



Doel of middel?

Intergemeentelijke samenwerking
door de gemeente Gulpen-Wittem

9 juli 2007



Al Rekkoo



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding en doel	7
1.2	Onderzoeksvraag	7
1.3	Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek	8
2.	Onderzoeksaanpak	9
2.1	Uitwerking onderzoeksvragen	9
2.2	Referentiekader	9
2.3	Selectie samenwerkingsverbanden	10
2.4	Methode van onderzoek	11
2.5	Rapportage	12
3.	Acties tot samenwerking sinds de bestuurskrachtmonitor 2002	13
3.1	Eerste fase BKM 2002: het opgavenprofiel met betrekking tot samenwerking	13
3.2	Tweede fase BKM 2002: het bestuurskrachtprofiel met betrekking tot samenwerking	15
3.3	Reactie van raad en college op de BKM 2002	17
3.4	Tussentijdse stand van zaken: regioanalyse bestuurskracht en herijkingproces gewest	21
3.5	Acties tot samenwerking: stand van zaken per 2006	25
3.6	Doelstellingen en resultaten van samenwerkingsrelaties	30
3.7	Conclusies naar aanleiding van de algemene analyse	33
4.	Vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	34
4.1	Samenwerking in de Regionale Sociale Dienst Pentasz	35
4.2	Samenwerking op het gebied van Personeel en Organisatie	39
4.3	Samenwerking met Brandweer Parkstad Limburg	42
4.4	Samenwerking in het Kerngebied Zuid-Limburg	44
4.5	Samenwerking op het gebied van Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie	47
4.6	Conclusies casestudie	
5.	Conclusies en aanbevelingen	49
	Bijlage - Onderzoeksplan Rekenkamercommissie	52
	De Rekenkamercommissie	58





1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op 14 oktober 2002 heeft de Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten (hierna de Visitatiecommissie) de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor (hierna BKM) voor de gemeente Gulpen-Wittem aangeboden.¹ Dit zogenaamde bestuurskrachtprofiel is behandeld in de Gemeenteraad van 7 november 2002. De raad gaf daarbij aan het college van burgemeester en wethouders de opdracht een breed veranderingstraject in te zetten ter verbetering van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

De Rekenkamercommissie (hierna de commissie) heeft op 18 april 2006 gesproken met het seniorenconvent over enkele mogelijke onderzoeksonderwerpen. Van de zijde van het seniorenconvent werd aangegeven dat de raad geïnteresseerd zou zijn in de resultaten van de samenwerkingsinspanningen van de gemeente Gulpen-Wittem van de afgelopen jaren. Overweging hierbij was mede het in 2007 geplande vervolgonderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente aan de hand van een tweede BKM.

Gegeven de interesse van de raad en vanwege het maatschappelijk belang van de samenwerkingsrelaties van de gemeente Gulpen-Wittem heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen naar de resultaten van de samenwerkingsinspanningen van de gemeente Gulpen-Wittem.

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de resultaten van samenwerking. Tevens tracht de commissie aan te geven welke samenwerkingsverbanden extra aandacht behoeven en welke eventueel geëxtensiveerd zouden kunnen worden.

“Samenwerking is nooit een doel op zich, maar een middel om bepaalde doeleinden te bereiken.”² Zo valt te lezen in een notitie die werd opgesteld ter voorbereiding van de samenwerking in één regionale sociale dienst voor het Mergelland.

1.2 Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staan twee vragen:

- Wat zijn medio 2006 de resultaten van de samenwerkingsrelaties van de gemeente Gulpen-Wittem?
- In hoeverre en op welke wijze kan hier verbetering in worden gebracht?

¹ De Visitatiecommissie is een door de Provincie Limburg ingestelde onafhankelijke commissie van deskundigen.

² Cap Gemini Ernst & Young, De sociale dienst Mergelland; uitgangspunten voor een fusie tussen de sociale diensten Mergelland, 25 mei 2001.



1.3 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Het in 2002 uitgevoerd onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Gulpen-Witterm aan de hand van de BKM, geeft inzicht in het vermogen van de gemeente om met de beschikbare middelen de gestelde doelen te bereiken, zowel op strategisch, tactisch als op operationeel niveau.

De belangrijkste conclusie van de Visitatiecommissie op het punt van de samenwerking luidde als volgt: “Wij constateren dat de gemeente bij meer taken kan samenwerken, mede gelet op het belang dat de gemeente hecht aan samenwerking. Zelf heeft de gemeente aangegeven dat een aantal samenwerkingsacties niet tot een goed gevolg is gekomen. Vooral vanwege de personele en financiële knelpunten die de gemeente heeft, achten wij meer samenwerking van belang voor de gemeente, omdat dit een mogelijkheid kan bieden tot het verwerven van aanvullende financiële middelen c.q. het realiseren van besparingen.” Met andere woorden een kostenargument.

De commissie onderzoekt de samenwerkingsrelaties van Gulpen-Witterm vanaf 2002.

Belangrijk startpunt voor de commissie is de manier waarop Gulpen-Witterm deze uitdaging heeft opgepakt. Daarbij kan het gaan om initiatieven van nieuwe samenwerkingsrelaties maar ook om het beëindigen van samenwerkingsrelaties omdat deze niet tot de verwachte resultaten hebben geleid of naar verwachting zullen leiden. De commissie kijkt naar de resultaten van de samenwerking, oftewel naar de doeltreffendheid. Daarbij staat de vraag centraal of de doelen die met de samenwerking werden beoogd, zijn bereikt.

Met de gegeven de tijd- en budgetbeperking is het niet mogelijk alle samenwerkingsrelaties te bestuderen, en is een selectie gemaakt. Daarbij was het streven van de commissie om de cases zodanig te selecteren dat een breed terrein van intergemeentelijke samenwerkingsrelaties werd bestreken, zodat ook algemene uitspraken over samenwerking kunnen worden gedaan.



2. Onderzoeksaanpak

2.1 Uitwerking onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een algemene brede analyse van alle relevante samenwerkingsrelaties en een specifieke diepteanalyse van vijf geselecteerde samenwerkingsverbanden.

In de algemene analyse staan twee subvragen centraal:

- Welke actie(s) heeft Gulpen-Wittem in gang gezet sinds de BKM 2002?
- Zijn de doelstellingen helder geformuleerd en zijn deze bereikt?

In de casestudie staan de volgende subvragen centraal:

- Welke doelstellingen worden beoogd met de samenwerkingsverbanden en zijn ze helder geformuleerd?
- Zijn de samenwerkingsverbanden doeltreffend, d.w.z. bereiken zij de vooropgestelde doelen van de samenwerking?
- Wat zijn de kosten en baten van de samenwerkingsverbanden?
- Is de raad (periodiek) geïnformeerd over inhoud en voortgang van de samenwerking?
- Is de raad betrokken bij de samenwerking?

2.2 Referentiekader

Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar de resultaten van de samenwerking. De commissie kijkt dan ook met name naar die resultaten, oftewel naar de doeltreffendheid van de samenwerking.

Als referentiekader hanteert de commissie de criteria zoals genoemd in de Trendstudie Samenwerking decentrale overheden (2005) van Partners +Pröpfer.³ Deze Trendstudie, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omvat onderzoek naar de resultaten van de samenwerking tussen decentrale overheden.

In deze studie worden de volgende criteria gehanteerd om de resultaten van samenwerking te beoordelen:

1. de slagvaardigheid van de samenwerking: d.w.z. een doeltreffende en snelle aanpak van de problemen (versus een stroperige);
2. het democratisch gehalte van de samenwerking; d.w.z. invloed van de volksvertegenwoordiging, draagvlak onder burgers, instellingen en bedrijven, transparante besluitvorming en publieke verantwoording van de resultaten en kosten en baten.

Voor de commissie gaat het dan om de volgende criteria :

- doeltreffendheid :
 - o zijn de doelstellingen van de samenwerking helder (SMART) geformuleerd;
 - o zijn de beoogde doelstellingen bereikt.

³ Partners + Pröpfer, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, augustus 2005.



- democratisch gehalte:
 - o wordt het bereiken van de doelen gemonitord of geëvalueerd;
 - o wordt de raad periodiek geïnformeerd.

Het kosten/baten criterium is niet systematisch gehanteerd omdat dit onderzoek is ingeperkt tot doeltreffendheid van samenwerking (zie onderzoeksplan) en doelmatigheid als zodanig buiten het bereik van het onderzoek valt. Bij de analyse van specifieke samenwerkingsverbanden wordt echter ook aandacht besteed aan kosten en baten.

2.3 Selectie samenwerkingsverbanden

Om tot een selectie van nader te onderzoeken samenwerkingsverbanden te komen is een onderscheid gemaakt naar beleidsmatige en uitvoerende samenwerking. De commissie sluit hiermee aan bij een onderscheid dat is terug te vinden in het Opgavenprofiel Gulpen-Wittem 2002 evenals in de Trendstudie van Partners + Pröpper.

Op basis van het Opgavenprofiel Gulpen-Wittem 2002 kunnen de volgende aanvullende criteria worden genoemd:

1. Onderscheid beleidsmatige – uitvoerende samenwerking.
2. Binnen beleidsmatige samenwerking kan vervolgens een onderverdeling worden gemaakt naar samenwerking met een grote gemeente (vb. Gewest Maastricht en Mergelland, Regio Parkstad), samenwerking met één of enkele omliggende gemeenten van ongeveer dezelfde omvang als Gulpen-Wittem (vb. samenwerking met Margraten bij instandhouden milieupark) en samenwerking met andere organisaties (vb. met schoolbesturen, Licom, stichting Traject).
3. Op het gebied van uitvoerende samenwerking kan onderscheid gemaakt worden naar samenwerking met een grote gemeente (vb. met gemeente Maastricht bij vuilverwerking, bij muziekonderwijs), samenwerking met één of meer omliggende gemeenten van ongeveer dezelfde omvang (bijvoorbeeld met Simpelveld bij uitvoering beleid betaald parkeren, met Eijsden-Vaals-Margraten bij belastingen, inkoop, P&O), samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld Argonaut bij uitvoeren Wet Voorzieningen Gehandicapten).⁴

Ook is een onderscheid te maken naar samenwerkingsvormen volgens de Trendstudie van Partners + Pröpper:

- publieke (of publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden, d.w.z. in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zoals een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan, een Centrumgemeenteconstructie of een Regeling Zonder Meer;
- private (of privaatrechtelijke) samenwerkingsverbanden, zoals een Stichting, Vereniging, NV, BV, contract, bestuursakkoord/intentieverklaring of convenant;
- informele samenwerking.

De hierboven onderscheiden soorten en vormen van samenwerking kunnen in een matrix samengevat worden weergegeven:



	<i>Beleidsmatige samenwerking</i>		<i>Uitvoerende samenwerking</i>	
	<i>Publiek-rechtelijk</i>	<i>Privaat-rechtelijk</i>	<i>Publiek-rechtelijk</i>	<i>Privaat-rechtelijk</i>
Samenwerking met een grote gemeente (waarbij eventueel ook andere gemeenten)	X	X	X	X
Samenwerking met omliggende gemeente(n) van ongeveer dezelfde omvang	X	X	X	X
Samenwerking met andere organisaties (dan gemeentelijke)				

Op basis van bovenstaande selectiecriteria zijn vijf samenwerkingsverbanden van Gulpen-Wittem geselecteerd voor nader onderzoek.

Vanwege de gegeven beperking van tijd en budget is de selectie gericht op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en niet op de samenwerking met private partijen. Dit betekent dat de cases geselecteerd zijn uit de aangekruiste cellen in de bovenstaande matrix.

In het onderzoeksplan is opgenomen dat tenminste vier intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nader geanalyseerd worden. De commissie meent met de selectie en de nadere analyse van de volgende vijf samenwerkingsverbanden een relevant beeld te kunnen schetsen over het gehele terrein van intergemeentelijke samenwerkingsrelaties:

1. samenwerking in de regionale sociale dienst Pentasz;
2. samenwerking op het gebied van Personeel en Organisatie;
3. samenwerking met Brandweer Parkstad Limburg;
4. samenwerking in het Kerngebied Zuid-Limburg;
5. samenwerking op het gebied van leerplicht en regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC).

2.4 Methode van onderzoek

Na de presentatie van het onderzoeksplan in het seniorenconvent en de aanbieding aan de raad zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder samenwerking (de burgemeester), de griffier, de gemeentesecretaris en de directeur Interne Dienstverlening.

Vervolgens zijn vragen gesteld aan de gemeente gericht op een inventarisatie van de bestaande samenwerkingsverbanden. Ook zijn de relevante documenten opgevraagd. Ondanks de toegezegde medewerking door het ambtelijk apparaat en, zonder twijfel, de nodige bereidwilligheid bij de ambtenaren, is dit vergaren van documenten een langdurig en moeizaam proces gebleken. Opmerkelijk hierbij is de constatering dat niemand een overzicht heeft van de samenwerkingsverbanden van de gemeente. Documenten over samenwerking en samenwerkingsverbanden zijn verspreid over de hele gemeentelijke organisatie. Iedereen heeft er iets mee te maken, maar niemand lijkt verantwoordelijk voor het geheel en de onderlinge afstemming. Dit lijkt tekenend voor de weinig adequate omgang (waaronder archivering) met dit dossier inzake intergemeentelijke samenwerking.

Met de nodige inspanningen, zowel van de kant van de commissie als van de kant van het ambtelijk apparaat, kon de inventarisatiefase tenslotte met enige maanden vertraging (januari 2007) afgerond worden.



De aangereikte documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd, en de onderzoeksvragen zijn in concept beantwoord. De bevindingen met betrekking tot de vijf cases zijn vervolgens in gesprekken voorgelegd aan de betrokken ambtenaren. Deze gesprekspartners hebben vragen beantwoord, nadere informatie gegeven en hun visie op het betreffende samenwerkingsverband, met name op het bereiken van de doelen. De vijf gespreksverslagen die hiervan gemaakt zijn, zijn aan de gesprekspartners voorgelegd met de mogelijkheid tot aanpassing en aanvulling. Alle gesprekspartners hebben tenslotte het gespreksverslag geaccordeerd.

2.5 Rapportage

De Rekenkamercommissie heeft het rapport vastgesteld op 1 juni 2007.

In het kader van de hoor- en wederhoorprocedure is het rapport van bevindingen, dus exclusief conclusies en aanbevelingen, voorgelegd aan de secretaris / algemeen directeur. Daarna is het conceptrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, voor een reactie voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Eventuele reactie van het college wordt integraal opgenomen in de aanbiedingsbrief bij dit rapport. Het rapport is op 9 juli 2007 door de commissie aangeboden aan de gemeenteraad.



3. Acties tot samenwerking sinds de bestuurskrachtmonitor 2002

In dit hoofdstuk staan de volgende twee vragen centraal:

- Welke actie(s) heeft Gulpen-Wittem in gang gezet sinds de bestuurskrachtmonitor 2002?
- Zijn de doelstellingen helder geformuleerd en zijn deze bereikt?

Om deze vragen te beantwoorden wordt allereerst een beeld geschetst van de acties die Gulpen-Wittem in gang heeft gezet sinds de BKM 2002. Daarbij krijgt ook de BKM de nodige aandacht omdat de daarin beschreven stand van zaken op het gebied van samenwerking als nulsituatie geldt bij dit onderzoek. Ook het oordeel van de Visitatiecommissie op dit gebied is van belang, in het licht van de normen die zij hierbij hanteert. Deze normen komen overigens slechts deels overeen met de normen die de commissie bij dit onderzoek hanteert. Zie hiervoor het referentiekader zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Verder wordt een overzicht gepresenteerd van de samenwerkingsverbanden waarin Gulpen-Wittem participeert met bijzondere aandacht voor de acties die de gemeente heeft ondernomen naar aanleiding van de resultaten van de BKM. Tenslotte wordt de blik gericht op doelstellingen van de samenwerkingsconstructies : in hoeverre zijn de doelstellingen helder geformuleerd en worden ze bereikt.

3.1 Eerste fase BKM 2002: het opgavenprofiel met betrekking tot samenwerking

In 2002 werd door de provincie Limburg een project afgerond waarbij onderzocht is hoe het gesteld is met de bestuurskracht van elke Limburgse gemeente. Bestuurskracht is daarbij gedefinieerd als de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (bestuur, personeel, financiën, ruimte, e.d.) haar opgaven realiseert. Daarbij was het uitgangspunt dat elke gemeente, naast wettelijke taken, ook eigen opgaven heeft. Om de bestuurskracht te meten werd een speciaal daartoe ontwikkeld instrument gebruikt, de bestuurskrachtmonitor (BKM), die werd toegepast door de Visitatiecommissie.

De BKM bestaat uit twee fasen. In de eerste fase werd bepaald wat de opgaven van de gemeente zijn. Het geformuleerde opgavenprofiel werd voor commentaar aan de gemeente voorgelegd. Het aldus vastgestelde opgavenprofiel vormde het vertrekpunt voor de toetsing van de bestuurskracht in de tweede fase van de BKM.

Het Opgavenprofiel gemeente Gulpen-Wittem van 5 juni 2002 is voor dit onderzoek in zoverre relevant dat daarin samenwerking als opgave voor het politiek-bestuurlijk en organisatorisch functioneren van de gemeente is opgenomen. Ook wordt de desbetreffende opgave door de gemeente zelf van meer dan normaal gewicht geacht. De in dit Opgavenprofiel beschreven beleidsmatige en uitvoerende samenwerking van Gulpen-Wittem kan beschouwd worden als de stand van zaken op dit gebied in 2002 en geldt als nulsituatie voor dit onderzoek.

In het Opgavenprofiel wordt gemeld dat Gulpen-Wittem “niet in algemene zin criteria heeft vastgelegd voor de vraag wanneer beleidsvoorbereiding in samenwerking met anderen moet



plaatsvinden. Het managementteam geeft aan dat binnen het bestuur het criterium geldt dat wordt samengewerkt als dat een meerwaarde oplevert. De ambtelijke organisatie heeft dit criterium overgenomen.”

Het Opgavenprofiel vermeldt dat “de gemeente ... de volgende voorbeelden (noemt) van beleidsmatige samenwerking (niet uitputtend):

<i>Terrein van beleidsmatige samenwerking</i>	<i>Partners</i>
Diverse terreinen	Gewest Maastricht en Mergelland
Brandweer en GGD	Regio Parkstad
Instandhouden milieupark	Gemeente Margraten
Sociale Werkvoorziening	Licom
Onderwijs(huisvesting)	Schoolbesturen
Welzijnszorg / ouderenzorg	Stichting Traject / zorgverzekeraar VZR

Bij de samenwerking betreft de inbreng van Gulpen-Wittem voornamelijk algemene participatie. Bij het instandhouden van het milieupark faciliteert de gemeente en bij onderwijs (huisvesting) financiert de gemeente. De gemeente geeft aan dat genoemde beleidsmatige samenwerkingsrelaties niet altijd tot het gewenste resultaat leiden. Als oorzaken noemt zij:

- vrijwilligheid (verplichten aan effecten is lastig, sturing van bovenaf is wenselijk)
- schaalgrootte (kleine gemeenten ten opzichte van de gemeente Maastricht, niet elke gemeente hoeft alles in dezelfde mate te doen)
- financiën (financiële verdeling van bijvoorbeeld samenwerking op het gebied van sociale zaken; het goed opzetten van samenwerking kost geld, dit is een probleem van het gewest Maastricht en Mergelland). “

Op het gebied van samenwerking in de beleidsuitvoering stelt het Opgavenprofiel dat “voor de beoordeling van de vraag wanneer beleidsuitvoering in samenwerking met anderen moet plaatsvinden, ... evenmin criteria in algemene zin (zijn) vastgesteld.”

Ook geeft de gemeente “de volgende voorbeelden van uitvoerende samenwerking (niet uitputtend):

<i>Terrein van uitvoerende samenwerking</i>	<i>Partners</i>
Grensoverschrijdende voorzieningen op het gebied van recreatie en toerisme	Aangrenzende Belgische gemeenten
Vuilverwerking: ophalen huisvuil	Gemeente Maastricht
Geven van muziekonderwijs	Gemeente Maastricht
Dienst Landinrichting	Ruilverkaveling projecten
Uitvoeren beleid betaald parkeren	Gemeente Simpelveld
Uitvoeren WVG	Argonaut



De inbreng van Gulpen-Wittem bestaat voornamelijk uit uitvoerende werkzaamheden. De gemeente faciliteert ten aanzien van de Dienst Landinrichting en participeert in algemene zin in het geven van muziekonderwijs.

Ter zake van de samenwerking in de beleidsuitvoering geeft de gemeente aan dat de resultaten van de diverse samenwerkingsrelaties overwegend positief zijn.”

3.2 Tweede fase BKM 2002: het bestuurskrachtprofiel met betrekking tot samenwerking

In de tweede fase van de BKM is door de Visitatiecommissie bekeken hoe de gemeente aan de geformuleerde opgaven invulling geeft. Dit resulteerde in een zogenaamd bestuurskrachtprofiel. Dit profiel vormde het oordeel van de Visitatiecommissie over de mate waarin de gemeente Gulpen-Wittem invulling geeft aan haar opgaven.

In de BKM wordt de zogeheten kwaliteitsmatrix als analysekader gehanteerd, waarbij de combinatie van drie kwaliteitsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) en vier gemeentelijke rollen (de gemeente als bestuur, dienstverlener, participant en organisatie) een matrix met twaalf velden oplevert. Voor het beoordelen van de bestuurskracht worden de opgaven van de gemeente gerubriceerd naar deze velden en per veld worden specifieke criteria gehanteerd voor de beoordeling.

Relevant voor dit onderzoek zijn de criteria waarbij intergemeentelijke samenwerking een rol speelt. Expliciet geldt dit voor de velden waarop de gemeente als participant optreedt, en dat zowel op strategisch niveau als op tactisch en operationeel niveau⁴:

1. Op *strategisch niveau* is als norm geformuleerd dat het gemeentelijk functioneren waar mogelijk wordt versterkt door samenwerking met andere gemeenten, waarbij een centrumgemeente aanjager/initiator hoort te zijn van de regionale samenwerking.
2. Op *tactisch niveau* geldt dezelfde norm, met als criteria dat wordt samengewerkt met andere gemeenten wanneer opgaven een bovenlokaal karakter hebben en dat de samenwerkingsconstructie transparant is en democratisch gelegitimeerd.
3. Op *operationeel niveau* speelt dezelfde norm waarbij als criterium is geformuleerd dat wordt samengewerkt met andere gemeenten wanneer kostenbesparing mogelijk is.

Wat betreft de uitkomsten van de BKM met betrekking tot samenwerking van Gulpen-Wittem richt de commissie zich op het oordeel van de Visitatiecommissie op de drie bovengenoemde velden.

Strategisch niveau

Voor het veld waarop de gemeente als participant optreedt op strategisch niveau gaat het om strategische samenwerking met regiogemeenten, de provincie, waterschappen e.d. Bij het vaststellen van de bestuurskracht is de vraag of de gemeente actief en duurzaam bijdraagt aan voldoende samenhang binnen het openbaar bestuur. De Visitatiecommissie stelt vast dat voor Gulpen-Wittem het versterken van toerisme en recreatie strategisch van betekenis is, en dat de

4 Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten, Bestuurskrachtmonitor Gemeente Gulpen-Wittem. Eindrapportage bestuurskrachtprofiel, 14 oktober 2002, p. 51-55.



gemeente naast deze lokale opgave beschikt over een toeristisch-recreatieve regiovisie, die echter niet op een strategische manier in de participantenrol wordt ingevuld. De Visitatiecommissie besluit dan ook dat op dit veld geen opgaven zijn geïdentificeerd, waardoor zij geen oordeel velt over de bestuurskracht op dit veld, maar wel constateert dat Gulpen-Wittem “ geen complete gemeente is op het strategische niveau”.⁵

Tactisch niveau

Het functioneren van de gemeente als participant op tactisch niveau blijkt uit “de wijze waarop zij in haar beleidsmatige en bestuurlijke processen invulling geeft aan regionale samenhang en in staat is (waar van toepassing) middelen te verwerven”. Bovendien geldt als criterium op tactisch niveau dat de aangepaste samenwerkingsconstructies transparant, beheersbaar en democratisch gelegitimeerd moeten zijn.

Op dit veld constateert de Visitatiecommissie dat de gemeente beschikt over een toeristisch-recreatieve regiovisie (op strategisch niveau), waaraan jaarlijks een uitvoeringsplan (op tactisch niveau) is gekoppeld dat echter slechts een beperkt activiteiten- en ambitieniveau heeft.

Bij een aantal opgaven blijkt Gulpen-Wittem duidelijk een actieve opstelling en eigen inbreng te hebben in de regionale afstemming.

Verder stelt de Visitatiecommissie vast dat Gulpen-Wittem bij meer taken met een bovenlokale dimensie kan samenwerken, zeker gezien het belang dat de gemeente zegt te hechten aan samenwerking. Met name op het gebied van initiatieven voor lage inkomens en bijstandgerechtigden en beleidsontwikkeling ten aanzien van het voorzieningenniveau kan meer samenwerking plaats vinden. Zelf heeft de gemeente aangegeven dat een aantal samenwerkingsacties niet tot resultaten hebben geleid.

Ook en vooral vanwege de financiële knelpunten waarmee de gemeente kampt, acht de Visitatiecommissie meer samenwerking van belang voor de gemeente. Het draagvlak voor inhoudelijke samenwerking is volgens de Visitatiecommissie nog niet aanwezig. Er is eerder sprake van een kritisch volgen dan van investeren, aldus de Visitatiecommissie, ook voor samenwerkingen die als verplichtend worden betiteld.

Op het criterium transparantie en democratische legitimatie scoort Gulpen-Wittem redelijk goed. Over de meeste samenwerkingsinitiatieven (in gewestelijk verband) heeft de gemeenteraad besloten en deze worden ook geëvalueerd door de raad. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat over een aantal samenwerkingsconstructies nog besluitvorming moet plaats vinden en dat een aantal initiatieven (nog) niet wordt geëvalueerd of gemonitord.

De Visitatiecommissie concludeert tenslotte dat Gulpen-Wittem als participant op tactisch niveau matig aan de gestelde criteria voldoet.⁶

Operationeel niveau

Op het derde veld, waarbij de gemeente functioneert als participant op operationeel niveau, dient de gemeente in relatie tot medeoverheden invulling te geven aan de eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De inbreng van de gemeente dient bij te dragen aan een goede samenwerking en te resulteren in het beoogde eindproduct.

5 Idem als noot 6, p. 21.

6 Idem als noot 6, p. 29-32.



Op het criterium dat de gemeente in de uitvoering samenwerkt met andere gemeenten wanneer daar uit het oogpunt van doeltreffendheid, doelmatigheid een robuuste taakuitoefening aanleiding toe is, constateert de Visitatiecommissie dat Gulpen-Wittem op bestuurlijk en ambtelijk niveau deelneemt aan diverse overleggen met regiogemeenten voor de opgaven op dit veld.

Een ander criterium op dit veld is dat de gemeente op constructieve wijze bijdraagt aan samenwerking en zorgt voor een goede afstemming tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie. De gemeente houdt hiertoe regelmatig overleg met betrokken partijen, waaruit blijkt dat met name afnemende partijen, zoals de belastingdienst of de waterschappen, niet altijd te spreken zijn over de wijze van en het moment waarop gegevens aangeleverd worden. De Visitatiecommissie stelt vast dat dit een verbeterpunt is waarbij de gemeente reeds heeft aangegeven dat zij werkt aan een oplossing voor het structureren van een continue gegevensuitwisseling tussen de interne afdelingen.

Verder geldt als criterium op dit veld dat geëvalueerd wordt of samenwerking het beoogde resultaat heeft. De Visitatiecommissie constateert dat Gulpen-Wittem voor de opgaven op dit veld de samenwerking wel evalueert, op een enkele uitzondering na.

De Visitatiecommissie concludeert dat Gulpen-Wittem haar rol als participant op operationeel niveau in voldoende mate invult.⁷

Conclusie Visitatiecommissie BKM

Samenvattend kan gesteld worden dat Gulpen-Wittem als participant op strategisch niveau geen opgaven heeft geïdentificeerd, op tactisch niveau matig aan de criteria voldoet en op operationeel niveau voldoende scoort. Voor de drie genoemde velden is dit slechts een matig resultaat.

De algemene conclusie van de BKM, op basis van een oordeel op alle velden van de kwaliteitsmatrix, is dat de bestuurskracht niet adequaat is op het strategisch niveau en evenmin op het tactische niveau. Op operationeel niveau is het beter gesteld met de bestuurskracht, maar blijkt deze ook niet over de gehele lijn adequaat.

3.3 Reactie van raad en college op de BKM 2002

In november 2002 zijn de uitkomsten van de BKM besproken in de gemeenteraad. De raad geeft twee oplossingsrichtingen aan; het inzetten van een breed veranderingstraject gericht zowel op de bestuurlijke als op de ambtelijke organisatie van de gemeente, en daarnaast het verbeteren van de samenwerking met name met de buurgemeenten Vaals en Margraten.

Verander- en verbetertraject

Op 7 november 2002 wordt door een meerderheid van de raad een amendement aangenomen. Hierin wordt het college van burgemeester en wethouders de opdracht gegeven “om op korte termijn, doch uiterlijk 1 januari 2003 in samenwerking met Management Team, raad/seniorenconvent, een breed gedragen opdracht te formuleren tot verandering, vernieuwing en verbetering van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie”. Het raadsamendement geeft een achttal punten aan die in de door het college te formuleren opdracht zeker aan de orde dienen te

⁷ Idem als noot 6, p. 38-39.



komen. Het gaat dan zowel om inhoudelijke punten zoals het formuleren van een heldere missie en doelstellingen van de gemeente en beschrijving van de noodzakelijke instrumenten, als punten betreffende de werkwijze en aanpak zoals een duidelijk beeld van het tijdspad en van de financiële kosten.⁸

Vervolgens is het college aan de slag gegaan om hier uitvoering aan te geven. Hiertoe werd een discussie gestart met de voorzitters van alle raadsfracties, het managementteam en de ondernemingsraad. Het adviesbureau BMC werd ingeschakeld ter ondersteuning. De opdracht van de raad werd, na een aantal interne besprekingsronden, vertaald in een bestuursopdracht, genaamd “Bestuursopdracht Gulpen-Wittem, gericht op vakwerk”, van 21 april 2003. Het college gaf aan voor een uitwerking van de veranderagenda in de vorm van een bestuursopdracht te kiezen om tot uitdrukking te brengen dat het college hiermee wederzijds bindende en niet-vrijblijvende afspraken met de raad aangaat.

In de vergadering van 17 juli 2003 besloot de raad de “Bestuursopdracht Gulpen-Wittem, gericht op vakwerk” van 21 april 2003 als leidraad voor het gewenste verander- en verbeterproces vast te stellen, en een voorbereidingskrediet van 65.000 euro beschikbaar te stellen in afwachting van een nadere financiële uitwerking van het veranderprogramma in najaar 2003.

In de bestuursopdracht wordt het verander- en verbetertraject (VVT) uitgewerkt in drie programma's.⁹

- Het programma gericht op de burgers heeft als doel de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentelijk beleid te vergroten;
- Het doel van het programma gericht op het bestuur (gemeenteraad en college) is het versterken van de bestuurlijke kaderstelling, waarvoor een duidelijke missie en visie met bijbehorende strategie vereist is;
- Het derde programma, dat is afgestemd op de ambtelijke organisatie is bedoeld om de ambtelijke organisatie beter te kunnen laten bewegen met de interne en externe omgeving, waarbij het college betrokken is als eindverantwoordelijke voor de uitvoering. Het gaat hierbij vooral om een meer bedrijfsmatige wijze van werken, verbetering van het leiderschap en management en verbeteren van het HRM-beleid en instrumentarium P&O.

Om het VVT in goede banen te leiden wordt een stuurgroep gevormd die het VVT begeleidt, met behulp van een interne programmaleider. Daarnaast is extern advies en ondersteuning van BMC ingezet.

Bij elk van de drie programma's zijn een aantal concrete projecten gepland, die gefaseerd worden uitgevoerd gedurende de periode juli 2003 tot april 2006:

- fase 1: voorbereiding (van 7 november 2002 tot 17 juli 2003)
- fase 2: start en basisvoorwaarden (van medio juli 2003 tot 1 februari 2004)
- fase 3: begin uitvoering veranderingen (van 1 februari 2004 tot 1 oktober 2004)
- fase 4: verdere uitvoering, implementatie en verankering (van 1 oktober 2004 tot april 2006).¹⁰

⁸ Amendement met betrekking tot onderzoek bestuurskracht, 7 november 2002.

⁹ Zie Bestuursopdracht, 21 april 2003.

¹⁰ Zie raadsvoorstel van 26 januari 2004.



Van de diverse fases zijn afzonderlijke rapportages en evaluaties gemaakt, in de stuurgroep vastgesteld en voorgelegd aan de raad.

Uit gesprekken met sleutelfiguren zoals met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de directeur Interne dienstverlening, kwam naar voren dat dit interne veranderingstraject als een noodzakelijke voorwaarde werd beschouwd om de versterking van de bestuurskracht te realiseren. Het veranderingstraject is intern gericht en kent geen specifieke doelstelling met betrekking tot samenwerking, maar beoogt wel indirecte effecten in de zin van een meer extern gerichte organisatie, aldus de sleutelfiguren.

In dit rapport gaat de commissie niet nader in op het bestuurlijk en ambtelijk veranderingstraject, omdat het doel van dit onderzoek niet is gelegen in het evalueren van alle initiatieven die Gulpen-Wittem heeft ingezet naar aanleiding van de resultaten van de BKM 2002, maar in het evalueren van de resultaten van de intergemeentelijke samenwerkingsrelaties.

Samenwerking met buurgemeenten

Het tweede spoor is gericht op intensievere samenwerking, met name met de buurgemeenten. Dit spoor wordt ingezet met een notitie van het college over intergemeentelijke samenwerking en de regiovisie, uitgebracht op 11 februari 2003. Met deze notitie komt het college tegemoet aan het verzoek in de vergadering van de commissie Burgerzaken van 21 november 2002 om aan de hand van de resultaten van de BKM een notitie aan te leveren inzake intergemeentelijke samenwerking. In de notitie worden de belangrijkste samenwerkingsverbanden voor Gulpen-Wittem genoemd: de gemeenschappelijke regeling 'Gewest Maastricht en Mergelland' en samenwerking met Parkstad op het terrein van de basisgezondheidszorg (GGD OZL) en de sociale werkvoorziening (Werkvoorzieningschap OZL). Verder worden voorbeelden van taken genoemd waarvoor Gulpen-Wittem voor de uitvoering ervan samenwerkingsverbanden, zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke, is aangegaan met gemeenten of private partijen binnen en buiten de regio.

Bij besluit van Provinciale Staten van 19 december 1985 is Gulpen-Wittem ingedeeld in de regio Heuvelland samen met de gemeenten Eijsden, Maastricht, Margraten, Meerssen, Valkenburg en Vaals, waarvan de samenwerking in 1992 in de gemeenschappelijke regeling 'Gewest Maastricht en Mergelland' (verder gewest M&M genoemd) is vastgelegd. De nieuwe regiovisie die het gewest opstelde komt in de notitie aan de orde bij de vermelde toekomstige ontwikkelingen. Het college stelt dat vrijblijvendheid bij samenwerking funest is voor het behalen van resultaat en wijst op het verplichtend karakter van samenwerking volgens het in de regiovisie voorgestane partnermodel in vergelijking met de vrijblijvendheid van de bestaande gemeenschappelijke regeling.

Ook wordt melding gemaakt van de intentie om samen met de andere Heuvellandgemeenten (uitgezonderd Maastricht) te komen tot een regionale Sociale Dienst, en van het regelmatige overleg dat het college sinds enkele maanden heeft met de colleges van Margraten en Vaals over mogelijke samenwerkingsinitiatieven. Het uitgangspunt is dat met de initiatieven op korte termijn aan de slag gegaan kan worden, waarbij de voordelen direct merkbaar zijn. Vermeld wordt dat het gaat om een informele benadering, waarbij afhankelijk van de voortgang en successen concreet vorm en inhoud wordt gegeven aan de samenwerking.

Het college hanteert als kader voor deze toekomstige ontwikkelingen dat "de meerwaarde van samenwerking zich vertaalt in het überhaupt mogelijk maken van een aanpak dan wel een



efficiënter en effectiever kunnen oppakken van taken en opdrachten.” En verder: “ Dit vertaalt zich vervolgens in een betere kwaliteit, een meer gegarandeerde continuïteit/minder kwetsbaar, verbetering prijs/kwaliteitverhouding en het scheppen van de mogelijkheid van inzet van specialismen.”¹¹

Aan het eind van de notitie stelt het college voor om in te stemmen met de regiovisie, en wijst erop dat hiermee het manco gedeeltelijk kan worden opgeheven dat in de BKM werd geconstateerd, nl. dat Gulpen-Wittem geen op samenwerking gerichte strategische opgaven kent, terwijl de raad een grote ambitie op dit vlak had te kennen gegeven.

Verder stelt het college voor om de huidige samenwerkingsvorm met Parkstad te continueren, de samenwerking met Vaals en Margraten te intensiveren en het SETA-model (een samenwerkingsvorm waarbij gemeenten door middel van een overeenkomst een groot deel van hun ambtenaren inbrengen in een soort faciliterend bedrijf) nader te onderzoeken op zijn bruikbaarheid.

In dit tweede spoor valt ook het raadsvoorstel te plaatsen betreffende de regiovisie gewest M&M dat in de raadsvergadering van 26 mei 2003 behandeld en aangenomen werd. In het voorjaar 2000 hebben de gemeenten van het gewest al besloten tot het opstellen van een regiovisie, in aansluiting op belangrijke kaderstellende nota's van hogere overheden, zoals het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) en de 5^e nota Ruimtelijke Ordening. Met het goedkeuren van de regiovisie kiezen de deelnemende gemeenten voor een meer verplichtende samenwerking, waarbij sprake is van een wisselende samenstelling en waarbij op sommige onderdelen de gemeente Maastricht een trekkersrol kan vervullen. De sturing van de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten zal onder een nieuwe gemeenschappelijke regeling Gewest M&M gebracht worden, terwijl de uitvoering grotendeels binnen de participerende gemeenten komt te liggen. Hiertoe dient binnen de gemeenten ambtelijke en bestuurlijke capaciteit te worden aangewezen, die verantwoording aflegt aan het bestuur van het gewest dan wel aan de portefeuillehoudersoverleggen.

Ter afronding van de procedure BKM legt het college de raad een voorstel voor . De raad besluit op 6 november 2003 conform het voorstel van het college om de procedure aan gemeentelijke zijde af te ronden door de Eindrapportage Bestuurskrachtprofiel gemeente Gulpen-Wittem van de Visitatiecommissie (oktober 2002) te accorderen, evenals de daaruit voortvloeiende maatregelen. Deze maatregelen betreffen de inzet van een breed veranderingstraject en de verbetering van de samenwerking met vooral Vaals en Margraten. Uitgangspunt bij dit laatste initiatief is, volgens het raadsvoorstel, om tot een gezamenlijke stellingname te komen over verschillende beleidsonderwerpen ten opzichte van de regio. Dit aanvankelijk informele initiatief krijgt reeds meer concreet vorm en inhoud, aldus het college. Voor drie beleidsvelden is een samenwerkingsstructuur opgezet: Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, Vitale Kernen en Toerisme en Recreatie. Daarnaast wordt ook gewerkt aan samenwerking op operationeel niveau met Vaals en Margraten.¹²

11 Zie notitie college van 11 februari 2003: intergemeentelijke samenwerking en de regiovisie, p. 3.

12 Zie raadsvoorstel van 30 september 2003 en raadsbesluit van 6 november 2003.



3.4 Tussentijdse stand van zaken: regioanalyse bestuurskracht en herijkingproces gewest

Een tussentijdse stand van zaken (per 01 maart 2005) van de acties die Gulpen-Wittem in gang heeft gezet op basis van de BKM kan opgemaakt worden op basis van twee processen die in 2004-2005 liepen: de regioanalyse van de provincie Limburg als vervolgtraject op de BKM om tot versterking van de bestuurskracht te komen in Zuid-Limburg en het herijkingproces van het gewest M&M.

Regioanalyse Zuid-Limburg

De nota "Regioanalyse versterking bestuurskracht gemeenten in Zuid-Limburg" van 1 maart 2005 is gebaseerd op de visitatierapportage en de standpuntbepaling van elke gemeente. De provincie geeft haar visie over de wijze van versterking van de bestuurskracht.

De algemene conclusie voor Zuid-Limburg is dat de gemeenten de verbeterpunten die de visitatiecommissie heeft aangeduid goed hebben opgepakt. Het merendeel van de gemeenten heeft naar aanleiding van de BKM een verandertraject ingezet. De gemeenten kiezen verder steeds meer voor een praktische benadering bij regionale samenwerking en werken in toenemende mate samen over de grenzen van de huidige Wgr-regio's heen. De provincie constateert dat het voordeel van zo'n praktische operationele samenwerking is dat het relatief snel resultaten oplevert, zoals een makkelijk te behalen kostenreductie, zonder dat de autonomie van de gemeenten wordt aangetast. Deze vorm van samenwerking zou dus in de toekomst veel meer door gemeenten gehanteerd kunnen worden.

De provincie erkent daarnaast het risico dat hierdoor de regionale opgaven met een strategisch karakter zouden kunnen ondergesneeuwd raken. Strategische samenwerking tussen de gemeenten blijft noodzakelijk, waarbij de strategische samenwerking tussen stad en platteland niet uit het oog mag worden verloren. In de regioanalyse wordt gemeld dat er soms sprake is van een gebrek aan vertrouwen en/of concurrentiestrijd tussen gemeenten, waardoor effectieve samenwerking tussen gemeenten wordt belemmerd.

De provincie waarschuwt voor een mogelijk gevolg van samenwerking over de Wgr grenzen heen, nl. dat er een diversiteit aan samenwerkingsverbanden ontstaat waardoor men als gemeente het overzicht kwijt raakt over de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente allemaal deelneemt. Dit gaat ten koste van een effectieve aansturing en democratische legitimatie van de regionale beleidsvorming. Dit zou expliciet aandacht moeten krijgen in het traject van de vorming van een regiovisie.¹³

Specifiek voor Gulpen-Wittem komt er niets nieuws uit de regioanalyse naar voren. Er wordt vastgesteld dat de gemeente twee lijnen heeft uitgezet: interne heroriëntatie en intensievere samenwerking. Over deze samenwerking met Vaals en Margraten wordt geconstateerd dat deze op steeds meer terreinen gestalte krijgt.¹⁴

Herijking gewest M&M

Het herijkingproces van het gewest M&M, met als doel te komen tot een andere organisatie van de regionale samenwerking, is ingezet op basis van een viertal overwegingen:

¹³ Regioanalyse versterking bestuurskracht gemeenten in Zuid-Limburg, 1 maart 2005, p. 27-28.

¹⁴ Regioanalyse versterking bestuurskracht gemeenten in Zuid-Limburg, 1 maart 2005, p. 41.



- de conclusies uit de BKM van de gemeenten in het gewest; onder meer het slechts deels benutten van de mogelijkheden tot samenwerking en de wisselende en niet altijd voldoende slagvaardigheid van de samenwerking;
- de schaalontwikkeling in het sociaal-maatschappelijk middenveld en sectorale organisaties;
- de nationale en provinciale beleidskaders (zoals het Provinciaal Omgevingsplan Limburg);
- de eigen ervaringen van de gemeenten uit het gewest met een weinig verplichtende regionale samenwerking.¹⁵

In een brief van 20 april 2004 verwoordt het college van Gulpen-Wittem, op vraag van het gewest, zijn standpunt inzake het herijkingsproces. Deze brief is ook relevant omdat hierin een stand van zaken is opgenomen van de samenwerkingsrelaties van Gulpen-Wittem op dat moment. Zo wordt de dubbele oriëntatie van Gulpen-Wittem vermeld: enerzijds formele samenwerking via het gewest M&M en anderzijds samenwerking binnen Oostelijk Zuid-Limburg, het huidige Parkstad-Limburg, ook al participeert Gulpen-Wittem niet formeel in dit samenwerkingsverband.¹⁶

De in de brief concreet genoemde samenwerkingsconstructies waaraan Gulpen-Wittem deelneemt, zijn samengevat in onderstaande tabel:

<i>Samenwerkings-constructie</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Deelnemers, naast Gulpen-Wittem</i>	<i>Niveau van samenwerking</i>
Gemeenschappelijke regeling	samenwerking op diverse terreinen, zoals verkeer, handhaving, afval, volkshuisvesting, toerisme en recreatie, onderwijs, sociale zaken, welzijn	gemeenten gewest M&M	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijke welstandscommissie	het merendeel van de gewestgemeenten M&M	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Regionale Brandweer	alle Zuid-Limburgse gemeenten	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)	alle Zuid-Limburgse gemeenten	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Oostelijk Zuid-Limburg	Parkstad-Limburg	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Regionaal Indicatie Orgaan Oostelijk Zuid-Limburg	Parkstad-Limburg	strategisch, tactisch en operationeel
Gemeenschappelijke regeling	Licom (sociale werkvoorziening)	Parkstad-Limburg	strategisch, tactisch en operationeel
	Orde en veiligheid (politiedistrict Kerkrade)	Parkstad-Limburg	strategisch, tactisch en operationeel
Privaatrechtelijke overeenkomsten	Taakvelden pro-actie en preventie en de regionale officier van dienstregelingen, feitelijke brandbestrijding en overige hulp-verlening, gezamenlijke inkoop van goederen	Parkstad-Limburg	strategisch, tactisch en operationeel
Projectmatige samenwerking	Agrarisch en natuurbeheer; leefbaarheid kleine kernen; samenwerking op toeristisch gebied	Vaals en Margraten	tactisch en operationeel

¹⁵ Regioanalyse versterking bestuurskracht gemeenten in Zuid-Limburg, 1 maart 2005, p. 32.

¹⁶ Brief van het college aan het gewest M&M over het herijkingproces, 20 april 2004.



Het college neemt in de brief het standpunt in om op zowel tactisch als operationeel niveau te opteren voor projectmatige samenwerking met de buurgemeenten Vaals en Margraten, eventueel aangevuld met andere buurgemeenten. Daarbij wordt per project een projectgemeente aangeduid. De rol die het college hierbij ziet voor het gewest is beperkt tot “overlegtafel” en het bieden van enige ondersteuning.

Op strategisch niveau stelt het college te opteren voor samenwerking op Zuid-Limburgse schaal. Indien het strategisch overleg gaat plaatsvinden tussen de steden Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen, dan acht het college hierbij een vertegenwoordiging van de plattelandsgemeenten wenselijk, eventueel via de provincie.

Kader voor samenwerking

Verder vermeldt het college in de brief dat het seniorenconvent van Gulpen-Wittem onlangs een kader heeft gesteld waarbinnen samenwerking plaats vindt. Dit kader moet minimaal aan de volgende vijf voorwaarden voldoen:

- “- er moet sprake zijn van aantoonbare meerwaarde, hetzij op dienstverlenend vlak, op financieel vlak of in de kwaliteit van de aangeboden producten, zulks minimaal op de langere termijn;
- er dient nadrukkelijk ruimte geboden te worden voor democratische controle;
- de samenwerkingsvorm moet zodanig ingericht zijn dat deze, afhankelijk van het onderwerp wordt ingericht, met andere woorden de vorm moet flexibel zijn;
- het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten moet mede ingegeven zijn vanuit de eigen problematiek;
- op het moment dat voor samenwerking gekozen wordt, moet deze een verplichtend karakter hebben.”¹⁷

Tenslotte is in een bijlage bij de brief het door het college gemaakte “huiswerk” opgenomen. Dit huiswerk bestaat uit een door het gewest aangeleverd format met een lijst van “onderhanden werkzaamheden” (overlegtafels, projecten/activiteiten, participaties, coördinatie/service/ontwikkeling, overleg/netwerk) dat door het college per activiteit is aangevuld met een toelichting, een stand van zaken en een oordeel om deze samenwerking te “handhaven” of “geen prioriteit” te geven. Zo geeft het college bijvoorbeeld aan dat een aantal overlegtafels op het terrein van sociale zaken geen prioriteit meer heeft. Als reden wordt aangevoerd dat de regionale sociale dienst waaraan Gulpen-Wittem deelneemt, Pentasz, operationeel is en het dagelijks en algemeen bestuur van Pentasz dit overleg kan overnemen.

Op 14 mei 2004 heeft het dagelijks bestuur van het gewest besloten tot opheffing van het gewest in zijn bestaande vorm per 1 januari 2005. Een overgangperiode wordt voorzien tot januari 2006 waarin de bestaande taken van het gewest gewaarborgd blijven en een overgang naar nieuwe regionale samenwerkingsvormen gestalte zal krijgen. De gemeenten zullen afhankelijk van het beleidsterrein (op tactisch en operationeel niveau) samenwerking met relevante partners aangaan. Strategische samenwerking op de schaal van geheel Zuid-Limburg wordt voor een aantal terreinen noodzakelijk bevonden.

De gemeenteraad van Gulpen-Wittem is via een raadsinfobrief van 31 augustus 2004 op de hoogte gesteld van het collegestandpunt inzake de herijking van het gewest en de inmiddels genomen beslissing tot liquidatie van het gewest.

¹⁷ Brief van het college aan het gewest M&M over het herijkingproces, 20 april 2004.



Conclusies stand van zaken medio 2005

Bij een vergelijking van deze tussentijdse stand van zaken met de nulsituatie zoals beschreven in het Opgavenprofiel bij BKM 2002 kan geconstateerd worden dat:

- de dubbele oriëntatie van Gulpen-Wittem, enerzijds op het gewest M&M en anderzijds op Parkstad Limburg, er nog steeds is, maar de samenwerking in het gewest M&M blijkt weinig effectief en dit leidt tot een herijking;
- Gulpen-Wittem op een meer informele, pragmatisch en organische manier vorm geeft aan de tactische en operationele samenwerking met enkele buurgemeenten, in het bijzonder Vaals en Margraten;
- het seniorenconvent een kader voor samenwerking heeft vastgesteld met een aantal voorwaarden waaraan ten minste voldaan moet worden bij de keuze voor samenwerking, terwijl in de nulsituatie geen criteria in algemene zin waren vastgelegd, noch voor samenwerking op beleidsvoorbereidend niveau noch voor samenwerking op het niveau van beleidsuitvoering.



3.5 Acties tot samenwerking : stand van zaken per 2006

De periode na medio 2005 kenmerkt zich door een verdere ontwikkeling van de in gang gezette acties uit de BKM 2002.

In het kader van de herijking van het gewest wordt het onderhanden werkpakket door de gewestgemeenten onder de loep genomen en grondig uitgezuiverd. Een twintigtal structurele overlegsituaties wordt teruggebracht tot een achttal. Van een zeventigtal samenwerkingsprojecten wordt, na stopzetting of een andere verankering (bijvoorbeeld rechtstreeks contract of een aparte gemeenschappelijke regeling), nog een dertigtal verder gezet op gewest niveau. Geconstateerd is dat het met name gaat om operationele projecten en vrijwel geen strategische of tactische projecten.¹⁸

Strategisch niveau

Op het vlak van strategische samenwerking is een ontwikkeling gaande in Zuid-Limburg. De steden Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen startten in 2004 een stedelijk netwerk onder de naam 'Tripool Zuid-Limburg'. Ze creëren hiermee een strategisch platform voor de regio Zuid-Limburg. De gemeente Maastricht heeft daarbij de verantwoordelijkheid naar de eigen regio zorg te dragen voor de noodzakelijke afstemming. Naar aanleiding van deze ontwikkeling hebben dertien plattelandsgemeenten in Zuid-Limburg, waaronder Gulpen-Wittem, het initiatief genomen om gezamenlijk een strategische agenda voor te bereiden, waarbij behoud en versterking van een vitaal platteland voorop staat en het platteland als partner van de stad zelf een strategie uitzet en uitvoert. Dit zogenaamde 'Elsloo-overleg' functioneert momenteel onder de noemer Kerngebied Zuid-Limburg.¹⁹

In de bestuurlijk overleggen van het Kerngebied Zuid-Limburg participeren negen gemeenten. Dit zijn Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Margraten, Meerssen, Nuth, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal. De gemeenten die participeren in het samenwerkingsverband hebben een aantal gezamenlijke opgaven en kansen die voortvloeien uit de kwaliteit van het landschap. Dit maakt een strategische samenwerking wenselijk.

De colleges van de deelnemende gemeenten hebben uitgesproken een strategische agenda te ontwikkelen en daarbij te focussen op het onderwerp Health, Care & Cure.

Het doel van de samenwerking is om, vanuit de kwaliteit van het landschap, de economische dynamiek in het Kerngebied Zuid-Limburg te vergroten. Daartoe zullen verschillende projecten worden geselecteerd. Selectie vindt plaats op basis van minstens de volgende criteria:

- het project moet in de strategische agenda passen;
- het project moet (op termijn) een aanzienlijke werkgelegenheid creëren;
- er zal sprake moeten zijn van substantiële cofinanciering van de initiatiefnemer.²⁰

18 Bijlage Onderhanden werk bij raadsvoorstel Liquidatie gewest Maastricht en Mergelland, 5 september 2005.

19 Verantwoordelijk voor Toekomst, advies herijking en toekomstige samenwerking Maastricht en Mergelland (18 juli 2005), als bijlage bij raadsvoorstel Liquidatie gewest Maastricht en Mergelland, 5 september 2005.

20 Raadsvoorstel Samenwerking kerngebied, door de raad besloten op 7 december 2006.



Door de voorbereidingsgroep is een raadsvoorstel voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten waarin de raden wordt voorgesteld akkoord te gaan met de volgende beslispunten:

1. De gemeenten creëren een gezamenlijk aanspreekpunt en/of boegbeeld richting bedrijfsleven;
2. Er wordt prioriteit geven aan de uitvoering van een gezamenlijke strategische agenda op het terrein Health, Care & Cure;
3. In de begroting van 2007 en 2008 wordt 2 euro per inwoner (ongelabeld) vrij gemaakt om een (ontwikkelings)fonds te vormen ter financiering van de ontwikkelingskosten van projecten die voortvloeien uit de strategische agenda;
4. Binnen twee jaar vindt een evaluatie van de samenwerking plaats;
5. Regelmatig zal (door de projectleider -heer Meijers-) met de portefeuillehouders economie de stand van zaken besproken worden.²¹

Dit raadsvoorstel is in Gulpen-Wittem door de raad besloten op 7 december 2006.

Tactisch en operationeel niveau

De aan de hand van de BKM 2002 door Gulpen-Wittem ingezette samenwerking op tactisch en operationeel niveau met buurgemeenten heeft recent meer vorm gekregen.

De samenwerking die Gulpen-Wittem is aangegaan met de gemeente Vaals heeft op ambtelijk niveau tot diverse initiatieven geleid. Naar aanleiding van deze groeiende samenwerking is een visiedocument geformuleerd waarin beide colleges in december 2006 uitspraken in de toekomst nauw met elkaar te willen samenwerken. Dit document brengt de visie op de onderlinge samenwerking in beeld en heeft als doel een opiniërende discussie in de gemeenteraden op gang te brengen en de interne communicatie in de beide gemeenten te ondersteunen. Concreet wordt samengewerkt op de volgende onderwerpen: Wet Voorziening Gehandicapten, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (gezamenlijke voorbereiding, implementatie via Parkstad), belastingen/WOZ, personeelszaken, ICT en inkoop.²²

Verder lopen momenteel vier tactisch/operationele initiatieven in een wat ruimer verband, waarvan de meeste nog in een voorbereidende fase verkeren:

- samenwerking op P&O-gebied: met Eijsden, Margraten, Vaals en Pentasz Mergelland;
- samenwerking op ICT-gebied: met Eijsden, Maastricht, Margraten, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul;
- samenwerking op het gebied van Belastingen en WOZ: met Eijsden, Margraten en Vaals;
- samenwerking op het gebied van inkoop: met Beek, Eijsden, Margraten, Meerssen, Nuth, Vaals en Valkenburg aan de Geul.

²¹ Idem

²² Visiedocument samenwerking Gulpen-Wittem en Vaals, december 2006.



Samenwerkingsverbanden in kaart

Onderstaande tabel geeft de huidige stand van zaken van de samenwerkingsverbanden waaraan Gulpen-Wittem deelneemt. De commissie heeft deze tabel gemaakt op basis van een door ambtenaren van de gemeente speciaal hiervoor opgemaakte lijst.

<i>Naam Samenwerking</i>	<i>Partners naast Gulpen-Wittem</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Doelstelling samenwerking</i>	<i>Niveau van samenwerking</i>	<i>Resultaten</i>
Pentasz Mergelland	Eijsden, Margraten, Meerssen, Vaals	Uitvoering gemeentelijke sociale regelingen en minimeleid	Gemeen-schappelijke regeling (GR)	Efficiency, specialisme, continuïteit en harmonisatie regelingen	Operationeel	Meetbaar resultaat niet beschikbaar/ niet geëvalueerd
Samenwerking Personeel en Organisatie	Eijsden, Margraten, Vaals en Pentasz	Salaris-administratie; personeels-administratie; voorbereiding en ontwikkeling van beleid; volgen en implementeren van rechtspositie-regelingen	Project-organisatie op basis van collegebesluit	Verbeteren dienstverlening aan medewerkers en management, bestuur en externen; verminderen kwetsbaarheid P&O-functies; verhogen efficiency en effectiviteit van P&O-producten; verminderen kenniskwaliteiten medewerkers P&O, m.n. inzake beleidsadvisering; bevorderen specialisatie	Operationeel	te recent, resultaat niet beschikbaar/ niet geëvalueerd. Gewenst resultaat is een bedrijfsbureau voor de Heuvelland-gemeenten, waarin operationele taken centraal zijn ondergebracht ter ondersteuning van de afzonderlijke
ICT samenwerking Heuvelland	Eijsden, Maastricht, Margraten, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul	Onderzoek naar mogelijkheden van kennisdeling en naar mogelijkheden voor een uniforme externe toegang tot de gemeentelijke ICT-netwerken	Project-organisatie op basis van besluit secretarissen-overleg	Efficiency-voordelen, kostenbesparingen, verbeteren continuïteit en kwaliteit dienstverlening; adequater kunnen anticiperen op ontwikkelingen	Operationeel	Te recent, resultaat niet beschikbaar/ niet geëvalueerd
Samenwerking Belastingen/ WOZ Heuvelland	Eijsden, Margraten, Vaals	Uitvoering wet WOZ en de gemeentelijke belastingheffing	Project-organisatie op basis van collegebesluit	Verbeteren gemeentelijke belasting-dienstverlening aan burgers; verminderen kwetsbaarheid belasting-functies; verhogen efficiency en effectiviteit van de belasting-producten; bevorderen kenniskwaliteiten, specialisatie- en ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers; uitwisselbaarheid belasting-functionarissen	Operationeel	Te recent, resultaat niet beschikbaar/ niet geëvalueerd
Samenwerking Inkoop	Beek, Eijsden, Margraten, Meerssen, Nuth, Vaals en Valkenburg aan de Geul		Nog geen besluitvorming		Operationeel	Nog in voorbereidende fase



<i>Naam Samenwerking</i>	<i>Partners naast Gulpen-Wittem</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Doelstelling samenwerking</i>	<i>Niveau van samenwerking</i>	<i>Resultaten</i>
Regionale Brandweer Zuid-Limburg	Alle 19 gemeenten van Zuid-Limburg	Rampenbestrijding in de breedste zin van het woord	GR	Wettelijke regeling tot coördinatie en voorbereiding rampenbestrijding	Strategisch, tactisch en operationeel	
GGD en GHOR	Alle 19 gemeenten van Zuid-Limburg	Uitvoering wet collectieve preventie volksgezondheid en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen	GR	Gezamenlijke uitvoering van de desbetreffende wetgeving	Strategisch, tactisch en operationeel	
Licom	Parkstad-gemeenten, Nuth en Vaals	Uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening	GR	Gezamenlijke uitvoering van de desbetreffende wetgeving	Strategisch, tactisch en operationeel	
Brandweer Parkstad Limburg +	Brandweer Parkstad Limburg	Advisering in specialistische werkzaamheden aangaande pro-actie en preventie	Contract-basis	Het krijgen van kwaliteitsadviezen m.b.t. preventie	Strategisch, tactisch en operationeel	
Brandweer Parkstad Limburg +	Brandweer Parkstad Limburg	Verlenen van beroepsondersteuning aan de vrijwilligers	Contract-basis	Verminderen van de belasting van de vrijwilligers bij de brandweer	Tactisch en operationeel	
Milieupark Margraten	Margraten	Het gescheiden inzamelen en verwerken van afval	GR		Strategisch, tactisch en operationeel	
Welstands-toezicht	Eijsden, Margraten, Vaals en Valkenburg aan de Geul	Beoordelen van bouwplannen op redelijke eisen van welstand en hierover adviseren aan college in het kader van de bouwvergunning-aanvraag	GR	Continuïteit garanderen	Strategisch, tactisch en operationeel	
Omnibuz	Beek, Echt-Susteren, Eijsden, Margraten, Meerssen, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein, Vaals en Valkenburg aan de Geul	Het vervoer van personen met een WVG-indicatie	GR	Kostenbeheersing bij het aanbieden van doelmatig en adequaat vervoer aan geïndiceerde personen	Tactisch en operationeel	



<i>Naam Samenwerking</i>	<i>Partners naast Gulpen-Wittem</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Doelstelling samenwerking</i>	<i>Niveau van samenwerking</i>	<i>Resultaten</i>
Kerngebied Zuid-Limburg	Beek, Eijsden, Margraten, Meerssen, Nuth, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal	Toerisme, platteland, leefbaarheid		Strategische visie voor dit landelijke kerngebied, die complementair is aan de visie van Tripool, waardoor de gemeenten de uitdagingen kunnen opnemen die niet door elke gemeente afzonderlijk kan opgelost worden	Strategisch	Te recent
Uitvoering leerplicht	Eijsden, Maastricht, Margraten, Meerssen, Vaals, en Valkenburg aan de Geul	Aanpakken leerlingen-verzuim en overtreding leerplichtwet	GR	Efficiency bereiken door samenwerking	Strategisch, tactisch en operationeel	
Bureau Halt Zuid-Limburg	Alle 19 gemeenten van Z-Limburg	Minderjarigen via alternatieve straf een sanctie opleggen en zo proberen te voorkomen dat ze in de toekomst met het strafrecht in aanraking komen	GR, ondergebracht bij de GGD-ZL	Minderjarigen niet bij een eerste overtreding of strafbaar feit voor de strafrechter brengen		
Rekenkamercommissie	Beek, Eijsden, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul	Wettelijke verplichting van instelling van een rekenkamer/rekenkamercommissie	Personele unie, waarbij alle raden dezelfde leden benoemd hebben	Door samenwerking in staat zijn tot het installeren van een brede commissie met de benodigde expertise	Tactisch en operationeel	Zelfevaluatie na 1 jaar functioneren is voorgelegd aan de raden.
NV Afvalverwerking						
NV Gebaltram						
VVV Zuid-Limburg						
Vitaal platteland						
Agrarisch en natuurbeheer; leefbaarheid kleine kernen; samenwerking op toeristisch gebied	Vaals en Margraten		Projectmatige samenwerking		Tactisch en operationeel	



3.6 Doelstellingen en resultaten van samenwerkingsrelaties

Door te focussen op het interne verander- en verbetertraject heeft de gemeente Gulpen-Wittem nog maar vrij recent de intergemeentelijke samenwerking een nieuwe impuls gegeven. Een aantal nieuwe acties tot samenwerking zijn pas recent opgestart, zowel op strategisch als op tactisch en op operationeel niveau.

Hierdoor kunnen over de concrete resultaten van deze nieuwe samenwerkingsverbanden geen uitspraken worden gedaan. Wel kan aangegeven worden of de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking zodanig geformuleerd zijn dat de resultaten geëvalueerd kunnen worden aan de hand van vooropgestelde doelen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde. Alleen dan is het voor de gemeenteraad mogelijk om zich een oordeel te vormen over de intergemeentelijke samenwerking. De commissie is nagegaan of de doelstellingen helder en concreet geformuleerd zijn. De criteria die gehanteerd worden bij het beoordelen van de geformuleerde doelstellingen zijn de zogenaamde SMART criteria (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden), waarbij de commissie zich bij deze algemene analyse gericht heeft op specificiteit, meetbaarheid en tijdgebondenheid.

Begroting 2007 getoetst

Een eerste indicatie hiervan is te vinden in de begroting.

In de programmabegroting 2006-2009 wordt als uitgangspunt van de samenwerking genoemd: “dingen samen op te pakken waar de gemeente dit niet of onvoldoende zelf kan.” Het doel dat met samenwerking beoogd wordt is “een meerwaarde bereiken op dienstverlenend en/of financieel vlak of in de kwaliteit van de aangeboden producten”. Ook wordt een kader voor samenwerking gegeven bestaande uit een aantal voorwaarden die grotendeels overeenkomen met de vijf voorwaarden die het seniorenconvent heeft gesteld aan samenwerking (zie paragraaf 3.4). Verder worden als kwantitatieve doelstellingen genoemd: specialismen, pluriformiteit, grootschalig, capaciteit, mate van dienstverlening, klanttevredenheid, (beperken) aantallen en verschijningsvormen van samenwerkingsvormen. Als activiteiten om dit te bereiken worden genoemd “actieve deelname aan overlegstructuren en entameren van samenwerkingsinitiatieven”.

Wat opvalt is dat het punt ‘hoe meten we dat?’ in de programmabegroting niet is ingevuld voor de prioriteit intergemeentelijke samenwerking, in tegenstelling tot een aantal andere prioriteiten in de begroting waarvoor dit punt wel is ingevuld. Dit maakt het voor de raad lastig om de doelbereiking op het punt van samenwerking na te gaan. De raad heeft wel de begroting ook op dit punt goedgekeurd.

In de begroting 2007 is ook een paragraaf ‘Verbonden partijen’ opgenomen, waarin melding wordt gemaakt van dertien verbonden partijen, waaronder zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties, waarin de gemeente bestuurlijke en financiële belangen heeft. Het gaat om organisaties die beleid uitvoeren voor de gemeente.

In de betreffende paragraaf wordt het volgende vermeld: .

“Concreet zal de gemeente voortdurend actueel kennis moeten hebben van de volgende aspecten van verbonden partijen:

- financieel belang: Het bedrag dat de gemeente verliest of derft bij faillissement of opheffing van de organisatie;
- bestuurlijk belang: De zeggenschap die de gemeente heeft in de organisatie zowel formeel juridisch alsmede de namen en functies van bestuurders van de verbonden partij die gelieerd zijn aan de gemeente;



- beleidsuitgangspunten: Het openbaar belang dat met de participatie wordt behartigd en de relatie met de programma's en producten;
- productrealisatie: De wijze waarop de verbonden partij het beleidsdoel realiseert in relatie met de investering. Bij de beoordeling wordt gekeken naar de effectiviteit alsmede naar de efficiëntie;
- bedrijfsinformatie: Het gaat hierbij om een aantal feitelijke gegevens die nodig zijn om een beeld van de verbonden partij te kunnen vormen: naam, adres, eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaat.”²³

Eind 2006 is nog geen Nota verbonden partijen ter behandeling en vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. In de begroting 2007 is het voornemen vermeld deze nota medio 2007 aan de raad aan te bieden. In deze nota zal van elk van de verbonden partijen de bovenstaande aspecten worden belicht. De nota zal de kaders bevatten voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties, met name ten aanzien van hoe het publiek belang is gediend met de verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële condities. Ook zal aandacht worden besteed aan het beleid ten aanzien van het afvaardigen van bestuurders of ambtenaren in bestuurlijke functies bij verbonden partijen.

Geconcludeerd kan worden dat voornemens zijn gemaakt om meer zicht te krijgen op de doelstellingen (beleidsuitgangspunten) en resultaten (productrealisatie) van de private en publieke organisaties waarin Gulpen-Wittem participeert. Omdat feitelijke gegevens nog niet zijn opgenomen in begroting en jaarstukken en kunnen we hier dus geen uitspraken over doen.

Verder stellen we vast dat de doelstellingen van samenwerking in de begroting 2007, grotendeels overeenkomstig de programmabegroting 2006-2009, erg algemeen zijn geformuleerd in de zin van weinig specifiek en zonder tijdsaanduiding. Over het bereiken van de doelstellingen is in de begroting ook weinig concreet vermeld, wellicht als gevolg van de erg algemene formulering van de doelen van samenwerking.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling deze doelen concreter te benoemen zodat ook duidelijker kan worden of deze doelen bereikt worden (punt van meetbaarheid) en bestuur en management daar ook gericht en tijdig op kunnen (bij)sturen indien noodzakelijk.

Daarnaast valt op dat het doel van samenwerking nogal negatief is ingevuld in de begroting, namelijk “krachten bundelen met andere gemeenten op de punten waarop de kracht zelfstandig onvoldoende is”. Een dergelijke formulering heeft een wat negatieve bijklank. Het stemt wellicht tot nadenken om ook een positieve invulling te geven aan samenwerking door bijvoorbeeld als doel ook op te nemen om samen te gaan werken op punten waarop Gulpen-Wittem sterk is. Met een dergelijke formulering is het uitgangspunt van samenwerking positief, namelijk wisselwerking met andere gemeenten mogelijk maken waarbij Gulpen-Wittem ook wat te bieden heeft aan andere gemeenten (en niet alleen vragende partij is op die punten waarop de eigen kracht onvoldoende is).

Doelstellingen samenwerkingsverbanden getoetst

Een tweede indicatie of de doelstellingen inzake intergemeentelijke samenwerking helder en concreet geformuleerd zijn krijgen we door de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden

²³ Begroting 2007 gemeente Gulpen-Wittem, p. 107.



te toetsen. Aan de hand van de tabel (zie paragraaf 3.5) die de huidige samenwerkingsverbanden waaraan Gulpen-Wittem deelneemt in kaart brengt, krijgen we een globaal beeld van de vermelde doelstellingen. Over het algemeen zijn deze doelstellingen weinig concreet geformuleerd, niet in meetbare termen en zonder aanduiding van periode of tijd waarin de doelstellingen gerealiseerd zullen worden en deelneemt.

Dit globale beeld wordt bevestigd door het antwoord dat de commissie op haar vraag hierover ontving van Gulpen-Wittem. Het antwoord luidde dat zowel op strategisch niveau (Kerngebied Zuid-Limburg) als op tactisch/operationeel niveau (samenwerking op gebied van P&O, ICT, Belastingen en Inkoop) een aantal initiatieven lopen, waarbij in alle gevallen geen specifiek meetbare doelstellingen zijn vermeld. Verder wordt gesteld dat een evaluatie van bereikte doelstellingen nog niet aan de orde is geweest.

Bij de analyse van de cases wordt ingegaan op de doelstellingen en resultaten van de betreffende samenwerkingsverbanden.

Kader voor samenwerking getoetst

Tenslotte is de commissie nagegaan of het kader dat het seniorenconvent heeft opgesteld waarbinnen samenwerking dient plaats te vinden, daadwerkelijk gehanteerd is bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties. Dit geeft een indicatie of met de door het seniorenconvent/raad vooropgestelde voorwaarden rekening is gehouden.

In elk geval wordt dit kader vanaf de begroting 2004 steeds in de begroting opgenomen als uitgangspunt voor samenwerking tussen gemeenten. Verder vinden we de volgende aanwijzingen dat er rekening wordt gehouden met elk van de vijf voorwaarden:

- Aantoonbare meerwaarde op dienstverlenend vlak, financieel of in de kwaliteit van de aangeboden producten : deze voorwaarde wordt in elk geval opgenomen en als doelstelling geformuleerd bij verschillende nieuwe samenwerkingsprojecten, bv. betere dienstverlening in het samenwerkingsproject P&O;
- Ruimte voor democratische controle: is niet altijd duidelijk, zo wordt in het visiedocument Samenwerking gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals enerzijds gesteld dat het van belang is om ook de gemeenteraden van beide gemeenten in de ontwikkeling te betrekken. Anderzijds acht men de politieke en bestuurlijke inbreng ook een risicofactor, waarbij men er naar streeft “om het samenwerkingsproces zo min mogelijk door politieke discontinuïteit te laten beïnvloeden”. Men gaat er van uit dat de kracht ligt in het laten zien van concrete resultaten;
- Flexibiliteit in keuze samenwerkingsvorm: blijkt uit het feit dat een aantal recente samenwerkingsprojecten bottom-up en organisch gegroeid zijn waarbij gekozen wordt voor de vorm van een projectorganisatie;
- Samenwerking aangaan vanuit eigen problematiek: blijkt uit het feit dat Gulpen-Wittem kiest voor kleine operationele samenwerkingsconstructies met buurgemeenten die een gelijkaardige problematiek kennen;
- Verplichtend karakter van samenwerking: dit wordt in elk geval in verschillende stukken verwoord, onder meer in het visiedocument Samenwerking gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals : “Samenwerking moet geen keurslijf zijn, maar wel richtinggevend en niet geheel vrijblijvend.” Dit punt is ook nader uitgewerkt in het Basisdocument samenwerking P&O van de gemeenten Eijsden, Gulpen-Wittem, Margraten, Vaals en Pentasz Mergelland. In dit document is sprake van zo min mogelijk vrijblijvendheid toe te laten in de nieuwe samenwerkingsverbanden, in die zin dat gemaakte afspraken moeten worden nagekomen en toegezegde capaciteit geleverd moet worden. Dit is duidelijk een leerpunt uit samenwerkingspogingen in het verleden.



Het zal in de praktijk nog moeten blijken in hoeverre het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking daadwerkelijk gestalte krijgt. Dat zal dan - anders dan tot nu toe geconstateerd - ook tot uitdrukking moeten worden gebracht in scherpe en meetbare doelformuleringen, strikte tijdspaden en betekenisvolle budgetten.

3.7 Conclusies naar aanleiding van de algemene analyse

Naar aanleiding van de uitkomsten van de BKM 2002 heeft Gulpen-Wittem er voor gekozen om prioriteit te geven aan het op orde krijgen van de interne organisatie. De gemeente hanteert de volgende argumenten bij haar keuze, zowel geuit door de burgemeester als door de gemeentesecretaris:

- verschillende verbeterprocessen tegelijk oppakken is voor een kleine gemeente met een beperkt personeelsbestand niet haalbaar;
- het interne verandertraject is een noodzakelijke voorwaarde om tot doeltreffende samenwerkingsrelaties met andere gemeenten te komen en moet dus eerst goed op streek zijn voordat met de samenwerkingsverbanden echt van start kan worden gegaan en de doelen bereikt kunnen worden.

De commissie acht de keuze van de gemeente begrijpelijk maar ook in zekere zin riskant. Immers deze keuze impliceert ook dat de doelen van de samenwerking op langere termijn worden geschoven, terwijl de tijd dringt. Concrete resultaten van (met name de strategische en tactische) samenwerking zullen daarna pas zichtbaar kunnen worden.

Door alle aandacht te richten op het interne verbeteringsproces heeft de gemeente nog maar vrij recent de intergemeentelijke samenwerking een nieuwe impuls gegeven.

Hierdoor kan op dit moment over de resultaten van deze nieuwe samenwerkingsverbanden nog geen uitspraak worden gedaan. Getoetst is of de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking zodanig geformuleerd zijn dat de resultaten kunnen geëvalueerd worden aan de hand van vooropgestelde doelen. De criteria die gehanteerd worden bij het beoordelen van de geformuleerde doelstellingen zijn de zogenaamde SMART criteria waarbij de commissie zich bij deze algemene analyse gericht heeft op specificiteit, meetbaarheid en tijdgebondenheid.²⁴

In het licht van deze criteria stelt de commissie vast dat de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden niet helder en relatief vrijblijvend zijn. Om de raad haar controlefunctie naar behoren te laten uitvoeren moeten de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden concreter, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd worden.

Er zijn initiatieven genomen om een kader met uitgangspunten voor samenwerking te hanteren bij de overweging en besluitvorming om al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan.

Samenvattend zijn de conclusies als volgt:

1. Over de doeltreffendheid van de samenwerkingsrelaties zijn, bij gebrek aan concrete resultaten, geen uitspraken te doen;
2. Op basis van een inventarisatie van alle samenwerkingsrelaties is de conclusie dat de doelen niet SMART genoeg vastgesteld zijn;
3. Er zijn inmiddels uitgangspunten genoemd die in acht genomen moeten worden bij het aangaan van (toekomstige) samenwerkingsverbanden.

²⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden



4. Vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Op grond van de in hoofdstuk 2 genoemde selectiecriteria zijn vijf samenwerkingsverbanden gekozen om, aanvullend aan de breedte-analyse van hoofdstuk drie, meer in de diepte uitspraken over de samenwerking te kunnen doen. De volgende vijf samenwerkingsverbanden werden met het oog daarop gekozen:

- samenwerking in de regionale sociale dienst Pentasz;
- samenwerking op het gebied van Personeel en Organisatie;
- samenwerking met Brandweer Parkstad Limburg;
- samenwerking in het Kerngebied Zuid-Limburg;
- samenwerking op het gebied van leerplicht en regionale meld- en coördinatiefunctie.

In de analyse van elke casus staan de volgende subvragen centraal:

- Welke doelstellingen worden beoogd met de samenwerkingsverbanden en zijn ze helder geformuleerd?
- Zijn de samenwerkingsverbanden effectief, dit wil zeggen bereiken zij de vooropgestelde doelen van de samenwerking?
- Wat zijn de kosten en baten van de samenwerkingsverbanden?
- Is de raad (periodiek) geïnformeerd over inhoud en voortgang van de samenwerking?
- Is de raad betrokken bij de samenwerking?

De vijf cases komen hierna achtereenvolgens aan bod.



4.1 Samenwerking in de Regionale Sociale Dienst Pentasz

Beschrijving

Op 25 mei 2001 bracht een extern adviesbureau rapport uit over de uitgangspunten voor een fusie tussen de sociale diensten in het Mergelland.²⁵ Op 23 oktober 2001 is het college akkoord gegaan met het rapport en de geformuleerde uitgangspunten. De raad heeft op 17 januari 2002 besloten in principe mee te werken aan het totstandkomen van een regionale Sociale Dienst voor het Mergelland.²⁶ De voorziene deelnemers waren op dat moment Eijsden, Gulpen-Wittem, Margraten, Meerssen, Vaals en Valkenburg.

Later heeft de gemeente Valkenburg zich uit deze samenwerking teruggetrokken. De colleges van de overige vijf gemeenten hebben besloten de samenwerking voort te zetten. De plannen zijn daarna aangepast op een model voor vijf gemeenten.

Op 17 juli 2003 is de gemeenteraad van Gulpen-Wittem akkoord gegaan met het oprichten van en deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling voor de sociale diensten. Vanaf 1 januari 2004 is de gemeenschappelijke sociale dienst onder naam Pentasz operationeel.

Doelstellingen

De commissie heeft gevraagd aan de gemeente Gulpen-Wittem om aan te geven wat precies de doelen zijn die via Pentasz bereikt zouden moeten worden. Daarop werd geantwoord dat de doelen beschreven staan in de gemeenschappelijke regeling zelf. De commissie stelt echter vast dat in die regeling de doelen van de samenwerking niet staan vermeld, maar dat de regeling uitsluitend ingaat op het (technisch) regelen van de gemeenschappelijke sociale dienst. Daarop heeft de commissie alle ontvangen documenten op dit punt gescand en het volgende vastgesteld.

De motieven en argumenten voor de oprichting van een Regionale Sociale Dienst Mergelland zijn in essentie terug te vinden in het eerder genoemde Uitgangspuntenrapport en uitgewerkt in de notitie "Uitwerking Regionale Sociale Dienst Mergelland". In de Uitgangspuntennota worden de volgende doelen genoemd.

1. Verbeteren van de kwaliteit en waarborgen van de continuïteit in beleid en uitvoering.
2. Verminderen van de personele kwetsbaarheid van kleine sociale diensten.
3. Door schaalvergroting doelmatigheidswinst realiseren, hierdoor is ook specialisatie en grotere deskundigheid mogelijk.
4. Inspelen op nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden.

Uitwerking doelstellingen

Samenwerking kan op verschillende manieren georganiseerd worden, variërend van een ad hoc samenwerking op onderdelen, waarbij de aard en intensiteit van de samenwerking per onderwerp

²⁵ Cap Gemini Ernst & Young, De sociale dienst Mergelland; uitgangspunten voor een fusie tussen de sociale diensten Mergelland, 25 mei 2001.

²⁶ De raad stelde o.m. als voorwaarden: mochten in de implementatiefase nog bijzondere feiten blijken, dan kan het besluit worden heroverwogen; de punten van de O.R. dienen uitgewerkt te worden; een deskundige, onafhankelijke projectleider, financiële ontwikkelingen dienen gerapporteerd te worden aan de deelnemers en de constructie dient nader onderzocht te worden alvorens een definitieve vorm gekozen wordt.



verschillen, via een afstemmings- en integratiemodel tot een fusiemodel. In het eerder genoemde Uitgangspuntenrapport zijn verschillende modellen uitgewerkt om te komen tot een gemeenschappelijke sociale dienst. De doelstellingen zelf zijn daarbij niet meer expliciet uitgewerkt en spelen bij de keuze van het model klaarblijkelijk een impliciete rol. Bij de uitwerking van de integratievariant in de voorfase bleek dat het beste kon worden geopteerd voor samenwerking in de meest vergaande variant: de fusievariant. In de feitelijke overwegingen zijn alleen bij de fusievariant de consequenties nadrukkelijk gezien. Wel is uitgebreid ingegaan op de reikwijdte van de nieuwe organisatie, de organisatiestructuur, de formatie van de nieuwe dienst en de automatiseringsaspecten. Op basis hiervan worden de te verwachten structurele en incidentele kosten geraamd en wordt -op basis van het aantal inwoners per gemeente- een kostenverdeling over de vijf mogelijk deelnemende gemeenten gepresenteerd.

De belangrijkste voordelen van de fusievariant die worden gemeld, zijn:

- Gemeenschappelijke backoffice en per gemeente een frontoffice. De verwachting is dat de kwaliteit van de (uniforme) dienstverlening kan toenemen en een doelmatigheidswinst kan worden gerealiseerd;
- Capaciteiten kunnen flexibel over frontoffices worden ingezet;
- Omdat personeel zowel inzetbaar is bij front- en backoffice kan ook de doorstroom bevorderd worden.

Als nadelen zijn genoemd:

- Beperkte vrijheid voor afzonderlijke gemeenten om de frontoffice in te richten;
- Uniformering van beleid nodig om de uitwisselbaarheid van personeel te bevorderen.

Op basis van een verkenning van de toenmalige uitgavniveaus verwacht Cap Gemini ceteris paribus, dus bij een gelijkblijvend takenpakket, een structurele besparing van ongeveer één miljoen gulden.²⁷ Of, en zo ja op welke wijze, de overige doelstellingen door middel van de fusievariant gerealiseerd zullen worden wordt niet expliciet gemeld. Of het blijft bij impliciete veronderstellingen.

De commissie overweegt hierbij het volgende. Het oprichten van één gemeenschappelijke sociale dienst is niet meer of minder dan een middel om die doelen te bereiken. Het zou vanuit die optiek naar het oordeel van de commissie voor de hand hebben gelegen, dat ook de andere doelstellingen systematisch zouden zijn beoordeeld. Bijvoorbeeld door vragen te beantwoorden als: valt te verwachten dat de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt (en zo ja op grond waarvan?). Waarom zal één grote sociale dienst eerder inspelen op nieuwe ontwikkelingen vergeleken met meerdere kleine diensten die “korter” bij de cliënten staan? In dat opzicht zou het in de optiek van de commissie voor de hand hebben gelegen als ook ingegaan zou zijn op een belangrijk potentieel nadeel: het risico van de zogenaamde “ontkoppeling” tussen beleid en uitvoering.²⁸

We stellen vast dat in de voorbereiding de doelstelling “doelmatigheidswinst realiseren” een dominante positie heeft gehad bij het organiseren van de samenwerking op het terrein van de sociale dienst. Maar ook dat er bij het definitieve voorstel waarmee de gemeenteraad op 17 juli 2003 instemde, naast de inhoudelijke reden nog een tweede reden wordt aangegeven, namelijk

²⁷ Het rapport dateert van 2001.

²⁸ Zie het artikel van Manshanden en van der Veen, Innovatie en decentralisatie; in Openbaar Bestuur 2006.



de ambitie om de intergemeentelijke samenwerking te versterken. Men is van oordeel dat de voorgestelde fusie van de sociale diensten een belangrijke bijdrage zal leveren aan de bestuurlijke duurzaamheid van de regio. In het raadsvoorstel zijn de bestuurlijke doelen met de samenwerking als volgt geëxpliciteerd: “een vorm van samenwerking die een bijdrage levert aan de wijze van functioneren van de gemeente - in het belang van zowel de burger als de overheid - en die tegelijkertijd een bijdrage levert aan de bestuurlijke positie van de gemeenten in algemene zin dient echter een dubbel doel en verdient ook om die reden onze belangstelling”.

Gemeenschappelijke regeling

Technisch wordt de gemeenschappelijke sociale dienst gegoten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling: de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Sociale Dienst Mergelland. Raadsleden van de verschillende gemeenten zijn in het algemeen bestuur vertegenwoordigd evenals de portefeuillehouders sociale zaken.

Ingangsdatum voor de gemeenschappelijke sociale dienst was voorzien op 1 januari 2004. Vanaf die datum was de gemeenschappelijke sociale dienst ook operationeel.

Realisatie doelstellingen

De commissie heeft aan de gemeente Gulpen-Wittem gevraagd, of in het licht van de voorgenomen doelstellingen (meetbare) resultaten bekend zijn. Daarop werd van ambtelijke zijde geantwoord dat de financiële resultaten in de jaarrekening staan en dat het beleid inhoudelijk gevolgd wordt via de beleidsplannen.

Met dit antwoord kan de commissie de onderzoeksvraag onvoldoende beantwoorden. Daarop heeft de commissie ook op dit punt alle documenten doorgenomen en zij stelt daarbij het volgende vast.

1. Inhoudelijk wordt in Gulpen-Wittem niet gevolgd of de inhoudelijke doelstellingen worden gehaald. Medewerkers, die affiniteit hebben met Sociale Zaken, zijn overgegaan naar Pentasz. In de gemeente zelf rekent niemand dit expliciet tot zijn taakgebied omdat Pentasz wordt gezien als “een afdeling van de gemeente”. Noodgedwongen wordt Pentasz daarom exclusief vanuit de financiële discipline gevolgd.
2. Formele verantwoording van Pentasz over de mate van doelbereiking wordt gegeven in het jaarverslag c.q. de jaarrekening. Daarin is tot nu toe nog beperkte informatie op het punt van doeltreffendheid van de organisatie opgenomen. Wel wordt in registrerende zin aangegeven waaraan de middelen besteed zijn. Een diepgaander analyse ontbreekt. In de achtereenvolgende jaarrekeningen is wel een stijgende lijn zichtbaar voor wat betreft de kwaliteit en kwantiteit van de beleidsmatige informatie. De commissie hoopt dat Pentasz op deze weg doorgaat, door met name de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid tot speerpunt in de verantwoording te maken. De raden kunnen dit ook stimuleren door daar nadrukkelijker naar te vragen. In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het algemeen en dagelijks bestuur kan vragen “op de in de gemeente gebruikelijke wijze aan de raden en aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten gevraagd en ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde beleid nodig is”. Met ander woorden: informatie over doeltreffendheid die niet (spontaan) door Pentasz wordt gegeven, dient bijvoorbeeld door de raad, te worden gevraagd. Niet weten is ook niet vragen.



Getoetst aan de oorspronkelijke doelstelling die aan deze samenwerkingsvorm ten grondslag ligt, moet geconcludeerd worden dat op dit moment over de feitelijke beleidsmatige resultaten nog weinig gezegd kan worden.

Toekomst

In de begroting 2007, met name bij de verschillende programmaonderdelen, wordt een goede eerste aanzet gegeven die als basis kan dienen voor toekomstige monitoring en beleidsverantwoording richting raden betreffende de mate van effectiviteit van Pentasz. Maar dan moeten ook vanuit de raden de beleidsmatige verwachtingen worden benoemd, die als kaderstellende randvoorwaarden gelden voor Pentasz. En waarover Pentasz zich ook later kan verantwoorden. Hier stuiten we op een dilemma.

Omdat ook raadsleden in het algemeen bestuur vertegenwoordigd zijn zouden ook raadsleden op dat punt verantwoording aan zichzelf afleggen. De slager keurt dan zijn eigen vlees. Vanuit oogpunt van democratische controle en duale verhoudingen zou het te overwegen zijn de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur te herijken en mogelijk alleen portefeuillehouders in het algemeen bestuur te benoemen. Deze leggen dan vervolgens namens het bestuur verantwoording af aan de raden.

Deze suggestie zou mogelijk een oplossing kunnen bieden voor de thans geconstateerde beperkte aandacht en verantwoording op beleidsinhoudelijk vlak door Pentasz. Mogelijk dat daardoor ook de aansturing van Pentasz kan worden aangescherpt. Ook kan, door de effectiviteitsvraag nadrukkelijk te stellen, voorkomen worden dat op termijn de samenwerking een doel op zich wordt (bijvoorbeeld ter instandhouding van het instituut Pentasz zelf) in plaats van een instrument ter uitvoering van gemeentelijk beleid voor haar burgers.

Conclusie

De vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid van Pentasz kan op dit moment door de gemeente moeilijk beantwoord worden omdat daarvoor weinig op die vraag toegesneden informatie beschikbaar is. Deze wordt tot nu toe ook niet expliciet gevraagd aan Pentasz. In de jaarrekening van Pentasz is in de loop van de tijd voor wat betreft de beleidsmatige informatie een stijgende lijn zichtbaar.

Aanbeveling

Aan de raad wordt geadviseerd om systematischer de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenwerkingsverband Pentasz te volgen.



4.2 Samenwerking op het gebied van Personeel en Organisatie

Beschrijving

In april 2006 heeft de raad van Gulpen-Wittem het zogenaamde Basisdocument vastgesteld. Het Basisdocument kan worden beschouwd als het einde van de voorbereidingsfase om te komen tot een samenwerking op het terrein van Personeel en Organisatie tussen de gemeenten Gulpen-Wittem, Eijsden, Margraten, Vaals en Pentasz Mergelland. Het markeerde tevens het begin van de projectuitvoeringsfase.

In het voorafgaande voorbereidingstraject zijn verschillende leerervaringen opgedaan die in de projectfase toegepast kunnen worden:

- Capaciteit en beschikbaarheid van medewerkers verzekeren;
- Eenduidige aanpak van projectdoelen;
- Processen en werkzaamheden lopen langs elkaar, onder meer door het ontbreken van een basisdocument en een eindbeeld;
- Het voornaamste knelpunt was het ontbreken van voldoende structuur en daadkracht: de samenwerking was te vrijblijvend.

Deze ervaringen worden gebruikt om de projectuitvoeringsfase beter aan te pakken. Omdat we op deze plaats niet uitgebreid in willen gaan op de gekozen structuur, melden we slechts dat in het visiedocument uitgebreid op die structuur wordt ingegaan.²⁹

Begin 2005 hebben de gemeenten Eijsden, Gulpen-Wittem en Vaals het initiatief genomen om een vergaande vorm van samenwerking op het terrein van Personeel en Organisatie (verder P & O) en bedrijfsvoering voor te bereiden. Omdat Gulpen-Wittem het taakveld P & O voor de Gemeenschappelijke Regeling Pentasz verzorgt (zie ook de beschrijving in paragraaf 4.1) is ook Pentasz indirect betrokken bij de samenwerking. Ook Margraten participeert, niet structureel, in het proces.

Doelstellingen

De vier gemeenten hebben met de samenwerking - kort samengevat - de volgende doelen voor ogen:

- Afstemmen en verbeteren dienstverlening;
- Verbeteren van de bestuurskracht;
- Verbeteren kwaliteit voorbereiding en uitvoering;
- Waarborgen continuïteit en verminderen kwetsbaarheid;
- Versterken van de positie van bedrijfsvoering;
- Versterken adviesfunctie;
- Verhogen doelmatigheid van uitvoering en effectiviteit van beleid;
- Verruimen ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers.

In deze casus concentreert de commissie zich verder op de samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering en dan in het bijzonder op het onderdeel P & O.

Samenwerking op het terrein van P & O

Uitgangspunt vormt het zogenaamde shared service center. Daarachter ligt de gedachte om taken te centraliseren op één bepaalde locatie, met dien verstande dat de ene taak in deze gemeente wordt

²⁹ Visiedocument samenwerking Gulpen-Wittem en Vaals, december 2006.



ondergebracht en een andere taak in weer een andere gemeente. Daarnaast worden ook taken decentraal binnen elke gemeente gelaten. Zo ontstaat ook niet een soort van centrumgemeente waar alle “centrale” taken zouden zijn geconcentreerd. Uitgangspunt is (negatief geformuleerd) dat de gemeenten niet streven naar een gehele of gedeeltelijke samenvoeging van bedrijfs-onderdelen.

De samenwerking dient in principe te worden uitgevoerd binnen de bestaande financiële en formatieve kaders. Onderlinge ondersteuning en verrekening vinden plaats door uitruil van taken, niet door verrekening van budgetten, met een min of meer gelijke verdeling van werklust. Er wordt door de vier deelnemende gemeenten gestreefd naar maximaal commitment en zo min mogelijk vrijblijvendheid.

De genoemde doelstellingen worden toegespitst op het terrein van P & O. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. Centraal uitvoeren wat centraal kan;
- b. Wat noodzakelijk decentraal moet, blijft decentraal;
- c. Uit oogpunt van doelmatigheid streven naar harmonisatie van beleid en rechtspositieregelingen;
- d. Maatwerk per gemeente (couleur locale);
- e. Geen financiële verrekening van inspanningen (gesloten beurzen).

In de centrale eenheid zullen de volgende taakgebieden worden ondergebracht:³⁰

- Salarisadministratie;
- Personeelsadministratie;
- Beleidsvoorbereiding en – ontwikkeling;
- Volgen en implementeren van rechtspositieregelingen.

Als invoeringsdatum wordt gestreefd naar 1 januari 2009. Gekozen is voor een projectmatige aanpak. Er zijn twee werkgroepen gevormd voor rechtspositie en personeelsbeleid enerzijds en salarisadministratie anderzijds. De werkgroepen worden overkoepeld door een stuurgroep; deze is samengesteld uit de gemeentesecretarissen en beleidsmedewerkers. Er is inmiddels een rapport van de werkgroep salarisadministratie vastgesteld door de managementteams en de colleges. Daarbij is vastgesteld dat in 2006 aan de concretisering van de personeels- en salarisadministratie moet worden gewerkt. De werkgroep rechtspositie en personeelsbeleid is nog niet zover. Gemeld wordt: “Om concreet resultaten te boeken is het derhalve van belang om eerst een analyse uit te voeren van de positie alsook van de instrumenten van personeelsbeleid in de diverse organisaties. Voor de verdere uitvoering van dit deelproject is in het voorjaar 2005 een concrete planning neergelegd, die tot op heden [dat wil zeggen april 2006] slechts gedeeltelijk is gehaald”.

Resultaten

De gemeente Gulpen-Wittem meldde ons op 5 januari 2007 dat een evaluatie van de bereikte doelstellingen nog niet aan de orde is geweest. Het streven is om de samenwerking in de dagelijkse bedrijfsvoering verankerd te krijgen, waarbij bureaucratie wordt vermeden. Ook wordt gemeld dat direct samenwerkende partijen het erover eens zijn dat als samenwerking op een bepaald gebied geen toegevoegde waarde heeft, de samenwerking ook beëindigd zal worden.

³⁰ Het gaat om integratie van taakgebieden, niet om medewerkers centraal te huisvesten.



Aangezien een evaluatie nog niet heeft plaats gevonden, heeft de commissie in een ambtelijk gesprek met de gemeente Gulpen-Wittem gevraagd naar de voorlopige resultaten van deze samenwerking. Hierover kan het volgende gemeld worden.

Sinds Margraten en Eijsden op bestuurlijk niveau de samenwerking met elkaar zijn aangegaan, is merkbaar dat de ambtenaren van deze gemeenten minder actief deelnemen en bijdragen aan de samenwerking P&O. Formeel loopt de samenwerking door maar de facto gebeurt er op dit moment weinig. Wel kent de samenwerking tussen Gulpen-Wittem en Vaals op gebied van P&O een verdergaande ontwikkeling.

Aan de commissie is gemeld dat de volgende doelstellingen uit het Basisdocument inmiddels zijn gerealiseerd:

- verbetering van P&O-dienstverlening: er is steeds meer informatie-uitwisseling;
- vermeerderen kenniskwaliteiten medewerkers P&O: opleidingen worden gevolgd in onderling overleg;
- verhogen uitwisselbaarheid P&O-functionarissen.

Het doel om de kwetsbaarheid te verminderen is ten dele gerealiseerd. Bijvoorbeeld bij ziekte wordt personeel ter vervanging uitgewisseld.

Twee doelstellingen zijn nog niet gerealiseerd. Ten eerste zijn de verhoogde doeltreffendheid en de doelmatigheid van de P & O producten nog niet bereikt omdat er nog geen harmonisatie van beleid heeft plaats gevonden. Omdat, zo werd gemeld, hierbij wordt geraakt aan de gemeentelijke autonomie is daar nadrukkelijk ambtelijk en bestuurlijk commitment voor nodig. Ten tweede is het doel om specialisatie- en ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers te bevorderen nog niet gerealiseerd. Noch in Gulpen-Wittem noch in Vaals heeft men tot nu toe specialismen durven te laten vervallen.

Overwegingen

Om een doorstart van dit samenwerkingsproject te kunnen maken, moet gezorgd worden voor voldoende draagvlak. In een door de gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals in december 2006 ondertekend gemeenschappelijk Visiedocument Samenwerking worden als intenties van beide colleges uitgesproken verder te gaan op dit terrein. Concreet blijkt het bestuurlijk commitment bijvoorbeeld uit de recent genomen beslissing om samen te werken in het kader van de WOZ, toeristenbelasting en de WMO en ook uit de beslissing om samen een vacature in te vullen op het gebied van Welzijn.

Terugkoppeling naar de raad over de resultaten heeft tot nu toe nog niet plaats gevonden.

Conclusie

De samenwerking is op onderdelen aarzelend en weinig robuust aangepakt. Concrete resultaten zijn nog beperkt zichtbaar.

Aanbeveling

Als de intentie is om op het terrein van P&O daadwerkelijk resultaten te boeken, dan zijn nieuwe impulsen, uitmondend in stevige (bestuurs)opdrachten nodig. Samenwerking is kansrijk als ook op korte termijn doorgepakt wordt. Daarbij zijn duidelijke eindtermen nodig, vastgestelde tijdspaden, periodieke inhoudelijke terugkoppelingen over voortgangsresultaten en tussenresultaten nodig. Ook de raad dient over (het uitblijven van) de resultaten geïnformeerd te worden.

Dan kan ook vanuit de raad een visie over samenwerking geformuleerd worden die gedragen wordt en op grond waarvan men bereid is beleid te ontwikkelen, vast te stellen en uit te dragen.



4.3 Samenwerking met Brandweer Parkstad Limburg

Beschrijving

In de veiligheidsketen wordt voor de schakels pro-actie en preventie beroep gedaan op de Brandweer Parkstad Limburg. Op 14 mei 2001 is een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Gulpen-Wittem en het Openbaar Lichaam Intergemeentelijke Brandweer Kerkrade – Landgraaf (nu Brandweer Parkstad Limburg) over de proactieve en preventieve brandweezorg.^{31 32}

De overeenkomst heeft een looptijd van acht jaren (dus tot 1 april 2009). Voor de in de overeenkomst nader gespecificeerde taken stelt de Intergemeentelijke Brandweer jaarlijks 1840 uren aan Gulpen-Wittem ter beschikking. Daarvoor betaalt Gulpen-Wittem (op prijspeil 1 januari 2001) een bedrag van 43,26 euro per uur. De eventueel door de gemeente gevraagde extra uren worden tegen hetzelfde uurtarief doorberekend.

De commissie merkt op dat de hier navolgende analyse van de casus betrekking heeft op de samenwerking met de intergemeentelijke brandweer, enkel voor wat betreft de overeenkomst over de proactieve en preventieve brandweezorg. Samenwerking van de gemeente met de intergemeentelijke brandweer op andere gebieden blijft in deze analyse buiten beschouwing omdat hierover geen informatie aan de commissie werd aangereikt.

Uitbesteding inhaalslag verlening gebruiksvergunningen

Op 22 maart 2001 heeft de gemeenteraad van Gulpen-Wittem kennis genomen van het (concept) Brandpreventieplan, onderdeel gebruiksvergunningen. In het daaronder liggend voorstel van het college van 20 februari 2001 wordt gemeld dat mede als gevolg van externe ontwikkelingen, druk is komen te staan op de afgifte van gebruiksvergunningen die verplicht zijn op grond van de Bouwverordening. De urgentie is met name ingegeven door de rampen in Enschede en Volendam. Het verlenen van gebruiksvergunningen komt relatief veel voor in Gulpen-Wittem omdat in deze toeristische gemeente veel hotels e.d. worden uitgebaat en omdat de gemeente veel kernen kent met elk een eigen basisschool etc.

In Gulpen-Wittem gaat het globaal om 400 gebouwen waarvoor voor het eerst een gebruiksvergunning moet worden verleend. Daarvoor is een inhaalslag nodig. Men achtte het niet opportuun om de vrijwillige brandweer daarvoor in te schakelen, omdat deze al meer dan voldoende taken in zijn pakket heeft en omdat voor gebruiksvergunningen specialistische kennis vereist is.

De redenen om de overeenkomst met de brandweer Kerkrade-Landgraaf af te sluiten waren van praktische aard: de kleine afstand en het feit dat de brandweer van Kerkrade-Landgraaf toentertijd (in 2000) als een van de weinige bij was met het verlenen van gebruiksvergunningen. Voor het inlopen van de achterstand zijn in totaal ca. 4800 uren nodig voor uitbesteding aan de brandweer. Binnen de gemeente gaat het om 400 uren op jaarbasis.

³¹ De veiligheidsketen bestaat uit de schakels pro-actie - preventie - preparatie - repressie – nazorg.

³² Onder pro-actie wordt in het algemeen verstaan al datgene dat noodzakelijk is om structurele oorzaken van onveiligheid weg te nemen. Onder preventie wordt verstaan al datgene dat, complementair aan pro-actie, geschiedt op het gebied van advisering van bouw- en woningtoezicht, milieu, voorlichting en andere brand- en veiligheidsaspecten.



Resultaten

Men is begonnen met vergunningverlening aan de meest risicovolle projecten en momenteel is de inhaalslag bijna afgerond. Volgens de onlangs ontvangen informatie ligt de taakuitvoering op schema.³³

Hierdoor kan inmiddels ook werk gemaakt worden van actieve controle en handhaving van de naleving van de verleende vergunningen. Er worden zowel reguliere als incidentele (bijvoorbeeld met carnaval) controles uitgevoerd.

Momenteel zijn de volgende taken nog aan de orde: verlenen nieuwe gebruiksvergunningen, meer controles (werkt als een communicerend vat met de vergunningverlening: naarmate meer vergunningen verleend zijn, is de controle ervan meer aan de orde) en proactieve taken. Daarnaast worden tegen betaling ook operationele taken (onderhoud materieel, preparatie) door de intergemeentelijke brandweer uitgevoerd voor Gulpen-Wittem, waarbij ook sprake is van een goede samenwerking.

Overwegingen

Eigenlijk lijkt deze constructie meer op een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij diensten worden gekocht. In feite is sprake van een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten.

Nu de achterstand grotendeels is weggewerkt en het min of meer reguliere (beleidsmatige) werk resteert, kan de vraag gesteld worden of het nog langer doelmatig is om de uitvoering van deze taken te blijven inkopen. Deze vraag komt ook op door:

- het aflopen van het contract met de intergemeentelijke brandweer Parkstad Limburg 2009;
- de ontwikkeling naar één regionale brandweer Zuid-Limburg, met beoogde start in 2009.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking succesvol is geweest.

De commissie heeft vastgesteld dat de gegevens over het bereiken van de doelstellingen steeds geregistreerd zijn door de intergemeentelijke brandweer. We kunnen de analyse met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking nog niet terugvinden in raadsstukken. Resultaten zijn niet gemeld aan de raad.

Aanbeveling

De raad heeft middelen beschikbaar gesteld om de achterstanden weg te werken. Ook vanuit die optiek is goed aan de raad de resultaten te melden.

³³ Mei 2007



4.4 Samenwerking in het Kerngebied Zuid-Limburg

Beschrijving voorgeschiedenis

Op 27 juli 2004 nodigde de gemeente Beek de colleges van de gemeenten Onderbanken, Nuth, Simpelveld, Voerendaal, Stein, Schinnen, Vaals, Gulpen-Wittem, Margraten, Valkenburg, Eijsden en Meerssen uit voor een gedachtewisseling om te bezien of er een basis is voor onderlinge samenwerking. Mogelijk dat daarbij de dertien Zuid-Limburgse gemeenten gezamenlijk, via vertegenwoordiging, kunnen optreden als vierde gesprekspartner in het overleg met de drie grote gemeenten. Dit overleg gaat verder onder de naam Elsloo-overleg (vanwege de gekozen locatie in kasteel Elsloo voor het eerste overleg).

De Elsloo-overleg-gemeenten schrijven op 4 februari 2005 in een reactie op de door de provincie uitgevoerde concept-regioanalyse, dat zij aan een werkgroep opdracht hebben gegeven te onderzoeken of een strategische alliantie van plattelandsgemeenten zinvol is. De door de werkgroep te leveren notitie moet ingaan op de inhoudelijke strategische thema's en op de structurelementen van een eventuele strategische samenwerking. De Elsloo-gemeenten onderschrijven niet het standpunt van de provincie Limburg dat de centrumgemeenten, ieder voor hun eigen regio, primair verantwoordelijk zijn voor de goede afstemming tussen de belangen van het zogenaamde middengebied en de drie grote gemeenten.

Tijdens overleggen is het besef gegroeid van de noodzaak tot samenwerken. Argumenten daarvoor zijn:

- afname van het marktaandeel toerisme (van 18% naar 10%);
- regio moet zich duurzaam ontwikkelen door haar unieke kwaliteiten;
- vernieuwde allianties met marktpartijen kunnen duurzame regio-ontwikkeling bevorderen;
- overheid moet investeerders faciliteren;
- simultaan samenwerken met stad en landelijke gemeenten.

Samenwerking in Kerngebied Zuid-Limburg

Vanuit het besef dat de regio als één geheel moet worden gezien (omdat bedrijven en bezoekers dat immers ook doen) zijn de negen deelnemende gemeenten op bestuurlijk niveau, onder de naam Kerngebied Zuid Limburg, een strategische samenwerking gestart. In de nota behorend bij het raadsvoorstel van 7 december 2006, waarin de strategische samenwerking aan de raad van Gulpen-Wittem wordt voorgesteld, wordt het volgende gemeld. In het verleden was gebleken dat bij projecten waarbij op meer operationeel niveau werd samengewerkt, het strategisch kader ontbrak. De colleges hebben afgesproken dat naast een eventuele operationele samenwerking, een strategische agenda ontwikkeld moet worden. Daarbij zou moeten worden aangesloten, in lijn met de provinciale Versnellingsagenda, op het onderwerp Health, Care and Cure omdat hier de grootste kansen werden verondersteld. Daarbij gaat het –nog steeds volgens de nota- om een viertal programmalijnen: helende hellingen, wellness in weelde, Goddelijk leven en smaakcoöperatie. In de nota wordt uitgelegd wat met deze termen bedoeld wordt.

De raad heeft er mee ingestemd om voor de samenwerking gedurende twee jaren twee euro per inwoner beschikbaar te stellen. Dan moet duidelijk zijn of de samenwerking resultaten (gaat) opleveren en een positief effect zal hebben op de economische dynamiek in het kerngebied. Over twee jaar wordt de samenwerking geëvalueerd.



Er zijn thans vier thema's benoemd die nog per thema moeten uitmonden in projecten en producten. Op dit moment heeft elke gemeente (bij de regiegroep) projecten c.q. concepten ingediend. Een zogenaamde adviesgroep maakt hieruit ten behoeve van de stuurgroep een selectie. Criteria daarbij zijn: economische impact en de multiplier naar andere (markt)partijen. Eind 2007 zal naar verwachting de selectie van de concepten plaats vinden.

Doelstelling samenwerking

Het centrale doel van de samenwerking is het creëren van economische dynamiek in de landelijke gemeenten. Vanuit het perspectief van Zuid-Limburg ontwikkelen de Tripool gemeenten (Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen) een agenda voor stedelijke functies en voeren deze uit. De landelijke gemeenten ontwikkelen de agenda voor plattelandsfuncties. Het Kerngebied werkt, in die optiek, dus complementair. Omdat de provincie in beide overleggen participeert, is volgens de nota samenhang verzekerd en zijn ook de verschillende strategische agenda's geborgd. Volgens de nota is sprake van een strategisch alliantie wanneer partijen vanuit een strategisch visie 'majeure' projecten realiseren en daarvoor ook structureel geld vrij maken.

Tijdpad

Het is opvallend dat onder de paragraaf "planning" in de nota "N.V.T." [Niet Van Toepassing] staat genoteerd, terwijl verwacht mocht worden dat hier een (begin van) uitwerking van de genoemde programmalijnen zou worden gepresenteerd. Ook op een expliciete (schriftelijke) vraag van de commissie wanneer de vier majeure projecten klaar moeten zijn wordt –aanvankelijk, althans in schriftelijke vorm- ontwijkend geantwoord. Hetzelfde geldt voor de vraag wie de lead heeft, met andere woorden wie de samenwerking trekt.

Resultaten

Kijkend naar de beschreven doelstelling moet worden geconstateerd dat deze (nog) niet gerealiseerd is. De samenwerking als zodanig lijkt op dit moment op z'n minst net zo belangrijk als het concrete resultaat. Dit is er op dit moment nog niet voor wat betreft de projecten.

Overweging

Na bestudering van de casus komt de commissie tot de volgende analyse over de mate van doelbereiking en de opgave van de gemeente.

Deze ambitieuze doelstelling vereist allereerst een langetermijnvisie die uitnodigt (in feite: dwingt) tot selectiviteit: wat willen we wel en wat ook vooral niet. En vervolgens van daaruit: wat doen we wel, en wat doen we dus niet.³⁴ Alles willen is in feite niet kiezen. Dat vergt -zeker als je ook kort bij de burger wilt staan- een zekere politieke bestendigheid (niet vandaag dit en morgen dat). Vanuit een dergelijke lange termijn strategische en conceptuele benadering kan vervolgens teruggeredeneerd worden: welke acties zijn nodig om daar te komen, welke producten liggen daar dan vervolgens onder waar we de komende jaren aan kunnen werken? Met deze meer conceptuele benadering kom je uiteindelijk ook uit bij concrete projecten op korte termijn, maar ze zijn dan wel gebaseerd op een gemeenschappelijke visie en ingebed in een door de raden vastgesteld strategisch kader. Ook dan zullen de concrete producten naar verwachting eerder (in dubbele betekenis van het woord) gerealiseerd kunnen worden.

³⁴ Lange termijn, dit wil zeggen tot 12 jaar vooruit.



Om die strategische visie te ontwikkelen (en dat hoeft geen jaren te duren) is een goed bestuurlijk - ambtelijk samenspel binnen de verschillende gemeenten nodig, maar ook tussen de gemeenten.

Conclusie

Concrete resultaten zijn tot nu toe uiterst beperkt.

Aanbeveling

Langetermijnvisie ontwikkelen die uitnodigt tot selectiviteit. Van daaruit terugredeneren welke tussenstappen gezet moeten worden en welke (tussen)producten daarvoor geleverd moeten worden. En vooral: daar dan ook op koersen, capaciteit op inzetten en vasthouden.



4.5 Samenwerking op het gebied van leerplicht en regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)

Beschrijving

In het verleden (voor 2002) was voor de uitvoering van taken op het terrein van de leerplichtwet de bemensing een knelpunt. Op 19 september 2002 heeft de gemeenteraad van Gulpen-Wittem een plan van aanpak vastgesteld over de regionale samenwerking leerplicht en de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC).³⁵ Dit plan van aanpak was opgesteld in opdracht van het portefeuillehoudersoverleg Onderwijs van het gewest Maastricht en Mergelland. De samenwerking zou de vorm moeten krijgen van een gemeenschappelijke regeling. In deze gemeenschappelijke regeling zullen de bevoegdheden met betrekking tot de leerplicht en RMC van de gemeenten Eijsden, Gulpen-Wittem, Margraten, Meerssen, Valkenburg en Vaals overgedragen worden aan de gemeente Maastricht. Ook werd in het plan van aanpak aangekondigd dat fasegewijs gewerkt zal worden naar het realiseren van één centrale leerlingenadministratie en één uitvoering van de leerplichtwet en RMC-wet. Uiteindelijk moet dit resulteren in één organisatie leerplicht en RMC ingaande 1 januari 2004.

Op 6 november 2003 stemde de raad van Gulpen-Wittem in met de gemeenschappelijke regeling. Daarmee werden de bevoegdheden overgedragen aan Maastricht.

De samenwerking vindt sinds 1 januari 2004 gestructureerd plaats in een samenwerkingsorganisatie.

Doelstelling samenwerking

Doel van de samenwerking op het gebied van de leerplicht en RMC is een uniform leerplicht- en RMC-beleid voor alle scholen, ouders en leerlingen (eenduidige registratie en uitvoering), een nagenoeg gelijk service- en kwaliteitsniveau en het behalen van meer doelmatigheid bijvoorbeeld door bundeling van formatie en inzet.

Gemeenschappelijke regeling

Elke deelnemende gemeente kan, indien gewenst, uit de gemeenschappelijke regeling treden. Als tweederde van de deelnemende gemeenten daartoe besluit, kan de gemeenschappelijke regeling opgeheven worden. Jaarlijks wordt een begroting, jaarrekening en jaarverslag opgesteld dat ter vaststelling aan de gemeenteraden wordt voorgelegd. Er is één centrale gemeenschappelijke locatie.

Kosten

De voorbereidingskosten ten behoeve van de aanschaf van een leerlingadministratiesysteem bedroegen volgens opgave 62.000 euro, waarvan Gulpen-Wittem 10.500 euro betaalde. De uitvoeringskosten voor 2004 bedragen in totaal 127.000 euro waarvan Gulpen-Wittem 22.700 euro heeft betaald.

35 In 2001 heeft het portefeuillehoudersoverleg Onderwijs, van het gewest Maastricht en Mergelland, groen licht gegeven om de reeds bestaande samenwerking nader vorm te geven. Dit heeft geleid tot het bovenbeschreven Plan van Aanpak.



Werking

Op 20 april 2006 zijn in de raad van Gulpen- Wittem het jaarverslag 2004 - 2005, de jaarrekening 2004 en de begrotingen 2005 en 2006 behandeld. De jaarrekeningen 2004 zijn dus in 2006 in de raad behandeld. Volgens de gemeente is de vertraging veroorzaakt door opstartproblemen bij het bureau leerplicht (met name bij het verwerken en aanleveren van relevante gegevens). Daarvoor draagt, volgens de gemeente Gulpen-Wittem, de centrumgemeente verantwoordelijkheid.

Volgens de jaarrekening bedragen de totale uitgaven in 2004: 396.250 euro (waarvan 50.613 euro voor automatisering / software). De totale kosten voor Gulpen-Wittem bedragen 25.439 euro.

Uit het ingediende gemeenschappelijke jaarverslag valt af te leiden dat de samenwerking sinds 1 januari 2004 operationeel is.

Resultaten

De mate van doelbereiking is en wordt als zodanig niet systematisch gemonitord of gevolgd. Dat betekent nog niet dat de doelen niet bereikt zouden zijn. Naar de commissie werd medegedeeld zijn de volgende doelen bereikt:

- a. Er is inmiddels één uitvoeringsorganisatie met een adequate leerlingenadministratie; begeleiding is professioneel en uniformering van beleid krijgt steeds beter vorm;
- b. Op het terrein van de bedrijfsvoering (kostenbesparing) is winst geboekt: naar schatting zouden bij zelfstandige uitvoering de kosten voor Gulpen-Wittem 50.000 tot 60.000 euro per jaar bedragen; nu zijn de kosten voor Gulpen-Wittem 25.000 euro. De beoogde kostenbesparing is daarmee gerealiseerd.

Deze resultaten zijn (nog) nooit expliciet in stukken aan de raad gemeld. Dat bevreemdt de commissie omdat de raad immers destijds heeft ingestemd met de samenwerkingsorganisatie en ook geïnteresseerd zal zijn of hoort te zijn in de resultaten van de inspanningen. Bijvoorbeeld bij gelegenheid van het jaarverslag.

Conclusie en aanbeveling

Het is per saldo een succesvol project met aansprekende resultaten. De commissie adviseert deze resultaten, evenals de tussenresultaten, periodiek te melden aan de raad.



5. Conclusies en aanbevelingen

Twee vragen staan centraal in dit onderzoek:

- Wat zijn medio 2006 de resultaten van de samenwerkingsrelaties van de gemeente Gulpen-Wittem?
- In hoeverre en op welke wijze kan hier verbetering in worden gebracht?

In de voorgaande hoofdstukken zijn, aan de hand van enerzijds een algemene analyse van de samenwerkingsrelaties en anderzijds een diepgaande analyse van vijf geselecteerde samenwerkingsverbanden, antwoorden geformuleerd op deze centrale vragen.

In dit laatste hoofdstuk zetten we de belangrijkste antwoorden op een rij in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. De commissie constateert dat de doelstellingen van samenwerking niet voldoende SMART zijn geformuleerd, waardoor het meten van de resultaten van samenwerking lastig is.
2. Het doel van samenwerking is niet altijd vanuit een positief perspectief geformuleerd, zo wordt in de begroting gesteld dat samenwerking gaat om “krachten bundelen met andere gemeenten op de punten waarop de kracht zelfstandig onvoldoende is”. Een dergelijke formulering heeft een wat negatieve bijklank en straalt onvoldoende de positieve houding uit ten aanzien van samenwerking die men zou verwachten van een gemeente die samenwerking hoog in het vaandel draagt.
3. De commissie stelt vast dat de raad initiatieven heeft genomen om een kader met uitgangspunten voor samenwerking te hanteren bij de overweging en besluitvorming om al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan. Bij toetsing blijken twee van de vijf uitgangspunten nogal kritisch in de toepassing. Ten eerste is de ruimte voor democratische controle niet altijd duidelijk. Ten tweede moet in de praktijk nog blijken in hoeverre het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking daadwerkelijk gestalte krijgt. Dat zal dan - anders dan tot nu toe geconstateerd - ook tot uitdrukking moeten worden gebracht in scherpe en meetbare doelformuleringen, strikte tijdpaden en betekenisvolle budgetten. De commissie constateert op onderdelen een relatief vrijblijvende samenwerking.
4. De commissie concludeert dat de resultaten van samenwerking erg wisselend zijn.
5. Hierbij valt op dat de operationeel-ambtelijke samenwerking aansprekende resultaten laat zien. Als succesvolle voorbeelden van deze vorm van samenwerking noemt de commissie de samenwerking met de intergemeentelijke brandweer Parkstad Limburg over proactieve en preventieve brandweezorg en de samenwerking op het gebied van leerplicht en regionale meld- en coördinatiefunctie.
6. De strategisch-bestuurlijke samenwerking kent weinig aansprekende resultaten. Uit de analyse van de commissie blijkt de samenwerking in het Kerngebied Zuid-Limburg een voorbeeld hiervan.
7. De commissie stelt vast dat in Gulpen-Wittem een langetermijnvisie ontbreekt die uitnodigt tot selectiviteit en van daaruit kan dienen als kompas bij strategische samenwerking.
8. Communicatie over de resultaten van samenwerking naar de raad, en dus beleidsverantwoording, is beperkt. De commissie schrijft dit voor een groot deel toe aan het feit dat het dualisme en het



denken in termen van dualistische verhoudingen nog niet is doorgedrongen in alle geledingen van de gemeente. Dualistische verhoudingen zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Hierdoor wordt enerzijds vanuit het bestuur (dat in deze ook niet gevoed wordt door het ambtelijk apparaat) te weinig verantwoording afgelegd aan de raad, en anderzijds worden vanuit de raad te weinig kaders gesteld met voorwaarden waaraan het beleid moet voldoen en te weinig vragen gesteld naar het bereiken van de beoogde resultaten met het uitgevoerde beleid, of juist het uitblijven daarvan.

Aanbevelingen

1. De commissie beveelt de gemeente aan een langetermijnvisie te ontwikkelen. Vanuit deze visie dient de gemeente te benoemen waar men over 10 jaar wil staan.
2. Opdat intergemeentelijke samenwerking geen doel op zich zou zijn maar een middel om beoogde doelen te bereiken dient Gulpen-Wittem concreet te benoemen welke producten nodig zijn, welke stappen dus gezet moeten worden en welke daarvan het beste met anderen in de vorm van samenwerking gerealiseerd kunnen worden.
3. Vanuit het voorgaande beveelt de commissie aan strakke en duidelijke opdrachten te formuleren, tijdspaden en budgetten vast te stellen.
4. Wat de doelstellingen van samenwerking betreft beveelt de commissie aan deze doelen concreter te benoemen zodat ook duidelijker kan vastgesteld worden of deze doelen bereikt worden (meetbaarheid) en bestuur en management daar ook gericht en tijdig op kunnen (bij)sturen indien noodzakelijk.
5. De commissie adviseert de gemeente een positieve invulling te geven aan samenwerking, bijvoorbeeld door in de begroting als doel ook op te nemen om samen te gaan werken op punten waarop Gulpen-Wittem sterk is. Met een dergelijke formulering is het uitgangspunt van samenwerking positief, namelijk wisselwerking met andere gemeenten mogelijk maken waarbij Gulpen-Wittem wat te bieden heeft aan andere gemeenten (en niet alleen vragende partij is op die punten waarop de eigen kracht onvoldoende is).
6. De commissie adviseert de dualistische verhoudingen tussen raad en college verder te ontwikkelen, en ook het ambtelijk apparaat hierbij te betrekken. Periodieke en systematische rapportages van het college aan de raad over de resultaten kunnen, los van de inhoudelijke beleidsmatige waarde voor de raad, tevens een impuls betekenen voor de duale samenwerking.



Bijlage



Bijlage – Onderzoeksopzet Rekenkamercommissie

Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Gulpen-Wittem: doel of middel?

1. Aanleiding en doel

Op 14 oktober 2002 heeft de Visitatiecommissie een Bestuurskrachtmonitor (BKM) voor de Gemeente Gulpen-Wittem uitgebracht. Deze BKM is behandeld in de Gemeenteraad van 7 november 2002. Daaruit kwam naar voren dat besloten werd om een verander- en verbetertraject in te gaan en tot een betere samenwerking te komen met buurgemeenten.

De commissie heeft op 18 april 2006 gesproken met het Seniorenconvent van de Gemeenteraad en daarbij enkele mogelijke onderzoeksonderwerpen gesondeerd. Van de zijde van het Seniorenconvent werd aangegeven dat de Raad met name ook geïnteresseerd zou zijn in de resultaten van de samenwerkingsinspanningen van de Gemeente Gulpen-Wittem van de afgelopen jaren. Overweging hierbij was mede het geplande vervolgonderzoek in 2007 van de bestuurskracht van de Gemeente aan de hand van een tweede BKM.

Gegeven de interesse van de Raad en het maatschappelijk belang van de samenwerkingsrelaties van de gemeente Gulpen-Wittem heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen naar de resultaten van de samenwerkingsinspanningen van de Gemeente Gulpen-Wittem.

Doel van het onderzoek is dan ook inzicht te krijgen in de resultaten van samenwerking. Tevens verwacht de commissie aan te kunnen geven welke samenwerkingsverbanden met het oog op de toekomst extra aandacht behoeven en welke eventueel geëxtensiveerd zouden kunnen worden.

2. Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staan twee vragen:

- Wat zijn medio 2006 de resultaten van de samenwerkingsrelaties van de Gemeente Gulpen-Wittem?
- In hoeverre en op welke wijze kan hier verbetering in worden aangebracht?

3. Scope van het onderzoek

De commissie onderzoekt de samenwerkingsrelaties van Gulpen-Wittem vanaf 2002. Het in 2002 uitgevoerd onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Gulpen-Wittem, de zogenaamde Bestuurskrachtmonitor (BKM), geeft inzicht in het vermogen van de gemeente om met de beschikbare middelen de gestelde doelen te bereiken, zowel op strategisch, tactisch als op operationeel niveau.

De belangrijkste conclusie van de visitatiecommissie met betrekking tot het punt 'samenwerking' luidde als volgt: "Wij constateren dat de gemeente bij meer taken kan samenwerken, mede gelet op het belang dat de gemeente hecht aan samenwerking. Zelf heeft de gemeente aangegeven dat een aantal samenwerkingsacties niet tot een goed gevolg is gekomen. Vooral vanwege de personele



en financiële knelpunten die de gemeente heeft, achten wij meer samenwerking van belang voor de gemeente, omdat dit een mogelijkheid kan bieden tot het verwerven van aanvullende financiële middelen c.q. het realiseren van besparingen.”

Belangrijk startpunt voor de commissie is de manier waarop Gulpen-Wittem deze uitdaging heeft opgepakt. Daarbij kan het gaan om initiatieven van nieuwe samenwerkingsrelaties maar ook om het beëindigen van samenwerkingsrelaties omdat deze niet tot de verwachte resultaten hebben geleid of naar verwachting zullen leiden. De commissie kijkt met andere woorden met name naar de resultaten van de samenwerking, oftewel naar de doeltreffendheid. Daarbij staat de vraag centraal of de doelen die met de samenwerking werden beoogd, ook zijn bereikt. Gegeven de tijd- en budgetbeperking zullen niet alle samenwerkingsrelaties worden bestudeerd, maar zal een selectie worden gemaakt. Daarbij streeft de commissie er a priori naar inzicht te verwerven over het gehele terrein van intergemeentelijke samenwerkingsrelaties. De commissie hanteert daarbij de volgende selectiecriteria.

4 Selectie samenwerkingsverbanden

Om een keuze te maken uit de bestaande samenwerkingsverbanden is het zinvol een onderscheid te maken naar beleidsmatige en uitvoerende samenwerking. Dat onderscheid werd gemaakt in het Opgavenprofiel Gulpen-Wittem 2002³⁶ en komt ook terug in de Trendstudie van Partners + Pröpper.³⁷

Op basis van het Opgavenprofiel Gulpen-Wittem 2002, kunnen de volgende criteria worden genoemd:

4. Onderscheid beleidsmatige – uitvoerende samenwerking;
5. Op het gebied van beleidsmatige samenwerking kan vervolgens een onderverdeling worden gemaakt naar samenwerking met grote gemeente (vb. Gewest Maastricht en Mergelland, Regio Parkstad), samenwerking met 1 of enkele omliggende gemeenten van ongeveer dezelfde omvang als Gulpen-Wittem (vb. samenwerking met Margraten bij instandhouden milieu-park, samenwerking Elsloo-overleg) en samenwerking met andere organisaties (vb. met schoolbesturen, Licom, stichting Traject). Bron: Opgavenprofiel gemeente Gulpen-Wittem, 5 juni 2002;
6. Op het gebied van uitvoerende samenwerking kan er onderscheid gemaakt worden naar samenwerking met een grote gemeente (vb. met gemeente Maastricht bij vuilverwerking, bij muziekonderwijs), samenwerking met een of meerdere omliggende gemeenten van ongeveer dezelfde omvang (vb. met Simpelveld bij uitvoering beleid betaald parkeren, met Eijsden-Vaals-Margraten bij belastingen, inkoop, P&O), samenwerking met andere organisaties (vb. Argonaut bij uitvoeren WVG).

³⁶ Visitatiecommissie 14 juni 2002: “Opgavenprofiel Gulpen-Wittem, d.d. 05 juni 2002”.

³⁷ Partners + Pröpper: “Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden”; eindrapport d.d. 04 augustus 2005



Bovenstaande wordt in een matrix ondergebracht:

	<i>Beleidsmatige samenwerking</i>	<i>Uitvoerende samenwerking</i>
Samenwerking met een grote gemeente (waarbij eventueel ook andere gemeenten)	X	X
Samenwerking met omliggende gemeente(n) van ongeveer dezelfde omvang	X	X
Samenwerking met andere organisaties (dan gemeentelijke)		

Daarnaast is er nog een onderscheid te maken naar samenwerkingsvormen (bron: Trendstudie van Partners + Pröpper):

- publieke (of publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden, d.w.z. in het kader van de WGR zoals een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan, een Centrumgemeente-constructie of een Regeling Zonder Meer;
- private (of privaatrechtelijke) samenwerkingsverbanden, zoals een Stichting, Vereniging, NV, BV, contract, bestuursakkoord/intentieverklaring of convenant;
- informele samenwerking.

Hoe komen tot een selectie?

Nadat een inventarisatie is gemaakt van de samenwerkingsverbanden van Gulpen-Wittem zal op basis van bovenstaande selectiecriteria tenminste een viertal cases geselecteerd worden die aan nader onderzoek worden onderworpen.

Gegeven de beperking van het onderzoek in tijd en budget zal de selectie zich richten op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en niet op de samenwerking met private partijen. Dit betekent dat de cases zullen geselecteerd worden uit de aangekruiste cellen in de bovenstaande matrix. Wel zal bij de selectie zowel oog zijn voor publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerkingsvormen en –constructies.

In totaal zullen dus tenminste vier intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nader geanalyseerd worden.



5. *Uitwerking onderzoeksvragen*

5.1. Beschrijving

Allereerst is van belang inzicht te verkrijgen in de sinds 2002 feitelijk bestaande samenwerkingsrelaties. Ook is de vraag van belang welke verbanden vanaf 2002 zijn ontstaan, welke zijn beëindigd en welke zijn geïntensiveerd of geëxtensieerd.

Per samenwerkingsverband zal aangegeven worden:

- de motieven voor samenwerking vanuit het perspectief van de gemeente Gulpen-Wittem
- de doelstellingen
- de samenwerkende partners en
- de onderwerpen van samenwerking.

Deze inventarisatiefase leidt o.m. tot een nadere selectie van tenminste vier cases.

5.2. Analyse

De analyse zal bestaan uit twee delen: een algemene -inventariserende- analyse van alle relevante samenwerkingsverbanden en een analyse van ten minste vier specifieke samenwerkingsverbanden.

5.2.1 Algemene analyse

Twee subvragen staan daarbij centraal:

- Welke actie(s) heeft Gulpen-Wittem ingang gezet sinds de BKM 2002?
- Zijn de doelstellingen helder geformuleerd en zijn / worden de doelstellingen bereikt?

5.2.2. Casestudy

In de casestudy staan de volgende subvragen centraal:

- Zijn de samenwerkingsverbanden slagvaardig (d.w.z. zorgen zij voor een effectieve en snelle aanpak van problemen?)
- Wat zijn de kosten en baten van de samenwerkingsverbanden?
- Is de Raad (periodiek) geïnformeerd over inhoud en voortgang van de samenwerking?
- Is de Raad betrokken bij de samenwerking? Vindt de Raad / het college samenwerking belangrijk? En zo ja waar blijkt dit uit?

6. *Aanpak*

Het onderzoek wordt fasegewijs uitgevoerd.

6.1 Documentstudie

Hierbij worden allereerst de belangrijkste rapporten, documenten en verslagen bestudeerd. Mogelijk dat naar aanleiding hiervan vragen (bijvoorbeeld aan de hand van vragenlijsten) worden gesteld aan de samenwerkingsverbanden zelf.



6.2. Analyse

De vergaarde informatie wordt gecontroleerd op volledigheid en relevantie. Verbanden worden gelegd en de onderzoeksvragen worden in concept beantwoord. Ook zal een beperkt aantal interviews in deze fase worden gehouden, die naar verwachting, informatief van aard zullen zijn. De eerste globale bevindingen zullen worden voorgelegd aan relevante actoren, met het verzoek te reageren en de commissie op eventuele omissies te wijzen.

6.3. Rapportage

In het kader van de hoor- en wederhoorprocedure zal een rapport van feitelijke bevindingen –dus zonder conclusies en aanbevelingen- ambtelijk worden voorgelegd met verzoek hier op te reageren. Daarna wordt het eindrapport (inclusief concept conclusies en aanbevelingen) opgemaakt door de commissie en voor wederhoor voorgelegd aan het College van B en W. Het College kan hierop een bestuurlijke reactie geven. De reactie van B en W zal integraal worden opgenomen in het rapport van de commissie, eventueel voorzien van een nawoord van de commissie. Het eindrapport wordt aangeboden aan de Gemeenteraad van Gulpen-Wittem.

7. Planning activiteiten

De planning van de activiteiten, de tijdsfasering en het geraamde aantal onderzoeksuren³⁸ is gebaseerd op de volgende veronderstellingen:

- de administraties zijn goed toegankelijk voor de commissie
- alle aangeleverde dossiers / documenten corresponderen met een op een bijgeleverde lijst corresponderende nummering. Daarbij wordt per samenwerkingsverband het volgende vermeld:
 - o doelen van de samenwerking
 - o de samenwerkende partners
 - o de inbreng van elk der partners
 - o de onderwerpen
 - o kosten en baten
 - o rapportagestructuur (frequentie, welke onderwerpen en diepgang etc.)
 - o de resultaten van de samenwerking in de tijd.

Verder gaat de commissie er van uit dat de planning van de commissie leidend is voor het plannen van interviews met medewerkers. Een reactie op interviewverslagen wordt verwacht binnen vijf werkdagen.

³⁸ Deze raming betreft het aantal onderzoeksuren. Daarnaast is een inzet van ca. 80 uren voorzien van de secretaris van de commissie.



Op basis van deze veronderstellingen hanteert de commissie de volgende onderzoeksplanning.

<i>Activiteit</i>	<i>Gereed</i>	<i>Tijdsbeslag</i>
7.1 <i>Onderzoekskader en documentstudie</i>	week 39	20 uren
– Globale analyse stukken		
– Onderzoeksonwerp		
– Onderzoeksonwerp bespreken (burgemeester, seniorenconvent, secretaris, griffier)		
7.2 <i>Analyse</i>	week 45	40 uren
– Documenten opvragen, inventariseren		
– Analyse stukken op volledigheid		
– Beantwoorden vragen in concept		
– Opstellen vragenlijst en interviewontwerp		
– Verwerken resultaten interviews en vergelijken met resultaten documentstudie		
– Opstellen concept bevindingen		
7.3 <i>Interviews</i>	week 46	20 uren
Naar verwachting tenminste 4 interviews (met organisaties) door twee leden rekenkamer (2 uur per interview)		
7.4 <i>Schrijven conceptrapport</i>		20 uren
7.5 <i>Wederhoor</i> (2 collegeleden; 1 uur p.p.)	week 49	4 uren
7.6 <i>Eventueel aanpassen en vaststellen rapport 26 jan 07</i>	week 4/07	4 uren
7.7 <i>Aanbieden en toelichten van rapport in Raad en Raadscommissie</i> (+ vz. commissie)	week 5 t/m 9/07	8 uren
7.8 <i>Niet voorziene werkzaamheden</i>	2006/2007	14 uren
	<i>Totaal</i>	<i>130 uren</i>



De Rekenkamercommissie

Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul

De Rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. H.P.M. (Bert) Kreemers	: voorzitter
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	: plv. voorzitter
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	: lid
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	: lid
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	: lid
ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	: lid
J.H.G.M. (John) Veugelers	: secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de Rekenkamercommissie. De in de Rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website : www.rekenkamericie-zl.nl
Postadres : Postbus 998
6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon : 043-6099362
Emailadres : info@rekenkamericie-zl.nl

Het emailadres van Bert Kreemers is : b.kreemers@rekenkamericie-zl.nl
Zijn telefoonnummer is : 06-53152839