



Evaluatie proces opgaven, rollen en taken Groningen



Opdrachtgever: Stuurgroep ORT
Ons kenmerk: A18ORT-060
Samenstellers: Clemens Sengers
Charlotte van Vught
Magdeleen Sturm
Datum: 22 oktober 2018

Inhoud

1. Opdracht en aanpak	1
1.1. Aanleiding en doel	1
1.2. Onderzoeksvragen	1
1.3. Aanpak	1
1.4. Leeswijzer	2
2. Het ORT proces op hoofdlijnen	3
2.1. Grenzeloos Gunnen	3
2.2. ORT-proces	4
3. Bevindingen uit het onderzoek	7
3.1. De opgave	7
3.2. ORT-proces en de samenwerking tussen partijen	8
3.3. Doelrealisatie	10
4. Hoe nu verder?	10
Bijlagen	13
Bijlage 1: Overzicht gebruikte documenten	13
Bijlage 2: Overzicht Stuurgroepleden, team evaluatie ORT-proces en gesprekspartners	14



1. Opdracht en aanpak

1.1. Aanleiding en doel

Dit rapport biedt de uitkomsten van de toekomstgerichte evaluatie van het proces opgaven, rollen en taken (hierna: ORT).

De afgelopen jaren hebben de provincie Groningen, VGG en de Groninger gemeenten in een gezamenlijk proces gewerkt aan een nieuwe (bestuurlijke) werkwijze en een optimalisering van taak- en rolverdeling die moeten leiden tot een verdere verbetering van de samenwerking tussen provincie en (heringedeelde) Groninger gemeenten rond een aantal bestaande en toekomstige bestuurlijke opgaven/thema's. De basis voor dit traject wordt gevormd door het rapport 'Grenzeloos Gunnen' uit 2013. Leidend in dit proces was de vorming van een bestuurskrachtige provincie en bestuurskrachtige gemeenten met een passende bestuurlijke schaal. Daarbij staan goed partnerschap, gunnen, vertrouwen en evenwichtige verhoudingen als thema's centraal.

In juli 2018 heeft de Stuurgroep ORT (*zie bijlage 2*) Lysias Advies de opdracht gegeven het proces ORT te evalueren. Het is een toekomstgerichte evaluatie van het ORT-proces met als doel om te komen tot een concrete handreiking voor de nieuwe samenwerking tussen provincie Groningen en de Groninger gemeenten, waarbij rekening wordt gehouden met het tempo van de herindelingen van de gemeenten. De evaluatie is dus primair gericht op het bieden van handelingsperspectief en leren.

1.2. Onderzoeksvragen

Bij de opdrachtverlening zijn de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Waar staan de provincie en Groninger gemeenten in de transitie naar effectievere samenwerking?
2. Hoe moet het vervolg invulling krijgen, als geïntegreerde werkwijze in lopende processen? En wat zijn daartoe werkende instrumenten (zoals bijvoorbeeld een handreiking of roadmap)?

1.3. Aanpak

In het kader van de opdracht zijn een aantal stappen doorlopen.

Start onderzoek

Het onderzoek is gestart met een kick-off bijeenkomst met de teamleden (*zie bijlage 2*). De bijeenkomst is gebruikt om het plan van aanpak, de gesprekspartners en de planning vast te stellen.

Opstellen proces op hoofdlijnen

Tijdens de tweede fase van het onderzoek verdiepten we ons in het beschikbare documenten (*zie bijlage 1*). Vervolgens stelden we een beschrijving van het ORT proces op hoofdlijnen op. De inzichten uit het dossieronderzoek vormden de input voor de gespreksronde.



Gespreksronde

In de derde fase hielden we verschillende interviews met de belangrijkste betrokkenen van het ORT-proces (zie *bijlage 2*). Het betrof individuele gesprekken en enkele telefonische interviews. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van twee hoofdthema's:

1. Waardering van het proces ORT en de wederzijdse inspanningen van gemeenten en provincie (deelvragen a, b en c);
2. Ontwikkelen van een gedeeld beeld over de toekomstige samenwerking en daarbij passend instrumentarium (deelvragen d, e en f).

Afronding

Op basis van het totaalpakket aan bevindingen is aan de hand van de onderzoeksvragen de beknopte conceptrapportage opgesteld. Op 11 oktober 2018 is de conceptrapportage besproken met de Stuurgroep ORT. Ter afronding van dit onderzoek is dit eindrapport opgesteld.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we op hoofdlijnen weer hoe het ORT proces eruit heeft gezien. In hoofdstuk 3 geven we de bevindingen van het onderzoek weer. In hoofdstuk 4 geven we de conclusies weer, gevolgd door de verbeterpunten (aanbevelingen) in hoofdstuk 5.



2. Het ORT proces op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk geven wij op hoofdlijnen weer wat op basis van de beschikbare bronnen in de ontwikkeling van het ORT-proces is gebeurd, vanaf het rapport 'Grenzeloos Gunnen' (28 februari 2013) tot heden.

2.1. Grenzeloos Gunnen

In de periode september 2012 tot en met februari 2013 verdiepte de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' (o.l.v. Geert Jansen) zich in de maatschappelijke opgaven van Groningse gemeentebestuurders en ambtenaren. Dit om een beeld te krijgen van wat de bestuurlijke toekomst van Groninger gemeenten zou kunnen of moeten zijn.

Op 28 februari 2013 presenteerde de visitatiecommissie haar advies aan de provincie Groningen en de gemeenten. Gemeenten en provincie kwamen overeen dat ze aan de slag gingen met de adviezen van de commissie. Het advies van de visitatiecommissie was:

Advies visitatiecommissie (*Grenzeloos Gunnen*, februari 2013)

.."De commissie geeft aan dat gemeenten steeds complexere maatschappelijke opgaven hebben op het gebied van bijvoorbeeld werk, voorzieningen in relatie tot krimp en vergrijzing. De commissie adviseert aan alle Groninger gemeenten, de VVG en de provincie Groningen om binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten. De inhoudelijke gebiedsopgaven zijn hierin de belangrijkste factor geweest.

Dit proces van herindeling moet echter meer zijn dan een sturingsingreep en reorganisatie. Het gaat tegelijkertijd om het anders inrichten van de taak- en rolverdeling tussen gemeenten en provincie en een cultuurverandering die gericht is op het vinden van een mentaliteit van vertrouwen en gunnen en op het realiseren van nieuwe onderlinge omgangsvormen. Een dergelijke veelzijdig en complex proces kan niet zonder een overtuigende en wijze procesregisseur. De provincie heeft als enige de positie om deze rol te vervullen..".

Het rapport "Grenzeloos Gunnen" gaf ook een duidelijker beeld van de bestuurscultuur. Het leidende beginsel was dat de nieuwe gemeenten bestuurskrachtig zijn en acteren op een manier die past bij hun nieuwe schaal.

Na het verschijnen van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' startten de provincie en de Groninger gemeenten het gesprek over het herijken



van de rol- en taakverdeling en namen zij het initiatief om de cultuur van samenwerken te verbeteren.

Opgaven-, rollen- en takendiscussie

De aanleiding van de 'opgaven-, rollen- en takendiscussie' was de wens om te komen tot een vernieuwde bestuurlijke organisatie en een andere bestuurscultuur in de provincie Groningen. De leidende principes van de opgaven-, rollen- en taken discussie waren:

- De heringedeelde gemeenten moeten bestuurskrachtig zijn en acteren op een manier die past bij hun (nieuwe) schaal.
- De heringedeelde gemeenten en de provincie moeten toewerken naar een nieuwe bestuurlijke constellatie, met evenwichtige en moderne verhoudingen.
- In de bestuurscultuur moeten wederzijds gunnen, vertrouwen en goed partnerschap centraal staan.

2.2. ORT-proces

In 2015 startte het proces Opgaven, Rollen en Taken (hierna: ORT). Het proces ORT bestond grofweg uit drie fasen.

Fase 1

Op 26 oktober 2015 kreeg Lysias Advies het verzoek een voorstel in te dienen voor de inzet van een externe programmaleider voor het project '*Opgaven, rollen en taken provincie Groningen en Groninger Gemeenten*'. De opdracht aan de programmaleider spitste zich toe

op de verbinding tussen de drie sporen¹ die gelijktijdig werden uitgevoerd:

- Spoor 1 betrof de voorstellen van de VGG om te komen tot een overzicht van gemeenschappelijke taken die tot het gemeenschappelijk domein behoren of zouden moeten behoren.
- Spoor 2 betrof de pilots in Oldambt en Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde, waarin werd beoogd inzicht te krijgen in de wijze waarop de rollen tussen provincie en gemeenten veranderen.
- Spoor 3 betrof de provinciale formulering van haar eigen rol en takenpakket.

Voor elk van de drie sporen was een partner primair verantwoordelijk, respectievelijk de VGG, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde (HSSM-gemeenten, nu de gemeente Midden-Groningen), de gemeente Oldambt en de provincie Groningen. Fase 1 bestond met name uit een oriëntatiefase en het opstellen van een plan van aanpak.

Op 15 februari 2016 zijn op hoofdlijnen de eerste resultaten gedeeld over de eerste fase en is een doorkijk gegeven voor de volgende fasen. Er werd geconcludeerd dat er meer helderheid nodig was over de rollen van partijen in het ORT proces en dat opdrachtomschrijvingen nog onvoldoende helder zijn. Ook ten

¹ De drie sporen zijn in de loop van de tijd veranderd.



aanzien van de organisatie van de verschillende sporen was nog verbetering mogelijk. Er was nog te weinig zichtbaar resultaat.

Fase 2

In juni 2016 startte de tweede fase van het ORT-proces. Een stuurgroep (zie *bijlage 2*) stuurde op de inhoud en voortgang van de tweede fase. Het kernteam herindelingen en de kring van gemeentesecretarissen waren actief betrokken en fungeerden als kritische meedenkers. Een projectteam voerde de regie op het proces.

Dit is ook het moment dat duidelijker onderscheid werd gemaakt tussen de 'wat-vraag' (fase 2) en de 'hoe-vraag' (fase 3). Het projectteam maakte voor 7 thema's een uitwerking van een nieuwe rol- en taakverdeling en aandachtspunten voor de uitvoering. Deze uitwerking moest leiden tot een duidelijk afsprakenkader aan het eind van de huidige collegeperiode van de provincie (maart 2019) en vormde daarmee een bouwsteen voor het nieuwe collegeakkoord van de provincie. Er werden ontwerpteam ingesteld voor de uitwerking van een nieuwe taakverdeling per thema. De zeven thema's waren:

1. Leefbaarheid
2. Verkeer en vervoer
3. Ruimte
4. Cultuur en erfgoed
5. Bodem
6. Milieu, Energie, Duurzaamheid en Klimaat

7. Economie en innovatie

In de tussenrapportage van februari 2017 zijn de belangrijkste resultaten per thema weergegeven. Daarnaast zijn op basis van de resultaten negen lessen geformuleerd voor het vervolgproces. De lessen waren:

1. Er zijn grote onderlinge verschillen tussen gemeenten ten aanzien van inhoudelijke thema's en opgaven, dit vraagt om maatwerk op basis van een inhoudelijke agenda;
2. Gemeentegrensoverschrijdende opgaven moeten tussen de betrokken gemeenten in gezamenlijkheid worden opgepakt
3. Betrokkenheid van zowel de provincie als Groninger gemeenten (en ketenpartners) ten aanzien van bepaalde opgaven werkt positief;
4. Gesprek over taken vraagt bewustzijn van rollen, het bewustzijn van wat een grotere bestuurskrachtige gemeente vermag, moet nog worden doorleefd;
5. Bekostiging van over te dragen taken vraagt aandacht bij de hoe-fase;
6. Versterking strategisch vermogen gemeenten is nodig, ook om een bestuurskrachtige gesprekspartner te zijn;
7. Inspiratie van buiten helpt;
8. Procesregie is belangrijk;
9. Andere rol- en taakverdeling vraagt -vooral- een cultuurverandering, bij gemeenten en provincie.



Daarnaast is er een voorstel geformuleerd voor het vervolgproces. Vanuit veranderkundige principes werd aangegeven dat het van belang was om aan te sluiten bij de ritmiek van gemeentelijke herindelingen, ruimte te geven voor experimenteren, het sluiten van de beleidscyclus (verbinden van beleid, uitvoering, monitoring, evaluatie en herijking van beleid) en leren door te doen. Daarbij zijn 3 parallelle sporen centraal gesteld: verdiepen op inhoud², implementatie van de Omgevingswet als provinciebreed project en verdere uitwerking van bovenlokale samenwerking op thema's, beginnen bij Erfgoed. Er werd benadrukt dat procesregie van belang blijft en dat in elk van de sporen aandacht moet zijn voor cultuurverandering.

Fase 3

Op 10 mei 2017 was er een Bestuursconferentie, die zich met name richtte op de resultaten en het krijgen van commitment op het vervolgproces. De conclusie uit de bijeenkomst was dat de winst in het proces niet alleen ligt op het behalen van concrete resultaten, maar meer is gelegen in de verdieping en verbreding van de samenwerking van de betrokken partijen.

Op 29 november 2017 was er een tweede bestuurlijk overleg, voor gedeputeerden, burgemeesters en gemeentesecretarissen van de Groninger Gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst stond – naast het benoemen van tussenresultaten en vervolgstappen – ook het elkaar beter leren kennen centraal. Er kwam naar voren dat zaken soms

stroef lopen vanwege bepaalde beeldvorming uit het verleden en de (vaak niet uitgesproken) perceptie daarvan. Daarnaast is het gesprek gevoerd hoe partijen en individuen zich tot elkaar verhouden en waarom bepaald gedrag zichtbaar is en wat het effect van dat gedrag is. Het bestuurlijk overleg heeft als belangrijkste gezamenlijke conclusie opgeleverd dat het proces ORT nog niet klaar is en wel zoveel oplevert, dat het de moeite waard is om het proces voort te zetten. Vooral de behoefte om elkaar vaker op te zoeken, raden en staten beter te betrekken, gezamenlijke definitie van opgaven, aan- en uitspreken en gezamenlijk komen tot een strategische agenda, waren belangrijke hartenkreten.

Op 22 februari 2018 vond een volgende bestuurlijke bijeenkomst plaats. Daarin werd bevestigd dat verdieping en verbreding van de samenwerking tussen gemeenten en provincie de belangrijkste opbrengst van het ORT proces is. Er werd ook teruggekeken op de bijeenkomst van 29 november 2017, waarin werd geconcludeerd dat beeldvorming en perceptie soms nog wel in de weg staan van voortgang in de samenwerking. Het is van belang om aan de voorkant helder te zijn over verwachtingen, doelen en bijdragen en daarover transparant te zijn. Elkaar kennen en opzoeken is van belang (en niet alleen als het fout gaat). Er wordt ook de wens uitgesproken om meer concreet zichtbare resultaten te laten zien.

² De volgende thema's stonden centraal: Economie & Innovatie, 2). Cultuur & Erfgoed, 3). Leefbaarheid, 4).Energie, 5). Milieu en 6). Ruimte. In vergelijking met

de eerste fase is het thema energie/duurzaamheid/milieu/klimaat gesplitst in Energie en Milieu. Daarnaast is op verzoek het thema Ruimte toegevoegd aan spoor 1.



Tevens werd de afspraak gemaakt om op een aantal centrale thema's die in de provincie spelen, als gemeenten en provincie samen op te trekken.

3. Bevindingen uit het onderzoek

In dit hoofdstuk geven wij de bevindingen weer die wij hebben opgehaald uit documentenanalyse en de gevoerde gesprekken. Het zijn meningen, ervaringen, wensen en verwachtingen van onze gesprekspartners. Achtereenvolgens gaan we in op:

- De opgave
- Het ORT-proces en de samenwerking tussen partijen
- Doelrealisatie

In de evaluatie hebben we met 16 personen gesproken over de hoofdvragen van het onderzoek:

1. Waar staan de provincie en Groninger gemeenten in de transitie naar effectievere samenwerking?
2. Hoe moet het vervolg invulling krijgen, als geïntegreerde werkwijze in lopende processen? En wat zijn daartoe werkende instrumenten (zoals bijvoorbeeld een handreiking of roadmap)?

Aan de hand van deze interviews hebben we vooral een kwalitatieve duiding gekregen van de stand van zaken en wat er nodig is voor het vervolg. Deze duiding geven we in dit hoofdstuk weer.

3.1. De opgave

Het proces over opgaven, rollen en taken is na het rapport 'Grenzeloos Gunnen' in eerste instantie gestart als discussie over de mogelijke overdracht van taken en de wijze waarop bijbehorende budgetten eventueel werden overgedragen (bijvoorbeeld in de vorm van kruisjestabellen en takenlijsten). Dat werd vrij digitaal benaderd (blauwdrukbenadering).

Dat leidde in de eerste fase niet tot het gewenste resultaat volgens geïnterviewden. Uit de gesprekken en bestudeerde documenten komt een beeld naar voren dat er onduidelijkheid was over de rollen van partijen in het proces en dat onduidelijk was naar welke stip op de horizon werd toegewerkt.

Geïnterviewden geven aan dat in de tweede fase sprake is geweest van herijking en verdere uitlijning van het proces, waarbij duidelijker onderscheid gemaakt is in de 'hoe-vraag' en de 'wat-vraag'. Vanaf dat moment ging het meer over de wijze waarop partijen beter konden samenwerken (meer nadruk op culturele aspecten van het samenwerken). Uiteindelijk wordt dat door de meeste geïnterviewden als een logische en verstandige stap in het proces gezien. Daarbij wordt wel aangegeven dat deze herijking van het proces niet heel duidelijk gemarkeerd is en min of meer is 'ontstaan'. Volgens een aantal geïnterviewden heeft dat er mede toe geleid dat een aantal partners hierin niet is meegenomen, waardoor het oude beeld van het proces, namelijk een proces dat vooral gericht was op het overdragen van taken en budgetten, bleef bestaan. Het heeft volgens



betrokkenen ontbraken aan een heldere herformulering van de doelstellingen en het afstemmen van verwachtingen tussen de betrokkenen. Dat heeft het proces en de wijze waarop de deelnemers in het proces zaten, in negatieve zin beïnvloed.

Het ontbreken van een gezamenlijk beeld van de doelstellingen bepaalt ook sterk de duiding van de resultaten die zijn bereikt. Partijen die op de lijn zitten van overdracht van taken en budgetten zijn teleurgesteld dat er uiteindelijk geen taken zijn overgedragen. Partijen die meer zaten op de lijn van de wijze van samenwerking tussen provincie en gemeenten zien dat er voorzichtige eerste stappen zijn gezet in verbetering van de samenwerking.

3.2. ORT-proces en de samenwerking tussen partijen

Geen brede beweging

Geïnterviewden geven aan dat het niet gelukt is om een brede beweging op gang te brengen, die moest leiden tot een fundamenteel andere wijze waarop gemeenten en provincie zich tot elkaar verhouden. Het ORT proces was volgens betrokkenen een project naast een veelheid aan andere projecten, zonder een bijzondere status. Het ORT proces is volgens geïnterviewden geen drager geweest van een fundamentele herbezinning op de wijze waarop provincie en gemeenten samenwerken aan gezamenlijke maatschappelijke opgaven. Het ORT proces leefde vooral in de boezem van de stuurgroep en direct betrokkenen, maar heeft volgens geïnterviewden niet geleid tot een brede heroriëntatie op samenwerking op vakinhoudelijke beleidsterreinen. Er was geen

breed gevoeld eigenaarschap, zowel bij de gemeenten als bij provincie. Bijeenkomsten in het ORT proces worden over het algemeen positief geduid door betrokkenen, maar het waren volgens betrokkenen eerder losstaande interventies dan dat er sprake was van een samenhangend proces. De inspanning van direct betrokkenen ten spijt is het niet gelukt om het proces een bredere uitstraling te laten krijgen en breder enthousiasme te creëren.

Oude patronen

Verder geven veel geïnterviewde gemeentelijk betrokkenen aan dat het ORT proces een egalitair proces zou moeten zijn, waarbij provincie en gemeenten in gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid werken aan effectiever samenwerken. Gemeenten hebben dat niet zo ervaren. Geïnterviewden vanuit de gemeenten geven aan dat de provincie zich in dit proces vaak nog opstelde als de bovenliggende, initiërende partij en niet voldoende als (mede)facilitator van het proces. Daarmee ontstond volgens betrokkenen een proces van 'A' naar 'B' zonder de regels van 'B' leidend te laten zijn. Volgens diverse geïnterviewden geeft dat aan dat de oude patronen en het bevoogdend denken van de provincie nog behoorlijk diepgeworteld en ingesleten zijn en dat deze patronen nog maar in beperkte mate zijn veranderd als gevolg van het ORT proces. Gemeenten zelf zijn ook onvoldoende in staat gebleken om zich vanuit zelfbewustzijn uit te spreken en de provincie daar op aan te spreken. Daarnaast wijzen geïnterviewden erop dat de provincie nog stappen moet zetten om minder vanuit vakdisciplines te werken maar meer vanuit opgaven te werken (die vaak discipline-overstijgend zijn).



Betrokkenen hebben overigens ook wel (enig) begrip voor de weerbaarheid. Daarbij wordt regelmatig aangegeven dat het ook lastig is om te werken aan een andere wijze van samenwerking binnen de ‘tucht’ van bestaande afspraken in collegeakkoorden. Daarbij wordt door gesprekspartners met name gedoeld op het huidige provinciale collegeakkoord; maar dat geldt eveneens voor de gemeentelijke collegeakkoorden. Tegelijkertijd geven deze geïnterviewden aan dat ander gedrag van de provincie een essentiële voorwaarde is voor fundamentele verandering in de samenwerking tussen provincie en gemeenten. Geïnterviewden geven breed aan dat het ORT proces en de herindelingen vooral hebben geleid tot een transformatieproces bij gemeenten, maar dat dit niet of nauwelijks heeft geleid tot een vergelijkbaar proces van herbezinning binnen de provincie.

Tenslotte geven veel geïnterviewden aan dat in het ORT proces regelmatig bleek dat wantrouwen tussen gemeenten en provincie werd getriggerd door negatieve beelden over elkaar en incidenten uit het verleden. Op momenten dat het spannend wordt, vervalt iedereen snel weer in oud gedrag, is de observatie van de meeste geïnterviewden. Die reflex is hardnekkig en vaak onuitgesproken. Die houding ligt als een ‘verstikkende deken’ over het proces van verbetering van de samenwerking.

Herindeling als katalysator en belemmerende factor

In de gesprekken is aangegeven dat de herindelingen een belangrijke katalysator zijn geweest voor het ORT proces. Het ontstaan van grotere gemeenten heeft bijgedragen aan meer bewustzijn bij die

gemeenten, een andere visie en focus op vraagstukken en een heroriëntatie op de samenwerking met de provincie. Tegelijkertijd heeft het proces van herindeling ook belemmerend of verstorend gewerkt. Herindeling betekent in de eerste periode bijna per definitie een intern gericht proces, waar minder ruimte is voor de blik naar buiten. Daarnaast vroeg het proces van herindelen om een ORT proces van verschillende snelheden in de samenwerking tussen gemeente en provincie. Dat is vanuit een centrale regie lastig vorm te geven, aldus een aantal geïnterviewden.

De vaart is er uit

Over het inschakelen van een externe procesbegeleider na de eerste fase geven geïnterviewden aan dat dit heeft geleid tot meer focus en voortgang in het proces en dat dit ook nodig was. Onbedoeld bijeffect was wel dat het eigenaarschap van gemeenten en provincie daarmee wel onder druk kwam te staan.

Uit de interviews blijkt verder dat het ORT proces het laatste jaar is stilgevallen. Betrokkenen geven aan dat de energie er uit is en dat het ORT proces als zodanig zijn langste tijd heeft gehad. Ter illustratie is in diverse interviews aangegeven dat in de bestuursconferentie eind 2017 is afgesproken om elkaar periodiek (per kwartaal) te ontmoeten. Die afspraak is helaas niet geëffectueerd. In de bestudeerde stukken uit die periode wordt dat beeld bevestigd: er lijkt sprake te zijn van een meer beheersmatige benadering dan in de voorgaande periode.



3.3. Doelrealisatie

Het is maar hoe je het bekijkt

Zoals we eerder al aangaven is de duiding van de behaalde resultaten sterk afhankelijk van de verwachting die betrokkenen hadden over het ORT proces. Degene die concrete resultaten verwachtten (bijvoorbeeld in de overdracht van taken en budgetten) zijn veel minder tevreden dan degene die dit proces vooral zien als een (begin van) verbetering van de samenwerking op maatschappelijke opgaven.

Belang samenwerking staat op de agenda

Positief geduid geven betrokkenen aan dat het ORT-proces een belangrijke eerste aanzet heeft gegeven voor een verdere versterking van de samenwerking tussen provincie en gemeenten. Ook zijn (heringedeelde en te herindelen) gemeenten zich meer bewust geworden van hun eigen nieuwe rol en positie ten opzichte van de provincie. Samenwerking tussen provincie en gemeente staat op de agenda en iedereen is er van doordrongen dat het belangrijk is om effectief samen te werken. Veel maatschappelijke opgaven kunnen niet zonder.

Geïnterviewden geven aan dat de opbrengst van het ORT proces vooral is dat er tussen partijen meer aandacht is voor het belang van samenwerking aan maatschappelijke vraagstukken. Het besef dat je het samen moet doen is nu meer postgevat en dat is een eerste en belangrijke stap in concrete afspraken over effectieve samenwerking in complexe en gezamenlijke vraagstukken. Tegelijkertijd is in

diverse gesprekken aangegeven dat het ORT proces nog niet heeft geleid tot een groter bewustzijn van het belang van samenwerking over de *volle* breedte (bestuurlijk en ambtelijk) bij gemeenten en provincie.

De opbrengst zit volgens deze geïnterviewden niet zozeer in voortgang op concrete casussen, maar de casussen zijn wel van belang om te dienen als experimenteel labs en om te laten zien dat een praktische vertaling van afspraken ook tijd vergt en dat er vaak ook praktische belemmeringen zijn die moeten worden opgelost.

Geïnterviewden geven aan dat het besef op zijn plaats is dat een proces als het ORT tijd nodig heeft en dat het onrealistisch is om dat in één bestuursperiode te veranderen. Het ORT-proces is volgens hen een wegbereider geweest.

Maar het resultaat is nog niet concreet zichtbaar

Er zijn ook een aantal geïnterviewden behoorlijk kritisch over het proces. Bij deze betrokkenen heerst teleurstelling over de uitkomst. Deze geïnterviewden geven aan dat het een proces is geweest van “aanmodderen zonder concrete resultaten”. Ze geven aan dat de pilots eigenlijk niet van de grond zijn gekomen en dat daarmee de pilots uiteindelijk niet het gehoopte uitstralingseffect hebben gehad.

4. Hoe nu verder?

Het belang van betere samenwerking staat niet ter discussie



Het belang van werken aan een betere samenwerking tussen provincie en gemeenten staat bij de geïnterviewden niet ter discussie. Maatschappelijke opgaven en de verhouding tussen actoren die van belang zijn om opgaven te realiseren vraagt om een andere wijze van samenwerking.

Maar het moet wel anders

Geïnterviewden zijn overwegend positief over de toename in de bewustwording in het ORT proces en zien de weerbarstigheid van dergelijke processen. Voor de komende periode is de brede opvatting dat in een volgende fase iets anders nodig is en dat de term 'ORT' inmiddels geen positieve connotatie meer heeft.

Wat is dan wel nodig? Geïnterviewden geven aan dat het van belang is dat de provincie en de gemeenten direct na de Provinciale Statenverkiezingen bestuurlijke bijeenkomsten organiseren. Doel van deze bijeenkomsten is om het belang van samenwerken te (her)bevestigen en een aantal vraagstukken te benoemen waar provincie en gemeenten gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid werken aan een gestructureerde aanpak. Die aanpak bestaat uit de volgende elementen:

1. Definiëren van een (beperkt) aantal maatschappelijke vraagstukken waar provincie en gemeenten elkaar nodig hebben. Deze gezamenlijke vraagstukken worden verbonden in een gezamenlijke strategische agenda.

2. Per vraagstuk vaststellen wie belanghebbenden/probleemeigenaren zijn en dus een gezamenlijke opgave hebben. Dat kan breder zijn dan alleen overheden.
3. Gezamenlijk vaststellen wat de opgave, doelen en gewenste resultaten zijn.
4. Benoemen van rollen van betrokkenen. Hoe verhouden betrokken partijen zich tot elkaar en welke afspraken maken we over samenwerking binnen de maatschappelijke opgaven.
5. Organiseren van de opgave en het bouwen van een gemeenschap/community rond de opgave. Wie levert welke bijdrage? Hoe bewaken we de spelregels en voortgang? Hoe blijven we samen aan de bal en hoe zorgen we voor blijvende verbinding?
6. Monitoren en PR. Hoe bewaken we de voortgang, hoe communiceren we over successen en hoe vieren we ze?

Voorafgaand aan de bovengenoemde stappen zullen gemeenten en provincie met elkaar eerst moeten vaststellen wat de concrete spelregels zijn in de samenwerking om te komen tot de gezamenlijke strategische agenda. Dat begint met verder invulling te geven aan de onderliggende basishouding 'gelijkwaardigheid', 'vertrouwen geven' en 'gunnen'. En elkaar daar ook op aanspreken. Het is van belang dat dit proces om te komen tot de strategische agenda een 'good practice' is voor de wijze van samenwerking in de opgaven.

In de gesprekken is aangegeven dat het moet gaan om een relatief beperkt aantal cases/thema's. In de gesprekken zijn de volgende



cases/thema's genoemd, waar gemeenten en provincie een gezamenlijke inzet op zouden kunnen plegen:

- Ondermijning
- Energietransitie
- Vitaal platteland
- Omgevingswet.

Afsluitend

Kern van de geschetste aanpak is dat gemeenten en provincie vanuit een samen vastgestelde set van spelregels werken aan samenwerking binnen maatschappelijke opgaven. Voor de eerste fase van de aanpak (vaststellen spelregels en definiëren van gezamenlijke maatschappelijke in de vorm van een strategische agenda) is een strakke centrale regie op het proces nodig. Daarna dient sturing vooral plaats te vinden in de inhoudelijke opgaven zelf (door de ontstane gemeenschap/community). Het bestaande halfjaarlijkse bestuurlijk overleg tussen de VGG en de provincie kan worden gebruikt om de samenwerking gezamenlijk op de agenda te houden. maar alleen nog 'enige centrale regie' nodig voor wat betreft onderling leren tussen de werkwijzen in de verschillende vraagstukken.

We constateerden eerder dat het ORT proces de afgelopen jaren last heeft gehad van de 'tucht' van bestaande afspraken in collegeakkoorden. De bovenbeschreven aanpak krijgt een duidelijke impuls als de komende collegeakkoorden van de her in te indelen

gemeenten en de provincie nadrukkelijk ruimte geven voor de geschetste aanpak.



Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht gebruikte documenten

- Afdelingsnota taak en rol van de provincie in het kader van de herindeling, oktober 2014
- Brief aan PS Bestuurlijke: Organisatie en Bestuurscultuur - Taak & Rol-discussie provincie Groningen en gemeenten, november 2014
- Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', februari 2013
- Memo: Hé stuk, waar ga jij naar toe?, 2018
- Memo: Korte reflectie op de bestuurdersconferentie, 10 mei 2017
- Memo: Memo aan deelnemers conferentie 29 november 2017, november 2017
- Memo: Opbrengsten BO 22 februari 2018, februari 2018
- Memo: Stand van zaken Opgaven, rollen en taken provincie Groningen en Groninger gemeenten, juli 2016
- Memo: voorzetting project ORT voor Stuurgroep ORT, december 2017
- Notitie taak en rol - taken en rollen provincie in kader van herindeling voor GS, oktober 2014
- Notitie voor overleg met VGG en GS Groningen, februari 2014
- Offerte Lysias inzet als procesbegeleider fase 3, maart 2018
- Offerte Lysias inzet programmaleider voor 'Opgaven, rollen en taken provincie Groningen en Groninger gemeenten', oktober 2015
- Offerte Lysias vervolg 'Opgaven, rollen en taken provincie Groningen en Groninger gemeenten', mei 2017
- Overdrachtdossier: Ontwikkeling van provinciale taken en rollen in relatie tot gemeentelijke herindeling, zonder datum
- Plan van Aanpak Opgaven, rollen en taken Provincie Groningen en Groninger gemeenten, april 2016
- Tussenrapportage Opgaven, taken en rollen van Groninger gemeenten en Provincie Groningen, februari 2017
- Verslag bestuurlijk overleg 22 februari 2018, februari 2018
- Verslag overleg GS-DB-VGG 6 maart 2018, maart 2018
- Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen, juli 2013



Bijlage 2: Overzicht Stuurgroepleden, team evaluatie ORT-proces en gesprekspartners

Stuurgroepleden ORT:
P. Brouns/ Gedeputeerde provincie Groningen (vz.)
K. Wiersma/ Voorzitter VGG en burgemeester gemeente De Marne
S. Swierstra/ Waarnemend burgemeester gemeente Veendam
P. Teesink/ Gemeentesecretaris gemeente Groningen
H.J. Bolding/ Provinciesecretaris provincie Groningen

Team evaluatie ORT-proces:
F. Heijman (provincie Groningen)
T. Sprenger (Vereniging Groninger Gemeenten)
M. Sturm (Lysias Advies)
C. Sengers (Lysias Advies)
C. van Vught (Lysias Advies)

Overzicht gesprekspartners:

- H.J. Bolding, Provinciesecretaris provincie Groningen en Stuurgroep lid ORT
- P. Brouns, Gedeputeerde provincie Groningen en Stuurgroep lid ORT
- H. Coerts, Gemeentesecretaris gemeente Veendam
- B. van Dam, Programmamanager omgevingswet provincie Groningen
- E. Eikenaar, Gedeputeerde provincie Groningen
- H. Groothuis, Gemeentesecretaris gemeente Oldambt
- F. de Haan, partner Maatschap voor Communicatie
- J. Lalleman, voormalig Secretaris VGG
- E. Paré, Directeur gemeente Westerkwartier
- R. Pot, Waarnemend burgemeester gemeente Oldambt en voormalig voorzitter Stuurgroep ORT
- D. Sibbes, Programmamanager leefbaarheid provincie Groningen
- S. Swierstra, Waarnemend burgemeester gemeente Veendam en lid Stuurgroep ORT
- P. Teesink, Gemeentesecretaris gemeente Groningen en Stuurgroep lid ORT
- K. Wiersma, Voorzitter VGG en burgemeester gemeente De Marne
- F. Wiertz, voormalig gemeentesecretaris Winsum
- G.J. van der Zanden, Gemeentesecretaris gemeente Stadskanaal



Bij de gevoerde gesprekken zijn de onderstaande onderzoeksvragen aan de orde geweest. Gesprekspartners ontvingen voorafgaand aan het gesprek een gespreksleidraad.

1. Wat is uw rol (geweest) bij het ORT proces?
2. Hoe kijkt u terug op het ORT proces? Wat is er goed gegaan en wat niet?
3. Wat heeft het ORT proces in uw ogen vooral opgeleverd?
4. Hoe krijgt de 'eigenheid' van gemeenten vorm in de samenwerking (maatwerk)?
5. Wat wordt of is gedaan met de lessen uit en resultaten van de casussen waaraan is gewerkt ?
6. Hoe typeert u nu de relatie tussen gemeente(n) en provincie? Is de relatie tussen provincie en gemeenten (structureel) verbeterd? Welke acties en interventies hebben daar dan vooral aan bijgedragen?
7. Wat is uw ambitie in (de verdere ontwikkeling van) de samenwerking?
8. Welke opgaven zijn de komende periode leidend?
9. Welke inzichten heeft het proces ORT opgeleverd waar u mee verder wilt? En op welke manier?
10. Welke doorkijk levert de beantwoording van voorgaande vragen op naar samenwerkingsprocessen en -activiteiten op thema's uit het Interbestuurlijk Programma?