Dorithe Idema-Herder
&
Sandra de Jonge-Huising:

Natúúrlijk, samenwerken

Evaluatie van de BOCE-beleidsagenda

Opdrachtgegevens

Opdrachtnaam	Evaluatie BOCE-beleidsagenda
Opdrachtnummer	2021-12
Opdrachtgever	Opdrachtgeversoverleg BOCE-beleidsagenda (Jaap Gorseling, Errol van Veen, Rolf Sloots en Jasper Prick); gedelegeerd opdrachtgever: Jasper Prick
Opdrachtnemers	Sandra de Jonge-Huising (deelnemer Talentnetwerk), Dorithe Idema-Herder (deelnemer Talentnetwerk) Carel Horstmeier (adviseur Expertisecentrum), begeleider bij deze opdracht.

Adres:
Gemeente Emmen
Postbus 30.001
7800 RA Emmen
T 0591- 6 85 776
E Expertisecentrum@emmen.nl

Emmen, september 2021

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Aanpak 4
1.3 Hoofd- en deelvragen 5
1.4 Leeswijzer 5

2 HOOFDCONCLUSIE: WAT HEEFT DE BOCE-BELEIDSSAMENWERKING OPGELEVERD EN WAT VALT HIERVAN TE LEREN? 6
2.1 Inleiding 6
2.2 Hoofdconclusie 6
2.3 Aanbevelingen 7

3 DEELCONCLUSIES 9
3.1 Wat waren de ambities en wat is hiervan gerealiseerd? 9
3.2 Hoe ervaren bestuurders en ambtenaren de BOCE-samenwerking? 10
3.2.1 Algemeen 10
3.2.2 Omgevingswet 11
3.2.3 Bereikbaarheid 11
3.3 Welke factoren bepalen het succes? 11
3.3.1 Algemeen 11
3.3.2 Omgevingswet 12
3.3.3 Bereikbaarheid 13
3.4 Welke ambities en factoren verdienen bijstelling? 13
3.4.1 Algemeen 13
3.4.2 Omgevingswet 15
3.4.3 Bereikbaarheid 15

4 NAWOORD 16

5 BIJLAGE LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN 17

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In februari 2018 is door de gemeenteraden van Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen een regionale beleidsagenda voor Zuidoost-Drenthe vastgesteld voor de periode 2018-2021. De gemeenteraad van Coevorden heeft deze agenda op 6 februari 2018 vastgesteld, Borger-Odoorn op 8 februari 2018 en Emmen op 22 februari 2018. Deze "Visie op een regionale beleidsagenda voor Zuidoost-Drenthe" is het fundament onder de samenwerking.

De samenwerking kenmerkt zich door 3 vormen:
- Samen doen door acties uit de uitvoeringsagenda uit te voeren.
- Samen optrekken en gezamenlijke inbreng leveren in provinciale, nationale en Europese netwerken.
- Samen leren door kennisdeling en een gezamenlijk opleidingstraject te faciliteren (BOCE-academie).

De gedachte achter de samenwerking is dat het gebied Zuidoost-Drenthe, en daarmee impliciet de drie gemeenten afzonderlijk, er baat bij hebben enkele concrete (bovenlokale) vraagstukken samen op te pakken. Daarbij moest er wel ruimte blijven om lokale afwegingen te maken (lokaal vraagstuk, lokaal aanpakken). Het te behalen doel van de samenwerking is omschreven als: "De versterking van Zuidoost-Drenthe". De ambities uit de bijlage behorende bij het raadsvoorstel van februari 2018, zijn gebundeld tot onderstaande focusthema's:
a. Omgevingswet
b. Toerisme & Recreatie
c. Leefbaarheid
d. Bereikbaarheid

Nu de periode van de vastgestelde regionale beleidsagenda bijna is afgelopen, is het goed om deze te evalueren. Het doel van deze evaluatie is om inzicht te krijgen in wat de BOCE-beleidsagenda heeft opgeleverd en wat hiervan te leren valt, voor een eventueel vervolg van de BOCE-beleidsagenda. Wat zijn de bereikte ambities, hoe zijn de ambities tot stand gekomen, welke leerpunten- en verbeterpunten zijn er, is er draagvlak voor deze wijze van samenwerking en is er een toekomst voor de regionale beleidsagenda?

1.2 Aanpak

De onafhankelijke evaluatie is uitgevoerd door 2 deelnemers van het Talentnetwerk[1] onder begeleiding van een adviseur van het Expertisecentrum Emmen. In afstemming met de opdrachtgevers richt de evaluatie zich op 2 focusthema's: Omgevingswet en Bereikbaarheid.
De informatie voor deze evaluatie is verkregen door beleidsstukken te bestuderen en 16 interviews met bestuurders en ambtenaren te houden. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. Zij ontvangen een exemplaar van dit rapport. De evaluatie is geschreven in opdracht van het opdrachtgeversoverleg BOCE-beleidsagenda bestaande uit Jaap Gorseling, Errol van Veen en Rolf Sloots met als gedelegeerd opdrachtgever Jasper Prick. De evaluatie wordt in de gemeenschappelijke raadsvergadering van 13 oktober 2021 ingebracht.

[1] Het Talentnetwerk is een samenwerking tussen gemeente Emmen, gemeente Borger-Odoorn en woningcorporatie Domesta.

1.3 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wat heeft de BOCE-beleidssamenwerking opgeleverd en wat valt hiervan te leren?

Om te komen tot de beantwoording van de hoofdvraag zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de ambities en wat is hiervan gerealiseerd?
2. Hoe ervaren bestuurders en ambtenaren de BOCE-samenwerking?
3. Welke factoren bepalen het succes?
4. Welke ambities en factoren verdienen bijstelling?

1.4 Leeswijzer

In dit rapport beginnen we met de beantwoording van de hoofdvraag gevolgd door de aanbevelingen. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de verschillende deelvragen. Daar waar specifieke verschillen zitten tussen de beide focusthema's worden deze in deze evaluatie benoemd.

2 Hoofdconclusie: Wat heeft de BOCE-beleidssamenwerking opgeleverd en wat valt hiervan te leren?

2.1 Inleiding

De samenwerking in BOCE-verband bestaat al ruim 10 jaar. Deze samenwerking is waardevol, vinden alle betrokken partijen. Zij ervaren het als belangrijk om elkaar te ontmoeten, van elkaar te leren en samen op te trekken. Vier jaar geleden is de BOCE-beleidsagenda geïntroduceerd. In dit rapport evalueren we de BOCE-beleidsagenda.

De bestuurders ontmoetten elkaar ook al voor de start van de BOCE-beleidsagenda. De meerwaarde van de BOCE-beleidsagenda is dat er een focus ligt op de gekozen thema's (Omgevingswet, Toerisme & Recreatie, Leefbaarheid en Bereikbaarheid). Deze worden gezamenlijk besproken en er wordt gezamenlijk in opgetrokken.
Ambtelijk gezien heeft men elkaar leren kennen door de BOCE-beleidsagenda. Dit heeft ertoe geleid dat er korte lijntjes zijn, men elkaar beschouwt als rechtstreekse collega's en dat men van elkaar leert. Bij het focusthema Bereikbaarheid is het gelukt om gezamenlijk beleid op te stellen. Bij het thema Omgevingswet bleek dit niet mogelijk, maar heeft het wel geleid tot samen optrekken en elkaar weten te vinden.

Een samenwerking binnen BOCE-verband moet zeker blijven, maar kan ook beter volgens de geïnterviewden. De huidige beleidsagenda miste focus en duidelijkheid.

Hieronder zijn de conclusies en aanbevelingen puntsgewijs aangegeven. Voor een onderbouwing van de conclusies verwijzen wij u naar de beantwoording van de deelvragen in het volgende hoofdstuk van dit rapport.

2.2 Hoofdconclusie

- Er wordt in de BOCE-gemeenten vanuit gedeelde waarden en een gemeenschappelijke identiteit gehandeld.
- Kijkend naar de vastgestelde raadvoorstellen van februari 2018, is voor het focusthema Omgevingswet de ambitie gerealiseerd: er is verkend of één regionale omgevingsvisie voor Zuidoost-Drenthe ontwikkeld kon worden.
- Deze verkenning heeft mondeling plaatsgevonden tussen de wethouders en de raden en is niet door een collegevoorstel of raadsvoorstel besluitvormend behandeld. Tegelijkertijd is het thema niet van de beleidsagenda gehaald waardoor er onduidelijkheid is over wat er in BOCE-verband aan samenwerking op dit thema wordt verwacht.
- De ambitie voor het focusthema Bereikbaarheid is gerealiseerd.
- De BOCE-samenwerking heeft de afgelopen jaren een mooie ontwikkeling doorgemaakt en wordt door zowel het bestuur als de ambtenaren ervaren als goed, prettig en open. Sinds de BOCE-beleidsagenda is geïntroduceerd, is de focus en structuur op de focusthema's versterkt. Dit is de afgelopen jaren verder uitgebouwd. Om dit te behouden is het verstandig de BOCE-beleidsagenda ook na 2021 voort te zetten.
- De BOCE-samenwerking moet gezocht worden binnen de thema's waarvoor bestuurlijk en ambtelijk draagvlak bestaat. Er moet niet worden samengewerkt om het samenwerken.
- De meeste betrokkenen geven aan dat de BOCE-beleidsagenda van meerwaarde is voor de toekomst. Daarbij wordt aangegeven dat een andere vorm voor de BOCE-beleidsagenda meer passend is.

- Uit de BOCE-samenwerking sinds 2018 blijkt dat, om de samenwerking op een thema een succes te laten worden, er bestuurlijk en ambtelijk draagvlak moet zijn.
- De programmaregie[2] heeft in de afgelopen periode goed als de spin in het web gefunctioneerd, door de focus op de thema's te bewaken en de regierol op zich te nemen.

2.3 Aanbevelingen

1a. Organiseer een vervolg op de huidige samenwerking na 2021.
1b. Noem het basisdocument in de volgende samenwerkingsperiode: BOCE-samenwerkingsagenda. Dit doet meer recht aan de breedte van de samenwerking: het gaat niet alleen om gezamenlijk beleid te maken, maar ook om de speerpunten (samen leren, samen optrekken en samen doen) van de samenwerking uit te dragen en te realiseren.

2a. Voer, voorafgaand aan de vaststelling van een nieuwe BOCE-agenda, een brede inventarisatie uit op thema's. Neem hier zowel het bestuur als de ambtenaren in mee.
2b. Neem in de nieuwe BOCE-samenwerkingsagenda alleen thema's op waarvoor ambtelijk en bestuurlijk draagvlak is en die haalbaar zijn.
2c. Formuleer heldere opdrachten voor de thema's.
2d. Houd bij de keuze van de thema's rekening met 3 factoren. Kan het samen goedkoper, ben je alleen kwetsbaar, of levert samenwerken een hogere kwaliteit op?
2e. Stel een begroting met ambtelijke uren op bij de keuze van een thema voor de BOCE-samenwerkingsagenda. Laat de begroting vaststellen door de stuurgroep BOCE. Het is van belang dat de benodigde inzet gewaarborgd is. Hier ligt een rol voor de opdrachtgevers.

3a. Werk met een flexibele BOCE-samenwerkingsagenda. Zodat er gedurende het jaar ook nieuwe thema's kunnen worden meegenomen.
3b. Neem een planning per thema op in de beleidsagenda, om zo de voortgang op de thema's te behouden. Houd in de planning ook rekening met het aantal beschikbare uren van de betrokken medewerkers van de programmaregie.
3c. Evalueer de BOCE-samenwerkingsagenda jaarlijks met alle betrokkenen en deel de uitkomsten van de evaluatie met hen.
3d. Onderzoek of de raden vinden dat er voldoende informatie aangeboden wordt met betrekking tot de BOCE-beleidsagenda die aansluit bij hun verwachtingen en behoefte.
3e. Laat de Stuurgroep BOCE jaarlijks de ambities en de thema's herijken aan de hand van deze evaluatie.
3f. Draag de successen van de samenwerking uit naar de gemeenteraden en de ambtenaren. Dit kan gekoppeld worden aan de evaluatie.

4. Behoud gezamenlijke ontmoetingen, met daarbij een agenda waar de focusthema's ter bespreking in zijn opgenomen.

5a. Benoem rollen duidelijk en leg deze vast. Omschrijf de taken en bevoegdheden van de groepen uit de governance duidelijk en neem ook de gemeenteraden hierin op. Controleer hierbij of het governance-model nog aansluit bij de werkelijkheid. De programmaregisseur bespreekt dit met de stuurgroep BOCE en het opdrachtgeversoverleg.
5b. Leg een centrale rol voor de programmaregie vast. Deze fungeert als spin in het web tussen bestuur en de ambtelijke organisaties. De programmaregisseur moet de

[2] Programmaregie omvat de programmaregisseur en de programmaondersteuner.

focus op de agenda houden en de regierol hebben. De programmaregisseur zal richting het bestuur en de ambtelijke organisaties meer het initiatief moeten nemen om zaken vanuit de BOCE-beleidsagenda te agenderen en de opdrachtgevers zicht op de voortgang te bieden.
5c. Zorg voor het meer bewust worden van het eigenaarschap binnen de BOCE-beleidsagenda. Iedereen pakt pro-actief zijn/haar rol vanuit het governancemodel op.

3 Deelconclusies

3.1 Wat waren de ambities en wat is hiervan gerealiseerd?

In deze evaluatie wordt uitgegaan van de ambities zoals deze zijn geformuleerd in het raadsbesluit van 22 februari 2018 met als onderwerp: Regionale beleidsagenda Zuidoost-Drenthe.

Voor het focusthema Omgevingswet was het de ambitie om te verkennen of één regionale omgevingsvisie voor Zuidoost-Drenthe ontwikkeld kon worden. De Omgevingswet biedt namelijk meer ruimte voor regionaal en lokaal beleid. Deze verkenning heeft plaatsgevonden. Eén regionale omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet was niet haalbaar in BOCE-verband. Dit standpunt is onderschreven door de verantwoordelijk wethouders en de leden van de gemeenteraden. Het is een uitgebreide wet en de invoering is een paar keer uitgesteld. Daarnaast komt bij de uitvoering van de wet, bijvoorbeeld bij het opstellen van een omgevingsvisie, het nodige kijken. Het opstellen van een omgevingsvisie is niet vormvrij en werkt door in de verschillende gemeenten. Procesmatig gezien zou een gezamenlijke omgevingsvisie ingewikkeld kunnen worden omdat de visie door de verschillende gemeenteraden moet worden vastgesteld. De raad in Emmen zou dan bijvoorbeeld een besluit nemen over een aspect met betrekking tot de omgevingsvisie dat in de gemeente Coevorden speelt. Het overdragen van een gezamenlijke structuur in één omgevingsvisie was op dat moment (2019) te veel gevraagd.
Een tussenoplossing die meerdere malen in de interviews naar voren is gekomen, is dat een gezamenlijke omgevingsvisie op hoofdlijnen gerealiseerd had kunnen worden. Een optie was om een regionale visie op te stellen met daarnaast de mogelijkheid om een gemeentelijke vertaling te maken.
Echter, is commitment van het college van B&W en raad noodzakelijk. De verantwoordelijk wethouders en de raden waren in het voorjaar van 2019 al overeengekomen dat een gezamenlijke BOCE-omgevingsvisie niet haalbaar was. Hier is geen officieel besluit (collegebesluit of raadsbesluit) van opgesteld, maar heeft mondeling plaatsgevonden tussen de wethouders en de raden. Tegelijkertijd is het focusthema Omgevingswet wel op de BOCE-beleidsagenda blijven staan. Deze combinatie heeft ertoe geleid dat er onduidelijkheid is over wat het vervolgproces is in BOCE-verband. Iedere gemeente is bezig met een eigen omgevingsvisie en volgt hierin een eigen proces. De bereidheid om gezamenlijk op te trekken waar mogelijk is aanwezig, maar concreet ligt de focus op de eigen visie en het eigen proces. Dat geen gezamenlijke omgevingsvisie is opgesteld, wordt door de één gezien als een gemiste kans en door de ander als een logische stap wegens het ontbreken van draagvlak op bestuurlijk niveau. Waar de één nog altijd hoop heeft op het opstellen van gezamenlijke vervolgstappen in de toekomst op het gebied van de Omgevingswet denkt de ander aan af en toe elkaar opzoeken om gemeenschappelijke zaken te bespreken. De ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken hebben geen gezamenlijk beeld van wat er op het focusthema Omgevingswet verder wordt verwacht. In BOCE-verband is er een gemis aan een focus op dit thema.

Voor het thema Bereikbaarheid was de ambitie om te verkennen of een mogelijke gezamenlijke agenda voor het versterken van de infrastructuur kan worden opgesteld. Vrij vertaald: of het opstellen van een gezamenlijke bereikbaarheidsvisie in BOCE-verband haalbaar zou zijn.

De gestelde ambitie is behaald, en meer dan dat: na de verkenning is een bereikbaarheidsvisie in BOCE-verband opgesteld. Het proces heeft wel langer geduurd dan in eerste instantie verwacht, maar uiteindelijk is een bereikbaarheids-

visie opgesteld. Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat als vervolg op het focusthema Bereikbaarheid bepaald moet worden of een gezamenlijke lobby vanuit BOCE moet worden opgezet en hoe dit eruit komt te zien.

3.2 Hoe ervaren bestuurders en ambtenaren de BOCE-samenwerking?

3.2.1 Algemeen

Zowel de bestuurders als de ambtenaren geven aan dat er in BOCE-verband een prettige samenwerking is. In het begin van de BOCE-samenwerking was het zoeken naar de juiste vorm van samenwerken. De bestuurders hadden sneller contact met elkaar vanwege hun functie. Voor ambtenaren was het meer een zoektocht. De fundering voor samenwerking moest gelegd worden, men moest elkaar leren kennen.

De afgelopen jaren heeft de BOCE-samenwerking een mooie ontwikkeling doorgemaakt. De brede ervaring is dat ambtenaren elkaar weten te vinden en korte lijnen zijn ontstaan. Er is ruimte om open het gesprek met elkaar aan te gaan, ook als iets niet goed voelt, is er de ruimte om dit te bespreken met elkaar. Er heerst een oprechte interesse en transparantie.

Tegelijkertijd is de BOCE-samenwerking een andere samenwerking dan bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Binnen BOCE gaat de voorkeur uit om op een natuurlijke wijze samen te werken. Het verdient de aanbeveling om een brede inventarisatie te doen naar thema's waar een natuurlijke vorm van samenwerking ligt, waar een meerwaarde is in de samenwerking en/of waar kansen liggen. Daarbij is het van belang dat er bestuurlijk gezien draagvlak ligt voor de samenwerking.

De burgemeesters, portefeuillehouders en gemeentesecretarissen zien de meerwaarde van een gezamenlijke ontmoeting. Binnen de verschillende functies is er periodiek contact met elkaar. Tijdens deze ontmoetingen worden niet alleen de focusthema's vanuit de BOCE-beleidsagenda besproken. Op hoofdlijnen zijn de portefeuillehouders en de gemeentesecretarissen het meest betrokken bij de BOCE-beleidsagenda. Ambtelijk gezien is er een opdrachtgeversoverleg en zijn er per focusthema werkgroepen. De opdrachtgevers waren eerst samen verantwoordelijk voor alle thema's van de BOCE-beleidsagenda. Later is besloten om per focusthema één opdrachtgever te benoemen. De spin in het web bij de BOCE-beleidsagenda is de programmaregisseur met daarbij de programmaondersteuner. Bij de start van de BOCE-beleidsagenda was er een andere programmaregisseur en geen programmaondersteuner. De toenmalige programmaregisseur had meer een sturende functie. Sinds 2020 is er een nieuwe programmaregisseur die wordt gezien als de coördinator van de BOCE-beleidsagenda. In de samenwerking nemen de programmaregisseur en programmaondersteuner een belangrijke taak in. Een goede structuur en rolduidelijkheid is in de samenwerking van essentieel belang. De rol die nu door de programmaregisseur wordt genomen zou duidelijker geformuleerd moeten worden. Om zo helder te hebben wie welke rol heeft binnen de BOCE-beleidsagenda en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Een kwetsbaarheid in de BOCE-samenwerking is het personeel. BOCE heeft geen eigen personeel. Ambtelijk gezien is iedereen voor een gemeente werkzaam. Voor een BOCE-samenwerking ben je afhankelijk van drie gemeenten. Door de hoge werkdruk, personeelstekort en het verloop van medewerkers kunnen kwetsbaarheden in de samenwerking ontstaan.

3.2.2 Omgevingswet

Voor de Omgevingswet is de ambtelijk trekker voor de gemeente Borger-Odoorn dezelfde persoon als voor de gemeente Coevorden. Er is een korte lijn met de ambtelijk trekker in Emmen. Om op de hoogte te blijven en te kijken waar eventuele samenwerking mogelijk is, is het van belang voor het thema Omgevingswet om met elkaar in contact te blijven. Indien er mogelijkheden liggen, zal dit op verschillende tafels besproken moeten worden. Het is van essentieel belang dat er commitment is vanuit het bestuur.

3.2.3 Bereikbaarheid

Er is een ambtelijke werkgroep die zich onder andere bezig heeft gehouden met het opstellen van de bereikbaarheidsvisie. Een reden dat het opstellen van de bereikbaarheidsvisie langer heeft geduurd dan in eerste instantie gedacht, moet gezocht worden in de kwetsbaarheid van personeel. Dat het bij het focusthema Bereikbaarheid uiteindelijk gelukt is om een gezamenlijke visie op te stellen en bij het focusthema Omgevingswet niet, ligt niet aan de houding en wil van bestuurders en ambtenaren om samen te werken. Het focusthema Bereikbaarheid is veel concreter en tastbaarder en daardoor makkelijker om aan samen te werken dan een thema als de Omgevingswet.

3.3 Welke factoren bepalen het succes?

3.3.1 Algemeen

Succesvol samenwerken gaat niet vanzelf. Tijdens de interviews die gehouden zijn met zowel bestuurders als ambtenaren, zijn veel punten genoemd die bijdragen aan het succes van de BOCE-beleidsagenda.

Er is in de BOCE-gemeenten van nature een gevoel naar elkaar toe. De voorwaarden voor samenwerking zijn goed. Elke gemeente heeft zijn eigen gebied, maar met soortgelijke problemen waarbij de gemeenten elkaar kunnen ondersteunen.

Naast de gemeenschappelijke identiteit van de drie BOCE-gemeenten kwam tijdens de interviews ook naar voren dat elkaar ontmoeten heel belangrijk is. Als je elkaar kent, kun je een relatie opbouwen. En een goede relatie is een voorwaarde voor een goede samenwerking. Vertrouwen onderling is erg belangrijk. Het netwerken is op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau van belang.

Bestuurlijk is het anker voor de BOCE-samenwerking het moment, tijdens het jaarlijkse VNG-congres, waarop de colleges elkaar treffen. Dit soort vaste ijkpunten zijn heel belangrijk in de samenwerking. Rond het VNG-congres wordt geïnvesteerd in de relatie die de BOCE-gemeenten nu met elkaar hebben.

Ook de ambtenaren spreken elkaar inmiddels regelmatig. Met elkaar afstemmen en elkaar ontmoeten blijft belangrijk. Zonder ontmoeting en afstemming zou geen BOCE-beleidsagenda tot stand zijn gekomen.

Naast elkaar ontmoeten is gelijkwaardigheid een belangrijk speerpunt. Gelijkwaardigheid is de basis voor een goede samenwerking. De drie gemeentes zien elkaar als gelijkwaardig. Dat geeft ruimte om gezamenlijk op te trekken. Juist doordat het contact onderling zo goed is, mogen er ook verschillende opvattingen zijn op

inhoudelijk en bestuurlijk niveau. Er is genoeg ruimte om bijvoorbeeld uit te spreken om een samenwerking op een bepaald onderwerp aan te gaan of juist niet.
Doordat iedereen elkaar gelijkwaardig behandelt, is er vertrouwen en gun je elkaar ook iets. Deze mindset is heel belangrijk.

Wanneer het doel van de samenwerking voor alle betrokkenen bekend is, zal men door de gehele organisatie de meerwaarde van samenwerking op de thema's van de BOCE-beleidsagenda zien. De betrokkenen geven aan dat het geen geforceerde samenwerking moet zijn.

Eén van de voordelen is bijvoorbeeld dat de BOCE-beleidsagenda helpt om snel te kunnen reageren op sommige thema's. Daarvoor is natuurlijk ook een goede afstemming en een basis van vertrouwen vereist. De BOCE-gemeenten versterken elkaar. Juist door samen te werken, is er afstemming om de regio te vertegenwoordigen. Dit helpt ook bij overleggen met bijvoorbeeld de provincie. Je weet dan hoe de buurgemeenten erover denken en hoe ze erin staan.

Een ander voordeel van een gezamenlijke aanpak in BOCE-verband is dat er een bredere inzet is. Door de samenwerking in BOCE-verband sta je sterker als regio. De buurgemeenten kunnen elkaar informeren en elkaars belangen meenemen bij overleggen waar andere BOCE-gemeenten niet kunnen aanschuiven.

De brede opvatting is dat het van belang is om zaken op papier te zetten. Zaken waarop gemeenten met elkaar willen samenwerken en ook wanneer er geen samenwerking voor ogen wordt gezien. Wanneer er dan iets op papier komt, is het goed gedragen binnen de gemeenten. Het is belangrijk om bij de samenwerking ook een tijdslijn op te nemen en af te spreken. Zaken op papier zetten hoort bij een volwassen vorm van samenwerking.
Dit helpt ook om elkaar scherp te houden en om elkaar te houden aan de punten die zijn opgeschreven.

Het bestuur en de ambtenaren zijn heel positief over de programmaregie. Als deze rol zou wegvallen dan is dat voor het proces niet handig. De rol zorgt voor verbinding tussen de ambtenaren en het bestuur. Het helpt in de voortgang van het hele proces en geeft meer structuur.

Daarnaast is de samenwerking op het niveau van secretarissen en burgemeesters belangrijk. Mocht dit verslappen dan weet men elkaar ambtelijk wel te vinden, maar de onderwerpen blijven meer leven als er een bestuurlijk thema is.

Op de beleidsdomeinen hebben de drie gemeenten veel gemeenschappelijk en er is ook een gemeenschappelijk belang. Hierdoor is er dan een logica om elkaar op te zoeken op bepaalde thema's.

3.3.2 Omgevingswet

Uit de interviews bleek dat samenwerking op het thema Omgevingswet technisch gezien niet zo gek was. Maar bestuurlijk was de samenwerking niet handig op dit thema. Raden willen autonoom blijven op dit stuk.

Omdat het thema Omgevingswet een uitermate politiek onderwerp is, was het goed om de beslissing hierover ook bij het bestuur laten. Politieke onderwerpen lenen zich niet voor geforceerde gezamenlijkheid/gezamenlijk beleid.

Het maakt het voor het proces gemakkelijker dat de ambtelijk trekker voor de Omgevingswet in de gemeente Borger-Odoorn dezelfde is als in Coevorden. Natuurlijk is het zaak om eerst bestuurlijk af te stemmen wat mogelijk is op grond van een BOCE-samenwerking. Als dat duidelijk is, kan de lijn ambtelijk worden doorgetrokken. Wellicht zijn er in een later stadium mogelijkheden om kosten te besparen en/of kwetsbaarheden te verminderen op het gebied van de Omgevingswet.

3.3.3 Bereikbaarheid

Voor het focusthema Bereikbaarheid geldt dat er een visie is opgesteld. Hiermee is het doel uit de BOCE-beleidsagenda behaald. Bereikbaarheid gaat dwars door gemeentegrenzen heen, of zoals één van de geïnterviewden zei: “Gemeentegrenzen zijn stippellijntjes.” Voor inwoners is een gebied ook breder dan alleen de eigen gemeente.

Op het thema Bereikbaarheid zit een grote onderlinge afhankelijkheid en noodzaak tot afstemming. Op bestuurlijk niveau over de visie en op ambtelijk niveau over de uitvoering. Bovendien is het thema Bereikbaarheid wettelijk en juridisch minder vergaand dan het focusthema Omgevingswet.

De bereikbaarheidsvisie helpt enorm in de discussie over hoe het noorden bereikbaar blijft. Bijvoorbeeld in het Deltaplan Noordelijk Nederland, bij de spoorlijnen. De gemeenten vinden samen iets van de N34 of over de Nedersaksenlijn, als verbetering tussen Hardenberg, Assen en Groningen. Dit geldt ook voor wegen.
Het is een goede basis als lobbydocument. Als de provincie nu een extra potje heeft, ligt al een plan klaar voor de regio Zuidoost-Drenthe. Het scheelt ook dat, doordat een gezamenlijke bereikbaarheidsvisie is opgesteld, wellicht maar één aanbesteding nodig is, in plaats van drie aparte aanbestedingen. Het levert veel winst op om aan de voorkant de plannen al klaar te hebben.

Door de één wordt gedacht dat er zonder beleidsagenda ook wel een bereikbaarheids-visie tot stand zou zijn gekomen. Juist door de natuurlijke vorm van samenwerking. Door de ander wordt juist aangegeven dat de bereikbaarheidsvisie er niet zou zijn zonder BOCE-samenwerking.

3.4 Welke ambities en factoren verdienen bijstelling?

3.4.1 Algemeen

Zoals elke vorm van samenwerking heeft ook de samenwerking op de BOCE-beleidsagenda punten die voor verbetering vatbaar zijn. De meerwaarde van de BOCE-beleidsagenda wordt door bijna alle betrokkenen wel gezien, maar vanuit de interviews is ook een aantal punten naar voren gekomen waar wellicht iets mee gedaan kan worden bij een vervolg van de BOCE-beleidsagenda.

Zoals eerder aangegeven: samenwerken is geen doel op zich. De drie gemeenten moeten allemaal een goed gevoel hebben bij de thema’s die in de BOCE-beleidsagenda komen te staan. Bij de keuze van de thema’s moet met 3K’s rekening gehouden worden (kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit).
Dwarsverbanden worden niet altijd meteen gezien, soms wordt een mogelijk thema zo omschreven dat het geen interessant onderwerp lijkt voor de overige gemeentes. Maar als het thema dan wordt opgetild naar een hoger niveau, is het opeens wel interessant voor alle drie de gemeentes. Wanneer gekozen wordt voor samenwerking,

dan moet steeds gekeken worden of het haalbaar is wat men met elkaar wil bereiken. Ook bij onderwerpen waarvoor men kiest om apart verder te gaan, is het fijn om later in het proces de resultaten toch met elkaar te bespreken, zodat iedereen er iets van kan leren. De keuzes hierin liggen bij het bestuur.

De doelen zijn nu nog niet altijd helder geformuleerd. Maar het is lastig te bepalen hoe SMART de ambities moeten worden geformuleerd. Aan de ene kant moet de samenwerking vanzelf gaan en bottum-up geregeld worden, aan de andere kant wordt aangegeven dat heldere beleidsdoelen ook nodig zijn om de focus op de onderwerpen te houden. Maar door te strak te organiseren, wordt minder positief gedacht over de samenwerking.

Volgens sommigen moet alles binnen de drie gemeenten meer op elkaar gaan lijken, als alles strakker en strikter in één BOCE-beleidsagenda gegoten zou worden. Het moet dan één ding worden en daarbij bestaat de vrees voor een gemeentelijke herindeling. Hier zijn de drie BOCE-gemeenten niet op uit. “Herindeling als stip op de horizon is de doodsteek voor elke vorm van samenwerking”, werd gezegd tijdens één van de interviews. Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde om de samenwerking te versterken. Er moet daarbij rekening gehouden worden met de gevoeligheden van elkaar. Er is helemaal geen sprake van een fusie of herindeling.

Tijdens de interviews is meerdere malen genoemd dat er meer gebeurt in de BOCE-samenwerking dan alleen het maken van beleid. Op veel verschillende vlakken wordt samengewerkt en dit zou meer inzichtelijk gemaakt moeten worden. Door het opstellen van een brede agenda en niet alleen een beleidsagenda wordt de totale samenwerking in beeld gebracht.

Bestuurlijk moeten de neuzen dezelfde kant op staan. Door de verkiezingen kunnen visies en standpunten veranderen. Met de BOCE-beleidsagenda en de bereikbaar-heidsvisie kan teruggevallen worden op hetgeen dat is besloten. Dat is handig voor de continuïteit van het proces.

De ambtelijke organisatie is de continue factor. Er moet geïnvesteerd worden in de gemeenschappelijkheid op het gebied van de verschillende thema’s. Vanuit de inhoud wordt dan gekeken of er logica zit in een vorm van samenwerking. Het ambtelijk goed samenwerken is ook een belangrijke voorwaarde. Binnen de ambtelijke organisatie kan de advisering op gang gebracht worden.

Wethouders kunnen anders naar de samenwerking kijken omdat zij met andere partijen te maken hebben. Op bestuurlijk niveau moet ook geïnvesteerd worden. Richting raden is het proces soms lastig, omdat de BOCE-beleidssamenwerking soms een ver-van-mijn-bedshow is voor gemeenteraden.
Wellicht kan onderzocht worden of de raden vinden dat er voldoende informatie aangeboden wordt met betrekking tot de BOCE-beleidsagenda die aansluit bij hun verwachtingen en behoefte.

De focus ligt op de versterking van de regio Zuidoost-Drenthe. De buurgemeenten kunnen hierbij gebruikmaken van elkaars krachten.

Tenslotte is een goede governance met duidelijke taken en bevoegdheden erg belangrijk. Overleggen op de beleidsthema’s worden nu vaak heel ad hoc ingepland. Dit kan gestructureerder. Ook de rollen zijn niet altijd duidelijk. De taken van bijvoorbeeld de programmaregie, het opdrachtgeversoverleg en de stuurgroep BOCE zijn niet altijd duidelijk voor iedereen. Dat zorgt voor verwarring.

3.4.2 Omgevingswet

Voor het focusthema Omgevingswet geldt dat niet iedereen ervan uit gaat dat het doel daadwerkelijk is behaald. In een vroeg stadium was het besluit genomen om met betrekking tot het thema Omgevingswet geen gezamenlijke omgevingsvisie op te stellen. Maar omdat het wel in de BOCE-beleidsagenda stond, is het thema ook in de jaarplannen blijven staan. Het was niet altijd duidelijk wat was afgesproken met betrekking tot dit thema. Bovendien zagen sommigen nog wel meerwaarde in bijvoorbeeld het samen optrekken of samen leren van het samenstellen van de omgevingsvisie. Ook al was het dan een ingewikkeld project op procesniveau, dan hadden de gemeenten elkaar toch nog kunnen ondersteunen. Het proces met betrekking tot een gezamenlijke omgevingsvisie is misschien wel onderschat of te technisch aangevlogen. De bestuurlijke keuze om het niet samen te doen had meer onderbouwd kunnen worden.

Ten tijde van de besluitvorming was niet goed te overzien wat de wet en de uitvoering daarvan betekenden. Wellicht zijn er nu meer mogelijkheden tot samenwerking nu de Omgevingswet duidelijker is. Dit kan verder onderzocht worden. Er is al wel aangegeven dat men vaker met elkaar over dit onderwerp van gedachten wil wisselen.

3.4.3 Bereikbaarheid

Voor het thema Bereikbaarheid is wel een visie vastgesteld. Maar ook op dit thema zijn er leerpunten.

Het heeft lang geduurd voordat de bereikbaarheidsvisie er lag. Dat kwam doordat het een taak was die de beleidsmedewerkers erbij moesten doen. Er is beperkte ambtelijke capaciteit. Ook hebben tijdens het proces wisselingen in het personeelsbestand plaatsgevonden. Daarnaast komt het doordat het zoeken was naar het juiste abstractieniveau voor de visie. Er werd in eerste instantie heel praktisch naar gekeken en later pas meer op strategisch niveau. Wellicht had de opdracht helderder geformuleerd kunnen worden. Dan had ook aan de voorkant meer gestuurd kunnen worden. Uiteindelijk is een extern bureau ingehuurd om het juiste abstractieniveau te bereiken. Daar hebben alle partijen veel van geleerd.

4 Nawoord

Voor ons is dit de eerste klus die we binnen het Talentnetwerk oppakken. We hebben er veel van geleerd. Voor Sandra, die bij Domesta werkt, was het een mooie gelegenheid om de gemeentelijke organisatie te leren kennen. Omdat we met verschillende ambtenaren, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen hebben gesproken.

Bij de evaluatie van de BOCE-beleidsagenda heeft Carel Horstmeier, adviseur Experticecentrum, ons goed begeleid. Hierdoor hebben we een leuke eerste werkervaring opgedaan binnen het onderzoek en advies. Mede door de tips van Carel Horstmeier, hebben we volgens ons een mooi resultaat opgeleverd.

Dorithe Idema - Herder
Sandra de Jonge - Huising

5 Bijlage Lijst van geïnterviewden

Naam	Functie	Organisatie
Alma Oldeman	Programma-assistent BOCE-beleidsagenda	Coevorden
Beatrijs de Vries	Stuurgroep BOCE	Coevorden
Bert Bouwmeester	Burgemeester	Coevorden
Dorine Rensen	Stuurgroep BOCE	Borger-Odoorn
Eric van Oosterhout	Burgemeester	Emmen
Errol van Veen	Opdrachtgever	Coevorden
Freek Buijtelaar	Wethouder	Borger-Odoorn
Honny v/d Gucht	Programmamanager Omgevingswet	Coevorden, Borger-Odoorn
Jaap Gorseling	Opdrachtgever	Borger-Odoorn
Jan Seton	Burgemeester	Borger-Odoorn
Jan Ymker	Ambtelijke werkgroep Bereikbaarheid	Borger-Odoorn
Jasper Prick	Programmaregisseur BOCE-beleidsagenda	Emmen
Jeroen Huizing	Wethouder	Coevorden
Marc Pothof	Ambtelijke werkgroep Bereikbaarheid	Coevorden
Marjolein Plantinga	Stuurgroep BOCE	Emmen
Nynke Houwing	Wethouder	Borger-Odoorn
Peter Post	Programmamanager Omgevingswet	Emmen
René v/d Weide	Wethouder	Emmen
Rolf Sloots	Opdrachtgever	Emmen
Ulco de Vries	Ambtelijke werkgroep Bereikbaarheid	Emmen