

**Bestuurskrachtmonitor
gemeente Sittard-Geleen
Bestuurskrachtprofiel**

3 december 2008

Bestuurskrachtmonitor gemeente Sittard-Geleen

Bestuurskrachtprofiel

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Karakteristiek gemeente Sittard-Geleen	9
3	Bestuurskracht in de rol van bestuur van de gemeenschap.....	10
4	Bestuurskracht in de rol van dienstverlener.....	14
5	Bestuurskracht in de rol van participant in het openbaar bestuur	18
6	Bestuurskracht in samenhang bezien.....	23

BIJLAGEN

Bijlage 1	Toelichting op het visitatietraject	1
Bijlage 2	Beoordeling bestuurskracht per veld	7
	Veld 1.1 Bestuur op strategisch niveau.....	8
	Veld 1.3 Participant op strategisch niveau.....	12
	Veld 2.1 Bestuur op tactisch niveau	16
	Veld 2.2 Dienstverlener op tactisch niveau	18
	Veld 2.3 Participant op tactisch niveau	22
	Veld 3.2 Dienstverlener op operationeel niveau	26
	Veld 3.3 Participant op operationeel niveau	28
	Constateringen gemeente als interne organisatie	30
Bijlage 3	Normenkader.....	31
Bijlage 4	Opgaven op de velden.....	35

1 Inleiding

Voor u ligt het bestuurskrachtprofiel van de gemeente Sittard-Geleen. In dit rapport geeft de Visitatiecommissie Bestuurskrachtmeting Provincie Limburg haar oordeel over de bestuurskracht van deze gemeente. Dit bestuurskrachtprofiel vormt samen met het opgavenprofiel de bestuurskrachtmonitor.

1.1 Achtergrond

De Provincie Limburg is van mening dat de kwaliteit van het lokaal bestuur een permanent aandachtspunt dient te zijn. Daarom is – in overleg met de Limburgse gemeenten – als vervolg op de meting in de periode 2000-2003 een tweede visitatieronde gestimuleerd en gefaciliteerd. De gemeente Sittard-Geleen en de provincie zijn gezamenlijk opdrachtgever voor deze tweede meting.

Deze tweede bestuurskrachtmeting is een nieuwe, volledige meting. De meting beperkt zich dus niet tot het vaststellen van datgene wat met de uitkomsten van de eerdere meting (voor Sittard-Geleen was dat een Quick Scan) is gedaan. Het brengt de bestuurskracht naar de huidige situatie opnieuw in beeld.

De aanpak van de eerste en deze tweede meting is vergelijkbaar, al zijn er wel enkele wijzigingen aangebracht. Zo is de kwaliteitsmatrix aangepast, is het normenkader aangescherpt en is het dualisme verwerkt in de aanpak (zie verder paragraaf 1.5).

De bestuurskracht van de gemeente is (opnieuw) onderzocht door een onafhankelijke visitatiecommissie. Deze commissie is ondersteund door het bureau Van Naem & Partners, die de monitor heeft ontwikkeld in opdracht van de Provincie Limburg.

1.2 Het begrip Bestuurskracht

Het begrip bestuurskracht is gedefinieerd als *de mate waarin een gemeente met alle beschikbare kwaliteiten en middelen (bestuur, personeel, financiën, ruimte, e.d.) haar opgaven realiseert*. Daarom wordt bestuurskracht steeds beoordeeld in het licht van de (regionale) opgaven en ambities van de gemeente.

Bij het beoordelen van de bestuurskracht wordt gekeken naar het functioneren van de gemeente als bestuurlijke organisatie. Daaronder wordt verstaan het samenspel van raad (inclusief de commissies), burgemeester, college en ambtelijke organisatie en de interactie met maatschappelijke en bestuurlijke partners.

1.3 Opgavenprofiel

Vertrekpunt voor het beoordelen van de bestuurskracht zijn de opgaven van de gemeente. Deze heeft de gemeente uitgebreid beschreven en vastgesteld in het Opgavenprofiel. Daarbij is ook een weging voor de verschillende opgaven gegeven. Het bestuurskrachtprofiel en het opgavenprofiel vormen samen de bestuurskrachtmonitor.

Het opgavenprofiel bevat informatie die relevant is voor de bestuurskrachtfase. Dit geldt met name voor het bereiken van resultaten. In de bijlage van het opgavenprofiel zijn de resultaten voor de opgaven uit de vorige bestuurskrachtmeting opgenomen. Daarnaast blijkt de resultaatgerichtheid mede uit de doelstellingen en de beoogde resultaten, zoals die per opgave in het opgavenprofiel zijn beschreven.

De opgaven van de gemeente zijn samengevat in bijlage 4 bij dit bestuurskrachtprofiel.

1.4 Matrix voor de beoordeling van de bestuurskracht

De visitatie wordt uitgevoerd aan de hand van de bestuurskrachtmonitor, een instrument om systematisch en geobjectiveerd de bestuurskracht in beeld te brengen. Een geobjectiveerde meting van de bestuurskracht vereist dat de beoordeling plaatsvindt aan de hand van een vooraf opgesteld normenkader. Het normenkader dat de visitatiecommissie hanteert, is opgenomen in bijlage 3.

Bij de beoordeling is gebruik gemaakt van een matrix met drie functioneringsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) en drie rollen (bestuur van de lokale samenleving, dienstverlener en participant in het openbaar bestuur). Daarmee is het mogelijk verschillende aspecten van de gemeentelijke bestuurskracht afzonderlijk te beoordelen. De combinatie van de niveaus en rollen levert een matrix op met negen velden.

		Rollen gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus taakuitoefening	Strategisch	1.1 Strategisch bestuur		1.3 Strategische participant
	Tactisch	2.1 Tactisch bestuur	2.2 Tactische dienstverlener	2.3 Tactische participant
	Operationeel		3.2 Operationele dienstverlener	3.3 Operationele participant

Meer informatie over kwaliteitsmatrix (inclusief een uitleg van de rollen, niveaus en velden van de matrix) is opgenomen in bijlage 1.

1.5 Verschillen tussen de tweede en de eerste meting

De tweede bestuurskrachtmeting is qua werkwijze vergelijkbaar met de eerste meting, al is er ook een aantal verschillen in de opzet en uitkomsten. De eerste bestuurskrachtmeting voor Sittard-Geleen bestond uit een Quick Scan. Voor Sittard-Geleen is deze tweede meting de eerste keer dat een volledige bestuurskrachtmeting is uitgevoerd.

De kwaliteitsmatrix is aangepast

Bij de eerste bestuurskrachtmeting werd in de hierboven geschetste kwaliteitsmatrix nog een vierde rol onderscheiden: de gemeente als interne organisatie. Deze rol was intern gericht en ondersteunend aan de andere drie rollen. Om de omvang van de bestuurskrachtmeting te beperken, is ervoor gekozen een nieuwe beoordeling van deze rol achterwege te laten. In plaats daarvan komt de kwaliteit van de interne organisatie explicieter tot uitdrukking in de andere rollen.

Het normenkader is aangescherpt

Ten opzichte van de voorgaande bestuurskrachtmeting zijn de normen en criteria grotendeels ongewijzigd gebleven. Op een paar punten is het normenkader uitgebreid.

- Op strategisch niveau is toegevoegd dat van elke gemeente een integrale langetermijnvisie wordt gevraagd. Daarnaast is de definitie van strategische opgaven aangescherpt: ook het vernieuwen van bestaande kwaliteiten kan strategisch zijn.
- In de rol van participant is de formulering van de normen aangescherpt. Meer dan voorheen is er aandacht voor voortgang, realisatie en slagvaardigheid. Ook is nadrukkelijker verwoord dat de gemeente samenwerking zoekt als haar eigen mogelijkheden ontoereikend zijn.

- In de rol van bestuur zorgt de dualisering van het gemeentebestuur voor een andere formulering van de normen voor democratische legitimering.
- Voor alle rollen en niveaus geldt dat er nadrukkelijker aandacht is voor de uitvoerbaarheid van kaders (in het bijzonder van de integrale lange termijnvisie), resultaten en het kunnen bereiken daarvan.

Het uitgebreide normenkader is in overleg met een klankbordgroep vastgesteld. Deze klankbordgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vereniging Limburgse Gemeenten, de provincie Limburg en de visitatiecommissie.

De kwalificatie 'matig' is vervallen

De visitatiecommissie beoordeelt per veld van de kwaliteitsmatrix in hoeverre de gemeente voldoet aan het normenkader. Voor ieder veld wordt een conclusie geformuleerd. Daarbij maakt de visitatiecommissie gebruik van de kwalificaties goed, voldoende, onvoldoende en slecht (een uitgebreide uitleg van de begrippen is opgenomen in bijlage 1).

De kwalificaties verschillen enigszins van de kwalificaties die bij de voorgaande bestuurskrachtmeting zijn toegepast:

- De huidige kwalificatie 'goed' komt overeen met de kwalificatie 'in ruime mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'voldoende' komt overeen met de kwalificatie 'in voldoende mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'onvoldoende' komt overeen met de kwalificaties 'matig' en 'in onvoldoende mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'slecht' komt overeen met de kwalificatie 'niet' uit de voorgaande meting.

De visitatiecommissie hanteert in de huidige meting dus vier in plaats van vijf kwalificaties. Daarvoor is gekozen omdat de kwalificatie 'matig' te weinig onderscheidend was en voor meerdere uitleg vatbaar.

¹ De kwalificatie 'niet' uit de bestuurskrachtmeting in 2003 mag niet worden verward met de eventuele constatering uit diezelfde meting dat 'de bestuurskracht niet is beoordeeld, omdat er geen opgaven zijn geïdentificeerd op het betreffende veld'. In het laatste geval is namelijk geen uitspraak gedaan over de bestuurskracht.

Bij het toekennen van de uiteindelijke kwalificatie laat de visitatiecommissie verschillende aspecten meewegen; in het bijzonder het belang van de betrokken opgaven, het feit of eventuele tekortkomingen incidenteel of structureel zijn, de wijze waarop de gemeente met eventuele knelpunten weet om te gaan en de mate waarin het functioneren vernieuwend is.

1.6 Meer dan een momentopname

Het kan zijn dat de gemeente ten tijde van de bestuurskrachtmeting werkt aan het verbeteren van de bestuurskracht. Bijvoorbeeld door middel van een reorganisatie, een herijking van beleid of het zoeken naar additionele middelen. Dergelijke initiatieven worden bij de beoordeling betrokken voor zover de resultaten zichtbaar of concreet te verwachten zijn.

Het oordeel van de visitatiecommissie betreft de bestuurskracht op dit moment. Aan de beoordeling ligt een onderzoek ten grondslag dat zich uitstrekt over het functioneren van de gemeente in de afgelopen jaren, globaal vanaf de vorige bestuurskrachtmeting tot nu toe. De visitatiecommissie heeft zich daarbij een beeld gevormd van een aantal structurele aspecten van het gemeentelijk functioneren, zoals de werking van de beleidscyclus, de relatie met maatschappelijke partners en de financiële positie van de gemeente. Ook zijn de ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeente afkomen, waar mogelijk, in de beoordeling betrokken. In dat opzicht heeft de beoordeling meer geldingskracht dan alleen voor dit moment.

1.7 Maatschappelijk middenveld

De visitatiecommissie heeft gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke partners die betrokken zijn bij de voornaamste opgaven van de gemeente. De visitatiecommissie heeft hen aan de hand van concrete opgaven en voorbeelden gevraagd naar hun ervaringen met het gemeentelijk functioneren.

De gesprekken met het maatschappelijk middenveld zijn bedoeld ter toetsing van de eigen constatering van de visitatiecommissie en zijn geen zelfstandige basis voor constatering. In het bestuurskrachtprofiel zijn alleen opmerkingen van het maatschappelijk middenveld opgenomen die als rode draad uit meerdere gesprekken naar voren zijn gekomen. De verwoorde constatering is dus niet afkomstig van, noch te herleiden naar individuele gesprekspartners.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt een karakteristiek gegeven van de gemeente. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 volgt de beoordeling van de bestuurskracht in de verschillende rollen die de gemeente vervult.

Hoofdstuk 6 beziet die bestuurskracht in samenhang en gaat onder andere in op problemen, oorzaken en doelstellingen.

De bijlagen bij deze rapportage geven een meer gedetailleerd beeld van de bestuurskrachtmonitor en de bestuurskracht van de gemeente Sittard-Geleen. In bijlage 1 staat de methodiek van de bestuurskrachtmonitor centraal. In bijlage 2 is de beoordeling van de bestuurskracht van Sittard-Geleen weergegeven, aan de hand van een kwaliteitsmatrix. Ook is in deze bijlage weergegeven wat de verschillen in bestuurskracht zijn ten opzichte van de eerste meting. In bijlage 3 zijn de normen en criteria beschreven waaraan de bestuurskracht is getoetst. Bijlage 4 geeft ten slotte een opsomming van de gemeentelijke opgaven.

2 Karakteristiek gemeente Sittard-Geleen

De gemeente Sittard-Geleen is op 1 januari 2001 ontstaan uit een fusie tussen de gemeenten Born, Geleen en Sittard. De gemeente had in augustus 2007 96.245 inwoners, op een oppervlakte van 8.062 hectare.

In de gemeente liggen de kernen Born, Broeksittard, Buchten, Einighausen, Geleen, Grevenbicht-Papenhoven, Guttecoven, Holtum, Limbricht, Munstergeleen, Obbicht en Sittard. In het westen grenst Sittard-Geleen aan de Maas en in het oosten aan Duitsland. Sinds 2005 is de gemeente een grote stad binnen het Grotestedenbeleid (GSB).

Sittard-Geleen participeert in verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samen met de gemeenten Maastricht en Heerlen vormde Sittard-Geleen Tripool Zuid-Limburg, nu Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg geheten. Deze samenwerking is bedoeld om de economische structuur en economische bereikbaarheid in het gebied Zuid-Limburg te versterken. Daarnaast maakt Sittard-Geleen deel uit van het grensoverschrijdend regionaal cultureel-economisch samenwerkingsverband Euregio Maas-Rijn. Hierin participeren de nabije Belgische, Nederlandse en Duitse regio's als partners. Ten slotte is Sittard-Geleen de centrumgemeente in de Westelijke Mijnstreek, waarin ook buurgemeenten Beek, Schinnen en Stein participeren.

Belangrijke opgaven voor Sittard-Geleen zijn het versterken van de (regionale) economische structuur gezien de erkenning als industrieel centrum in Limburg, de stedelijke herstructurering als gevolg van het teruglopen van de bevolking, (top)sport en breedtesport, het garanderen van de veiligheid met het oog op het risicoprofiel van de gemeente, versterking van het onderwijsbeleid en de regionale samenwerking in Zuid-Limburg (Stedelijk Netwerk Zuid Limburg).

3 Bestuurskracht in de rol van bestuur van de gemeenschap

In dit hoofdstuk geeft de visitatiecommissie een beoordeling van de bestuurskracht van Sittard-Geleen in de rol van *bestuur van de gemeenschap*. Een analyse van de bestuurskracht in deze rol is opgenomen in bijlage 2, waarin de beoordeling wordt toegelicht op strategisch niveau (veld 1.1) en tactisch niveau (veld 2.1).

In de rol van bestuur staat de verbinding tussen bestuur en samenleving centraal. De betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en burgers, en de toegankelijkheid en transparantie van het bestuur zijn belangrijke aspecten. Een bestuurskrachtige gemeente heeft daarvoor een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. De gemeente maakt haar keuzes, prioriteiten en de consequenties hiervan helder voor alle betrokkenen. De gemeenteraad en het college zijn actief betrokken bij het beleid.

Voorbeelden van opgaven voor Sittard-Geleen als bestuur

In haar opgavenprofiel geeft Sittard-Geleen aan welke opgaven een groot belang en gewicht hebben. In de rol van bestuur zijn dat bijvoorbeeld:

- Versterken economische structuur
- Vernieuwen (top)sportbeleid
- Doorwerken demografische ontwikkeling in stedelijke herstructurering
- Versterken van het samenhangend aanbod aan culturele voorzieningen.

Visie voor de lange termijn

De gemeente Sittard-Geleen heeft haar Stadsvisie 2012 in 2007 geactualiseerd en de Stadsvisie 2016 vastgesteld. Aanleiding was het rapport 'Tijd voor keuzes'. Dit rapport wees op de noodzaak van wijziging van het (begrotings)beleid en het maken van keuzes, om een situatie van structureel tekort te voorkomen.

De Stadsvisie 2016 is weliswaar net als de Stadsvisie 2012 democratisch gelegitimeerd, maar de visitatiecommissie karakteriseert de huidige versie niet als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten. Er worden in de Stadsvisie namelijk geen keuzes gemaakt, er vindt geen doorvertaling plaats in consequenties voor de inzet van middelen en de gemeente evalueert niet of zij op koers ligt met de uitvoering van de visie.

De visitatiecommissie stelt bovendien vast dat de visie niet helder is verwerkt in de Voorjaarsnota's en Programmabegrotingen die daarop volgden. De gemeente heeft weliswaar in de begroting 2009 10 miljoen euro extra ruimte gereserveerd voor de uitvoering van de visie, maar de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen is niet duidelijk zichtbaar.

Visie op strategische opgaven

De visitatiecommissie constateert dat de strategische opgaven niet (of niet stevig) zijn verankerd in de Stadsvisie. Voor twee van de vier strategische opgaven is een visie opgesteld, voor de overige twee geldt de begroting als visie voor de opgave. De opgaven zijn niet (inzichtelijk) doorvertaald in consequenties voor de inzet van middelen.

De visie op de economische opgave heeft Sittard-Geleen vastgelegd in haar programmabegroting. De uitwerking van verschillende projecten en deelterreinen is verwoord in aparte beleidsnota's en projectdocumenten. De visitatiecommissie stelt vast dat de visie voor economie in de afgelopen jaren verschillend is verwoord. Een begroting biedt in principe slechts borging voor een jaar, onder andere daardoor is een eenduidige beschrijving van de opgave niet geborgd. Een belangrijke strategische opgave vraagt echter om een overkoepelende visie, die de koers voor die opgave meerjarig consistent vastlegt. In de manier waarop de gemeente haar uitgangspunten op dit moment heeft vastgelegd, is die consistentie en de samenhang tussen de verschillende deelterreinen niet goed terug te zien. Evenmin is duidelijk welke afwegingen ten grondslag liggen aan de prioriteiten die de gemeente stelt.

Partners uit het maatschappelijk middenveld geven aan dat de gemeente prioriteiten moet stellen en een fasering moet aanbrengen in haar ruimtelijke en economische strategische doelstellingen. De gemeente heeft in hun ogen teveel ambities.

De topsportopgave is geen onderdeel van de Stadsvisie 2016. In 2008 heeft de gemeente wel een Visienota Sport en Bewegen vastgesteld. Een uitwerking daarvan heeft plaatsgevonden in de sportnota, die de gemeente heeft doorvertaald in de begroting 2009. De visitatiecommissie tekent hierbij aan dat de begroting meldt dat voor de Sportzone het onderzoek nog loopt en dat over sportvernieuwing het debat nog niet voldoende is gevorderd om van een uitgewerkte koers te kunnen spreken

Betrokkenheid van maatschappelijke partners

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen actief is in haar communicatie richting inwoners en maatschappelijke partners. Deze partners herkennen dit, maar een aantal van hen geeft aan dat de gemeente haar netwerk beter kan gebruiken en/of zich sneller en proactiever kan opstellen.

Er zijn bij verschillende opgaven vraagstukken rondom het draagvlak bij betrokken partners. De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen hierop actief inzet, maar dat de opgaven hierdoor een langdurig karakter kunnen krijgen. De interactie kan bijdragen aan de kwaliteit, waarbij het tijdverlies mogelijk wordt 'teruggewonnen' door een soepelere en snellere realisatie. Of dit daadwerkelijk gebeurt, kan nog niet worden vastgesteld.

Democratische legitimering

Portefeuillehouders zijn intensief betrokken bij de opgaven op dit veld. De gemeenteraad wordt eveneens vroegtijdig betrokken om kaders te stellen. Het sturen op hoofdlijnen moet echter worden versterkt. Maatschappelijke partners onderschrijven dit laatste.

Bereiken resultaten

De visitatiecommissie stelt vast dat veel van de activiteiten binnen de huidige opgaven ook actueel waren ten tijde van de Quick Scan in 2003. Bij een aantal (belangrijke) opgaven zijn in de tussentijd resultaten bereikt.

Zo is een aantal bedrijventerreinen gerevitaliseerd, is een aantal kantorenlocaties in ontwikkeling genomen en uitgegeven, is Zitterd Revisited in gang gezet en mede door de inspanningen van de gemeente een nieuwe locatie voor het ziekenhuis gerealiseerd.

Daarnaast heeft de gemeente ook een aantal procesmatige resultaten behaalt.

In de Woonmilieuvisie Westelijke Mijnstreek worden ontwikkelingen en de regionale situatie geanalyseerd en er zijn (op wijk en stadsdeelniveau) streefbeelden en doelstellingen opgesteld, daarnaast zijn 'hot spots' benoemd. De uitwerking zal de komende jaren blijken

Ook zijn er prioriteiten benoemd in het beleid voor participatie en werkgelegenheid, zijn innovatieplatforms opgezet en is een Centrum voor Topsport gerealiseerd.

De visitatiecommissie stelt vast dat resultaten voor veel andere (niet strategische) opgaven uit 2003 tot nu toe bestaan uit (het opstellen van) visies, beleidsnota's, programma's, samenwerkingsovereenkomsten of ontwikkelingsperspectieven. De daadwerkelijk in de samenleving zichtbare resultaten moeten hierbij nog blijken.

Conclusie in de rol van bestuur

De visitatiecommissie beoordeelt de bestuurskracht van de gemeente Sittard-Geleen in de rol van bestuur:

- op strategisch niveau als onvoldoende
- op tactisch niveau als voldoende.

De belangrijkste reden voor de beoordeling op strategisch niveau is het ontbreken van goede strategische kaders. In de Stadsvisie 2016 worden geen keuzes gemaakt, het document is niet bruikbaar als integraal afwegingskader

voor beleid en prioriteiten en de gemeente evalueert niet of zij op koers ligt met de uitvoering van de visie. Bovendien zijn de strategische opgaven niet (of niet stevig) verankerd in een (overkoepelende) visie. Door de manier waarop Sittard-Geleen haar strategische visie en de visie op de economische opgave heeft vastgelegd, is het bovendien lastig aan de buitenwacht te laten zien waarvoor zij staat, wat prioriteit heeft en hoe en wanneer de gemeente haar gestelde ambities gaat bereiken.

De visitatiecommissie onderkent daarbij dat de gemeente sinds 'de schaa sprong' belangrijke ambities heeft geformuleerd op regionale en lokale vraagstukken. Dat is gepaard gegaan met een stevige opgave ten aanzien van het maken van inhoudelijke en financiële keuzes. De wijze van borging en vastleggen van visie, strategische opgaven en consistentie zijn versterkingspunten. Deze onderstrepen het belang van het maken van keuzes en vervolgens het bestendig vastleggen van de gekozen ambities.

Op tactisch niveau zijn belangrijke afwegingen dat Sittard-Geleen actief is in haar communicatie richting inwoners en maatschappelijke partners, dat portefeuillehouders intensief betrokken zijn bij de opgaven en dat de gemeenteraad vroegtijdig wordt betrokken om kaders te stellen. Op dit niveau zijn er ook kanttekeningen: het sturen op hoofdlijnen door de raad, en de voortgang van opgaven wanneer zich draagvlakvraagstukken voordoen.

4 Bestuurskracht in de rol van dienstverlener

In dit hoofdstuk geeft de visitatiecommissie een beoordeling van de bestuurskracht van Sittard-Geleen in de rol van *dienstverlener*. Een analyse van de bestuurskracht in deze rol is opgenomen in bijlage 2, waarin de beoordeling wordt toegelicht op tactisch niveau (veld 2.2) en operationeel niveau (veld 3.2).

De gemeente als dienstverlener is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Een bestuurskrachtige gemeente heeft actuele en resultaatgerichte beleidskaders. Haar beleid is consistent, samenhangend en vertaald in de benodigde personele inzet en financiële middelen. Indien nodig, stelt een bestuurskrachtige gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten. Een bestuurskrachtige gemeente pakt haar uitvoerende taken tijdig en adequaat op.

Voorbeelden van opgaven voor Sittard-Geleen als dienstverlener

In haar opgavenprofiel geeft Sittard-Geleen aan welke opgaven een groot belang en gewicht hebben. In de rol van dienstverlener zijn dat bijvoorbeeld:

- de economische opgaven, zoals het optimaliseren van de bedrijfsomgeving en het verbeteren van de profilering van Sittard-Geleen
- het toekomstbestendiger maken van buurtvoorzieningen, in het licht van de afname van de bevolking
- het aanpakken van de bodemverontreiniging
- het verbeteren van de toegankelijkheid van de dienstverlening
- het uitvoeren van wetten, als de Wet werk en bijstand en de Leerplichtwet.

Actuele en integrale beleidskaders

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente beschikt over actuele beleidskaders voor haar opgaven. Het beleid is breed opgezet, maar de verbinding met 'hogere' documenten als de stadsvisie of de programmabegroting is veelal niet sterk uitgewerkt. Een recent voorbeeld waar de uitwerking goed plaatsvindt, is de Wmo-nota, waarin doelstellingen uit de stadsvisie concreet zijn doorvertaald.

De verankering van de integraliteit in de organisatie en de manier van werken zijn voor een groot deel tijdrovend en voornamelijk repressief.

Financiële en personele consequenties van beleid

De voorjaarsnota 2008 biedt de gemeenteraad houvast bij de doorvertaling van beleidsvoornemens in financiële consequenties. De programmabegroting 2009 biedt dit inzicht echter minder; hierin is alleen de weerslag (en niet de afweging) van de gevolgde prioriteitstelling zichtbaar.

De financiële situatie van de gemeente Sittard-Geleen is krap waardoor in de komende jaren een forse bezuiniging nodig is. In de begroting zijn nog niet alle opgaven financieel doorvertaald. Daarmee is niet geheel duidelijk wat de mate van realiseerbaarheid is van ambities op de langere termijn, en of de gemeente zal slagen in het waarmaken van deze bezuinigingen. De realisatie van de gemeentelijke opgaven is dus (tot en met, maar ook na 2011) nog onzeker, ondanks dat de gemeentelijke begroting meerjarig sluitend is en middelen zijn vrijgemaakt voor nieuw beleid.

De gemeente weet haar opgaven door te vertalen in personele consequenties. Voor een aantal opgaven (met een gemiddeld gewicht) zijn echter achterstanden ontstaan doordat niet tijdig voldoende personeel is ingezet.

Evaluatie en voortgangsbewaking

De visitatiecommissie constateert dat monitoring en beleidsevaluatie als vanzelfsprekend zijn verbonden aan het beleid en de uitvoering van de opgaven in Sittard-Geleen. De documenten bieden inzicht in personele en financiële consequenties en de resultaten van het gevoerde beleid. Er moet nog wel een slag gemaakt worden om de oorzaken van eventuele afwijkingen duidelijk te maken en de doelstellingen, beoogde resultaten en prestatie-indicatoren helder, 'SMART', consistent en bruikbaar te formuleren.

Sinds de Quick Scan in 2003 heeft de gemeente voor verschillende opgaven resultaten bereikt. Een groot deel van die resultaten zijn echter procesmatig van aard.

Operationele dienstverlening

De visitatiecommissie concludeert dat Sittard-Geleen op verschillende manieren zorgt voor de borging van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de uitvoering van haar opgaven. Zij voert vrijwel alle opgaven tijdig uit, binnen de kaders van wettelijke of anderszins afgesproken uitgangspunten.

De provincie Limburg constateert in haar financieel verdiepingsonderzoek een belangrijk versterkingspunt in de organisatie van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. De provincie constateert dat dit niet helder is doorvertaald in financiële consequenties, dat het onduidelijk is of er sprake is van achterstallig onderhoud en dat ook het gewenste onderhoudsniveau van alle kapitaalgoederen niet duidelijk is. De provincie beveelt aan dat de gemeente duidelijke relaties legt tussen de programma's van de begroting en de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Het belang hiervan is groot, omdat demografische ontwikkelingen een druk kunnen gaan leggen op de voorzieningen.

De gemeente heeft in de begroting 2009 een overzicht opgenomen, waaruit blijkt dat het beheer en onderhoud vrijwel geheel financieel zijn doorvertaald. Daarnaast blijkt er op sommige terreinen sprake van achterstallig onderhoud. Voor een deel van die terreinen is in de begroting budget opgenomen voor het inlopen van de achterstanden.

Bereiken resultaten

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente sinds de Quick Scan in 2003 voor verschillende opgaven resultaten heeft bereikt. Zo zijn er verschillende projecten gerealiseerd in het kader van Landschapspark De Graven. Voor de meeste andere opgaven zijn ook resultaten behaald, maar deze zijn met name procesmatig van aard (convenanten afgesloten, beleidsnota's vastgesteld of subsidies verstrekt). Meer hierover is opgenomen in de laatste paragraaf van het opgavenprofiel van Sittard-Geleen.

Bij een aantal opgaven zijn in de afgelopen jaren vertragingen of achterstanden ontstaan. Zo wordt de beoogde einddatum van de inhaalslag in de actualisatie van bestemmingsplannen niet gehaald en zijn er nieuwe achterstanden ontstaan in de milieuvergunningverlening.

Wat de resultaatgerichtheid van de gemeente betreft, moet er nog een slag gemaakt worden om de doelstellingen en prestatie-indicatoren helder, 'SMART', consistent en bruikbaar te formuleren. Ook moet beter zichtbaar worden gemaakt wat de oorzaken zijn van eventuele afwijkingen in de realisatie.

Conclusie in de rol van dienstverlener

De visitatiecommissie beoordeelt de bestuurskracht van de gemeente Sittard-Geleen in de rol van dienstverlener:

- op tactisch niveau als onvoldoende
- op operationeel niveau als voldoende.

Op tactisch niveau zijn doorslaggevende argumenten dat het nog niet duidelijk is of de gemeente (financieel) in staat is haar opgaven te realiseren, dat de doorvertaling van personele consequenties niet transparant volgbaar is en dat er nog een slag moet worden gemaakt in het bruikbaar en consistent opzetten van monitoring en evaluatie.

Op operationeel niveau zijn belangrijke afwegingen dat Sittard-Geleen op verschillende manieren zorgt voor de borging van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de uitvoering van haar opgaven en dat zij vrijwel alle opgaven tijdig uitvoert, binnen de kaders van wettelijke of anderszins afgesproken uitgangspunten. Versterking behoeft het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.

5 Bestuurskracht in de rol van participant in het openbaar bestuur

In dit hoofdstuk geeft de visitatiecommissie een beoordeling van de bestuurskracht van Sittard-Geleen in de rol van *participant in het openbaar bestuur*. Een analyse van de bestuurskracht in deze rol is opgenomen in bijlage 2, waarin de beoordeling wordt toegelicht op strategisch niveau (veld 1.3), tactisch niveau (veld 2.3) en operationeel niveau (veld 3.3).

Bij de rol van participant in het openbaar bestuur gaat het om het effectief functioneren in bestuurlijke netwerken. Daartoe komen gemeenten gezamenlijk tot een visie en is deze vertaald naar consequenties en inbreng van de afzonderlijke gemeenten. Voor de realisatie is er een slagvaardige formele structuur of werkwijze. Een bestuurskrachtige gemeente weet voldoende steun van andere overheden te verwerven voor het realiseren van haar opgaven en levert een adequate bijdrage aan het realiseren van bovenlokale opgaven.

Voorbeelden van opgaven voor Sittard-Geleen als participant

In haar opgavenprofiel geeft Sittard-Geleen aan welke opgaven een groot belang en gewicht hebben. In de rol van participant zijn dat bijvoorbeeld:

- het versterken van de economische structuur
- het opstellen en vaststellen van de Nationaal Stedelijk Netwerkagenda Zuid-Limburg
- het versterken van de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek
- het terugdringen van het aantal schoolverlaters met 10%.

Visie op (strategische) regionale samenwerking

De visitatiecommissie concludeert dat Sittard-Geleen geen uitgewerkt beeld heeft van wat zij met intergemeentelijke samenwerking (in het algemeen en met de Westelijke Mijnstreek en het NSN ZL in het bijzonder) wil bereiken. Er is weliswaar een aantal algemene uitgangspunten vastgelegd, maar deze bieden weinig houvast bij afwegingen rondom samenwerking. Een goede visie (of kader) voor samenwerking zou bijdragen aan het transparant maken van de resultaten die de gemeente met samenwerking beoogt. Op basis daarvan zou de gemeente kunnen beoordelen of de samenwerking zinvol en succesvol is, mede afgezet tegen de inspanningen die voor samenwerking nodig zijn.

Sittard-Geleen werkt samen met de gemeenten Beek, Schinnen en Stein in de Regio Westelijke Mijnstreek. Na opheffing van de eerdere Gemeenschappelijke Regeling hebben de gemeenten gekozen samen te werken op basis van een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsgebieden zijn uitgewerkt in het 'Regionaal Ontwikkelingsprogramma 2007-2013' en de 'Gebundelde projectbeschrijvingen beoogde regionale projecten Regio Westelijke Mijnstreek 2007-2013'.

In het Regionaal Ontwikkelingsprogramma 2007-2013 is de inhoudelijke noodzaak om samen te werken min of meer als gegeven gezien. De nadruk ligt op praktisch nut, zoals het kunnen verkrijgen van toegang tot fondsen, samen sterker staan, delen van lasten en betere toegang tot kennis. Per deelterrein van samenwerking wordt het betreffende vraagstuk uitgewerkt. De reden om samen te werken hangt niet samen met bijvoorbeeld een centrale visie of doelstelling voor de regio.

De samenwerking is inhoudelijk toegespitst op vier gebieden: Economie en toerisme, Bereikbaarheid & mobiliteit, Natuur en landschap en Sociale vitale leefgemeenschappen. Deze zijn in het document uitgewerkt in doelstellingen, waarbij indicatoren zijn benoemd.

De samenwerkingsovereenkomst Westelijke Mijnstreek gaat uitgebreid in op de structuur van de samenwerking. Daarbij zijn ook de financiële verhoudingen opgenomen. In de samenwerkingsstructuur zijn de individuele raden en colleges leidend; de formele kaderstelling en controle blijft voorbehouden aan de gemeenten. Daarnaast zijn er regelmatig gezamenlijke bijeenkomsten van de raden en van de colleges. De gezamenlijke colleges zijn verantwoordelijk voor de regionale besluiten, zien toe op uitvoering en voortgang en het informeren van de raden. Voor de voorbereiding van voorstellen en de meer dagelijkse gang van zaken zijn regionale organen ingesteld. De uitvoering gebeurt vanuit de ambtelijke organisaties van de gemeenten.

De structuur van samenwerken in de Westelijke Mijnstreek is helder, maar kan vooralsnog niet als strategisch worden aangemerkt. De gemeenten hebben namelijk geen gezamenlijke integrale visie op de ontwikkeling in en van de regio. Bovendien hebben zij nog geen echte 'harde' keuzes gemaakt voor de regio. Ten slotte noemen de gemeenten als redenen voor de samenwerking vooral praktische en tactische overwegingen.

Hierbij dient te worden vermeld, dat de regio momenteel in beweging is. In overleg met de provincie Limburg wordt door de vier gemeenten een Regiodialoog gevoerd, waarbij gezamenlijk tot een meer strategische visie op de regio moet worden gekomen. Daarnaast voeren de vier gemeenten momenteel overleg binnen het samenwerkingsverband over de wijze waarop de samenwerking geïntensiveerd kan worden en het samenwerkingsverband krachtiger kan worden neergezet. In oktober 2008 hebben de gezamenlijke colleges het groeidocument '4 Handen Op Een Buik. Een krachtige regio Westelijke Mijnstreek' vastgesteld. Beide overleggen verlopen min of meer parallel aan elkaar en hebben onder meer tot doel een betere aansluiting van de regio bij het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en diens Ontwikkelingsagenda te realiseren.

Zowel het onderscheid in programmalijnen als de eindigheid van het huidige regiofonds, als een nadrukkelijker rol van Sittard-Geleen als centrumgemeente zijn onderwerpen van gesprek in de overleggen die de vier gemeenten momenteel gezamenlijk en met de provincie voeren. De visitatiecommissie onderkent deze inspanningen, maar vindt het te vroeg om deze mee te laten wegen in de onderliggende beoordeling van de bestuurskracht en aan te geven wat de overeengekomen intenties precies gaan betekenen voor de organisatiestructuur en de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Alles dient zich nog nadrukkelijk uit te kristalliseren.

Ten aanzien van de samenwerking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg stelt de visitatiecommissie vast dat de partijen stappen hebben gezet, maar dat verdere uitwerking nog nodig is. De Rijksontwikkelingsagenda gaat in op ambities en opgaven van de regio en in het document zijn zestien projecten opgenomen van diverse aard. De toetsingscriteria voor opname van projecten zijn ruim geformuleerd. Doorvertaling in concrete afspraken over projecten en de uitvoering moet nog gebeuren. De huidige opzet en resultaten bieden onvoldoende houvast om een beoordeling op te baseren.

Centrumgemeente als aanjager/Ondersteuning door centrumgemeente

De visitatiecommissie stelt vast dat de bijdragen en rollen van de gemeenten in verhouding staan tot hun rol en positie in de regio. De samenwerking en de projecten in de Westelijke Mijnstreek zijn er duidelijk ook op gericht om te kunnen voorzien in opgaven die vooral de kleinere gemeenten individueel niet zouden kunnen realiseren. Sittard-Geleen stelt zich in de samenwerking op als centrumgemeente.

In het door de gezamenlijke colleges van de Westelijke Mijnstreek overeengekomen groeidocument '4 Handen Op Een Buik' wordt de rol van centrumgemeente nog nadrukkelijker bij Sittard-Geleen gelegd. Volgens het document zal de organisatie van de samenwerking in de nabije toekomst nog meer worden ingebed in de gemeentelijke organisatie van Sittard-Geleen.

Resultaatgerichte samenwerking

De gemeente Sittard-Geleen heeft samen met de andere betrokken gemeenten duidelijke afspraken gemaakt voor de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek. Er is een aantal projecten afgesproken, die zijn vervat in vooraf goedgekeurde projectplannen.

In de samenwerkingsconstructies heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. Ook met betrekking tot de Regio Westelijke Mijnstreek is de rol van de raad helder.

Met de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek worden resultaten behaald. Deze zijn vooral praktisch van aard of voorzien in een kader voor verdere lokale uitvoering. Op tactisch en vooral uitvoerend niveau worden hiermee resultaten geboekt zoals ze met de samenwerking worden beoogd. Naast activiteiten binnen de Westelijke Mijnstreek heeft Sittard-Geleen meerdere opgaven op dit veld. Sommigen daarvan komen deels voort uit opgaven uit 2003. Met name bij opgaven waar (bovenregionale) afstemming van beleid een grotere rol speelt, is het niet mogelijk de voortgang te beoordelen aan de hand van zichtbare resultaten.

Conclusie in de rol van participant

De visitatiecommissie beoordeelt de bestuurskracht van de gemeente Sittard-Geleen in de rol van participant:

- op strategisch niveau als onvoldoende
- op tactisch niveau als voldoende
- op operationeel niveau als voldoende.

Doorslaggevend argument bij de beoordeling op strategisch niveau is de conclusie dat Sittard-Geleen geen uitgewerkt beeld heeft van wat zij met intergemeentelijke samenwerking (in het algemeen en met het NSN ZL en de Westelijke Mijnstreek in het bijzonder) wil bereiken. Daarbij komt dat de Rijksontwikkelingsagenda voor het NSN ZL niet te karakteriseren is als een visie aan de hand waarvan leidende keuzes voor het gebied kunnen worden gemaakt.

Momenteel zijn de vier gemeenten van de Regio Westelijke Mijnstreek gezamenlijk en met de provincie in overleg over een verdere intensivering en vormgeving van de regionale samenwerking. Hoe een en ander uitkristalliseert, is nu nog moeilijk aan te geven. Dit wordt door de visitatiecommissie dan ook niet meegewogen in deze beoordeling van de bestuurskracht.

Op tactisch niveau zijn belangrijke vaststellingen dat de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek resultaten oplevert, dat Sittard-Geleen hierin haar centrumrol vervult. Een algemeen punt van aandacht voor de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek is wel dat de rol van de individuele colleges en raden in de besluitvorming consequent vooraf helder wordt gemaakt. Een gebrek aan regionale afstemming vooraf en een te lokale oriëntatie kunnen immers belemmeringen vormen voor de daadkracht wanneer bijvoorbeeld tot vaststelling van gezamenlijke visies of uitvoering moet worden besloten.

Op operationeel niveau zijn belangrijke constatering dat Sittard-Geleen op verschillende onderwerpen actief samenwerkt, waarbij op veel terreinen sprake is van resultaten en een passende rolverdeling tussen centrumgemeente en omliggende gemeenten.

6 Bestuurskracht in samenhang bezien

Als samenvatting van de voorgaande hoofdstukken is de beoordeling van de bestuurskracht hier weergegeven in de kwaliteitsmatrix. Meer informatie over de kwaliteitsmatrix is te vinden in bijlage 1. In bijlage 2 is de beoordeling van de scores uitgebreid toegelicht per veld van de kwaliteitsmatrix.

Bestuurskracht Sittard-Geleen 2008		Rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	onvoldoende		onvoldoende
	Tactisch	voldoende	onvoldoende	voldoende
	Operationeel		voldoende	voldoende

Deze matrix heeft toelichting, zeker wanneer deze wordt vergeleken met de indicaties voor bestuurskracht uit de eerste meting in 2003. In algemene zin merken wij op dat niet alle velden uit 2003 ook in 2008 zijn beoordeeld. Bovendien gelden op verschillende aspecten strengere normen. In de tijd die ligt tussen deze bestuurskrachtmeting en de Quick Scan heeft de omgeving van het lokaal bestuur niet stilgestaan. De complexiteit en omvang van vraagstukken is veelal toegenomen, evenals het takenpakket van gemeenten. De omvang en betekenis van deze ontwikkelingen zijn voor iedere gemeente verschillend en hebben invloed op het functioneren van de gemeente.

Belangrijke onderwerpen voor Sittard-Geleen zijn economie, werkgelegenheid, stedelijke herstructurering en samenwerking op Zuid-Limburgse schaal. Op deze terreinen heeft de gemeente in de afgelopen jaren activiteiten ondernomen en resultaten behaald.

Een vergelijking van de beoordeling met die van de voorgaande visitatieronde, leidt ook tot de constatering dat de gemeente gedeeltelijk dezelfde aandachtspunten heeft als toen. Omdat in de Quick Scan geen conclusies zijn getrokken over de bestuurskracht, is niet goed aan te geven of de bestuurskracht van Sittard-Geleen gelijk is gebleven of niet.

Hieronder worden de verschillen en overeenkomsten nader uitgewerkt.

De gemeente Sittard-Geleen heeft veel ambities. Het college draagt die eensgezind en actief uit. Net als in 2003 missen partners uit het maatschappelijk middenveld keuzes, prioritering en fasering in de ambities.

Ook wat de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek betreft, lijken de conclusies op de constatering uit 2003. Indertijd werd aangegeven dat er nog weinig resultaten zichtbaar waren. Voor de al langer lopende samenwerkingsopgaven werd aangegeven dat de voortgang in het gedrang kon komen als gevolg van financiële knelpunten en te weinig inzicht in consequenties van de opgaven. De samenwerking heeft zich ontwikkeld, en op enkele projecten is voortgang geboekt. In andere gevallen zijn stappen gezet of zijn de resultaten procesmatig van aard. De financiële haalbaarheid op lange termijn is niet altijd duidelijk.

In de Quick Scan constateerde de visitatiecommissie dat Sittard-Geleen bij samenwerking prioriteit gaf aan de ambities die passen in de stadsvisie. Anno 2008 is niet duidelijk op basis waarvan de gemeente samenwerkt of daarin prioriteiten stelt.

In 2003 werden versterkingspunten gesignaleerd bij de veiligheidstaken (gebruiksvergunningen, milieuwethandhaving en legionellapreventie); en er is een vraagstuk rondom de bekostiging van de professionalisering van de brandweer. Met uitzondering van de milieuvergunningverlening (waar opnieuw achterstanden zijn ontstaan), zijn deze knelpunten opgelost.

6.1 Problemen en oorzaken

Aan de hand van de informatieverzamelingen, vraaggelbesprekken en analyses heeft de visitatiecommissie de bestuurskracht van Sittard-Geleen beoordeeld. Op grond van deze beoordeling is vervolgens nagegaan wat voor de bestuurskracht van Sittard-Geleen problematisch wordt geacht en welke oorzaken daarvoor kunnen worden onderkend. De problemen en oorzaken leiden tot aanbevelingen voor de gemeente over ontwikkelingen die zij zich ten doel zou moeten stellen om de bestuurskracht te versterken.

In grote lijnen komen de problematiek in Sittard-Geleen neer op het volgende.

Geen stevige strategische basis

De strategische visie(s) geven blijk van veel en hoge ambities. Deze zijn echter vaak niet duidelijk verwoord. Tegelijkertijd ontbreekt het Sittard-Geleen aan prioriteitstellingen en het maken van daadwerkelijke keuzes. Er lijkt 'voor ieder wat wils' te zijn. Om dit alles waar te maken, zijn voldoende middelen en een sterke uitvoeringsorganisatie nodig. Het is echter nog niet zeker dat de gemeente voldoende financiële middelen zal hebben voor de realisatie.

De Stadsvisie 2016 is niet bruikbaar als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten. De relatie tussen doelstellingen, middelen en activiteiten is vertroebeld. De Stadsvisie is ondanks alle ontwikkelingen sinds 2002 maar beperkt gewijzigd en echte keuzes worden daarin niet gemaakt. In beperkte zin zijn de strategische opgaven concreet gemaakt en zijn de consequenties (inzichtelijk) aangegeven. Op de vernieuwingsopdrachten uit de Voorjaarsnota 2007 is voortgang geboekt.

De relatie tussen visie, voorjaarsnota en begroting is niet helder en wordt niet consequent gehanteerd. Dat geldt ook voor de onderlinge prioritering van speerpunten.

Onvoldoende sturing op hoofdlijnen

De visitatiecommissie vindt het een probleem dat de gemeenteraad niet voldoende op hoofdlijnen stuurt. Dit hangt waarschijnlijk samen met het vraagstuk van het niet maken van keuzes, maar het is de vraag hoe die samenhang in elkaar steekt. Heeft de raad moeite met het maken van keuzes en stelt hij daarom geen heldere visie op? Of ligt het ontbreken van een heldere visie daaraan ten grondslag?

Onduidelijke haalbaarheid van ambities

De gemeente Sittard-Geleen biedt onvoldoende inzicht in de haalbaarheid van haar ambities en opgaven. Er zijn onvoldoende middelen om alle ambities tot uitvoering te kunnen brengen. Om daarover duidelijkheid te kunnen bieden – naar de organisatie en ook naar externe partners – maakt de gemeente onvoldoende inzichtelijk welke consequenties het beleid en de opgaven hebben.

Onvoldoende strategische basis voor de Westelijke Mijnstreek

Met betrekking tot de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek hebben keuzes en resultaten vooralsnog met name betrekking op tactisch en operationeel niveau. Wij constateren dat een overkoepelende visie ontbreekt, waardoor een eenduidige visie of missie voor de regio als geheel niet blijkt. De vertaling naar middelen is onvolledig en niet meerjarig.

Verdere uitwerking nodig voor het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg

Naast de Westelijke Mijnstreek acteert Sittard-Geleen – namens zichzelf en de regiogemeenten – ook in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg. Met de ontwikkeling van de Rijksontwikkelingsagenda zijn stappen gezet maar verdere uitwerking daarvan is nog nodig. Dit onderstreept het belang van een duidelijke eigen visie op samenwerking: welke resultaten zoekt Sittard-Geleen in een samenwerkingsverband, wanneer is het succesvol en wat voor inbreng levert de gemeente zelf?

6.2 Advies doelstellingen

Met betrekking tot de door ons genoemde punten stelt de visitatiecommissie de gemeente Sittard-Geleen het volgende voor.

- Ontwikkel een actuele en integrale visie en zorg dat deze het brondocument is en blijft voor beleids- en bedrijfsvoeringdocumenten. In de visie moeten heldere keuzes worden gemaakt die voorzien zijn van een doorvertaling in de inzet van de benodigde middelen (personeel, financieel en anderszins). Een belangrijk onderdeel van de visie is een visie op samenwerking. Een strategische visie legitimeert de ambities van de gemeente en biedt zekerheid naar de omgeving. Tegelijk bevordert de visie dat de gemeente transparant, doelgericht en planmatig werkt.
 - Communiceer de visie helder, transparant en eenduidig. Doe dit niet alleen in en rond het visietraject, maar zorg ook voor een consistente doorvertaling van de visie in beleidsdocumenten, de programmabegroting en andere documenten uit de planning en controlcyclus.
 - Ga samen met de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek na hoe de samenwerking in de toekomst vorm zal krijgen. Voor het behalen van strategische resultaten is het nodig duidelijke keuzes te maken. Dat vraagt om een gezamenlijke, overkoepelende visie op de regio en de rol van de individuele gemeenten daarin. Dat biedt ook een basis om de beschikbaarheid en inzet van middelen te verzekeren waarmee de samenwerking slagvaardig kan worden uitgevoerd.
- De overleggen die momenteel tussen de vier gemeenten gezamenlijk en met de provincie plaatsvinden kunnen hiertoe een belangrijke aanzet vormen.
- Formuleer de beoogde output van visie, beleid, opgaven en activiteiten scherper om de resultaatgerichtheid te bevorderen. Dit is ook nodig om rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te kunnen beoordelen.
 - Beheer en onderhoud en andere uitvoerende taken verdienen aandacht. Dit dient geborgd te zijn door vooraf bepaalde kwaliteitsniveaus, actuele plannen en duidelijkheid in de begroting ten aanzien van de middelen die nodig zijn voor daadwerkelijke uitvoering en de risico's als dat niet het geval is.

6.3 Vervolg door de gemeente

De visitatiecommissie heeft in het vorige hoofdstuk aanbevelingen gedaan over de doelen die de gemeente zich kan stellen om haar bestuurskracht te versterken. Het versterken van de gemeentelijke of regionale bestuurskracht is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de gemeente(n) zelf. De gemeente beslist zelf over de (politieke) keuzes die zij maakt om de bestuurskracht al dan niet te versterken.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Toelichting op het visitatietraject

1 Achtergrond en doelstellingen van het visitatietraject

Een onafhankelijke visitatiecommissie heeft in de periode 2000-2003 de bestuurskracht van alle Limburgse gemeenten onderzocht. In Sittard-Geleen is in 2003 een Quick Scan uitgevoerd, vanwege de herindeling kort daarvoor.

De uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen zijn in de verschillende gemeenten en regio's aanleiding geweest voor initiatieven om de bestuurskracht te versterken. Gedeputeerde Staten van Limburg zijn van mening dat de kwaliteit van het lokaal bestuur een permanent aandachtspunt dient te zijn en hebben – in overleg met de Limburgse gemeenten – het initiatief genomen om een tweede visitatieronde te stimuleren en faciliteren.

Deze tweede meting is bedoeld als een nieuwe, volledige meting van de bestuurskracht. De meting beperkt zich dus niet tot het vaststellen van datgene wat met de uitkomsten van de eerdere meting is gedaan, maar brengt de bestuurskracht naar de huidige situatie opnieuw in beeld.

De uitkomsten uit de voorgaande meting zijn wel meegenomen in de nieuwe meting. De aanpak is zodanig dat de uitkomsten van beide metingen vergelijkbaar zijn, al is de huidige meting voor Sittard-Geleen uitgebreider dan de eerdere Quick Scan.

Parallel aan de bestuurskrachtmeting heeft de Provincie Limburg een verdiepingsonderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van de gemeente. De visitatiecommissie heeft kennis genomen van de uitkomsten van dit onderzoek en heeft deze uitkomsten betrokken bij de beoordeling van de bestuurskracht.

2 De bestuurskrachtmonitor

De visitatie is uitgevoerd aan de hand van de bestuurskrachtmonitor, een instrument om systematisch en geobjectiveerd de bestuurskracht in beeld te brengen. De bestuurskrachtmonitor is in opdracht van de Provincie Limburg ontwikkeld door Van Naem & Partners, in samenspraak met de visitatiecommissie en de klankbordgroep *Vervolgmonitor bestuurskracht gemeenten*.

Voor de tweede meting hebben deze partijen het instrument verder ontwikkeld. Zo is de kwaliteitsmatrix aangepast (zie onder 3), is het normenkader aangescherpt (zie onder 4) en is het dualisme verwerkt in de aanpak (zie hieronder).

Bestuurskracht

Het begrip bestuurskracht is gedefinieerd als *de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, et cetera) haar opgaven realiseert*. Uitgangspunt is dus, dat de bestuurskracht steeds wordt beoordeeld in het licht van de eigen (regionale) opgaven en ambities van de gemeente. In de aanpak gaat aan het meten van de bestuurskracht het vaststellen van de opgaven vooraf.

Bij de beoordeling van de bestuurskracht wordt gekeken naar het functioneren van de gehele bestuurlijke organisatie. Daaronder wordt verstaan het samenspel van raad (inclusief de commissies), burgemeester, college en ambtelijke organisatie en de interactie met maatschappelijke en bestuurlijke partners. Tijdens de voorgaande visitatieronde vond de dualisering van het gemeentebestuur plaats. Aan die verandering is destijds bij de bestuurskrachtonderzoeken beperkt aandacht gegeven, omdat een en ander nog volop in ontwikkeling was.

Bij de nieuwe meting zijn de duale verhoudingen uitgangspunt. Dit heeft zowel invloed op de rollen die de raad en het college hebben in het proces van de bestuurskrachtmeting, als op de normen die worden gehanteerd voor de beoordeling van hun functioneren.

Een geobjectiverde meting van de bestuurskracht vereist dat de beoordeling plaatsvindt aan de hand van een vooraf opgesteld normenkader. Het normenkader dat de visitatiecommissie hanteert, is opgenomen in bijlage 3.

Opgavenbepaling

Vertrekpunt voor het beoordelen van de bestuurskracht zijn de opgaven van de gemeente. Een deel van deze opgaven hangt samen met de individuele gemeente en haar eigen taken en ambities. Een ander deel speelt zich af op regionaal niveau. Deze regionale opgaven worden ontleend aan het rijksbeleid (bijvoorbeeld de reconstructie van het landelijk gebied), het provinciaal beleid (in het bijzonder het POL) en aan het beleid dat gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd. Daarbij wordt gekeken naar de bijdrage die van de individuele gemeente wordt gevraagd.

Bij de Quick Scan is indertijd een beperkte selectie gemaakt van gemeentelijke opgaven. Toen is alleen aandacht besteed aan de strategische opgaven en de opgaven die Sittard-Geleen met de regio verbonden.

In deze nieuwe bestuurskrachtmeting zijn deze opgaven geactualiseerd en uitgebreid met tactische en operationele lokale opgaven. Omdat de gemeente zelf haar opgaven bepaalt, wordt het profiel vastgesteld door het college na bespreking met de gemeenteraad.

Bestuurskrachtmeting

In de tweede fase van de bestuurskrachtmonitor beoordeelt de visitatiecommissie in hoeverre de gemeente bij de uitvoering van haar opgaven voldoet aan de normen en criteria voor bestuurskracht. Voor deze beoordeling heeft de visitatiecommissie informatie verzameld bij de gemeente en gesprekken gevoerd met maatschappelijke partners.

Aan de hand van een vragenlijst heeft de gemeente aangegeven op welke wijze zij bij de diverse opgaven voldoet aan de normen die de visitatiecommissie hanteert. Daarbij is onder meer gekeken of de gemeente voor de opgaven beleid heeft geformuleerd, welke personele en financiële consequenties daaraan zijn verbonden, of besluitvorming heeft plaatsgevonden, hoe er wordt samengewerkt met andere overheden of partijen, enzovoort. Vervolgens is de beantwoording doorgesproken met de onderzoekers, waarbij met name de onderbouwing kritisch is beoordeeld.

Daarnaast heeft de visitatiecommissie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke partners die betrokken zijn bij de voornaamste opgaven van de gemeente. De visitatiecommissie heeft hen aan de hand van concrete opgaven en voorbeelden gevraagd naar hun ervaringen met het gemeentelijk functioneren.

De gesprekken met het maatschappelijk middenveld zijn bedoeld ter toetsing van de eigen constatering van de visitatiecommissie en zijn geen zelfstandige basis voor constatering. In het bestuurskrachtprofiel zijn alleen opmerkingen van het maatschappelijk middenveld opgenomen die als rode draad uit meerdere gesprekken naar voren zijn gekomen. De verwoorde constatering zijn dus niet afkomstig van, noch te herleiden naar individuele gesprekspartners. Op basis van deze onderzoeksactiviteiten is de visitatiecommissie gekomen tot een oordeel over de gemeentelijke bestuurskracht. De bevindingen worden gerapporteerd aan de hand van de kwaliteitsmatrix (zie onder 3).

3 Kwaliteitsmatrix

De visitatiecommissie verricht haar analyse over de bestuurskracht aan de hand van de kwaliteitsmatrix. De kwaliteitsmatrix maakt onderscheid tussen verschillende rollen van de gemeentelijke overheid en niveaus van de taakuitoefening. Daarmee wordt het mogelijk om verschillende aspecten van de gemeentelijke bestuurskracht afzonderlijk te beoordelen. De matrix is in belangrijke mate ontleend aan het rapport 'Gemeenten in ontwikkeling' van Toonen e.a.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie niveaus van taakuitoefening (strategisch, tactisch en operationeel) en drie gemeentelijke rollen (bestuur van de lokale gemeenschap, dienstverlener en participant in het openbaar bestuur). In de voorgaande bestuurskrachtmonitor werd een vierde rol (interne organisatie) onderscheiden. Deze rol wordt niet meer afzonderlijk behandeld. Ook dit wordt verderop toegelicht.

De combinatie van de niveaus en rollen levert een matrix op met negen velden:

		Rollen gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus taakuitoefening	Strategisch	1.1 Strategisch bestuur		1.3 Strategische participant
	Tactisch	2.1 Tactisch bestuur	2.2 Tactische dienstverlener	2.3 Tactische participant
	Operationeel		3.2 Operationele dienstverlener	3.3 Operationele participant

Drie rollen: bestuur, dienstverlener en participant

De drie gemeentelijke rollen zijn als volgt gedefinieerd:

- 1 Voor de gemeente als *bestuur* staat het democratisch functioneren, in de zin van de verbinding tussen lokaal bestuur en lokale samenleving, centraal. De betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en burgers en de toegankelijkheid en transparantie van het bestuur zijn belangrijke aandachtspunten.
- 2 De gemeente als *dienstverlener* is aanbieder en producent van publieke goederen en diensten. Daarbij gaat het niet alleen om zaken als de uitgifte van paspoorten of vergunningverlening, maar ook om het produceren en uitvoeren van beleid. Beoordeeld wordt of de verschillende diensten tijdig, efficiënt en met voldoende kwaliteit worden geleverd. Hierbij worden vooral het beleidsproces en de bedrijfsvoering beoordeeld.
- 3 Bij de derde rol, de gemeente als *participant in het openbaar bestuur*, gaat het om het effectief functioneren in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Beoordeeld wordt of de gemeente voldoende steun van andere overheden weet te verwerven voor het realiseren van haar eigen opgaven, en een adequate bijdrage levert aan het realiseren van bovenlokale opgaven.

Bij de voorgaande bestuurskrachtmeting werd bij gemeenten die een volledige bestuurskrachtmeting ondergingen nog een vierde rol onderscheiden: de gemeente als interne organisatie. In deze rapportage wordt die rol niet meer afzonderlijk belicht. Daarvoor is gekozen om de omvang van de monitor enigszins te beperken.

De vierde rol betrof het functioneren van de gemeente in haar ondersteunende functies (in het bijzonder: personeel, organisatie en financiën). Deze rol is intern gericht en als zodanig ondersteunend aan de externe rollen. Een afzonderlijke beoordeling van de interne organisatie blijft dus achterwege in deze bestuurskrachtmeting. In plaats daarvan komt de kwaliteit van de interne organisatie explicietier tot uitdrukking in de andere rollen. Voor gemeenten bij wie in de vorige meting knelpunten in deze vierde rol zijn geconstateerd, wordt gekeken op welke wijze de gemeente deze heeft opgepakt.

Drie niveaus van taakuitoefening: strategisch, tactisch en operationeel

Op de drie niveaus van de taakuitoefening zijn verschillende aspecten van bestuurskracht van belang:

- Op *strategisch niveau* beoordeelt de visitatiecommissie of de gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. Een dergelijke visie wordt van elke gemeente gevraagd. De strategische visie dient in elk geval gericht te zijn op opgaven tot het *ontwikkelen van nieuwe* of het *vernieuwen van bestaande* kwaliteiten die het karakter van de gemeente bepalen. De visitatiecommissie beoordeelt zowel de inhoud van de visie, als de wijze waarop deze tot stand komt.

Dat van elke gemeente een integrale langetermijnvisie wordt gevraagd, is een wijziging ten opzicht van de voorgaande monitor. Ook het feit dat de visie niet alleen gericht hoeft te zijn op het *ontwikkelen van nieuwe* kwaliteiten, maar ook op het *vernieuwen van bestaande* kwaliteiten is een toevoeging ten opzichte van de voorgaande meting.

Een ander verschil ten opzichte van de voorgaande meting is, dat de opgaven op het terrein van rampenbestrijding, hulpverlening, vergunningverlening en handhaving niet meer per definitie als opgaven op strategisch niveau worden aangemerkt. Dat gebeurt alleen als die opgaven van invloed zijn op kwaliteiten die het karakter van de gemeente bepalen.

- Op *tactisch niveau* beoordeelt de visitatiecommissie de beleidsvorming en planvorming van de gemeente. Daarbij gaat het om de wijze waarop de gemeente haar strategische visie vertaalt naar beleidsplannen en projecten. Ook wordt gekeken naar de beleids- en planvorming voor opgaven die geen onderdeel vormen van de strategische visie. De visitatiecommissie beoordeelt de voortgang en kwaliteit van de beleids- en planvorming.

Een belangrijke vraag daarbij is of de gemeentelijke middelen toereikend zijn voor het realiseren van de opgave en of daarbij realistische prioriteiten worden gesteld.

- Op *operationeel niveau* beoordeelt de visitatiecommissie hoe de gemeente haar uitvoerende taken oppakt. Daarbij gaat het om de uitvoering van het beleid en om de publieksgerichte dienstverlening. De visitatiecommissie gaat na op welke wijze de gemeente de kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en klantvriendelijkheid van haar operationele opgaven waarborgt. De monitoring van de beleidseffecten is, waar nodig, aanleiding voor het bijstellen van (strategisch en tactisch) beleid. Het operationeel niveau krijgt in de visitatieronde meer aandacht dan in de voorgaande ronde het geval is geweest.

Twee blanco velden

In de kwaliteitsmatrix zijn twee velden blanco gelaten: dienstverlener op strategisch niveau (1.2) en bestuur op operationeel niveau (3.1).

Op veld 1.2 werd in de voorgaande bestuurskrachtmeting beoordeeld of de gemeente (kwalitatief en kwantitatief) voldoende capaciteit heeft voor het ondersteunen van strategische processen. De visitatiecommissie kiest nu echter een benadering waarin ondersteunende processen op tactisch niveau worden beoordeeld.

De strategische processen van een gemeente zijn altijd extern gericht en worden daarom behandeld op veld 1.1 (relatie tot inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners) en 1.3 (relatie tot andere overheden).

Voor het bestuur op operationeel niveau zijn naar de mening van de visitatiecommissie niet of nauwelijks opgaven te formuleren. Het bestuurlijk functioneren is vooral relevant voor de bestuurlijke processen op strategisch en tactisch niveau. Op operationeel niveau is dit niet of veel minder aan de orde. Hoewel een actieve betrokkenheid van bestuurders bij uitvoerende zaken soms kan bijdragen aan de democratische legitimering, is deze rol te beperkt om die afzonderlijk te kunnen behandelen. De bestuurlijke burgergerichtheid op operationeel niveau wordt tot veld 3.2 gerekend. Veld 3.1 was ook in de voorgaande bestuurskrachtmeting blanco.

Afzonderlijke beoordeling op de velden van de kwaliteitsmatrix

De opgaven, zoals die in het opgavenprofiel zijn vastgesteld, worden geplaatst op de velden van de kwaliteitsmatrix. De plaats in de matrix is afhankelijk van de aard en het belang van de opgave. Soortgelijke opgaven kunnen daarom bij twee gemeenten op verschillende wijze in de kwaliteitsmatrix worden geplaatst. Het is mogelijk dat een opgave bij een gemeente op meerdere velden wordt geplaatst. Dit betekent dat bij die opgave meerdere aspecten van de bestuurskracht worden beoordeeld.

Zo zal een opgave op strategisch niveau in de regel uitwerking vragen op tactisch en operationeel niveau en dus op alle niveaus terugkomen. In bijlage 4 heeft de visitatiecommissie aangegeven welke opgaven zij van strategisch, tactisch of operationeel niveau acht.

De aldus gerubriceerde opgaven worden getoetst aan de normen die voor de desbetreffende velden gelden. In bijlage 3 is per veld aangegeven om welke normen het gaat.

De visitatiecommissie beschrijft per veld in hoeverre de gemeente voor desbetreffende opgaven voldoet aan de normen die bij het veld horen. Uiteindelijk resulteert dat in een conclusie over de bestuurskracht voor dat veld.

4 Normen en criteria

Ten opzichte van de voorgaande bestuurskrachtmeting zijn de normen en criteria grotendeels ongewijzigd gebleven. Op een paar punten is het normenkader veranderd.

- Op strategisch niveau is (zoals hiervoor vermeld) toegevoegd dat van elke gemeente een integrale langetermijnvisie wordt gevraagd. Daarnaast is de definitie van strategische opgaven aangescherpt: ook het vernieuwen van bestaande kwaliteiten kan strategisch zijn.
- In de rol van participant is de formulering van de normen aangescherpt. Meer dan voorheen is er aandacht voor voortgang, realisatie en slagvaardigheid. Ook is nadrukkelijker verwoord dat de gemeente samenwerking zoekt als haar eigen mogelijkheden ontoereikend zijn.
- In de rol van bestuur zorgt de dualisering van het gemeentebestuur voor een andere formulering van de normen voor democratische legitimering.
- Voor alle rollen en niveaus geldt dat er nadrukkelijker aandacht is voor de uitvoerbaarheid van kaders (in het bijzonder van de integrale lange termijnvisie), resultaten en het kunnen bereiken daarvan.

Het uitgebreide normenkader is in overleg met een klankbordgroep vastgesteld. Deze klankbordgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vereniging Limburgse Gemeenten, de provincie Limburg en de visitatiecommissie.

5 Beoordeling van de bestuurskracht

De visitatiecommissie beoordeelt per veld in hoeverre de gemeente bij de invulling van haar opgaven voldoet aan het normenkader. Voor elk veld wordt een conclusie geformuleerd. Daarbij maakt de visitatiecommissie gebruik van de volgende kwalificaties:

Mate waarin aan de normen wordt voldaan	Toelichting op de kwalificatie
Goed	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven aan de normen.
Voldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven grotendeels aan de normen.
Onvoldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven voor een belangrijk deel niet aan de normen.
Slecht	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven niet aan de normen van het veld.

De bovenstaande tabel bevat een toelichting bij de kwalificaties. Deze toelichting is richtinggevend. Bij het toekennen van de uiteindelijke kwalificatie laat de visitatiecommissie verschillende aspecten meewegen; in het bijzonder het belang van de betrokken opgaven, het feit of eventuele tekortkomingen incidenteel of structureel zijn, de wijze waarop de gemeente met eventuele knelpunten weet om te gaan en de mate waarin het functioneren vernieuwend is.

De kwalificaties verschillen enigszins van de kwalificaties die bij de voorgaande ronde van bestuurskrachtmetingen zijn toegepast:

- De huidige kwalificatie 'goed' komt overeen met de kwalificatie 'in ruime mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'voldoende' komt overeen met de kwalificatie 'in voldoende mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'onvoldoende' komt overeen met de kwalificaties 'matig' en 'in onvoldoende mate' uit de voorgaande meting.
- De huidige kwalificatie 'slecht' komt overeen met de kwalificatie 'niet'² uit de voorgaande meting.

De visitatiecommissie hanteert in de huidige meting dus vier in plaats van vijf kwalificaties. Daarvoor is gekozen omdat de kwalificatie 'matig' te weinig onderscheidend was en voor meerdere uitleg vatbaar.

Het kan zijn dat de gemeente ten tijde van deze meting werkt aan het verbeteren van de bestuurskracht. Bijvoorbeeld door middel van een reorganisatie, een herijking van beleid of het zoeken naar additionele middelen. Dergelijke initiatieven worden bij de beoordeling betrokken voor zover de resultaten zichtbaar of concreet te verwachten zijn.

Het oordeel van de visitatiecommissie betreft de bestuurskracht op dit moment. Aan de beoordeling ligt een onderzoek ten grondslag dat zich uitstrekt over het functioneren van de gemeente in de afgelopen jaren, globaal vanaf de vorige bestuurskrachtmeting tot nu toe. De visitatiecommissie heeft zich daarbij een beeld gevormd van een aantal structurele aspecten van het gemeentelijk functioneren, zoals de werking van de beleidscyclus, de relatie met maatschappelijke partners en de financiële positie van de gemeente. Ook zijn de ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeente afkomen, waar mogelijk, in de beoordeling betrokken. In dat opzicht heeft de beoordeling meer geldingskracht dan alleen voor dit moment.

² De kwalificatie 'niet' uit de bestuurskrachtmeting in 2003 mag niet worden verward met de eventuele constatering uit diezelfde meting dat 'de bestuurskracht niet is beoordeeld, omdat er geen opgaven zijn geïdentificeerd op het betreffende veld'. In het laatste geval is namelijk geen uitspraak gedaan over de bestuurskracht.

Bijlage 2 Beoordeling bestuurskracht per veld

Inleiding

In deze bijlage wordt per veld van de kwaliteitsmatrix een meer gedetailleerde beoordeling gegeven van de gemeentelijke bestuurskracht. Daarbij wordt het volgende stramien gevolgd:

- Bij elk veld wordt een korte uitleg gegeven van de eisen die de visitatiecommissie op dat veld aan de gemeente stelt. Een compleet overzicht van het normenkader is opgenomen in bijlage 3.
- Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van de belangrijkste gemeentelijke opgaven op het veld³.
- Daarna volgt de analyse, waarin beschreven wordt in hoeverre de gemeente bij de invulling van haar opgaven voldoet aan de gestelde normen.
- Ten slotte formuleert de visitatiecommissie haar conclusie over de bestuurskracht op het veld aan de hand van de in de monitor gehanteerde kwalificaties.

De analyse is op de meeste velden opgebouwd aan de hand van de normen en criteria voor bestuurskracht die voor dat veld gelden. Op de velden waar weinig opgaven zijn ondergebracht, is de analyse ingedeeld aan de hand van de opgaven.

Niet altijd zijn alle opgaven in de analyses en conclusies verwoord. Waar over meerdere opgaven dezelfde constatering wordt gedaan, wordt uit oogpunt van doelmatigheid steeds een paar opgaven als voorbeeld opgenomen.

³ Dit neemt niet weg dat op alle velden alle daar ondergebrachte opgaven zijn geanalyseerd. In bijlage 4 is een totaaloverzicht opgenomen van de opgaven op de velden.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 1.1 Bestuur op strategisch niveau

Op dit veld gaat het om de gemeentelijke doelbepaling voor de lange termijn. Van de gemeente wordt een integrale visie op toekomstige ontwikkelingen gevraagd. Deze visie dient een financiële vertaling te krijgen.

In het bijzonder wordt gekeken naar de opgaven die op lange termijn wezenlijke veranderingen of aanvullingen van het karakter van de gemeente en haar grondgebied met zich meebrengen. Het bestuur geeft op dit veld richting aan ontwikkelingen in de samenleving en aan zijn eigen positie daarin.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld de volgende opgaven:

- Versterken economische structuur
- Vernieuwen (top)sportbeleid
- Doorwerken demografische ontwikkeling in stedelijke herstructurering
- Vergroten stedelijke concurrentiekracht.

De huidige strategische opgaven komen deels overeen met de strategische opgaven zoals die bij de quick scan in 2003 zijn geïdentificeerd. De vroegere opgave 'Transformatie van de economische structuur' is opgenomen in de huidige opgave 'Versterken economische structuur'. De huidige opgave 'Vergroten stedelijke concurrentiekracht' overlapt met de vroegere opgave 'Versterken van de stedelijke en regionale functies, waaronder versterking van het landschap'. De opgaven met betrekking tot het topsportbeleid en de doorwerking van de demografische ontwikkeling zijn nieuw ten opzichte van de vorige bestuurskrachtmeting.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van de opgaven op dit veld, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Doelbepaling op lange termijn

De gemeente Sittard-Geleen heeft haar visie voor de lange termijn vastgelegd in de 'Stadsvisie Sittard-Geleen 2016' (hierna: Stadsvisie). Deze visie is in juni 2007 vastgesteld door de gemeenteraad, als actualisatie van de in 2002 vastgestelde (en in de Quick Scan Bestuurskracht beoordeelde) 'Stadsvisie Sittard-Geleen 2012'. Deze actualisatie werd mede ingegeven door het rapport 'Tijd voor keuzes'. Aanleiding was een onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente, waaruit bleek dat de gemeente keuzes moest maken.

Het rapport 'Tijd voor keuzes' wijst op de noodzaak van wijziging van het (begrotings)beleid teneinde een situatie van structureel tekort te voorkomen. In de aanbevelingen gaat het om het maken van keuzes. Voorbeelden van te maken keuzes zijn: 'Stop met het stapelen van beleid, regel de eindigheid van beleid, bundel en concentreer stedelijke voorzieningen, bekostig nieuw beleid door oud beleid af te schaffen, zorg voor adequate instandhouding van je kapitaalgoederen'.

Daarnaast heeft de gemeente in de actualisatie een aantal ontwikkelingen meegenomen, waaronder de bevolkingskrimp.

In 2003 constateerde de visitatiecommissie ten aanzien van de Stadsvisie 2012 dat:

- een integrale strategische visie voor strategische opgaven door de raad was vastgesteld
- werd gewerkt met een aantal klankbordgroepen, maar geen raadpleging onder alle burgers
- totstandkoming van visie waardering kreeg van het maatschappelijk middenveld
- in 2003 de raad inhoudelijke, tijdsgebonden en financiële kaders vaststelde voor de uitvoering van de stadsvisie.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De visitatiecommissie constateert dat Sittard-Geleen in de Stadsvisie 2016 geen ingrijpende wijzigingen aanbrengt ten opzichte van de versie uit 2002. Ook de missie is nagenoeg ongewijzigd gehandhaafd (overigens is het jaartal 2012 niet vervangen door 2016).

De visitatiecommissie plaatst vijf kanttekeningen bij de huidige Stadsvisie.

- In de Stadsvisie wordt een aantal strategische doelstellingen beschreven en uitgewerkt naar subdoelstellingen en actiepunten. De visitatiecommissie constateert daarbij dat keuzes, prioriteiten of een onderlinge weging van doelstellingen niet uit de documenten blijkt. Alle (sub)doelstellingen lijken (even) belangrijk.
- De gemeente evalueert tot nu toe niet regelmatig of zij op koers ligt bij het uitvoeren van haar Stadsvisie. Een dergelijke evaluatie is ook nog niet voorzien.
- De Stadsvisie is niet doorvertaald in een planning. Eveneens mist een overzicht van de voor de realisatie benodigde (financiële, personele of andere) middelen. Sittard-Geleen geeft aan dat de financiële doorvertaling heeft plaatsgevonden in de Voorjaarsnota 2007. De visitatiecommissie kan die vertaling echter niet goed volgen. Er is weliswaar aangegeven hoeveel ruimte er is voor nieuw beleid, maar niet hoe die ruimte wordt ingezet voor de doelstellingen uit de Stadsvisie. De Voorjaarsnota is bovendien opgebouwd aan de hand van vijf ontwikkelingslijnen die uit de Stadsvisie zouden voortkomen, maar deze lijnen zijn niet terug te vinden in de Stadsvisie. In de begroting 2009 komt deze ontwikkeling ook aan de orde. Daarin wordt wel een opsomming gegeven van activiteiten die voortkomen uit de prioritaire beleidsthema's, vernieuwingsopdrachten en hoofdogaven. Die activiteiten zijn beleidsmatig nog in ontwikkeling. Voor realisatie is 10 miljoen extra ruimte gereserveerd.
- Een verdere vertaling van de Stadsvisie in de programmabegrotingen heeft niet plaatsgevonden. In de begroting 2008 is alleen een beperkt aantal doelstellingen uit de Stadsvisie opgenomen als beleidsuitgangspunt voor een aantal programma's. Deze begroting gaat uit van zestien thema's en negen vernieuwingsopdrachten, zonder dat daarbij een relatie wordt gelegd met de drie hoofddoelstellingen uit de Stadsvisie. Wij stellen vast dat de diverse speerpunten, opdrachten, hoofdogaven en thema's in een hoofdstuk van de begroting 2009 – het beleidsmatig kader – zijn samengebracht. De begroting schetst een chronologisch verloop van prioriteiten en doelstellingen. Samenvattend wordt gesteld dat vier hoofdogaven voor de stad cruciaal zijn; versterking innovatieve bedrijvigheid, (top)sport, herstructurering en beheer. Echter, de Stadsvisie is daarin 'slechts' een van de bronnen en relaties met de Stadsvisie zijn beperkt herkenbaar.
- Bij het actualiseren van de Stadsvisie heeft de gemeente in drie rondes van stadsgesprekken een aantal partners uit het maatschappelijk middenveld geraadpleegd. Na de vaststelling heeft de gemeente echter niet meer expliciet over de visie gecommuniceerd omdat deze "niet echt ingrijpend was bijgesteld ten opzichte van de versie uit 2002". De visitatiecommissie constateert dat dit tegenstrijdig is met het voornemen dat de gemeente in de Quick Scan in 2003 uitte om de ontwikkelingen rondom de stadsvisie nadrukkelijker onder de aandacht van de bevolking te brengen.

Een aantal partners uit het maatschappelijk middenveld geeft aan dat de gemeente teveel ambities heeft en dat de prioritering zwak is.

Constateringen ten aanzien van de strategische opgaven

Sittard-Geleen heeft voor haar strategische *economische opgave* geen apart visiedocument opgesteld. Het beleidskader is (onder andere uit efficiëntieoverwegingen) opgenomen in de programmabegroting, onder het programma 'Werk en economie'. Daaraan ten grondslag liggen eerdere visies en studies. En de gemeente heeft – al dan niet in samenwerking opgestelde - gedetailleerder uitwerkingen op deelterreinen, of sluit zich aan bij uitwerkingen van derden.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

In de begroting 2009 is de inhoudelijke beschrijving uitgebreid ten opzichte van de begroting 2008. Op een aantal deel terreinen zijn accenten aangegeven. Er is nog steeds sprake van een veelheid aan doelstellingen en indicatoren. Dat betekent dat in de opeenvolgende begrotingen de inhoudelijke weergave van de opgave verschillen vertoont.

De visitatiecommissie constateert dat een programmabegroting niet geschikt is om voor een lange termijn een visie op belangrijke onderwerpen vast te leggen. Ieder jaar moeten immers opnieuw de prioriteiten tussen de verschillende programma's worden verdeeld en de kans is groot dat dan niet de inhoud, maar de financiële ruimte leidend is bij de uitvoering van het programma.

Inhoudelijk constateert de visitatiecommissie dat de programmabeschrijving veel doelstellingen en voornemens bevat. Het is niet altijd duidelijk hoe deze doelstellingen met elkaar samenhangen, wat het verband is met de bijbehorende (al dan niet concreet geformuleerde) prestatie-indicatoren en wat prioriteit heeft. Uit de begroting 2009 is niet af te leiden waarom juist die accenten zijn geplaatst, wat de subdoelstellingen verbindt en waarom de opgenomen outputdoelstellingen zijn gekozen. Verder is in de financiële uitwerking geen link gelegd tussen de activiteiten en de kosten; er worden alleen totaalbedragen en bedragen per product genoemd.

Voor de *topsportopgave* heeft de gemeente in 2008 een Visienota sport en bewegen vastgesteld. Het onderwerp is niet opgenomen in de Stadsvisie. Het komt als (top)sport' en 'sportvernieuwing' terug in het beleidsmatig kader van de programmabegroting 2009. Een uitwerking heeft plaatsgevonden in de sportnota. De gemeente geeft aan dat de financiële consequenties van de sportnota zijn verwerkt in de begroting 2009. Tegelijk meldt de begroting dat voor de sportzone het onderzoek nog loopt en dat over sportvernieuwing het debat nog niet voldoende gevorderd is om van een uitgewerkte koers te kunnen spreken.

Het kader voor de opgave *Vergroten stedelijke concurrentiekracht* is vastgelegd in de programmabegroting 2008. De visitatiecommissie stelt vast dat het doel van deze opgave vaag is. De gemeente streeft naar het "niveau van Heerlen en Roermond, uitgedrukt in aantal bezoekers van buiten de gemeente". Er is geen concreet aantal of percentage aangegeven, noch is duidelijk waaraan het bedoelde niveau wordt afgemeten. Er is wel een aantal concrete activiteiten benoemd, waarvan een deel al in uitvoering is (bijvoorbeeld het project Zitterd Revisited). In de begroting 2009 komt de opgave onder deze benaming niet terug. Wel zijn activiteiten te herkennen, verspreid over verschillende vernieuwingsopdrachten.

Ook voor het *Doorwerken van de demografische ontwikkeling in stedelijke herstructurering* is het kader voor Sittard-Geleen opgenomen in de programmabegroting. Een belangrijke uitwerking daarvan betreft de herijking van het woningbouwprogramma. Dit vindt met name regionaal plaats (zie veld 1.3). In de Woonmilieuvisie Westelijke Mijnstreek wordt een eerste aanzet gegeven. De ontwikkelingen en regionale situatie zijn geanalyseerd en er zijn streefbeelden opgesteld. Per woonmilieu is aangegeven welke gebieden (op wijk en stadsdeelniveau) daartoe (moeten gaan) behoren en wat doelstellingen zijn. Ook zijn 'hot spots' benoemd, deze leveren een wezenlijke bijdrage aan het realiseren van het beoogde woonmilieu. De uitwerking zal de komende jaren moeten blijken. (In het samenwerkingsverband wordt de organisatie van het vervolg bekostigd uit de regionale BWS-reserve),

Voor de laatste twee opgaven verwacht de gemeente financiële tekorten. Zij heeft echter nog niet uitgewerkt hoe zij hiermee omgaat.

Uit de begroting 2009 kan worden opgemaakt dat er resultaten worden behaald. De eerdere zestien beleidsthema's zijn alle in uitvoering gebracht. Vijf van de negen vernieuwingsopdrachten zijn afgerond. Dat wil niet zeggen dat er altijd concrete resultaten zijn, de opdrachten werden verstrekt met als doel debat te voeren en een koers te bepalen. Wat betreft participatie en werkgelegenheid zijn prioriteiten benoemd, meerdere (regionale) initiatieven zijn genomen, waaronder het mobiliteitscentrum. Ten aanzien van complementaire stedelijke functies is de 'branding Zuid Limburg' in gang gezet, initiatieven in de gemeente zijn gericht op de Research & Business campus, innovatieplatform Orbis en het Centrum voor Topsport. Voor de thematisering van stadscentra zijn het centrumplan Geleen, Orbis Medical Park gerealiseerd en is Zitterd Revisited gestart.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Conclusie

De Stadsvisie is weliswaar net als de vorige versie democratisch gelegitimeerd en interactief opgesteld, maar de visie is niet bruikbaar als integraal afwegingskader voor beleid en prioriteiten. Er worden in de Stadsvisie namelijk geen keuzes gemaakt, er vindt geen doorvertaling plaats in consequenties voor de inzet van middelen en de gemeente evalueert niet of zij op koers ligt met de uitvoering van de visie. Doordat de visie niet helder is verwerkt in de Voorjaarsnota 2007 en de Programmabegroting 2008, is bovendien de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen niet helder zichtbaar.

De strategische opgaven zijn niet (of niet stevig) verankerd in de Stadsvisie. Voor twee van de vier strategische opgaven is een visie opgesteld, voor de overige twee geldt de begroting als visie voor de opgave. De opgaven zijn niet (inzichtelijk) doorvertaald in consequenties voor de inzet van middelen.

Verdere uitwerking van de opgave met betrekking tot culturele voorzieningen wordt voorzien in het voorjaar van 2009.

Als visie op de economische opgave geldt het begrotingsprogramma, met een aantal onderliggende visies. Een begroting biedt in principe slechts borging voor een jaar. Onder andere daardoor is een eenduidige beschrijving van de opgave niet geborgd. Daarmee mist de visitatiecommissie een visiedocument, dat voor de lange termijn de koers consistent vastlegt

Dat geldt ook voor de borging van de stadsvisie. De speerpunten, thema's, opdrachten en strategische opgaven zoals die in de begrotingen worden verwoord, komen voort uit meerdere documenten. Ook voor de visie geldt de begroting als doorvertaling. Inhoudelijk en financieel schiet dat tekort. Een visie vraagt ook voor de langere termijn specifiek aandacht om op basis van de visie daadwerkelijk resultaten te bereiken.

In algemene zin is de benodigde consistentie niet goed terug te zien in de manier waarop de gemeente haar uitgangspunten op dit moment heeft vastgelegd. Ook blijkt uit de documenten niet altijd op welke wijze de gemeente afwegingen maakt en prioriteiten stelt.

De bovenstaande drie punten moeten op dit veld nadrukkelijk als versterkingspunten voor de gemeente worden gezien om haar ambities realiseerbaar in beeld te brengen.

De begroting 2009 laat een lichte verbetering zien als het gaat om het in beeld brengen van de ambities. In het beleidsmatig kader worden de speerpunten, thema, etc. uit de diverse bronnen gebundeld. Het inzicht in de samenhang is daarmee nog niet inzichtelijk, het overzicht echter wel. De belangrijke opdrachten en thema's worden beschreven, de voortgang is aangegeven. Er worden resultaten behaald, en waar dat nog niet aan de orde is worden (extra) middelen gereserveerd. Op basis van de normen voor bestuurskrachtig opereren concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Sittard-Geleen haar rol als bestuur op strategisch niveau *onvoldoende* vervult.

Wij onderkennen daarbij dat de gemeente sinds 'de schaa sprong' belangrijke ambities heeft geformuleerd op regionale en lokale vraagstukken. Dat is gepaard gegaan met een stevige opgave ten aanzien van het maken van inhoudelijke en financiële keuzes. De versterkingspunten onderstrepen het belang van het maken keuzes en vervolgens het bestendig vastleggen van de gekozen ambities.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 1.3 Participant op strategisch niveau

Op dit veld staat de bestuurskracht centraal die de gemeente realiseert binnen bestuurlijke netwerken. Hierbij gaat het om strategische samenwerking (in welke vorm en intensiteit dan ook) met regiogemeenten, provincie, waterschappen en dergelijke.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld de volgende opgaven:

- Versterken economische structuur
- Opstellen en vaststellen Nationaal Stedelijk Netwerkagenda Zuid-Limburg

De eerste opgave is ook aan de orde geweest in de Quick Scan in 2003. De tweede opgave is nieuw. De opgaven hangen met elkaar samen; het versterken van de economische structuur is een belangrijke doelstelling in zowel de Westelijke Mijnstreek als het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg. Daarom gaat de analyse op dit veld in op beide samenwerkingsverbanden.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van de opgaven, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Visie op bovenlokale opgaven

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen geen kader heeft vastgelegd voor de afweging om al dan niet samen te werken met andere overheden, of voor de vorm waarin dat gebeurt. In de Voorjaarsnota 2007 heeft de gemeente een aantal algemene uitgangspunten vastgelegd, onder andere over de complementariteit van de steden in Zuid-Limburg.

De gemeente geeft dat zij steeds kiest voor samenwerking op basis van de inhoud en de problematiek van een vraagstuk. Voor stedelijke vraagstukken kiest zij bijvoorbeeld aansluiting bij Heerlen en Maastricht (Tripool). Verder is bijvoorbeeld de aansluiting met de Westelijke Mijnstreek niet ingegeven door overwegingen van efficiëntie, maar door praktische redenen (onder andere tijdig verhelderen van gemeenschappelijke belangen om later 'burenruzie' te voorkomen). Samenwerking biedt daarnaast bijvoorbeeld ook een groter draagvlak in onderhandelingen met provincie en rijk.

De visitatiecommissie constateert dat een visie (of kader) voor samenwerking bijdraagt aan het transparant maken van de resultaten die de gemeente met samenwerking beoogt, al dan niet in de Westelijke Mijnstreek. Op basis daarvan kan de gemeente beoordelen of de samenwerking zinvol en succesvol is, mede afgezet tegen de inspanningen die voor samenwerking nodig zijn.

Samenwerking in de Westelijke Mijnstreek

De gemeenten Beek, Sittard-Geleen, Schinnen en Stein werken samen in de Regio Westelijke Mijnstreek. Onder de naam Westelijke Mijnstreek werd al eerder samengewerkt in een Gemeenschappelijke Regeling. De gemeenten hebben ervoor gekozen deze vorm van samenwerken te beëindigen op basis van ervaringen en een evaluatie. Conclusies daarvan waren onder andere dat er geen gezamenlijke strategie en dus verschillende verwachtingen bestonden en dat er een tekort was aan commitment, onderling vertrouwen en ambtelijke capaciteit. Vervolgens gaven zij aan de samenwerking anders te willen organiseren; uitvoeringsgericht en beter verankerd in de eigen organisaties.

Het nut, de noodzaak en de uitgangspunten van samenwerking zijn vastgelegd in een 'Samenwerkingsovereenkomst Westelijke Mijnstreek' en het 'Regionaal Ontwikkelingsprogramma 2007-2013'. Als samenwerkingsgebieden zijn onderscheiden: Economie en Toerisme, Bereikbaarheid en Mobiliteit, Natuur en Landschap, en Sociale vitale leefgemeenschappen.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De visitatiecommissie stelt op basis van de opzet en uitwerking van het samenwerkingsverband vast dat de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek hun samenwerking vooralsnog niet strategisch invullen.

- De samenwerking in de Westelijke Mijnstreek kent vooral praktische overwegingen, zoals het kunnen verkrijgen van toegang tot fondsen, samen sterker staan, delen van lasten en betere toegang tot kennis. De gemeenten hebben hiervoor bewust gekozen.
- De overeenkomst en het ontwikkelingsprogramma geven niet inhoudelijk aan waarom de gemeenten samenwerken. Het bevat geen overkoepelende missie en visie op de toekomst (of de huidige status) van de regio. Het ontbreekt de gemeenten echter aan een probleemstelling en een visie op de gewenste identiteit van de regio, aan de hand waarvan leidende keuzes voor de regio kunnen worden gemaakt.
- De visies en ontwikkelingen zijn per deelterrein aangegeven. Door het ontbreken van een relatie tussen de delen kan het document niet worden gebruikt als integraal afwegingskader voor prioriteiten.
- De financiële consequenties van de visies zijn in beeld gebracht, maar de meerjarige bekostiging is niet sluitend. Er is bovendien niet uitgewerkt welke niet-financiële bijdrage van de gemeenten wordt verwacht, om de voornemens te kunnen realiseren.

Hierbij dient te worden vermeld, dat de regio momenteel in beweging is. In overleg met de provincie Limburg wordt door de vier gemeenten een Regiodialoog gevoerd, waarbij gezamenlijk tot een meer strategische visie op de regio moet worden gekomen. Daarnaast voeren de vier gemeenten momenteel overleg binnen het samenwerkingsverband over de wijze waarop het samenwerkingsverband krachtiger kan worden neergezet. In oktober 2008 hebben de gezamenlijke colleges het groeidocument '4 Handen Op Een Buik. Een krachtige regio Westelijke Mijnstreek' vastgesteld.

Beide overleggen verlopen min of meer parallel aan elkaar en hebben onder meer tot doel een betere aansluiting van de regio bij het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en diens Ontwikkelingsagenda te realiseren. Dit alles dient zich nog wel nadrukkelijk verder uit te kristalliseren.

De visitatiecommissie stelt vast dat het Regionaal Ontwikkelingsprogramma aandacht besteedt aan de wijze waarop ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus tot uiting komen. Er wordt gekeken naar de verbinding tussen de ambities en agenda's van de Euregio, Tripool, Kerngebied Zuid-Limburg, Regio Westelijke Mijnstreek en lokale agenda's.

De verdere uitwerking van de wijze van samenwerken binnen de Westelijke Mijnstreek wordt op het tactisch niveau behandeld (veld 2.3).

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

Sittard-Geleen heeft in de Westelijke Mijnstreek de rol van centrumgemeente. Passend bij deze centrumrol voert Sittard-Geleen de meeste taken uit. Verder vertegenwoordigt Sittard-Geleen de Westelijke Mijnstreek in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg. In het groeidocument '4 Handen Op Een Buik' wordt de centrumfunctie van Sittard-Geleen nog nadrukkelijker benoemd door de gezamenlijke colleges (zie verder ook veld 2.3).

Samenwerking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg

Sittard-Geleen ziet voor de majeure economische ontwikkelingen de grote steden in Zuid-Limburg en de Provincie Zuid-Limburg als partners. Dit krijgt vorm onder de noemer Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg (NSN ZL). Deze partners treden onder andere gezamenlijk op richting de rijksoverheid. In 2003 bevond deze samenwerking (onder de naam Tripool) zich nog in een beginstadium.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De partners hebben (om uitvoering te geven aan de Nota Ruimte) in 2008 gezamenlijk een Rijksontwikkelingsagenda opgesteld. Hierin hebben zij vastgelegd dat het NSN ZL een duurzame en hoogwaardige internationale kennis- en verblijfsregio wil zijn. De partijen hebben deze doelstelling verder uitgewerkt in twee streefbeelden, met daaronder ieder drie kernthema's. Vervolgens is een overzicht gegeven van projecten die passen binnen deze kernthema's. De visitatiecommissie stelt vast dat dit grotendeels (al lang) bestaande projecten zijn van de verschillende partners. De toetsingscriteria voor opname van projecten zijn ruim geformuleerd. In de Rijksontwikkelingsagenda wordt niet ingegaan op de consequenties van de doelstellingen of de projecten voor de inzet van de verschillende betrokkenen. Sittard-Geleen geeft aan dat concrete afspraken voor de agenda in het najaar van 2008 zullen worden gemaakt.

In het kader van de Rijksontwikkelingsagenda beschrijft Sittard-Geleen in haar raadsvoorstel beknopt de organisatie van het stedelijk netwerk. Voor de organisatiekosten hebben de gemeenten afspraken gemaakt over een bijdrage aan een werkbudget en lopende verplichtingen die overgaan van Tripool naar het NSN ZL. De inzet van formatie vindt in 2008 met gesloten beurzen plaats. Het programmabureau NSN gaat verantwoordelijkheid dragen voor onder andere monitoring, voortgangsrapportages en evaluatie.

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen bestuurlijk en ambtelijk actief betrokken is bij de samenwerking. De gemeente zorgt bovendien voor terugkoppeling van de activiteiten in de Regio Westelijke Mijnstreek. De gemeenteraad is onder andere betrokken via informatiebijeenkomsten en themasessies op de schaal van Zuid-Limburg. De raad houdt bovendien zijn bevoegdheid voor het vaststellen van (financiële) kaders.

Sittard-Geleen beschrijft haar ervaringen met de samenwerking in NSN verband als 'steeds beter', al moet de bestendigheid nog blijken. De gemeente constateert dat beleidsafstemming tot nu toe weerbarstig is geweest, bijvoorbeeld ten aanzien van marketing en acquisitie. Ook het maken van keuzes en het concretiseren van ambities, zijn onderwerpen die in de ogen van de gemeente aandacht blijven verdienen. Het is te vroeg om te beoordelen of de Rijksontwikkelingsagenda daarin daadwerkelijk verbetering brengt.

Overige samenwerkingsverbanden

In de Quick Scan van 2003 is beschreven dat Sittard-Geleen in gesprek was met haar buitenlandse buurgemeenten ter verkenning van gezamenlijke mogelijkheden. Sittard-Geleen vond deze contacten belangrijk, omdat bij ontwikkelingen aan de oostkant van de gemeente voordelen te behalen waren door samenwerking met het bestuur van het Duitse grondgebied.

De visitatiecommissie stelt vast dat gemeente Sittard-Geleen in deze tweede bestuurskrachtmeting geen opgaven heeft verwoord die te maken hebben met internationale samenwerkingsverbanden.

Conclusie

De visitatiecommissie concludeert dat de Sittard-Geleen geen uitgewerkt beeld heeft van wat zij met intergemeentelijke samenwerking (in het algemeen en met het NSN ZL en de Westelijke Mijnstreek in het bijzonder) wil bereiken.

De visitatiecommissie stelt op basis van de opzet en uitwerking van de samenwerking in de Regio Westelijke Mijnstreek vast, dat de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek hun samenwerking niet strategisch invullen. De samenwerking kent vooral praktische overwegingen. In de documenten waarop de samenwerking is gebaseerd, mist een uiteenzetting van de inhoudelijke vraagstukken waarvoor de regio staat en waarom de gemeenten samenwerken. Verder mist de visitatiecommissie een integraal afgewogen kader voor strategische keuzes en prioriteiten.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Hierbij dient te worden vermeld, dat de regio momenteel in beweging is. In overleg met de provincie Limburg wordt door de vier gemeenten een Regiodialoog gevoerd, waarbij gezamenlijk tot een meer strategische visie op de regio moet worden gekomen. Daarnaast voeren de vier gemeenten momenteel overleg binnen het samenwerkingsverband over de wijze waarop het samenwerkingsverband krachtiger kan worden neergezet. In oktober 2008 hebben de gezamenlijke colleges het groeidocument '4 Handen Op Een Buik. Een krachtige regio Westelijke Mijnstreek' vastgesteld.

Beide overleggen verlopen min of meer parallel aan elkaar en hebben onder meer tot doel een betere aansluiting van de regio bij het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg en diens Ontwikkelingsagenda te realiseren. Dit alles dient zich nog wel nadrukkelijk verder uit te kristalliseren.

Ten aanzien van de samenwerking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg stelt de visitatiecommissie vast dat de partijen stappen hebben gezet, maar dat verdere uitwerking nog nodig is. De Rijksontwikkelingsagenda gaat in op ambities en opgaven van de regio en in het document zijn zestien projecten opgenomen van diverse aard. De toetsingscriteria voor opname van projecten zijn ruim geformuleerd. Doorvertaling in concrete afspraken over projecten en uitvoering moet nog gebeuren. De huidige opzet en resultaten bieden onvoldoende houvast om een beoordeling op te baseren.

Alles overziend, stelt de visitatiecommissie vast dat de gemeente Sittard-Geleen *onvoldoende* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op strategisch niveau. Het ontbreken van een visie op samenwerking is hierbij doorslaggevend.

Momenteel zijn de vier gemeenten van de Westelijke Mijnstreek in overleg over de wijze waarop de bestaande samenwerking geïntensiveerd en versterkt kan worden op zowel strategisch als operationeel niveau. De intenties hiertoe zijn onlangs door de gezamenlijke colleges in een groeidocument uitgesproken. Hoe een en ander, samen met de Regiodialoog met de provincie, verder concreet vorm gaat krijgen, dient nu door de gemeenten gezamenlijk te worden uitgewerkt.

Zowel het onderscheid in programmalijnen als de eindigheid van het huidige regiofonds, als een nadrukkelijker rol van Sittard-Geleen als centrumgemeente zijn onderwerpen van gesprek in de overleggen die de vier gemeenten momenteel gezamenlijk en met de provincie voeren. De visitatiecommissie onderkent deze inspanningen, maar vindt het te vroeg om deze mee te laten wegen in de onderliggende beoordeling van de bestuurskracht.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 2.1 Bestuur op tactisch niveau

Op dit veld zijn de bestuurlijke en beleidsmatige processen aan de orde. Hierbij gaat het om het samenspel met de diverse spelers in de samenleving en het beleidsnetwerk (burgers, particulier initiatief, belangengroepen, doelgroepen). Verder staat centraal hoe de gemeente in haar bestuurlijke en beleidsmatige processen invulling geeft aan het beginsel van democratische legitimering.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld verschillende opgaven. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van een brede school, verbeteren van de profilering, het realiseren van een duurzame zorginfrastructuur, het toekomstbestendiger maken van buurtvoorzieningen en de invoering van de Wet ruimtelijke ordening. De meeste opgaven op dit veld hebben in het opgavenprofiel een gemiddeld gewicht gekregen. Een volledig overzicht van de opgaven op dit veld is opgenomen in bijlage 4.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van alle opgaven op dit veld, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Toegankelijkheid en responsiviteit

Sittard-Geleen zet verschillende instrumenten in voor de communicatie met inwoners en maatschappelijke partners. Voorbeelden daarvan zijn publicaties op de website, periodieke nieuwsbrieven en themabijeenkomsten.

De gemeente betreft maatschappelijke partners op verschillende manieren bij het voorbereiden of uitvoeren van beleid. Zo heeft de gemeente bij het opstellen van het beleid voor de Wet maatschappelijke ondersteuning de woningcorporaties, Partners in Welzijn en de Mondriaanstichting betrokken. Een ander voorbeeld is het opstellen van het Strategische huisvestingsplan onderwijs- en kindfuncties, waarbij de schoolbesturen medeopdrachtgever waren en de peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties participanten. Een derde voorbeeld is het reclame- en terrassenbeleid, dat is opgesteld in nauwe samenwerking met een klankbordgroep van ondernemers uit verschillende belangengroepen en vertegenwoordigers van bedrijventerreinen.

Verder overlegt de gemeente regelmatig met haar partners in verschillende geïnstitutionaliseerde overlegvormen. Er zijn bijvoorbeeld verschillende economische overleggen, onder andere voor chemie, zorg, retail en bedrijventerreinen.

Bij vraagstukken rondom leefbaarheid, buurtvoorzieningen en andere gebiedsgerichte onderwerpen kiest de gemeente een stadsdeelgerichte aanpak. Per stadsdeel betreft de gemeente organisaties van inwoners en maatschappelijke instellingen bij beleidsontwikkeling (stadsdeelplannen), uitvoering (stadsdeelprogramma's) en evaluatie (programmarekening).

Partners uit het maatschappelijk middenveld zijn overwegend positief over de toegankelijkheid van en het contact met de gemeente. Zij signaleren dat overleg wordt gevoerd waar dat nodig is en dat afspraken worden nagekomen. Veel partners zetten daarbij nog wel kanttekeningen. Zij vinden dat de gemeente haar beleidsnetwerk niet voldoende benut of dat de gemeente zich procedureel, traag en reactief opstelt.

Draagvlak

De visitatiecommissie signaleert dat er bij verschillende opgaven met een gemiddeld gewicht vraagstukken zijn rondom het draagvlak bij betrokken partners. Sittard-Geleen zet hierop actief in, onder andere door overleg met de betrokken partijen. De opgaven krijgen hierdoor wel een lange looptijd. Een voorbeeld hiervan is het uit 2005 daterende besluit om de 178 woonwagencentra over te dragen aan de woningcorporaties. Met drie van de vijf corporaties is nog geen overeenstemming bereikt, waardoor tot nu toe slechts 40 standplaatsen zijn overgedragen.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Een ander voorbeeld is het voornemen dat de gemeente medio 2007 heeft geuit om het bestaande stedelijke cultuuraanbod om te vormen naar een veelzijdig cultureel, kunstzinnig, museaal en muzikaal programma. Onlangs heeft de gemeente een persoon aangesteld die moet zorgen voor draagvlak bij betrokken organisaties, zoals museum Het Domein, het Regionaal Historisch Centrum, Jeugdtheater het Laagland en de Stadsschouwburg.

Democratische legitimering

De visitatiecommissie stelt vast dat portefeuillehouders intensief betrokken zijn bij de gemeentelijke opgaven. Voor grote projecten wordt steeds één portefeuillehouder aangewezen als 'trekker'. Portefeuillehouders zijn altijd betrokken in de overleggen met maatschappelijke partners. Raadsleden worden daarbij als toehoorder uitgenodigd.

De gemeenteraad wordt vroegtijdig in het beleidsproces betrokken. Onder andere over de versterking van de gemeentelijke dienstverlening, het sociaaleconomisch beleid, de retailstructuurvisie en het evenementenbeleid zijn themasessies georganiseerd, waarin de raad wordt gesondeerd of geïnformeerd. Behandeling en besluitvorming vinden plaats in reguliere commissie- en raadsvergaderingen.

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeenteraad zich bij zijn sturing niet altijd beperkt tot hoofdlijnen. De discussie over de retailstructuurvisie is hiervan een voorbeeld. Overigens lukt het de organisatie en het college ook niet altijd om de gemeenteraad in staat te stellen op hoofdlijnen te sturen. Een voorbeeld van dit laatste is het raadsbesluit dat nodig was voor een begrotingswijziging voor de reguliere vervanging van een tankautospuit.

Partners uit het maatschappelijk middenveld karakteriseren het politiek functioneren van Sittard-Geleen in termen van tegenstellingen, politisering en emoties. Zij signaleren dat politici zich richten op eigen belangen van de achterban, wat in hun ogen niet constructief werkt.

Conclusie

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen actief is in haar communicatie richting inwoners en maatschappelijke partners. Deze partners herkennen dit, maar een aantal van hen geeft aan dat de gemeente haar netwerk beter kan gebruiken en/of zich sneller en proactiever opstellen.

Er zijn bij verschillende opgaven vraagstukken rondom het draagvlak bij betrokken partners. De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen hierop actief inzet, maar dat de opgaven hierdoor een langdurig karakter kunnen krijgen.

Portefeuillehouders zijn intensief betrokken bij de opgaven op dit veld. De gemeenteraad wordt eveneens vroegtijdig betrokken om kaders te stellen. Het sturen op hoofdlijnen moet echter worden versterkt. Maatschappelijke partners onderschrijven dit laatste.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Sittard-Geleen *in voldoende mate* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op tactisch niveau. De voortgang van draagvlakvraagstukken en de sturing van de raad zijn hierbij wel belangrijke versterkingspunten.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 2.2 Dienstverlener op tactisch niveau

Op dit veld is de bestuurskracht van de beleidsvoorbereiding aan de orde. Van belang is dat deze op slagvaardige wijze plaatsvindt. De voortgang en kwaliteit van bestuurlijke en beleidsmatige processen zijn hierbij belangrijke aspecten, evenals het stellen van prioriteiten.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld verschillende opgaven, die grotendeels hetzelfde zijn als (of samenhangen met) opgaven op veld 2.1. Voorbeelden van opgaven op dit veld zijn het faciliteren van nieuwe marktinitiatieven, het verhogen van de samenhang in het beleid voor opgroeien en opvoeden, het handhaven van de fysieke omgeving en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Een volledig overzicht van de opgaven op dit veld is opgenomen in bijlage 4.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van alle opgaven op dit veld, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Beleidsvorming

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente beschikt over actuele beleidskaders voor haar opgaven. Daarbij valt op dat veel beleid in het afgelopen jaar is vastgesteld. Voorbeelden daarvan zijn het beleid voor jeugd, retail, armoede & participatie, de Wet maatschappelijke ondersteuning, sport en veiligheid.

De visitatiecommissie stelt vast dat de beleidsdocumenten van Sittard-Geleen breed zijn opgezet. Beleidsplannen van zwaarwegende opgaven (zoals het jeugdbeleid en de Wmo) leggen verbanden met andere beleidsterreinen. De verticale integraliteit (de verbinding met 'hogere' documenten als de stadsvisie of de programmabegroting) is echter zwak uitgewerkt. In de meeste beleidsplannen en raadsvoorstellen is geen verwijzing opgenomen naar kaders en doelstellingen die de gemeente eerder heeft vastgelegd. Uitzondering hierop vormt de Wmo-nota, waarin doelstellingen uit de stadsvisie concreet zijn doorvertaald.

De visitatiecommissie constateert dat de gemeente de integraliteit van haar beleid en uitvoering in sommige gevallen in de organisatiestructuur heeft verankerd. Zo zijn er twee teams die de integrale handhaving voor hun rekening nemen en werkt een medewerker van Economische Zaken bij Sociale Zaken mee aan de aansturing van Wsw-bedrijf Vixia. Voor de meeste andere opgaven borgt Sittard-Geleen de integraliteit door een veelheid aan ambtelijke overlegvormen: het Centraal Managementteam, het Managementoverleg, het Domeinoverleg, het afdelingsoverleg, het afstemmingsoverleg tussen afdelingen en verschillende uitvoeringsoverleggen. In de ogen van de visitatiecommissie is dit een tijdrovende en voornamelijk repressieve manier om een brede aanpak te garanderen.

Partners uit het maatschappelijk middenveld bemerken dat er in de gemeentelijke organisatie sprake is van verkokering.

Financiële middelen

De financiële positie van de gemeente Sittard-Geleen is krap. Voor het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting is een forse ombuigingsoperatie nodig die oploopt tot 13 miljoen euro in 2011. De bezuinigingen moeten worden waargemaakt door nadere kaderstelling van de raad, aangescherpte beleidsprogramma's en een nauwlettende toedeling van middelen aan nieuwe beleidsmaatregelen.

De provincie Limburg constateert in de rapportage van haar financieel verdiepingsonderzoek⁴ dat het daadwerkelijk realiseren van de taakstellende bezuiniging het allergrootste risico is bij het beoordelen van het reëel sluitend zijn van de begroting 2008-2011. Omdat bovendien de begroting in 2008 en 2009 sluitend is gemaakt met incidentele dekkingsmiddelen, karakteriseert zij de begroting als materieel niet-sluitend.

⁴ 'Bepaling toezichtvorm 2008-2011 gemeente Sittard-Geleen', juni 2008.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De visitatiecommissie constateert dat Sittard-Geleen ook na 2011 knelpunten voorziet in de financiële realisatie van haar opgaven. Onder andere voor de belangrijke opgaven als de benodigde woningherstructurering, de benodigde aanleg van infrastructuur en de voornemens een 'topstedelijk milieu te creëren in de historische binnenstad van Sittard' is niet voldoende geld beschikbaar. De gemeente gaat ervan uit dat maatschappelijke partners hierbij hun verantwoordelijkheid nemen; zij heeft om die reden immers bij het opstellen van haar stadsvisie geïnvesteerd in het zoeken van aansluiting bij de visies van deze partijen. De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente geen garanties heeft van derden dat zij hier daadwerkelijk een bijdrage aan zullen leveren.

De visitatiecommissie stelt vast dat de voorjaarsnota 2008 de gemeenteraad houvast biedt bij de doorvertaling van beleidsvoornemens in financiële consequenties. Per beleidsvoornemen wordt duidelijk gemaakt hoeveel budget hiervoor nodig is en wat de dekking hiervoor is. De programmabegroting 2009 biedt dit inzicht niet. Overigens blijkt uit de voorjaarsnota niet helder of er prioriteiten zijn gesteld die ten koste zijn gegaan van andere voornemens (en zo ja, welke dat zijn).

Personele middelen

De gemeente Sittard-Geleen geeft aan dat zij in de reguliere planning en controlcyclus besluit over de personele consequenties van (nieuwe) opgaven. De visitatiecommissie stelt vast dat in de Programmabegroting 2008 en de Voorjaarsnota 2008 inderdaad voorstellen zijn opgenomen voor extra personele inzet, onder andere voor versterking van de archieffunctie, coördinatie van de parkeerexploitatie, uitwerking en realisering van de logistieke visie en de uitvoering van de retailstructuurvisie.

Ook in de afgelopen jaren heeft de gemeente voor verschillende opgaven de personele consequenties in beeld gebracht en de formatie daarop kwalitatief of kwantitatief aangepast. Zo is de formatie voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning fors uitgebreid ten behoeve van een eigen hoogwaardige intake, zijn medewerkers getraind in de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en is onlangs de formatie van de afdeling Sociale Zaken uitgebreid om extra inzet te kunnen leveren voor uitstroombevordering en participatie.

De gemeente geeft aan dat zij de personele consequenties van haar opgaven vertaalt in afdelingsplannen. De visitatiecommissie constateert dat deze plannen geen houvast bieden bij afwegingen rondom de personele inzet. In de afdelingsplannen is weliswaar uitgebreid opgenomen wat de doelstellingen, sterktes en zwaktes van de afdeling zijn, maar er is niet aangegeven wat de afdeling daadwerkelijk gaat doen om haar doelstellingen te realiseren. Met andere woorden: het is niet helder wat de (reguliere en projectmatige) taken van de afdeling zijn, hoeveel tijd en menskracht die vragen en hoe die benodigde inzet past bij de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de afdeling.

Partners uit het maatschappelijk middenveld schetsen een behoorlijk eenduidig negatief beeld van de ambtelijke organisatie van Sittard-Geleen. Zij geven aan dat het moeilijk is om contact te leggen met de ambtenaren en dat afspraken niet worden nagekomen.

De partners hebben sterk de indruk dat de interne communicatie en onderlinge afstemming zwak is. Een groot aantal geïnterviewde partners vermoedt dat het college geen volledige grip heeft op het ambtelijk apparaat, omdat bestuurlijke afspraken in de organisatie vaak geen vervolg krijgen.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat in het verleden veel reorganisaties plaatsvonden en het verloop groot was. Hierdoor kwamen capaciteiten van individuele medewerkers niet goed uit de verf.

Voortgangsbewaking en evaluatie

De monitoring en beleidsevaluatie van Sittard-Geleen is opgenomen in de planning en controlcyclus. De visitatiecommissie stelt vast dat de monitoring in de planning en controldocumenten overwegend financieel van aard is, maar dat ook regelmatig inzicht wordt geboden in de resultaten van het gevoerde beleid. In de halfjaarlijkse programmarapportages zijn bijvoorbeeld programmamonitoren opgenomen, die aangeven hoe ver de gemeente op koers is bij het realiseren van de beoogde prestaties.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De visitatiecommissie plaatst enkele kanttekeningen bij de bruikbaarheid van deze overzichten.

- Bij de uitwerking van de overzichten is het niet altijd duidelijk wat de oorzaak is van een eventuele afwijking van de planning.
- Een aantal doelstellingen en prestatie-indicatoren is vaag geformuleerd. In andere gevallen is er wel een concrete prestatie-indicator, maar ontbreekt een helder inhoudelijk verband met de bijbehorende doelstelling. De voortgangsmeter geeft dan niet echt inzicht in hoe de gemeente ervoor staat.

Naast de planning en controlcyclus evalueert en monitort de gemeente ook afzonderlijke opgaven. Een voorbeeld hiervan vormen de veiligheidsmonitor, politiemonitor en buurtmonitor, die de gemeente periodiek laat uitvoeren.

Halverwege de zittingsperiode van de gemeenteraad heeft de gemeente een 'midtermreview' uitgevoerd. Het college concludeert hierin dat de gemeente er in 2006 en 2007 in geslaagd is de 'basis op orde' te krijgen. Vanaf 2008 zou de nadruk kunnen liggen op de realisering van beleid.

Resultaatgerichtheid

Hierboven is al ingegaan op de formulering van doelstellingen en prestatie-indicatoren in de planning en controlcyclus. De visitatiecommissie constateert dat de gemeente nog een slag moet maken om de doelstellingen, beoogde resultaten en prestatie-indicatoren helder, 'SMART', consistent en bruikbaar te formuleren.

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente sinds de Quick Scan in 2003 voor verschillende opgaven resultaten heeft bereikt. Zo zijn er verschillende projecten gerealiseerd in het kader van Landschapspark De Graven. Daarnaast is de planvorming voor Zitterd Revisited uitgewerkt en is mede door inspanningen van de gemeente een nieuwe locatie voor het ziekenhuis ontwikkeld. Voor veel andere opgaven zijn met name procesmatige resultaten bereikt (convenanten afgesloten, beleidsnota's vastgesteld of subsidies verstrekt). Meer hierover is opgenomen in de laatste paragraaf van het opgavenprofiel.

Bij een aantal (in het opgavenprofiel met een gemiddelde zwaarte omschreven) opgaven zijn in de afgelopen jaren vertragingen of achterstanden ontstaan.

- In 2005 is een inhaalslag in de actualisatie van bestemmingsplannen opgezet. Doordat de gemeente hiervoor niet voldoende capaciteit heeft ingezet en een aantal beleidsbeslissingen later is genomen dan gepland, wordt de beoogde einddatum (31 december 2008) niet gehaald. Inmiddels is een aantal besluiten genomen waardoor de gemeente juridisch niet in de problemen komt.
- Er zijn nog altijd achterstanden bij de milieuvergunningverlening. Nadat in 2005 is besloten de achterstand projectmatig in te lopen, zijn door personeelstekorten opnieuw achterstanden ontstaan. Ook deze achterstand wordt projectmatig (door een extern bureau) aangepakt. Inmiddels is besloten om structureel 2 fte extra in te zetten om nieuwe achterstanden te voorkomen.

Conclusie

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente beschikt over actuele beleidskaders voor haar opgaven. Het beleid is breed opgezet, maar de verbinding met 'hogere' documenten als de stadsvisie of de programmabegroting is zwak uitgewerkt. De verankering van de integraliteit in de organisatie en de manier van werken is voor een groot deel tijdrovend en voornamelijk repressief.

De voorjaarsnota 2007 biedt (anders dan de programmabegroting 2008) de gemeenteraad houvast bij de doorvertaling van beleidsvoornemens in financiële consequenties.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De financiële situatie van de gemeente Sittard-Geleen is krap waardoor in de komende jaren een forse bezuiniging nodig is. In de begroting zijn nog niet alle opgaven financieel doorvertaald. Daarmee is niet geheel duidelijk wat de mate van realiseerbaarheid is van ambities op de langere termijn, en of de gemeente zal slagen in het waarmaken van deze bezuinigingen. De realisatie van de gemeentelijke opgaven is dus (tot en met, maar ook na 2011) nog onzeker, ondanks dat de gemeentelijke begroting meerjarig sluitend is en middelen zijn vrijgemaakt voor nieuw beleid.

De gemeente weet haar opgaven door te vertalen in personele consequenties. De visitatiecommissie kan echter niet volgen hoe dit gebeurt. De afdelingsplannen geven hiervoor geen zichtbaar houvast. Voor een aantal opgaven (met een gemiddeld gewicht) zijn echter achterstanden ontstaan doordat niet tijdig voldoende personeel is ingezet.

Verder constateert de visitatiecommissie dat monitoring en beleidsevaluatie een onlosmakelijk onderdeel zijn van het beleid en de uitvoering van de opgaven in Sittard-Geleen. De documenten bieden inzicht in personele en financiële consequenties en de resultaten van het gevoerde beleid. Er moet nog wel een slag gemaakt worden om de oorzaken van eventuele afwijkingen duidelijk te maken en de doelstellingen, beoogde resultaten en prestatie-indicatoren helder, 'SMART', consistent en bruikbaar te formuleren.

Sinds de Quick Scan in 2003 heeft de gemeente voor verschillende (belangrijke) opgaven resultaten bereikt. Een groot deel van die resultaten is echter procesmatig van aard.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Sittard-Geleen *in onvoldoende mate* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op tactisch niveau. Daarbij is de constatering doorslaggevend dat het niet duidelijk is of de gemeente (financieel) in staat is haar opgaven te realiseren.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 2.3 Participant op tactisch niveau

Op dit veld gaat het om de manier waarop de gemeente in haar beleidsmatige en bestuurlijke processen invulling geeft aan verplichtende en niet-verplichtende regionale samenwerking. Van belang is dat samenwerkingsconstructies transparant, beheersbaar en democratisch gelegitimeerd zijn.

De gemeente Sittard-Geleen heeft verschillende opgaven waarvoor zij samenwerkt met andere overheden. Voorbeelden daarvan zijn het Versterken samenwerking in de Westelijke Mijnstreek versterken van het logistiek knooppunt en de multimodale bereikbaarheid, het bijdragen aan de regionalisering van de brandweer, het verminderen van het afvalaanbod en de afvalinzamelstructuur en de regionale samenwerking voor de light rail. Een volledig overzicht van de opgaven op dit veld is opgenomen in bijlage 4.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van alle opgaven op dit veld, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Uitwerking van de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek

In het Regionaal Ontwikkelingsprogramma 2007-2013 hebben de gemeenten hun visie uitgewerkt op vier gebieden:

- Economie en Toerisme
- Bereikbaarheid & Mobiliteit
- Natuur en Landschap
- Sociale vitale leefgemeenschappen.

Deze onderwerpen zijn in het document uitgewerkt in doelstellingen (aan de hand van ontwikkelingen) en een visie per beleidsterrein. Het ontwikkelingsprogramma gaat in op de verbinding tussen agenda's van de Euregio, Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg, Kerngebied Zuid-Limburg, Regio Westelijke Mijnstreek en lokale agenda's.

De gemeenten hebben het Regionaal Ontwikkelingsprogramma uitgewerkt in de 'Gebundelde projectbeschrijvingen beoogde regionale projecten Regio Westelijke Mijnstreek 2007-2013'. Hierin is per programmaliijn een missie, visie en een beschrijving van de beoogde projecten opgenomen. Per project is aangegeven welke partijen erbij betrokken zijn, wat het benodigde bedrag is, wat de bijdrage uit het regiofonds is, wat door de gemeenten afzonderlijk wordt bijgedragen en welke cofinanciering beschikbaar dan wel vereist is. In de oorspronkelijke projectenbundel is niet aangegeven welke niet-financiële bijdragen van de gemeenten worden verwacht, bijvoorbeeld in personele of bestuurlijke inzet. De voortgangsrapportages geven daarvan een beter beeld. Deze rolverdelingen zijn in de bundel aangegeven, de relatie met het regionaal ontwikkelingsprogramma is helder. Maar de concreetheid en duidelijkheid van de uitwerking van financiële en personele gevolgen en doelstellingen zijn wisselend.

De samenwerking en de regionale projecten worden gefinancierd vanuit een regiofonds waarover Sittard-Geleen het beheer voert. Dit fonds is gevuld met een inwonerafhankelijke bijdrage van de gemeenten, de vrij besteedbare rente van de BWS-reserve (van de vroegere Gemeenschappelijke Regeling) en eventuele bijdragen van derden. Zo nodig nemen de gemeenten voor specifieke projecten bedragen op in hun eigen begroting. Het verloop van het regiofonds is meerjarig weergegeven in het Regionaal Ontwikkelingsprogramma 2007-2013. Het fonds zal – zonder maatregelen – in 2013 in de rode cijfers geraken. Het is niet duidelijk hoe de gemeenten het voorziene tekort gaan aanvullen. Onduidelijk is waarom voor vrijwel alle afzonderlijke projecten alleen uitgaven zijn geraamd in 2008 en niet in verdere jaren.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Samenwerking voor andere opgaven

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen betrokken is in verschillende beleidsmatige samenwerkingsverbanden met andere overheden. De volgende voorbeelden illustreren dit.

- Sittard-Geleen heeft samen met Rijkswaterstaat en de provincie Limburg een coördinerende rol in het overleg over de ontwikkelingsvisie Az. Deze samenwerking staat nog in de kinderschoenen; onlangs is een eerste aanzet gegeven voor een programma met ambities. De (financiële) gevolgen van deze samenwerking zijn globaal bekend, Sittard-Geleen heeft hiervoor in de Voorjaarsnota 2008 drie miljoen euro geraamd.
- Voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) participeert Sittard-Geleen in een Gemeenschappelijke Regeling rond Vixia BV. In de afgelopen jaren hebben de deelnemende gemeenten ingezet op het oplossen van grote financiële problemen bij deze organisatie en de herstructurering van Vixia tot een mensontwikkelbedrijf. Momenteel staat de modernisering van de Wsw centraal.
- De gemeente Sittard-Geleen is betrokken bij de ontwikkeling van de regionale brandweer Zuid-Limburg, en kent daar een groter dan gemiddeld gewicht aan toe. De Veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft de procedure om de brandweer op te schalen vastgesteld. De raden hebben de regionalisering inmiddels geaccordeerd. Dit zal later dit jaar moeten leiden tot de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling.
- Sittard-Geleen hecht grote waarde aan het project om te komen tot een Veiligheidsvisie met Beek, Stein en Chemelot. Door aanpassing van het Besluit externe veiligheid inrichtingen is dit project in 2006 opgeschort. Het voornemen is om in september 2008 te herstarten.
- Met betrekking tot cultuur, thematische stadscentra en complementariteit van stedelijke functies werkt Sittard-Geleen samen in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg. Een collegelid van Sittard-Geleen is voorzitter van het overleg hierover. Er zijn eerste afspraken gemaakt, maar de afstemming van projecten en programmering moet nog worden bereikt.

Betrokkenheid gemeente

Hierboven is al uiteengezet dat Sittard-Geleen in veel opgaven een actieve betrokkenheid heeft. Bij veel opgaven levert de gemeente behalve een financiële inbreng ook inzet voor het vervullen van voorzitterschappen en trekkerschappen.

Een van de afspraken bij de samenwerking in de Regio Westelijke Mijnstreek is dat de samenwerking als aparte post in de begroting wordt opgenomen. Daarin zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen de kosten van het programmamanagement van de samenwerking, de kosten voor de ambtelijke inzet en de kosten voor de realisatie van projecten. In de programmabegroting 2008 van Sittard-Geleen is de Westelijke Mijnstreek (als Gemeenschappelijke Regeling!) opgenomen in de paragraaf 'Verbonden partijen'. De visitatiecommissie stelt vast dat in deze paragraaf de kosten niet worden gespecificeerd.

Democratische legitimering

De gemeenten in de Westelijke Mijnstreek werken samen op basis van de samenwerkingsovereenkomst Westelijke Mijnstreek. Deze beschrijft het doel van de samenwerking en de structuur voor overleg, organisatie en besluitvorming. Ook de financiële verhoudingen zijn opgenomen; de aard van de bijdragen van de gemeenten, de wijze van vaststelling van de hoogte daarvan en het voorschrift dat de bijdrage als aparte post in de afzonderlijke gemeentelijke begrotingen wordt opgenomen. Verder zijn afspraken gemaakt over de afwikkeling van de oude regeling en van eventuele uittreding van een van de samenwerkende gemeenten.

Bij de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek zijn de individuele gemeenten leidend bij samenwerking. De formele kaderstelling en controle blijven voorbehouden aan de verschillende gemeenteraden. De uitvoering gebeurt vanuit de ambtelijke organisaties van de gemeenten.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Gezamenlijke opgaven die plaatsvinden buiten de vooraf gestelde kaders voor de Westelijke Mijnstreek worden binnen de afzonderlijke gemeenten als voorstel ingebracht.

Door de kaderstellende rol van de raden bij het opstarten van projecten zijn de randvoorwaarden voor de organisatie en financiering van projecten vooraf bepaald. Binnen deze kaders kan de regionale organisatie projecten in gang zetten en voortzetten. Niet in de overeenkomst opgenomen is de rol van de raden ten aanzien van tussentijdse of afrondende besluitvorming ten aanzien van projecten. Wanneer projecten resulteren in een gezamenlijk ontwikkelde beleidsvisie of –kader wordt deze door de individuele raden vastgesteld.

De gemeenteraad en het college worden op de hoogte gehouden van ontwikkelingen in de regio en de voortgang van regionale projecten. Dat gebeurt via (reguliere) ambtelijke en bestuurlijke terugkoppeling, voortgangsrapportages en gezamenlijke bijeenkomsten voor raadsleden in de Westelijke Mijnstreek.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

De vier gemeenten hebben de bestuurlijke en ambtelijke trekkersrollen onderling verdeeld. Binnen de Regio Westelijke Mijnstreek is uitgesproken dat Sittard-Geleen centrumgemeente is. Sittard-Geleen beheert bijvoorbeeld het regiofonds, heeft de programmamanager Westelijke Mijnstreek in dienst en verzorgt de huisvesting van de programmaorganisatie. Ten slotte vertegenwoordigt Sittard-Geleen de Westelijke Mijnstreek in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg.

Partners uit het maatschappelijk middenveld geven aan dat Sittard-Geleen zich in de regio goed opstelt. De gemeente benut in hun ogen echter niet alle kansen die zich voordoen voor samenwerking.

Resultaatgerichtheid van de samenwerking

De visitatiecommissie stelt vast dat Sittard-Geleen verschillende resultaten heeft behaald met haar regionale samenwerkingsverbanden. In een aantal gevallen zijn die resultaten procesmatig, zoals het gedeeld besef over het belang van een gezamenlijke veiligheidsvisie en het opstellen van de plannen ter versterking van sociale cohesie in dorpen, wijken en buurten. Bij andere (minder zwaarwegende) opgaven zijn de resultaten concreter zichtbaar, zoals de bewegwijzering van de Groenmetropoolroute en de oprichting van het Centrum voor Natuur- en Milieueducatie. Voor nog weer andere opgaven moeten de resultaten nog zichtbaar worden, zoals bij de ontwikkeling van light rail en de branding van Zuid-Limburg.

Binnen de Westelijke Mijnstreek wordt de voortgang van de projecten gemonitord. In augustus constateerde de regio dat 15 van de 17 projecten voldoende voortgang hebben. Bij het project Verantwoorde Leefomgeving Chemelot was de voortgang afwezig en werd geconcludeerd dat ingrijpen noodzakelijk is. Bij het project Groene Golf is voortgang nauwelijks aanwezig en werd geconcludeerd dat dit project nauwlettend moet worden gevolgd. De visitatiecommissie constateert dat ook voor de ontwikkeling van centra voor jeugd en gezin nog weinig voortgang bestaat. Buiten de Westelijke Mijnstreek zijn er nog weinig (concrete) resultaten behaald voor Landschapspark Susteren, de economische opgave en de woningbouwprogrammering.

Binnen de Westelijke Mijnstreek wordt de voortgang van de projecten gemonitord. In augustus 2008 constateerde de regio dat 15 van de 17 projecten voldoende voortgang hebben. Bij het project Verantwoorde Leefomgeving Chemelot is de voortgang afwezig en wordt geconcludeerd dat ingrijpen noodzakelijk is. Bij het project Groene Golf is voortgang nauwelijks aanwezig en wordt geconcludeerd dat dit project nauwlettend gevolgd moet worden. De visitatiecommissie constateert dat met betrekking tot het CJG nog weinig voortgang bestaat (zie ook veld 3.2).

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Als resultaat van de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek kan worden genoemd, dat het Centrum voor Natuur- en Milieueducatie begin 2007 is opgericht en de bewegwijzering van de Groenmetropoolroute eind februari 2008 is voltooid. Vanuit het project Dorpspomp zijn enkele kaders en plannen ten aanzien van de versterking van de sociale cohesie in dorpen, wijken en buurten ontwikkeld. Op 30 november 2007 is het Veiligheidshuis in Geleen officieel geopend. In april 2008 is het officiële startsein gegeven voor de Stichting Parkmanagement (project Ruimte voor kwaliteit). Het bestuursakkoord Jeugdbeleid is vastgesteld en wordt nu omgezet in diverse uitwerkingen op regionaal en lokaal niveau.

De visitatiecommissie stelt vast dat de resultaatgerichtheid (het resultaatgericht formuleren) van het regionaal ontwikkelingsprogramma verder versterkt kan worden. Per onderwerp zijn kwalitatieve en kwantitatieve doelen en indicatoren benoemd. Uit deze doelstellingen en indicatoren blijkt niet helder wat de achterliggende vraagstukken zijn. Met andere woorden: het is niet geheel duidelijk naar welke effecten de gemeenten streven.

Conclusie

De visitatiecommissie concludeert dat Sittard-Geleen op verschillende terreinen samenwerkt met gemeenten in de regio.

Een groot deel van de samenwerking vindt plaats binnen de Westelijke Mijnstreek. Sittard-Geleen heeft samen met de andere betrokken gemeenten duidelijke afspraken gemaakt voor de samenwerking in deze regio. Er is een aantal projecten afgesproken, die zijn vervat in vooraf goedgekeurde projectplannen. De bijdragen en rollen van de gemeenten staan in verhouding tot hun rol en positie in de regio. Hierbij is Sittard-Geleen de centrumgemeente, die ambtelijk en bestuurlijk de meeste projecten trekt.

De samenwerking en de projecten zijn er duidelijk ook op gericht om te kunnen voorzien in opgaven die de kleine gemeenten individueel niet zouden kunnen realiseren. Deze praktische motivatie om samen te werken is onder andere benoemd in het 'Regionaal Ontwikkelingsprogramma Westelijke Mijnstreek'.

Met de samenwerking in de Westelijke Mijnstreek worden resultaten behaald. Deze zijn vooral praktisch van aard of voorzien in een kader voor verdere lokale uitvoering. Op tactisch niveau worden hiermee resultaten geboekt zoals ze met de samenwerking worden beoogd. Met name bij opgaven waar (bovenregionale) afstemming van beleid een grotere rol speelt, is het niet mogelijk de voortgang te beoordelen aan de hand van zichtbare resultaten.

Al met al concludeert de visitatiecommissie dat de gemeente Sittard-Geleen *in voldoende mate* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op tactisch niveau. Het nog niet bij alle opgaven bereiken van concrete resultaten is daarbij wel een belangrijk versterkingspunt.

Een algemeen punt van aandacht voor de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek is wel dat de rol van de individuele colleges en raden in de besluitvorming consequent vooraf helder wordt gemaakt, met name waar het latere fasen van projecten betreft. De individuele besluitvorming door gemeenten is deels onvermijdelijk en nodig, maar gebrek aan regionale afstemming vooraf en een te lokale oriëntatie kunnen belemmeringen vormen voor de daadkracht wanneer bijvoorbeeld tot vaststelling van gezamenlijke visies of uitvoering moet worden besloten.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Veld 3.2 Dienstverlener op operationeel niveau

Op dit veld gaat het om de uitvoeringsprocessen van de extern gerichte opgaven. Daarbij gaat het met name om een slagvaardige publieksgerichte dienstverlening en de (borging van de) uitvoering van beleid.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld verschillende opgaven. Voorbeelden daarvan zijn het uitvoeren van een inhaalslag voor milieuvergunningen, het verbeteren van de toegankelijkheid van de dienstverlening, het verminderen van de regeldruk en administratieve lasten en het uitvoeren van de Wet werk en bijstand. Een volledig overzicht van de opgaven op dit veld is opgenomen in bijlage 4.

De opgave met betrekking tot het schoolverlaten heeft op dit veld een groot gewicht. De uitvoering van de opgave vindt plaats via het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL) en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). Meer hierover is opgenomen op veld 3.3.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van de opgaven op dit veld, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Borging kwaliteit, effectiviteit en efficiency

De gemeente Sittard-Geleen zorgt op verschillende manieren voor de borging van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de uitvoering. De onderstaande voorbeelden illustreren dit.

- Voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft de gemeente een benchmark en een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren, evenals een onderzoek naar de kosten van de uitvoering. De uitkomsten van deze onderzoeken heeft Sittard-Geleen onder meer gebruikt om de werkprocessen en de correspondentie aan te passen en het digitaal zorgloket toegankelijker te maken.
- Voor de uitvoering van de Wet werk en inkomen (Wwb) heeft de gemeente eveneens een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. De rechtmatigheid van de uitvoering wordt getoetst aan de hand van een in- en extern controlesysteem. Volgens de laatste toets is de verstrekking van de uitkeringen op orde.
- Voor de taken die voortkomen uit het budget voor integrale stedelijke vernieuwing (ISV) wordt de kwaliteit van de uitvoering op diverse manieren bewaakt, variërend van het uitgangspunt alleen met gecertificeerde aannemers te werken tot onafhankelijke geluidsmetingen.
- Het economisch beleid wordt jaarlijks gemonitord in het kader van het Grotestedenbeleid. De dienstverleningscomponent daarin is gestegen van 5,2 naar 5,7).
- De telefonische bereikbaarheid wordt maandelijks gemeten; bij enkele afdelingen op toestelniveau. De houding van medewerkers bij de balies en de milieuparken wordt eveneens regelmatig gemeten.
- Een onderdeel van het herschrijftraject voor brieven en formulieren (in het kader van het versterken van de dienstverlening) is het monitoren van de kwaliteit van brieven. Een meetlat hiervoor is nog in ontwikkeling.

Tijdigheid en eenduidigheid van de uitvoering

Bij vrijwel alle opgaven op dit veld realiseert de gemeente de uitvoering binnen de wettelijke of anderszins afgesproken termijnen en uitgangspunten. De gemeente heeft in 2007 achterstanden opgelopen bij het vervullen van de reguliere taakstelling. Deze achterstand is inmiddels ingelopen. De uitvoering van de extra taakstelling in het kader van de 'Pardonregeling' verloopt wel voorspoedig, hierbij overtreft het aantal plaatsingen de taakstelling.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

De provincie Limburg constateert in haar financieel verdiepingsonderzoek dat het niet duidelijk is of de gemeente voldoende financiële middelen heeft voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. De begrotingsparagraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' is namelijk niet helder doorvertaald in financiële consequenties. Eveneens is onduidelijk of er sprake is van achterstallig onderhoud en wat het gewenste onderhoudsniveau is van een aantal kapitaalgoederen. De provincie beveelt aan dat de gemeente duidelijke relaties legt tussen de programma's van de begroting en de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Het belang hiervan is groot, omdat demografische ontwikkelingen een druk kunnen gaan leggen op de voorzieningen.

De gemeente heeft in de begroting 2009 een overzicht opgenomen, waaruit blijkt dat het beheer en onderhoud vrijwel geheel financieel zijn doorvertaald. Daarnaast blijkt er op sommige terreinen sprake van achterstallig onderhoud. Voor een deel van die terreinen is in de begroting budget opgenomen voor het inlopen van de achterstanden.

Conclusie

De visitatiecommissie concludeert dat Sittard-Geleen op verschillende manieren zorgt voor de borging van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de uitvoering van haar opgaven. Zij voert vrijwel alle opgaven tijdig uit, binnen de kaders van wettelijke of anderszins afgesproken uitgangspunten.

Een versterkingspunt is het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. In de begroting 2009 is dit deels financieel doorvertaald en in beeld gebracht. Op sommige terreinen is sprake van achterstallig onderhoud.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Sittard-Geleen *in voldoende mate* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als dienstverlener op operationeel niveau.

Veld 3.3 Participant op operationeel niveau

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Op dit veld staat centraal wat de inbreng is van de gemeente bij de uitvoering van opgaven in relatie tot haar samenwerkingspartners. Het is belangrijk dat de gemeente hier bijdraagt aan een goede samenwerking, die resulteert in het beoogde eindproduct.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op dit veld de volgende opgaven:

- Onderhouden en continueren regionale leerplichtsamenwerking
- Bestuurlijk aanpakken georganiseerde criminaliteit
- Realiseren prestatieafspraken Stadstoezicht Westelijke Mijnstreek
- Voortzetten samenwerking binnen het Veiligheidshuis
- Versterken samenwerking in de Westelijke Mijnstreek
- Modernisering Wet sociale werkvoorziening.

De opgaven in 2003 bestonden onder andere uit het in stand houden van schoolbegeleidingsdiensten en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). De eerste opgave is uitgevoerd, maar als taak komen te vervallen door een landelijke stelselwijziging. Ten aanzien van de WOZ is een verbeterplan belastingen uitgevoerd; de uitvoering van de wet wordt nu verder verankerd als jaarlijks terugkerend proces.

Over het functioneren van de gemeente bij het oppakken en uitvoeren van de actuele opgaven, constateert de visitatiecommissie het volgende.

Doelstellingen en resultaatgerichtheid van samenwerking

Sittard-Geleen werkt op verschillende operationele gebieden samen met andere overheden in Zuid-Limburg. De onderstaande voorbeelden illustreren dit.

- Op het gebied van veiligheid wordt veel samengewerkt op de schaal van Zuid-Limburg. Voor de brandweer is dat in verdere ontwikkeling. Ook de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt regionaal uitgevoerd. Daartoe is met meerdere partijen een projectstructuur opgezet, Sittard-Geleen levert een jaarlijkse bijdrage van 100.000 euro.
- Voor de uitvoering van het Stadstoezicht Westelijke Mijnstreek is een stichting opgericht. Alle vier de regiogemeenten nemen deel. Sittard-Geleen heeft een coördinerende taak tussen de stichting en de gemeenten, de burgemeester is voorzitter van de Raad van Toezicht. De resultaten bestaan onder andere uit eenduidigheid en herkenbaarheid door gelijkgetrokken opleidingen en uniformering. Vanaf 2009 wil men gaan werken met een uitvoeringsovereenkomst waarin prestatie-indicatoren zijn benoemd.
- De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening vindt plaats op basis van een Gemeenschappelijke Regeling. Deelnemers zijn de gemeenten uit de Westelijke Mijnstreek, het CWI en UWV. Het uitvoeringsbedrijf is Vixia BV. De verordeningen ten aanzien van het persoonsgebonden budget en de cliëntenparticipatie zijn onlangs door de raad vastgesteld.

De uitvoering van de Leerplichtwet is in handen gelegd van het Regionaal Bureau Leerplicht Westelijke Mijnstreek (RBL), dat ook de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) heeft. De medewerkers zijn in dienst bij de gemeente Sittard-Geleen. De deelnemende gemeenten betalen een jaarlijkse bijdrage. De visitatiecommissie zet twee kanttekeningen bij deze samenwerking.

- Aan de samenwerking ligt een convenant ten grondslag waarvan de termijn is verstreken. De gemeenten hadden de intentie een nieuw convenant te ondertekenen, met de ingangsdatum 1 januari 2008. Dit convenant is echter nog niet vastgesteld.
- De resultaten die de gemeenten met de gezamenlijke aanpak behalen, zijn met name procesmatig van aard (uniformiteit in de regionale aanpak, meer bewustzijn bij scholen, een steviger voorlichting en een betere juridische component). De visitatiecommissie kan echter niet achterhalen of het schoolverzuim en het voortijdig schoolverlaten daadwerkelijk structureel afnemen door de samenwerking. Het jaarverslag geeft daarvoor te weinig houvast.

Met de gemeenten uit de Westelijke Mijnstreek wordt momenteel onderzocht welke vormen van operationele samenwerking mogelijk zijn. Daarbij gaat het met name om gezamenlijke aanbesteding, gezamenlijke inkoop en een nieuwe organisatie van de afvalinzameling.

1.1		1.3
2.1	2.2	2.3
	3.2	3.3

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat Sittard-Geleen op meerdere onderwerpen op operationeel niveau samenwerkt. Er is sprake van een passende rolverdeling tussen centrumgemeente en omliggende gemeenten.

De operationele samenwerkingsverbanden leveren resultaten op. Voor de leerplichtsamenwerking zijn die echter vooral nog procesmatig van aard. Voor een aantal nieuw op te zetten samenwerkingsverbanden moeten de resultaten nog blijken.

De visitatiecommissie concludeert dat de gemeente Sittard-Geleen *in voldoende mate* voldoet aan de normen voor bestuurskrachtig opereren als participant op operationeel niveau.

Constateringen gemeente als interne organisatie

Bij de voorgaande visitatieronde is de kwaliteitsmatrix toegepast met een vierde kolom. In deze vierde kolom werd de gemeente beoordeeld in haar rol van interne organisatie. Deze kolom was niet van toepassing op de Quick Scan van Sittard-Geleen. Als in de voorgaande visitatieronde echter tekortkomingen zijn geconstateerd in de ambtelijke organisatie, onderzoekt de visitatiecommissie of deze inmiddels zijn opgepakt.

In de Quick Scan gaf Sittard-Geleen aan dat zij verwachtte dat de organisatie kwalitatief niet voldoende zou zijn toegerust voor de stadsprojecten en voor het ontwikkelen van een stedelijk netwerk. In de huidige bestuurskrachtmeting kan de visitatiecommissie een dergelijk stevige conclusie niet trekken. Wel is duidelijk dat de ambtelijke organisatie tot nu toe niet in staat is gebleken heldere doelstellingen en keuzes te formuleren voor verschillende beleidsterreinen en samenwerkingsverbanden.

Een tweede aandachtspunt uit de Quick Scan was dat er meer planmatig moest worden gewerkt en sturing moest worden gegeven aan processen. De visitatiecommissie constateert dat het planmatig werken deels is versterkt, maar dat de gemeente hierin nog een verdere slag moet maken. De formulering van doelstellingen, beoogde resultaten en prestatie-indicatoren zou meer helder, 'SMART', consistent en bruikbaar moeten worden gemaakt. Verder is de sturing op personele consequenties niet zichtbaar in de afdelingsplannen.

Bijlage 3 Normenkader

In deze bijlage worden de normen weergegeven die de visitatiecommissie hanteert bij het beoordelen van de bestuurskracht. Voor elk veld van de kwaliteitsmatrix gelden verschillende normen. Het normenkader is voor elke gemeente gelijk.

Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau

Doelbepaling op lange termijn

- De gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. De gemeente kijkt daarbij, afhankelijk van haar opgaven, tussen de 10 en 20 jaar vooruit. De visie biedt een integraal en resultaatgericht afwegingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten.
- In haar doelbepaling heeft de gemeente in ieder geval een visie opgenomen op de invulling van haar opgave(n) op strategisch niveau. Dit zijn opgaven gericht op het *ontwikkelen van nieuwe* of het *vernieuwen van bestaande* kwaliteiten die het karakter van de gemeente bepalen. Onderdeel van de visie is een oriëntatie op de eigen rol van de gemeente bij deze opgave(n).
- De visie wordt gevormd op basis van informatie over toekomstige ontwikkelingen. Als toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn, vindt een scenarioanalyse plaats.
- De visie geeft inzicht in de consequenties van de opgave(n) op strategisch niveau voor opgaven op andere beleidsterreinen. Op basis van de visie kan de gemeente integrale afwegingen maken voor haar beleid en prioriteiten.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De personele consequenties van de visie zijn in beeld gebracht, ook voor het communiceren en evalueren van de visie.
- De gemeente evalueert (de realisatie van) de visie regelmatig en stelt de visie daarna bij.

Democratische legitimering

- De gemeentelijke visie op haar opgave(n) op strategisch niveau komt op democratische wijze tot stand. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraad. Ook eventuele prioriteiten en posterioriteiten worden door de raad benoemd.
- Bij de totstandkoming van de strategische visie worden burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op enigerlei wijze betrokken.
- De strategische visie wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.

Communicatie

- De visie wordt naar buiten (burgers, bedrijven, maatschappelijke partners) op eenduidige en herkenbare wijze gecommuniceerd.

Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

Visie bovenlokale opgaven

- Voor opgaven op strategisch niveau met een bovenlokale dimensie komen de betrokken gemeenten (en andere overheden) gezamenlijk tot een visie voor de (middel)lange termijn. Over de visie is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- De afzonderlijke gemeenten zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de gezamenlijke visie.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De visie geeft aan welke bijdrage (financieel of anderszins) van de afzonderlijke gemeenten wordt gevraagd.
- Er is een gezamenlijke formele structuur of werkwijze om de voortgang en de realisatie van de visie te bewaken. Hierover is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- Indien de realisatie van de visie nadere besluitvorming vraagt, is voorzien in een slagvaardige en transparante besluitvormingsstructuur.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente is aanjager van de regionale samenwerking.

Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

Toegankelijkheid en responsiviteit

- De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Het college is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving.
- Het college is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Communicatie en informatievoorziening

- De gemeente is proactief in haar informatievoorziening.
- Burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming en communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.
- De communicatie met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld wordt consequent onderhouden, waarbij wordt nagegaan of de boodschap overkomt.
- Als het nodig is prioriteiten te stellen ten aanzien van opgaven en initiatieven, is de prioriteitstelling transparant en wordt deze gecommuniceerd.

Democratische legitimering

De gemeenteraad is actief betrokken bij de beleidsvorming. Zijn rol is kaderstellend en controlerend.

Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

Beleidsvorming

- Voor de beleidsmatige opgaven beschikt de gemeente over actuele en resultaatgerichte beleidskaders.
- De visie voor de opgave(n) op strategisch niveau (zie veld 1.1) werkt door in het gemeentelijk beleid.
- Het gemeentelijk beleid is consistent. Opgaven op hetzelfde of een ander beleidsterrein worden in hun onderlinge samenhang benaderd (eenheid van beleid en afstemming).

Personele en financiële middelen

- Het beleid wordt vertaald naar consequenties. Per initiatief moet ten minste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet.
- De gemeente beschikt over voldoende personele en financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding. Wanneer dat niet het geval is, worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld. De gemeente beschikt over een instrumentarium dat inzicht biedt in de werkvoorraden en benodigde personele bezetting.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe personele bezetting of het uitvallen van medewerkers. De benodigde personele capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits de gemeente de regie over de beleidsvoorbereiding houdt.

Voortgangsbewaking en evaluatie

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats. Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek, vindt ten minste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma.) Andere onderwerpen komen ten minste eens per raadsperiode aan de orde.

Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

Situaties waarin samenwerking is aangewezen

- Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.
- Als de personele capaciteiten van de gemeente ontoereikend zijn om de beleidsmatige opgaven zelfstandig op te pakken, wordt de beleidsvoorbereiding waar mogelijk gezamenlijk met andere gemeenten uitgevoerd.
- Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om beleidsmatige opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen.
- In elk van de genoemde situaties dient het resultaat van de samenwerking zichtbaar te zijn.

Betrokkenheid gemeente

De afzonderlijke gemeente is actief betrokken bij de regionale samenwerking, wanneer het opgaven betreft die de belangen van de gemeente raken. Bij andere opgaven kan de gemeente volgend zijn.

Democratische legitimering

- Samenwerkingsconstructies zijn transparant en komen tot stand na instemming van de betrokken gemeenteraden.
- De betrokken gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de opgaven die in een samenwerkingsverband zijn ondergebracht. De gemeenteraden geven vanuit een regionale oriëntatie invulling aan deze rol.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale samenwerking.

Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

Borging kwaliteit, effectiviteit en efficiency

- De gemeente verzamelt met betrekking tot het operationeel functioneren gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking.
- De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.
- De gemeente beschikt over beheerplannen voor wegen, openbaar groen, riool, accommodaties en water.
- Waar de gemeente werkzaamheden niet zelf uitvoert, worden de aanbestedingsregels in acht genomen en voert de gemeente de regie over de werkzaamheden.

Tijdigheid uitvoerende initiatieven

- Uitvoerende taken die aan de gemeente zijn toebedeeld, worden tijdig en adequaat opgepakt (conform het beleid en de regelgeving van hogere overheden).
- Het gemeentelijk beleid wordt tijdig omgezet in uitvoerende initiatieven.

Eenduidigheid in het optreden

Burgers, bedrijven en instellingen worden voor wat betreft het handelen van de gemeente en de communicatie op eenduidige wijze tegemoet getreden.

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Doelstellingen en resultaatgerichtheid van samenwerking

- Wanneer daar uit het oogpunt van effectiviteit, efficiëntie of een robuuste taakuitoefening aanleiding toe is, wordt in de uitvoering samengewerkt met andere gemeenten.
- De gemeente beschikt over voldoende inzicht in het eigen functioneren om de meerwaarde van uitvoerende samenwerking te beoordelen.
- Het resultaat van de samenwerking is zichtbaar.

Betrokkenheid van de gemeente

Indien samenwerking plaatsvindt, draagt de gemeente daar op constructieve wijze aan bij. In het bijzonder wordt een goede afstemming tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie gerealiseerd.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale (uitvoerende) samenwerking.

Bijlage 4 Opgaven op de velden

In het opgavenprofiel zijn de opgaven van de gemeente beschreven. Deze zijn het vertrekpunt voor de bestuurskrachtmeting. Voor de beoordeling van de bestuurskracht heeft de visitatiecommissie de opgaven als volgt ondergebracht op de velden van de kwaliteitsmatrix⁵.

Veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau

Werk en economie

- Versterken economische structuur

Zorg

- Vernieuwen (top)sportbeleid

Omgeving

- Doorwerken demografische ontwikkeling in stedelijke herstructurering
- Vergroten stedelijke concurrentiekracht

Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

Werk en economie

- Versterken economische structuur

Samenwerking

- Opstellen en vaststellen Nationaal Stedelijk Netwerkagenda Zuid-Limburg

Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

Werk en economie

- Optimaliseren bedrijfsomgeving
- Verbeteren profilering Sittard-Geleen
- Faciliteren nieuwe marktinitiatieven
- Versterken logistiek knooppunt/multimodale bereikbaarheid

Zorg

- Realiseren duurzame zorginfrastructuur
- Versterken samenhangend participatiebeleid
- Verhogen samenhang in beleid opgroeien en opvoeden
- Terugdringen aantal schoolverlaters met 10%
- Ontwikkelen brede school en daarbij behorende maatwerkconcepten
- In stand houden zorgstructuur primair en voortgezet onderwijs
- Oprichten schakelklassen voor jongeren met een onderwijsachterstand
- Intensiveren programma's voorschool in het kader van onderwijsachterstandenbeleid
- Verbeteren participatie van sociaaleconomisch kwetsbare groepen
- Verhogen zelfstandigheid van sociaaleconomisch kwetsbare groepen

Omgeving

- Toekomstbestendiger maken van buurtvoorzieningen, in het licht van de afname van de bevolking
- Vergroten leefbaarheid
- Overdracht woonwagencentrales

⁵ De schuingedrukte kopjes verwijzen naar de hoofdstukken uit het opgavenprofiel.

- Verder versterken van het landschap door de realisatie van diverse projecten
- Verbeteren luchtkwaliteit
- Verminderen vraag naar 'gewone' energie door energiebesparing en bevorderen gebruik duurzame energie
- Bereiken maatschappelijk acceptabel veiligheidsrisico
- Aanpakken bodemverontreiniging
- Aanpakken saneringssituaties geluidhinder
- Verminderen afvalaanbod en veranderen afvalinzamelstructuur
- Verbeteren bereikbaarheid economische centra (stadspoortenproblematiek)
- Reduceren interne automobilititeit ten faveure van OV en fiets
- Oplossen knelpunten luchtkwaliteit in relatie tot mobiliteit
- Versterken van het samenhangend aanbod aan culturele voorzieningen, rekening houdend met een hoge kwaliteit van cultuurhistorische waarden
- Versterken monumentenzorg

Veiligheid

- Realiseren nieuwe brandweerkazerne
- Vormgeven van gemeentelijke regiefunctie veiligheidsbeleid

Generieke tactische opgaven⁶

- Invoering Wet ruimtelijke ordening
- Invoering Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

Werk en economie

- Optimaliseren bedrijfsomgeving
- Verbeteren profilering Sittard-Geleen
- Faciliteren nieuwe marktinitiatieven
- Versterken logistiek knooppunt/multimodale bereikbaarheid

Zorg

- Realiseren duurzame zorginfrastructuur
- Versterken samenhangend participatiebeleid
- Verhogen samenhang in beleid opgroeien en opvoeden
- Terugdringen aantal schoolverlaters met 10%
- Ontwikkelen brede school en daarbij behorende maatwerkconcepten
- In stand houden zorgstructuur primair en voortgezet onderwijs
- Oprichten schakelklassen voor jongeren met een onderwijsachterstand
- Intensiveren programma's voorschool in het kader van onderwijsachterstandenbeleid
- Verbeteren participatie van sociaaleconomisch kwetsbare groepen
- Verhogen zelfstandigheid van sociaaleconomisch kwetsbare groepen

Omgeving

- Toekomstbestendiger maken van buurtvoorzieningen, in het licht van de afname van de bevolking
- Vergroten leefbaarheid
- Overdracht woonwagencentra
- Verder versterken van het landschap door de realisatie van diverse projecten
- Verbeteren luchtkwaliteit
- Verminderen vraag naar 'gewone' energie door energiebesparing en bevorderen gebruik duurzame energie
- Bereiken maatschappelijk acceptabel veiligheidsrisico
- Aanpakken bodemverontreiniging

⁶ Generieke opgaven gelden voor elke gemeente, ongeacht of zij in het opgavenprofiel zijn beschreven.

- Aanpakken saneringssituaties geluidshinder
- Verminderen afvalaanbod en veranderen afvalinzamelstructuur
- Verbeteren bereikbaarheid economische centra (stadspoortenproblematiek)
- Reduceren interne automobilititeit ten faveure van OV en fiets
- Oplossen knelpunten luchtkwaliteit in relatie tot mobiliteit
- Versterken van het samenhangend aanbod aan culturele voorzieningen, rekening houdend met een hoge kwaliteit van cultuurhistorische waarden
- Versterken monumentenzorg

Veiligheid

- Realiseren nieuwe brandweerkazerne
- Vormgeven van gemeentelijke regiefunctie veiligheidsbeleid
- Handhaven fysieke omgeving

Generieke tactische opgaven²

- Invoering Wet ruimtelijke ordening
- Invoering Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Modernisering Wet sociale werkvoorziening

Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

Werk en economie

- Verbeteren profilering Sittard-Geleen
- Versterken logistiek knooppunt/multimodale bereikbaarheid

Zorg

- Terugdringen aantal schoolverlaters met 10%
- Onderhouden en continueren regionale leerplichtsamenwerking

Omgeving

- Bereiken maatschappelijk acceptabel veiligheidsrisico
- Verminderen afvalaanbod en veranderen afvalinzamelstructuur
- Regionaal samenwerken op het gebied van light rail

Veiligheid

- Bijdragen aan regionalisering brandweer
- Bestuurlijk aanpakken georganiseerde criminaliteit
- Voortzetten samenwerking binnen het Veiligheidshuis
- Realiseren prestatieafspraken Stadstoezicht Westelijke Mijnstreek

Samenwerking

- Versterken samenwerking in de Westelijke Mijnstreek
- Bijdragen aan branding Zuid-Limburg

Generieke tactische opgaven⁷

- Modernisering Wet sociale werkvoorziening

⁷ Generieke opgaven gelden voor elke gemeente, ongeacht of zij in het opgavenprofiel zijn beschreven.

Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

Omgeving

- Verder versterken van het landschap door de realisatie van diverse projecten

Veiligheid

- Handhaven fysieke omgeving
- Uitvoeren inhaalslag milieuvergunningen

Dienstverlening

- Verbeteren toegankelijkheid dienstverlening
- Borgen kwaliteit dienstverlening
- Verminderen regeldruk en administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven
- Voorbereiden GBA ten behoeve van de Basisregistratie Persoonsgegevens
- Verbeteren van de toegankelijkheid van het historisch archief

Generieke operationele opgaven

- Uitvoering Wet werk en bijstand
- Uitvoering en handhaving leerplicht
- Vergunningverlening en handhaving
- Huisvesting statushouders

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Zorg

- Onderhouden en continueren regionale leerplichtsamenwerking

Veiligheid

- Bestuurlijk aanpakken georganiseerde criminaliteit
- Realiseren prestatieafspraken Stadstoezicht Westelijke Mijnstreek

Samenwerking

- Versterken samenwerking in de Westelijke Mijnstreek

Generieke tactische opgaven

- Modernisering Wet sociale werkvoorziening