



Plan van aanpak: Zeeland ZO 

BORSELE GOES HULST KAPELLE MIDDELBURG NOORD-BEVELAND PROVINCIE ZEELAND REIMERSWAAL
SCHOUWEN-DUIVELAND SLUIS TERNEUZEN THOLEN VEERE VLISSINGEN WATERSCHAP SCHELDESTROMEN

Plan van aanpak: Zeeland ZO



1. Algemeen

1.1. Aanleiding

Eind 2013 hebben de diverse overheden in Zeeland gesproken over de toekomst van het openbaar bestuur en de uitdagingen die daarbij staan te wachten. Het overleg heeft geresulteerd in de oprichting van de Tafel van 15, met de bedoeling om samen een antwoord te formuleren op de vraag welke maatregelen getroffen moeten worden om ook in de toekomst een krachtige en dienstverlenende overheid te kunnen waarborgen.

Aan de Tafel van 15 wordt deelgenomen door bestuurlijke vertegenwoordigers van de dertien Zeeuwse gemeenten, waterschap Scheldestromen en de provincie Zeeland. De Commissaris van de Koning in Zeeland zit de bijeenkomsten van de Tafel voor. Tijdens de bijeenkomst van de Tafel van 24 januari 2014 is uitdrukkelijk besloten om een proces op gang te brengen 'gericht op wat nodig is voor de inhoudelijke opgaven in Zeeland'. Afgesproken werd daarbij om los te komen van de huidige bestuurlijke situatie en een open houding aan te nemen ten aanzien van de uitkomsten.

Het Kabinet heeft herhaalde keren te kennen gegeven dat de uitvoeringskracht van de gemeenten langs twee sporen vergroot kan worden (enerzijds samenwerking, anderzijds herindeling), de waterschappen opgeheven kunnen worden en de provincie Zeeland op kan gaan in een landsdeel. Toch steken de overheden in Zeeland vooral in op samenwerking. Het credo daarbij is dat de eigen kracht van de diverse overheden ook in de toekomst groot genoeg is om (eventueel gezamenlijk) de in aantal en complexiteit toenemende taken te vervullen.

Aan de Tafel is een ambtelijke werkgroep verbonden, die bestaat uit de secretarissen/algemeen directeuren van de provincie, het waterschap en van de gemeenten Terneuzen en Tholen. Deze werkgroep heeft het voorliggende plan van aanpak voorbereid met het doel het hierboven bedoelde proces in gang te zetten.

1.2. Het doel

De doelstelling van het project is tijdens de bijeenkomst van de Tafel van 15 van 24 januari 2014 nader geformuleerd en gezamenlijk onderschreven. Dit is terug te lezen in het verslag van die bijeenkomst. In het kort komt het er op neer dat het project uiteindelijk moet leiden tot een veerkrachtig bestuur in Zeeland; een bestuur dat:

toekomstbestendig is, herkenbaar is, en voldoende slagkracht heeft om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Met nadruk is gesteld dat het doel een bestuurlijke organisatie is die voldoende toegerust is voor het vervullen van toekomstige opgaven. Het doel is niet het doorbreken van bestaande structuren of een gemeentelijke herindeling.

1.3. Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor het proces zijn door de Tafel van 15 vastgesteld in de bijeenkomst van 24 januari 2014, zoals ook de processtappen in hoofdlijnen beschreven zijn. In beide gevallen wordt daarom verwezen naar het verslag van deze bijeenkomst.

1.4. Bijzondere aandachtspunten

Door de Tafel van 15 is zowel tijdens de bijeenkomst van 24 januari 2014 als tijdens de bijeenkomst van 25 februari 2014 gevraagd in het proces aandacht te besteden aan een aantal punten:

1. De diverse gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemene vergadering van het waterschap worden zoveel mogelijk gelijktijdig en tijdig geïnformeerd over het proces en het verloop daarvan, waarbij een rol is weggelegd voor de griffiers.
2. Ook de gemeenschappelijke regelingen zijn nadrukkelijk onderwerp van onderzoek, inclusief de samenwerkingsrelaties met het waterschap en de relaties in de Zuidwestelijke Delta.
3. Niet alleen koepelorganisaties worden bij het proces betrokken maar ook concrete bedrijven en organisaties.
4. Er dient aandacht te zijn voor koppeling met lopende processen zoals Zeeland 2040 en onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen.
5. Het proces dient open en transparant te zijn.
6. De democratische inbedding dient geborgd te zijn.
7. Besteed bij de verdere uitwerking aandacht aan het behoud van de couleur locale.
8. Breng ook de grensoverschrijdende relaties en strategische opgaven in beeld (ZuidHolland, Noord Brabant, Vlaanderen).

Tijdens de bijeenkomst van de Tafel van 15 van 17 maart 2014 is daaraan nog toegevoegd:

9. Inventariseer wat de burgers vragen van de overheid,
10. Betrek nadrukkelijk ook het bedrijfsleven in het proces, en
11. Bekijk op welke momenten het zinvol is om bij een externe partij de procesbegeleiding neer te leggen.

2. PROJECTAANPAK



2.1. Het centrale thema

In de bestuurlijke stukken die al over het onderwerp in Zeeland zijn geschreven komen de kernwoorden zelfstandigheid en samenwerking steeds terug. De werkgroep heeft op basis van deze woorden een thema gekozen waarop het plan van aanpak is geschreven. Het gekozen thema is:

Zeeland ZO 🏠, een sterk merk

De Zeeuwse Overheden vormen samen de ZO in het thema omdat juist zij het merk nog verder kunnen versterken.

2.2. Het toekomstbeeld (visie)

De bewoners van Zeeland staan centraal in het plan. Er wordt vanuit een maatschappelijk perspectief een toekomstbeeld voor de Zeeuwse overheid geschetst. Wat voor soort overheid past er bij de toekomstige behoeften en wensen van de Zeeuwen? Het is een vergezicht van waaruit wordt terug geredeneerd naar de huidige situatie. Zo verschuift de discussie van “Hoeveel gemeenten zijn er nodig?” en “Moeten het waterschap en de provincie blijven bestaan?” naar “Hoe managen we de toekomst?”.

Als einddoel streeft de werkgroep naar één, voor de bewoners herkenbare, overheid in Zeeland. Voor de Zeeuwen is er één ingang voor alle overheidsvragen en -onderwerpen; of het nu gaat om het verlengen van een paspoort, het inrichten van landelijk gebied of de zorg voor veilige dijken en duinen. De werkgroep verwacht dat de dienstverlening richting de bewoners aanzienlijk zal verbeteren omdat samenwerking kan leiden tot efficiencyvoordelen, minder kwetsbaarheid en kennisdeling. De bewoners hebben niet meer met verschillende instanties te maken en er kan bij de dienstverlening ingespeeld worden op de toenemende digitalisering. Daarnaast wordt voldaan aan de doelen van het kabinet om tot een krachtige en dienstverlenende overheid te komen met een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden.

Er zijn qua vorm en inrichting verschillende manieren te bedenken om tot één herkenbare overheid te komen en er kunnen wellicht ook diverse tussenstappen zijn. De vraag hoe één herkenbare overheid eruit ziet, wordt door een aparte werkgroep in een bestuurlijk traject verder uitgewerkt (spoor 1 paragraaf 2.4). Iedere overheid kan daarin vervolgens haar eigen afwegingen maken.

2.3 De weg ernaar toe

De werkgroep adviseert om via drie parallelle sporen tot één herkenbare overheid te komen: een bestuurlijk, innovatief en organisatorisch spoor. Ze worden gelijktijdig opgepakt, maar de innovatieve en organisatorische sporen zullen sneller tot concrete resultaten leiden en samen het bestuurlijke spoor voeden.

Voor elk spoor wordt kort de strekking beschreven in dit algemene plan van aanpak. Als de Tafel van 15 hiermee op 24 april 2014 kan instemmen, wordt het plan voor de zomer ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraden, de algemene vergadering van het waterschap en Provinciale Staten. Na instemming, wordt de Tafel van 15 omgevormd naar de stuurgroep en de huidige werkgroep naar de projectgroep. Daarnaast wordt voor ieder spoor afzonderlijk een werkgroep opgericht (zie 3.2 voor de organisatiestructuur). Die werkgroepen maken voor elk spoor in september van dit jaar een gericht plan van aanpak met onder andere een gedetailleerd tijdspad en taakverdeling. Deze drie plannen worden in oktober ter goedkeuring voorgelegd aan de Tafel van 15. Daarna kan de uitvoering starten.

Omdat de bewoners en het bedrijfsleven van Zeeland centraal in het plan staan, zullen deze nauw betrokken worden bij de verder uitwerking van de drie sporen. Zo zal geïnventariseerd worden wat de burgers en het bedrijfsleven in het algemeen van de overheid verwachten, welke specifieke wensen zij hebben als het gaat om de dienstverlening en hoe zij de toekomstige overheid zien. De werkgroep stelt voor om deze inventarisatie uit te laten voeren door het hoger onderwijs.

1. Bestuurlijk spoor

Dit onderdeel gaat over wat de Zeeuwse overheden bindt en wat de gedeelde ambities zijn. Hoe ziet één herkenbare overheid eruit en in welke stappen wordt dat bereikt? De werkgroep adviseert om de procesondersteuning bij een externe partij te beleggen. Daarnaast kan ook het hoger onderwijs (universitair en hogeschool) op onderdelen ondersteunen en adviseren. Mensen van buitenaf houden op deze manier een spiegel voor om de ambitie nog scherper te krijgen.

De werkgroep bestuur start zelf met een omgevingsanalyse om de belangrijkste factoren in beeld te brengen. Hierbij worden alle Zeeuwse overheden bezocht maar ook belangrijke Zeeuwse maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden uit de omgeving (Vlaanderen, Noord Brabant, ZuidHolland). Thema's die deel uitmaken van de analyse zijn onder andere:

- De opgaven, trends en ambities voor de toekomst op het gebied van o.a. dienstverlening, economische groei, woonwerk klimaat en innovatie.
- De huidige samenwerking(sinitiatieven), lopende processen en gemeenschappelijke regelingen en de inbedding daarvan in het proces.

- De uitdaging op het gebied van de Zeeuwse (bestuurs)cultuur, de identiteit van de verschillende plaatsen en gebieden, de aard van de samenleving en de wens tot behoud van de eigenheid.
- Ervaringen bij andere overheden met soortgelijke processen.

De volgende stap is het trekken van conclusies op basis van de analyse. Wat is de gedeelde visie en welke maatregelen (ontwikkelingsmodel) zijn er al dan niet stapsgewijs nodig om dat te bereiken. Deze uitkomst wordt door de werkgroep bestuur – met externe ondersteuning – in een nota beschreven en voorgelegd ter goedkeuring aan de Tafel van 15. Iedere overheid kan op dat moment daarbinnen een eigen afweging maken of de gezamenlijke visie gedeeld wordt. Op basis van deze visie wordt daarna een ontwikkel- en implementatietraject uitgewerkt en doorgevoerd.

2. Innovatief experiment

De werkgroep stelt voor om als experiment in een gebied binnen Zeeland nu al te werken als ware het één herkenbare overheid. Het gebied is Zeeland in het klein.

Met een experiment wordt een duidelijk signaal afgegeven richting het kabinet en wordt ervaring opgedaan om in de toekomst als één herkenbare overheid te werken. Deze ervaring wordt meegenomen in het organisatorische en bestuurlijke spoor. Daarnaast kan het experiment ook een stuwende kracht zijn om tot het einddoel van één herkenbare overheid te komen.

De gemeente Tholen is een geschikt gebied om dit experiment uit te voeren. Het bestaat uit één gemeente, heeft interprovinciale elementen, een gunstige geografische ligging en in het gebied spelen veel en diverse overheidstaken. De werkgroep innovatie maakt hiervoor een plan van aanpak wat in oktober 2014 aan de Tafel van 15 wordt voorgelegd. In het plan zal in het bijzonder aandacht besteed worden aan de communicatie over het experiment binnen en buiten Zeeland en aan de wens c.q. noodzaak om de procesbegeleiding uit te besteden aan een externe partij.

De werkgroep innovatie maakt eerst een inventarisatie van alle taken die de drie overheden in het gebied uitvoeren. Daarnaast worden huidige samenwerkingsverbanden in beeld gebracht. Op basis van de inventarisatie wordt een uitvoerings- en implementatieplan gemaakt. Bij het experiment wordt uitgegaan van de visie zoals beschreven in 2.2. De werkgroep stelt voor om de daadwerkelijke uitvoering van het experiment binnen een termijn van één jaar te starten.

3. Organisatorisch spoor

Dit onderdeel gaat over ambtelijke samenwerkingen tussen de organisaties op het gebied van de ondersteunende afdelingen en op termijn ook van primaire taken. Ook voor dit spoor stelt een werkgroep een gedetailleerd plan van aanpak op en legt dit in oktober voor aan de Tafel van 15. Hierin wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de interne communicatie richting medewerkers van de vijftien organisaties en aan het wel of niet inschakelen van externe procesbegeleiding.

De Kring van Secretarissen en de directeuren van gemeenschappelijke regelingen zullen bij dit spoor nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie. Het hogere onderwijs (hogeschool en universiteit) kan ook hier een rol spelen bij het ondersteunen en adviseren van de werkgroep. De werkgroep verwacht dat dit spoor op korte termijn resultaten oplevert voor de betrokken partijen, de werkgroep stelt wel voor om dit organisatorische deel te delegeren aan de secretarissen/directeuren. De samenwerking binnen het organisatorisch spoor is opgedeeld in drie onderdelen.

A. Wat doen wij allemaal hetzelfde en hoe kunnen we dat efficiënter samen doen?

Voorbeelden hiervan zijn belastingen, geografische informatie maar ook een edepot.

B. Wat doen wij allemaal maar niet hetzelfde, en hoe kan dat beter?

Voorbeelden hiervan zijn personeelszaken, communicatie en inkoop.

C. Welke primaire taken kunnen samen uitgevoerd worden?

Voorbeelden hiervan zijn wegen en zorgverlening.

De werkgroep organisatie richt zich in eerste instantie op de ondersteunende taken (stap A en B). Pas als het bestuurlijke spoor zo ver is, wordt ook naar primaire taken (C) gekeken. Voor deel A en B start de werkgroep direct na oktober met een inventarisatie van de taken waar bundeling en integratie wenselijk en mogelijk is. Daarbij wordt aangegeven op welk niveau (provinciaal of subregionaal) en in welke vorm dit kan.

De doelen van de inventarisatie zijn:

- De dienstverlening aan de burgers/bedrijven te verbeteren en betaalbaar te houden;
- Een meer professionele ambtelijke organisatie te creëren;
- De bedrijfsvoering efficiënter te organiseren;

- De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te verminderen.

Het resultaat van de inventarisatie wordt uitgewerkt in een ontwikkel en implementatietraject en daarna doorgevoerd.

Tot slot:

De werkgroep gaat er van uit dat voor het ontwikkelen van de drie sporen zoveel mogelijk een beroep wordt gedaan op medewerkers van de drie betrokken overheden (provincie, waterschap en gemeenten). Als het inschakelen van een externe partij toch nodig blijkt en dit tot kosten leidt, zullen deze kosten gelijkmatig over de deelnemers aan de Tafel van 15 (elk voor 1/15e deel) verdeeld worden.

2.4 Communicatie

Om het beschreven proces met vertrouwen tegemoet te gaan, is het belangrijk om veel aandacht te schenken aan communicatie in al zijn facetten. De werkgroep kiest voor de sleutelwoorden: open, eerlijk, helder, gelijktijdig en duidelijk. In de Tafel van 15 zitten vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, maar iedere organisatie heeft daarnaast een brede achterban die goed geïnformeerd moet worden. Dat betekent voor de communicatie dat veel zorg besteed zal worden aan hoe iedereen tegelijkertijd wordt geïnformeerd op een uniforme wijze.

Netwerkbijeenkomst 14 mei

Als de Tafel van 15 op 24 april aanstaande instemt met het Plan van aanpak wordt 14 mei een netwerkbijeenkomst georganiseerd voor alle nieuwe Zeeuwse gemeenteraden, de Provinciale Staten en de algemene vergadering van het waterschap. Deze bijeenkomst is erop gericht om de bestuurders gezamenlijk te informeren over het proces (het Plan van aanpak). Daarnaast is 14 mei vooral ook bedoeld om elkaar informeel te ontmoeten en nader kennis te maken, wat samenwerking zal bevorderen.

Gezien het doel en de aard van deze bestuurlijke bijeenkomst, waarin informatie, inspiratie en kennismaking centraal staan, wordt er geen pers voor deze bijeenkomst uitgenodigd. Er moet vooral onderlinge uitwisseling plaatsvinden in een ongedwongen sfeer.

Officieel aanbieden Plan van aanpak

Direct na de bijeenkomst van 14 mei wordt het plan van aanpak officieel ter goedkeuring voorgelegd aan alle betrokken organisaties. Op het moment dat het stuk verstuurd wordt naar de betrokken organisaties zal er een persbericht/uitnodiging voor een persgesprek uitgaan. De woordvoering gebeurt door de voorzitter van de Tafel van 15, Commissaris van de Koning Han Polman. Hij zal vooral het proces, de aanpak en de inhoud van het plan toelichten.



Daarnaast kan het zo zijn dat bestuurders van de vijftien overheden door de pers gevraagd worden om een individuele reactie. Het staat een ieder vrij om een reactie te geven. Het verzoek is wel om het gesprek daarbij vooral te richten op de eigen opvatting en stappen die gezet worden binnen de organisatie die bijdragen aan het traject. Reacties over het totale proces en de vorderingen op de diverse onderdelen zullen centraal gecommuniceerd worden door de werkgroep (digitaal met name, ook ten behoeve van de diverse achterbannen) en de woordvoering richting de media wordt door de voorzitter van de Tafel van Vijftien verzorgd.

Na instemming met het Plan van aanpak

Als alle Zeeuwse overheden hebben ingestemd met het Plan van aanpak wordt voor elk spoor een eigen plan geschreven inclusief communicatieaanpak. Deze plannen worden behandeld en vastgesteld in de Tafel van 15 die dan is omgevormd naar de Stuurgroep. De huidige werkgroep wordt omgevormd tot de projectgroep die onder andere centraal de communicatie verzorgt.

3. Het vervolg

3.1 Tijdpad

De werkgroep stelt zich het verdere traject als volgt voor:

Stap	Inhoud	Actie	Tijdpad
1.	Vaststellen concept-Plan van Aanpak	Vaststellen van het concept Plan van Aan-pak door de Tafel van 15	17-3-2014
2.	Creëren draagvlak	Organiseren van een netwerkbijeenkomst voor alle Zeeuwse gemeenteraden, algemene vergadering van het waterschap en Provinciale Staten	Mei 2014
3.	Besluitvorming	Ter vaststelling voorleggen van het Plan van Aanpak aan de overheden, met de mogelijkheid om bedenkingen en zienswijzen in te brengen	Juni 2014
4.		1. Omvormen van de Tafel van 15 naar een Stuurgroep die het proces 'Naar een veerkrachtig bestuur' begeleidt en tweemaandelijks bijeen komt; 2. idem van de aan de stuurgroep gelieerde ambtelijke werkgroep tot projectgroep; 3. Het oprichten van een werkgroep voor elk spoor (bestuur, innovatie, organisatie)	Juni 2014
5.	Verwerking eventuele reacties	Het verwerken van de eventuele bedenkingen en zienswijzen van de diverse gemeenteraden, de algemene vergadering van het waterschap en Provinciale Staten	Aug. 2014
6.	Uitwerken afzonderlijke plannen van aanpak	Het schrijven van een gedetailleerd Plan van Aanpak voor alle drie de afzonderlijke sporen	Aug.-sept 2014
7.	Besluitvorming	Het definitief vaststellen van het Plan van Aanpak door de tot Stuurgroep omgevormde Tafel van 15	Sept. 2014
8.	Verdere uitwerking	Het vaststellen van een Plan van Aanpak voor elk van de drie sporen (a. het bestuurlijk spoor; b. het innovatieve spoor, en c. het organisatorische spoor)	Okt. 2014

3.2 Toekomstige organisatiestructuur

