van Zeeland in de toekomst' is. Het lijkt vooral 'en - en' te zijn, in plaats van samenhangende keuzes voor wat wel en wat niet kan of moet. Het ontbreken van de echte strategische keuzes, of als voorbereiding daarop een aantal scenario's, leidt er toe dat er geen duidelijkheid voor bedrijven en andere instellingen wordt gegeven over waar welke investeringvoornemens wel en niet mogelijk zijn. Daarmee is het lastig om vitale coalities met strategische vermogen van de grond te krijgen. Voor de realisatie van strategische vraagstukken heb je sterke financiële partners nodig, die in zo'n coalitie kunnen worden ver- en gebonden aan doelen. Dat geldt ook voor duurzame energie en

klimaatverandering; de kansen die daar liggen moet je ook economisch te gelde maken. Daar heb je bedrijven voor nodig omdat het niet kan via alleen overheidssubsidies.

Het regeerakkoord

Op het terrein van de ruimtelijke ordening is het provinciebestuur nu dominant aanwezig in een beleids- én uitvoerende rol, terwijl volgens de nWRO de gemeenten aan zet zijn. Het provinciebestuur zal hier moeten kiezen voor een andere rol en positie: veel meer kadersteller en toezichthouder, waarbinnen de gemeenten hun eigen beleidskeuzes kunnen en mogen maken.

Zeeland loopt voorop in de realisatie van de EHS. De laatste stukken terrein die moeten worden verworven, zijn ook de lastigste. Het provinciebestuur zal keuzes moeten maken, wat nog wel en niet kan gegeven de beschikbare financiële middelen. Voor EHS hoeft men overigens niet bij het kabinet-Rutte aan te kloppen. Dit kabinet houdt daarmee op.

De regionaal-economische versterking komt volledig bij het provinciebestuur te liggen. Welke keuzes gaat het provinciaal bestuur daarin maken? Tot op heden blijkt juist dat zij moeite heeft met focus in bestuurlijk handelen gebaseerd op duidelijke keuzes.

Tot slot de jeugdzorg. Juist daarin heeft het provinciebestuur in de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld en in het jeugdzorgnetwerk veel voor elkaar gekregen (hoewel alle uitvoering elders ligt). Hier is de vraag van belang of de Zeeuwse gemeenten krachtig genoeg zijn om die taak over te nemen van de provincie. Wellicht kan gebiedsgerichte bundeling van krachten (en ketensamenwerking gelijk in veiligheidshuizen) hier mogelijkheden bieden. Deze suggestie heeft de commissie ook gehoord.

De kerntakendiscussie raakt de verhouding met de gemeenten in het Zeeuws model van samenwerken. De onderlinge relatie is niet altijd in rolkeuzes en roluitvoering uitgekristalliseerd. Gemeenten accepteren het provinciebestuur vaak niet als arbiter. Dat wordt gezien als teveel als gezichtsverlies. Men beschouwt haar liever als 'grote broer', die geld heeft voor projecten. De onderlinge verhoudingen luisteren heel nauw, wat specifiek leiderschap en collegiaal bestuur vergt, hetgeen grote aandacht vraagt binnen het provinciaal bestuur.

Bezuinigingen

De visitatiecommissie heeft eerder geconstateerd dat het provinciebestuur van Zeeland veel lokale projecten en initiatieven subsidieert. 'Sturen met geld' is een belangrijk instrument voor het provinciebestuur. Daarmee voorziet zij in de financiering van veel zaken die gemeenten niet kunnen bekostigen. Denk aan die op het terrein van cultuur, toerisme, verkeersveiligheid, de Wmo. Met minder geld te besteden, zullen de rollen van samenwerkingspartner en stimulator veel minder van belang worden.

Bestuurlijke ontwikkelingen

Het kabinet-Rutte kiest voor een veel meer afgebakend takenpakket voor provincies wat een logisch gevolg is als je het Provinciefonds minder wilt vullen. Het sociaal-maatschappelijk en cultureel beleid en de uitvoering van het ruimtelijk beleid, zijn taken voor de gemeentebesturen. In Zeeland zijn de eerste domeinen groot binnen het provinciaal bestuur. De kabinetvoornemens zullen dan ook belangrijke gevolgen hebben voor de ambtelijke organisatie, die kan kleiner kan worden. ‘Je gaat er over of niet’ is een belangrijk uitgangspunt in het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte. In Zeeland wordt die afweging niet scherp gemaakt. Ook waar het provinciebestuur niet over gaat, wordt toch invulling gegeven aan beleidskaders en uitvoering.

Tegelijkertijd ziet de visitatiecommissie ook dat de bestuurlijke structuur van dertien relatief kleine gemeenten, het provinciebestuur de positie geeft die het nu heeft via onder meer het Zeeuwse model (dat het symbool daarvan is). Het provinciebestuur heeft dan twee keuzen: ze blijft het sociaal-maatschappelijk domein uitvoeren voor en met de gemeentebesturen zoals nu, of, ze versterkt de gemeenten in regioverband en zorgt er voor dat ze het zelf kunnen gaan doen in de toekomst. Dat laatste krijgt nu weinig aandacht maar is wel belangrijk om twee redenen: er moet bezuinigd worden dus de middelen van het provinciebestuur zijn straks minder, plus dat de gemeenten ook ‘snakken’ naar meer ruimte voor henzelf en meer afstand van de provincie.

De visitatiecommissie neemt waar dat de samenwerking tussen gemeentebesturen in bepaalde delen van Zeeland nog niet het gehalte ‘goed of uitstekend’ heeft. De visitatiecommissie doet geen voorstellen op het vlak van fusies (fusies houden immers ook af van het verrichten van het gewone werk) maar betreurt wel dat samenwerking tussen gemeenten voedsel geeft aan de stelling van diverse gesprekspartners dat Zeeland qua gemeentelijke opstellingen toch net teveel een verdeeld huis is. Bij het bevorderen van de intergemeentelijke samenwerking ligt een belangrijke taak van de provincie.

8.5 HET OORDEEL VAN DE VISITATIECOMMISSIE

De visitatiecommissie constateert in het verlengde van tal van partners van het provinciebestuur, dat het ontbreekt aan een ‘samenhangende verbeelding’ over het Zeeland van de toekomst. Met samenhangend bedoelt de commissie ‘werk en onderwijs, natuur, leefbaarheid’, een drieslag die de verdiencapaciteit, de natuurwaarden en de maatschappelijke voorzieningen van de provincie in samenhang formuleert. Zonder die samenhangen, zijn individuele verbeeldingen tot mislukken gedoemd. Deze drieslag mist de visitatiecommissie in het visiestuk “Een visie voor de provincie Zeeland” dat in 2007 door Gedeputeerde Staten is opgesteld. Dit stuk kent alleen doelen op de terreinen klimaatverandering, bevolkingsontwikkeling en sociale dynamiek. Het ontbreekt aan duidelijke economische doelen. Tegelijkertijd is de visitatiecommissie van mening dat het provinciebestuur op dit moment haar rol op de voor de toekomst belangrijke economische structuurversterking laat liggen. Het gaat dan om de echt grote strategische economische keuzes, die samenhangen met het

Zeeland van de toekomst. Zoals de havenontwikkeling, de aantrekkelijkheid van de Zeeuwse toeristische sector en de discussie over het nucleair cluster.

Op het terrein van het onderwijs is overigens wel een belangrijke stap gezet door het provinciebestuur met de instelling van de Onderwijsautoriteit Zeeland. Op de andere genoemde punten lijkt een taboe te rusten: er worden geen keuzes gemaakt en dossiers op die terreinen blijken slepend te zijn.

In 2006 presenteerde het provinciebestuur de nota 'De driehoek rond', waarin zij haar visie geeft op de "sociale pijler van de duurzame driehoek ecologie, economie en sociaal". Doel van de nota was vooral om te komen tot een heroriëntatie op wat zij noemde de 'erende taken' (coördineren, stimuleren en faciliteren).

Een dergelijke heroriëntatie lijkt nu bij de start van een nieuwe collegeperiode weer nodig. De visitatiecommissie is van mening dat de huidige dominante rolkeuzen van stimulator, samenwerkingspartner en uitvoerder naar de toekomst toe minder dominant moeten worden als het gaat om veel van de onderzochte opgaven. Rollen als kadersteller, regisseur, toezichthouder en handhaver worden veel belangrijker in het licht van de kerntakendiscussie. Dat zijn rollen waarin het provinciebestuur versterking in moet aanbrengen.

Tot slot ziet de visitatiecommissie dat het provinciebestuur nu niet in staat is om vitale coalities te vormen, die met één mond spreken en gezamenlijk in de uitvoering tot resultaten komen. Nu is het provinciebestuur dominant in haar beleidsbepalende en uitvoerende rollen en zijn de partners (gemeenten, instellingen, bedrijven) meer omstanders dan medestanders.

9

AANBEVELINGEN

De visitatiecommissie komt op grond van haar bevindingen en oordelen, tot een vijftal aanbevelingen. Dat betreffen aanbevelingen die ook bij tijd en wijle pijn zullen doen, omdat ze samenhangen met keuzes maken en kleur bekennen. Dat geeft in het begin weerstanden, maar kan op termijn veel mooie vruchten geven. Zeeuwse fruittelers weten dat je eerst moet snoeien, om vervolgens in volgende seizoenen mooie vruchten te krijgen. Dat is hier net zo.

1. *Maak samen met partners een 'Zeeuws verlangen voor de toekomst' en maak keuzen*
Veel dossiers blijven nu hangen in details of in politiek lang slepende processen. De verdelende rechtvaardigheid verlamt het provinciebestuur en belet het grote stappen vooruit te maken en zorgt er voor dat een strategische koers maar moeizaam wordt herkend in bestuurlijke Den Haag en Brussel. Als het doel er niet is, kan de bal ook niet in het doel! Kansen worden zo gemist.

Maak als provinciebestuur daarom samen met de externe partners een samenhangende 'aansprekende verbeelding' over het Zeeland van de toekomst. Met samenhangend bedoelt de commissie 'werk en onderwijs, natuur, leefbaarheid', een drieslag die de verdiencapaciteit, de natuurwaarden en de maatschappelijke voorzieningen van de provincie formuleert. Die partners hebben juist op deze terreinen verschillende strategische dus tegengestelde belangen; denk aan economie en groen, recreatie en landbouw, schaalvergroting en nabijheid. Er zullen dan keuzes moeten worden gemaakt in tegengestelde belangen van gemeentebesturen en/of partners, hetgeen inhoudt dat het provinciebestuur dan soms tegenover gemeentebesturen en/of partners komt te staan.

Wat hierbij goed van pas komt, is dat het provinciebestuur op basis hiervan met gemeenten, bedrijven en instellingen een concrete strategische uitvoeringsagenda formuleert, die leidend is op de agendering en uitvoering van een paar grote strategische projecten die van groot belang zijn voor de economische en sociale toekomst van Zeeland. Zo trekt het provinciebestuur de regierol op een natuurlijke manier naar zich toe en is de uitvoering van die rol als het nodig is ook 'natuurlijk' voor de partners.

2. *Versterk de rolkeuze en roluitvoering*

Op de ruimtelijke opgaven en de economische structuurversterking schuift het kabinet de taken naar het provinciebestuur. De primaire rol is die van kadersteller, regisseur en toezichthouder en handhaver. Dat zijn rollen die in Zeeland niet per definitie sterk zijn ontwikkeld. De kracht van Zeeland ligt nu op geheel andere rollen, als beleidsbepaler, stimulator, de samenwerkingspartner en uitvoerder. Dat vergt derhalve een belangrijke omslag, zowel in het bestuurlijk handelen als in de ambtelijke organisatie.

Het provinciebestuur moet haar regierol weer krachtig ter hand nemen. Immers, als er sprake is van elkaar afhankelijke overheden, waarbij geen van de actoren zelf alleen over alle wettelijke taken, bevoegdheden en middelen beschikt maar deze gedeeld worden, dan is een stevige regievoering nodig. 'Het Zeeuwse model' kent goede kanten, maar als gemeenten elkaar in een verlamdende houdgreep houden moet het provinciebestuur daar boven gaan staan en niet er naast. Kaderstellen, prioriteren en focus aanbrengen en op enig moment knopen doorhakken, waar nodig als toezichthouder of handhaver, geven het provinciebestuur bestuurskracht en herkenbaarheid.

Versterk ook de uitvoerende rol van toezichthouder en handhaver. Het is de rol van het provinciebestuur om als intermediaire overheid tussen Rijk en gemeenten, waterschap en uitvoerende instellingen als het nodig is corrigerend op te treden. Het provinciebestuur moet op sommige momenten bestuursdwang kunnen toepassen. Dat kan krachtiger, sneller en doeltreffender.

Deze omslag zal ook om een andere reden nog noodzakelijk zijn. Bezuinigingen zullen hun weerslag hebben op de omvang van de ambtelijke provinciale organisatie. Die is met 700 fte naar verhouding groot. Dit hangt samen met de rollen die de provinciale organisatie nu vooral uitoefent. Als die minder van belang worden, zijn er ook minder ambtenaren nodig, voor een deel kunnen deze naar gemeenten.

3. Verstevig de dualisering

De dualisering van de verhoudingen in het provinciebestuur is in Zeeland niet 'af'. Om een sterkere positie voor de Staten te bewerkstelligen is het nodig dat de Staten hun kaderstellende rol sterker vervullen op strategische dossiers. Daarnaast beveelt de visitatiecommissie de Staten aan om na de verkiezingen een statenagenda of – programma vast te stellen en de monitoring daarvan in de vergadercyclus te verankeren.

Daar hoort bij dat de positie van de griffier moet worden verstevigd. De griffier moet een eigenstandige plaats krijgen in de driehoek met de Commissaris van de Koningin en de provinciesecretaris. Tot slot moeten Provinciale Staten er niet voor terugschrikken om heikle dossiers op de agenda te zetten als Gedeputeerde Staten dat niet doen.

4. Verzakelijk de verhoudingen met gemeenten

Het voorgaande betekent niet dat de specifieke Zeeuwse constellatie van dertien relatief kleinere gemeenten met een groot grondgebied uit het oog moet worden verloren. Het Zeeuwse model is er niet voor niets en zal ook in de toekomst van belang zijn. Een taak als de jeugdzorg is voor kleine gemeenten lastig, net als de Wmo dat is en was. Daar kun je als provincie toegevoegde waarde leveren. Wat moet, is dat het Zeeuwse model doorontwikkeling behoeft. Behoud de kracht van de bestuurlijke nabijheid en de makkelijke toegankelijkheid van provinciale bestuurders. Behoud de kracht dat je expertise en kennis bundelt en effectief de uitvoeringsorganisatie in de backoffice regelt. Dit past bij de schaal van Zeeland en de aard van de Zeeuw en wordt zeer op prijs gesteld. Verzakelijk wel de verhoudingen: je kunt het ook bestuurlijk

oneens met elkaar zijn, zonder dat dit persoonlijk hoeft te worden. Soms is het goed ‘to agree to disagree’, om respect te tonen voor elkaars positie en de om de communicatielijnen open te houden.

Zorg bovendien voor meer efficiëntie in het Zeeuws model. Er zijn vraagstukken waar niet iedereen bij hoeft te zijn omdat men geen taak en bevoegdheden heeft, middelen inbrengt of over blokkademacht beschikt. Bespreek zaken die niet alle regio's aangaan, dan vooral ook niet met alle gemeentebestuurders. Ook hier geldt: neem als provinciebestuur de regierol als dat nodig is. Stel duidelijke kaders, houdt toezicht op uitvoering, regisseeer als partijen er onderling niet uitkomen of niet tot initiatief komen, maar voorkom teveel overlegstructuren en bijeenkomsten ('bestuurlijke drukte') en zorg voor tijdige en duidelijke besluitvorming. En laat het Zeeuws model vooral exclusief werken op het terrein waar het zich heeft bewezen: het zorg- en welzijnsdomein. Voor alle andere opgaven geldt wat hiervoor onder punt 2 al is aangegeven: neem daar als provinciebestuur een krachtige rol in kaderstellen, regievoeren, stimuleren en op enig moment knopen doorhakken, waar nodig als toezichthouder of handhaver, en laat de uitvoering aan anderen zoals gemeenten en instellingen.

5. Ga gebiedsgericht werken in Gedeputeerde Staten en moderniseer de ambtelijke organisatie

Sluit als provinciebestuur veel meer aan op kenmerkende verschillen die er zijn in Zeeland. Sluit daar op aan door gebiedsgericht te gaan werken. Denk hierbij aan Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en de regio's rond het Oosterscheldebekken. Bezie de sterke punten en ontwikkelingskansen van deze regio's en accepteer dat daarmee ook verschillende middelen en maatregelen nodig zijn. Dat heeft consequenties voor de werkwijzen in Gedeputeerde Staten en voor het ambtelijk organisatie-model.

Geef dit gebiedsgericht werken in het college van Gedeputeerde Staten vorm door gedeputeerden naast een vakportefeuille ook in duo's gebiedsgedeputeerde te maken, waardoor er één integraal bestuurlijk aanspreekpunt is voor een regio. De gebiedsgedeputeerden regelen vooraf bestuurlijk de noodzakelijke zaken met de, al naar gelang het onderwerp, betreffende vakgedeputeerde. Het noodzaakt tot samenwerking binnen het college en bevordert het collegiaal bestuur binnen het college. Randvoorwaardelijk is wel belangrijk dat de vakportefeuilles helder gefocust en geprofileerd zijn, zodat duidelijk is wie waar over gaat. Vermijdt onduidelijke en diffuse portefeuilles. Laat de Commissaris van de Koningin zich vooral concentreren op de authentieke CdK-portefeuilles zodat de Commissaris van de Koningin haar rol van "eerste onder haar gelijken" binnen het College te allen tijde kan vervullen.

Gebiedsgericht werken met gebiedsgedeputeerden vergt ook integraal werken, zowel in de beleidsvoorbereiding, als in de beleidsuitvoering. De huidige ambtelijke organisatie heeft vooral met integrale uitvoering grote moeite. In de lange periode van bestaan van het driesectorenmodel is het blijkbaar niet gelukt dit in orde te brengen. Daarmee is naar de opvatting van de visitatiecommissie de houdbaarheidsdatum ervan verlopen. Schaf het huidige driesectorenmodel dan ook af en vervang het door een

model dat in zichzelf integraliteit bevordert. Daar waar de bestuurders integraliteit naleven, worden de ambtenaren ook gedwongen vooraf sectorale kwesties te hebben opgelost voordat voorstellen in het college komen en worden gecommuniceerd met de gemeenten en partners in de regio. Aanvullend dienen de competenties van integraal werken en integraal projectmanagement binnen de ambtelijke organisatie te worden ingevoerd.

In de meeste provincies wordt het ambt van provinciesecretaris verbonden met die van algemeen directeur/directievoorzitter. Daarnaast is bij veel van de provincies sprake van een integrale managementopdracht aan de directie, waarbij niet de onderverdeling naar beleidsvelden leidend is. Dit heeft bij de andere provincies geleid tot meerkoppige directies waaronder de afdelingen/eenheden functioneren.

6. Versterk de externe belangenbehartiging

Een aansprekende strategische visie en de daaruit voortvloeiende keuze voor de realisatie van een paar belangwekkende economische en sociale doelen, vraagt draagvlak bij bedrijven en maatschappelijke instellingen in de zorg, het onderwijs, het vervoer en de woningsector. Het kan ook politieke steun en financiële bijdragen van het kabinet, de buurprovincies en/of Belgisch Vlaanderen vergen. Op deze punten kan het provinciaal bestuur nog veel kansen verzilveren. Ga in ieder geval een paar keer per jaar goed voorbereid en met een duidelijke agenda naar Den Haag en probeer een aantal ministers aan tafel te krijgen. Doe dat in de samenstelling van een aantal gedeputeerden en burgemeesters, onder leiding van de Commissaris van de Koningin. In Den Haag loont dat. Andere provinciebesturen zijn Zeeland al lang voor gegaan. Dat vereist overigens dat gemeentebestuurders zich aangepast opstellen en niet als waren ze bestuurders van grote steden. Zeeland zal het niet van de macht van het getal moeten hebben maar van de doelgerichtheid en overtuigingskracht van het verhaal. Het spreekt vanzelf dat de Zeeuwse inbreng dan eenduidig en helder moet zijn.

Tot slot

De visitatiecommissie is van mening dat de belangrijkste les het durven maken van keuzes is, daarvoor gaan en daaraan blijven vasthouden. Alle vorengenoemde aanbevelingen passen hier naadloos in. Maakt men geen keuzen en bekent men geen kleur, dan blijft het provinciebestuur vooral bezig met de 'dingen van de dag' (wat ook moet), maar schiet men tekort waar het gaat om de toekomst en het tijdig voorsorteren daarop.

BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS

Externe visitatiegesprekken

De visitatiecommissie heeft in haar externe visitatiegesprekken (ruimtelijk-fysiek, sociaal-maatschappelijk, economie, gemeenten, toekomstige bestuurskracht en telefonische interviews) gesproken met de volgende personen:

Naam	Organisatie
dhr. Abbink	AZZ
dhr. Den Boer	Werkgroep Patiëntenstromen Zeeland
dhr. Bos	Gemeente Terneuzen
dhr. Van den Bout	Scoop
dhr. Brandenburg	Zeeuwse Bibliotheek
mw. Bras	CZ
dhr. G.J. van der Brugge	ROC Westerschelde
dhr. Van den Brule	Bureau Jeugdzorg Zeeland
mw. De Bruyckere	SMWO
dhr. A. de Buck en dhr. P. van Dongen	Hogeschool Zeeland
dhr. K.J. Coppoolse	Recron
dhr. Dijkstra	Gemeente Vlissingen
dhr. Dronkers	DG Rijkswaterstaat
mw. Drost	SVRZ/Viazorg
mw. Le Duc	Kunst Educatie Walcheren
mw. L. Dwarshuis-Van de Beek	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
dhr. L. Elzinga	SER Zeeland en Hiswa
dhr. Gelok	Gemeente Borsele
dhr. Ginjaar	MKB Zeeland
dhr. De Graaf	Gemeente Middelburg
dhr. Van Haperen	Staatsbosbeheer regio Zuid
dhr. H. van der Hart	Zeeland Seaports
dhr. O. Hoes	Oud-gedeputeerde provincie Noord-Brabant, thans burgemeester Maastricht
dhr. D'Hondt	Onderwijsautoriteit Zeeland
dhr. Van Iersel	Cultuurwerf
dhr. Jacobusse	Het Zeeuwse Landschap
dhr. P.M. de Koeijer	ZLTO Zeeland
dhr. Kramer	Gemeente Kapelle
dhr. Van de Kreeke	Klaverblad
dhr. Kuijpers	ZLTO-raad Zeeland

dhr. Kuijs	Adesse
dhr. K. van Liere	Zevibel
dhr. Poppelaars	Waterschap Scheldestromen
dhr. Rabelink	Gemeente Schouwen-Duiveland
dhr. Rademacher	ZorgSaam
dhr. Reijnierse	HZ Cult
dhr. R. de Ridder	Clavis Terneuzen
dhr. T. van Riet	Zeeuwse Milieufederatie
mw. Te Roller	VVN Zeeland
dhr. Den Rooijen	Politie Zeeland
mw. Ruiters	Zeeuws Museum
dhr. Scholten	SCEZ
dhr. Sips	AM Zeeland
mw. Stallaert	Delta NV
dhr. Streng	Gemeente Middelburg
mw. M. Titeca-Decraene	Gedeputeerde provincie West-Vlaanderen
mw. Vermue-Vermue	Gemeente Borsele
dhr. Verseput	Gemeente Schouwen-Duiveland
dhr. De Visser	Waterschap Scheldestromen
dhr. J.A.M. de Vos	Economische Impuls Zeeland
dhr. De Vries	Gemeente Middelburg
dhr. Witkam	CZW Bureau
dhr. Van der Zwaag	Gemeente Veere en voorzitter VZG

Gedeputeerde Staten

Vanuit Gedeputeerde Staten waren bij het visitatiegesprek aanwezig:

Naam	Partij	Portefeuille
mw. K.M.H. Peijs	-	<ul style="list-style-type: none"> • Commissaris van de Koningin • Voorzitter Regionaal Overlegorgaan Verkeersveiligheid (ROVZ) • Belangenbehartiging in Europa • Handhaving • Grensoverschrijdend project "de Zeeuwse Passage" • Communicatie • Promotie (algemeen) • Bestuurlijke coördinatie thema's Provinciale Staten in relatie tot collegeprogramma
dhr. F.K. Hamelink	CU	<ul style="list-style-type: none"> • 3e waarnemer Commissaris van de Koningin • Waterhuishouding • Waterkeringen

		<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie Deltawateren • Natuur en Landschap • Landinrichting • Organisatie waterschappen • Verantwoordelijk voor gebiedsgericht project Rondom het Veerse Meer • Nationaal landschap Walcheren • Nationaal landschap Zak van Zuid-Beveland • Kanaalzone Integraal • Staats-Spaanse Linies • Bestuur Natuur- en Recreatieschap de Grevelingen • Commissaris Evides
dhr. G.R.J. van Heukelom	SGP	<ul style="list-style-type: none"> • 2e waarnemer Commissaris van de Koningin • Openbaar Vervoer • Jeugdzorg • Sociale vraagstukken • Ontwikkelingssamenwerking • Volksgezondheid en Medische Zorg • Ouderenbeleid • Onderwijs en kenniseconomie • Zeeuwse Bibliotheek • Bestuurlijke Organisatie • Verantwoordelijk voor gebiedsgericht project Kenniswerf Vlissingen • Financieel toezicht op gemeenten/waterschappen • Multimodaal goederenvervoer (waaronder Incodelta)
dhr. H. van Waveren	CDA	<ul style="list-style-type: none"> • 1e waarnemer Commissaris van de Koningin • Personeelszaken en Organisatie / Juridische Zaken • Projectgedeputeerde voor organisatieverbetering (efficiencyverbetering en uitvoeringsgericht werken) en deregulering • Lid bestuur Inter Provinciaal Overleg (IPO) • Coördinatie emancipatie • Cultuur en media • Ruimtelijke ontwikkeling, inclusief herstructurering bedrijventerreinen • Wonen en Stedenbeleid • Sport • Promotie (wonen, recreëren, sport en cultuur) • Verantwoordelijk voor gebiedsgerichte projecten Innovation Island en Perkpolder • Omgevingsbeleid algemeen

		<ul style="list-style-type: none"> • Hulst integraal
dhr. M.J. Wiersma	GL	<ul style="list-style-type: none"> • 4e waarnemer Commissaris van de Koningin • Economische zaken: Pieken in de Delta, algehele uitvoering/subsidiëring Provinciaal Sociaal-Economisch Beleid (PSEB), Midden- en Kleinbedrijf (MKB), promotie (bedrijven), NV Economische Impuls Zeeland • Energie- en klimaatbeleid • Milieu • Lid Algemeen Bestuur Zeeland Seaports (ZSP) • Raad van Commissarissen NV Delta • Grensoverschrijdende samenwerking • Verantwoordelijk voor gebiedsgericht project Waterdunen • Interne Zaken • West Zeeuws-Vlaanderen integraal (incl. Nationaal Landschap) • Recreatie en Toerisme
dhr. V. Verdult	-	provinciesecretaris

Afwezig bij het gesprek was:

dhr. C. van Beveren	CDA	<ul style="list-style-type: none"> • 5e waarnemer Commissaris van de Koningin • Financiën • Infrastructuur • Zeeland Seaports (ZSP) • Voorzitter en voorgenomen herstructurering visserij en aquacultuur • Landbouw • Vitaal Platteland • Aandeelhouder NV Westerscheldetunnel • Aandeelhouder NV Delta • Grote wielerevenementen
---------------------	-----	---

Provinciale Staten

De volgende leden van Provinciale Staten namen deel aan het visitatiegesprek met PS:

Naam	Partij
dr. G.J. Bouterse	SZ
dhr. J. Bergen	CDA
dhr. L. Harpe	GL
dhr. T. van Oostenbrugge	SGP
dhr. D. Visser	CU
mw. C. Schönknecht	VVD
dhr. W. van Zandbink	PvdA
dhr. H. Segers	SP
dhr. J.P. Hageman	Partij voor Zeeland

Directieteam

De visitatiecommissie heeft gesproken met het voltallig directieteam, bestaande uit:

Naam	Functie
dhr. V. Verdult	provinciesecretaris en directeur samenleving, bestuur en organisatie
dhr. J. Stalknecht	directeur economie en mobiliteit
dhr. C. Colijn	directeur ruimte, milieu en water
dhr. A. Schipper	secretaris DT

BIJLAGE 2: LEDEN PROJECTGROEP

De bestuurskrachtmeting wordt begeleid door een provinciale projectgroep met daarin de verantwoordelijk bestuurders, ambtelijk verantwoordelijke en overige ambtelijk betrokkenen.

Leden provinciale projectgroep

Naam	Functie/afdeling
Dhr. Verdult	Provinciesecretaris/projectdirecteur
Dhr. Van Heukelom	Gedeputeerde
Dhr. Van Waveren	Gedeputeerde
Dhr. Meijler	Afdeling Ruimte
Dhr. Heringa	Directieadviseur economie en mobiliteit
Dhr. Stroo	Afdeling Personeel, organisatie en informatie
Dhr. Guikema	Afdeling Bestuur
Dhr. Blacquièrè	Afdeling Financieel-economische zaken
Dhr. Cijssouw	Afdeling Bestuur
Mw. Martens	Communicatieadviseur

BIJLAGE 3: OPGAVENLEIDERS

Bij het feitenonderzoek per opgave zijn de volgende opgavenleiders (ambtenaren) betrokken geweest:

Opgave	Naam
Implementatie Kaderrichtlijn Water	Reinier van Nispen (W&N)
Ecologische Hoofdstructuur (EHS)	Roel Mooij (W&N)
Vergunningverlening milieuwetgeving	Hylke Jonker (MHY)
Handhaving milieuwetgeving	Frans van Langevelde (MHY)
nWro: implementatie nieuwe positie provincie	Kees van Rabenswaaij (RMT)
Jeugdzorg/integraal jeugdbeleid	Rolf Westerhout (Wlz)
Steunfunctie gemeentelijke Wmo-taken/Zeeuws Model	Jeroen Bosch (Wlz)
Verbreden toeristisch perspectief Zeeland	Toon Peters (ECO)
Instandhouding mbo/hbo/WO en onderzoek in Zeeland	Margriet van Groeningen (ECO)
Havenontwikkeling	Piet Filius (ECO)
Vergroten waterveiligheid	Lein Kaland (W&N)
Verkeersveiligheid	Henk Rhebergen (V&V)
Gevarieerd cultuuraanbod	Rolf Westerhout (Wlz)