

Met VONSS vooruit

Perspectieven op versterkte samenwerking tussen Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

**Eindrapport
Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld**

BMC
augustus 2015
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
drs. H. Slooijer MSM
ing. S. Ruizendaal
Projectnummer: 438002
Correspondentienummer: AD- 2608-75858

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
HOOFDSTUK 2	ONDERZOEKSAANPAK	3
HOOFDSTUK 3	BEVINDINGEN	4
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES: MOGELIJKHEDEN VOOR VONSS-ONTWIKKELING	7
HOOFDSTUK 5	ADVIES	10
BIJLAGE 1	UITGANGSPUNTEN VERDERE SAMENWERKING VONSS	15
BIJLAGE 2	LOGBOEKGESPREKKEN VONSS	16
BIJLAGE 3	MOTIE VAN VERTROUWEN VONSS-GEMEENTEN	32
BIJLAGE 4	KANSEN VONSS-SAMENWERKING	33

Hoofdstuk 1

Inleiding

De gemeenten Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Simpelveld en Schinnen werken sinds 2013 in VONSS-verband samen op de terreinen bedrijfsvoering, sociaal domein en groene ruimte. Bij de start is afgesproken om de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband nader te verkennen, zowel op het gebied van de taken als wat betreft de organisatiestructuur. Op basis van de eerste goede ervaringen met de samenwerking is BMC Advies gevraagd de mogelijkheden voor een verdere ontwikkeling van de VONSS-samenwerking te onderzoeken. Uitgangspunt hierbij was een vergelijking van de volgende ontwikkelingsscenario's: netwerksamenwerking, functionele integratie en ambtelijke fusie. Omwille van een betere vergelijking van voor- en nadelen is gemeentelijke herindeling hier als laatste optie aan toegevoegd.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

Wat is het toekomstig perspectief voor de VONSS-samenwerking?

Hiervan zijn de volgende subvragen afgeleid:

- Wat zijn de kansen voor de VONSS-gemeenten, gezien de ontwikkelingen op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau?
- Wat onderscheidt de VONSS-gemeenten van de omliggende gemeenten op maatschappelijk, ruimtelijk en economisch gebied?
- Wat zijn de behoeften en eisen die de individuele gemeenten ten aanzien van de toekomstige VONSS-samenwerking?
- In hoeverre voldoen de vier scenario's (netwerksamenwerking, functionele integratie op beleids- en bedrijfsonderdelen, ambtelijke fusie en herindeling) aan de gestelde eisen en wensen en wat zijn de vervolgstappen?
- Welk scenario heeft de voorkeur?

Hoofdstuk 2

Onderzoeksaanpak

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden hebben we een groot aantal documenten bestudeerd en gesprekken met betrokkenen gevoerd. Bij de bestudering van de documenten hebben we in elk geval de programmabegroting, het coalitieakkoord en beschikbare kerncijfers gebruikt, en waar aanwezig ook de strategische visies en toekomstvisies. Daarnaast zijn er (groeps)gesprekken gevoerd met een groot aantal interne en externe betrokkenen.

Bij interne betrokkenen spreken we over de gemeenteraden, de colleges van B&W, de gezamenlijke managementteams (MT's) en de gezamenlijke ondernemingsraden (OR's). Met hen hebben we gesproken over de maatschappelijke opgaven en de doelen die zij zien voor de eigen gemeente en voor VONSS. Daarnaast hebben we in de gesprekken met de gemeenteraden en de colleges van B&W ook kort gesproken over de mogelijkheden van verdere samenwerking binnen VONSS. Door de gemeenteraden zijn randvoorwaarden en uitgangspunten voor VONSS-samenwerking benoemd. Deze randvoorwaarden en uitgangspunten zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

De externe stakeholders zijn uitgenodigd voor gesprekken over de maatschappelijke opgaven. Met hen is bewust niet gesproken over de invulling van mogelijke verdergaande samenwerking in VONSS; dat is een zaak van de gemeentebesturen zelf. Wel is gesproken over de gemeentelijke inspanningen die nodig zijn om de geformuleerde maatschappelijke opgaven te kunnen aanpakken. De uitkomsten van de gesprekken met interne en externe stakeholders zijn opgenomen in een logboek (bijlage 2 bij dit rapport) en al in die vorm aangeleverd aan de gemeenteraden.

Naast de individuele gesprekken zijn er ook twee raadsconferenties georganiseerd, waarvoor alle gemeenteraden van de VONSS-gemeenten zijn uitgenodigd. Overigens is tijdens de tweede raadsconferentie op 22 april 2015 door leden van de vijf gemeenteraden een motie van vertrouwen opgesteld, waarin het vertrouwen in de VONSS-samenwerking wordt uitgesproken. Zie hiervoor bijlage 3 bij dit rapport.

Voorts hebben we kennisgenomen van de rapporten van de provinciale verkenner (de Commissie-Van Geel en Commissie-Rutten) die de robuustheid van de regionale samenwerking in het sociale domein in kaart gebracht hebben en hierover een advies hebben uitgebracht aan de regio's en het provinciebestuur.

Hoofdstuk 3

Bevindingen

Op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten komt BMC Advies tot een aantal bevindingen die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de VONSS-samenwerking.

- *De bestuurskracht en samenwerkingskracht van de VONSS-gemeenten behoeft versterking:* Voortdurende bezuinigingen hebben de ambtelijke capaciteit en het voorzieningenniveau van gemeenten onder druk gezet, terwijl nieuwe taken en nieuwe maatschappelijke opgaven juist een extra inzet van gemeenten vragen. Het einde van deze ontwikkeling is nog niet in zicht. Na de taakoverdracht in het sociale domein volgen nieuwe taken in het fysieke domein (Omgevingswet, Woningwet, Huisvestingswet). Verder moet een deel van de genoemde bezuinigingen nog plaatsvinden. Voor de toekomst betekent dit dat de druk op gemeentelijke organisaties verder zal toenemen. Er moet meer met minder, wat gemeenten dwingt intensiever samen te werken. Met elkaar en met maatschappelijke partners. Deze omschakeling kost nog enige moeite; het ontwikkelen van stevige samenwerkingsrelaties gaat niet vanzelf.
- *Kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid:* Gemeenten hebben fors moeten bezuinigen op hun ambtelijke capaciteit. Hoewel deze bezuinigingen enigszins zijn opgevangen met reorganisaties en andere efficiencyverbeteringen, zijn de grenzen van wat gemeentelijke organisaties nog verder aankunnen nu bereikt. De kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat is hierdoor toegenomen. Verder leveren bezuinigingen problemen op voor de beleidsuitvoering en beleidsadvisering. Door capaciteitskrapte is de werkdruk van ambtenaren hoog (met soms een bovengemiddeld ziekteverzuim tot gevolg) of moeten beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities naar beneden worden bijgesteld. De provinciale verkenners (commissie-Van Geel en -Rutten) die adviseerden over de robuustheid van de samenwerking in het sociale domein, spraken hun zorgen hierover uit: *‘Qua conditie van de ambtelijke organisaties is duidelijk dat de kleine gemeenten een zorgpunt hebben. Ze moeten voldoende massa creëren om de daadwerkelijke veranderkracht te organiseren (...) We kunnen ons niet onttrekken aan de indruk dat de kleine gemeenten vanuit hun natuurlijke hang naar autonomie de voor de transformatie noodzakelijke condities wel eens zouden kunnen onderschatten.’*¹
- *Kritische buitenwacht:* Bedrijven en maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg en welzijn, wonen, natuur, toerisme en recreatie zijn het meest kritisch over de bestuurskracht van de VONSS-gemeenten. Zij ervaren een grote afstand tussen de zwaarte van de maatschappelijke problemen en het vermogen van de VONSS-gemeenten om hierop een passend antwoord te vinden. Maatschappelijke instellingen die de afgelopen decennia (door schaalvergroting en marktwerking) flink zijn geprofessionaliseerd, merken dat gemeenten hierin zijn achtergebleven. Voor complexe vraagstukken is de gemeente voor hen geen gelijkwaardige gesprekspartner meer.

¹ Commissie-Rutten (2015), *Bouwen aan Limburgse vitaliteit! Op weg naar een energieke quatro helix*, Maastricht: provincie Limburg, pg. 45-51.

- *Vershil in ambities:* Tussen gemeenten zijn er aanzienlijke verschillen in de ervaren noodzaak om de bestuurskracht te versterken, wat meteen zijn weerslag heeft op de ambities voor de doorontwikkeling van de VONSS-samenwerking. Om die reden pleiten sommige colleges ervoor om VONSS in twee snelheden te ontwikkelen. Wat hierbij op de achtergrond een rol speelt, zijn verschillende inschattingen van de meerwaarde van VONSS ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden in de regio Parkstad.
- *Regionale positionering VONSS moet verder worden verhelderd:* Dat de gemeente Schinnen als enige VONSS-gemeente geen deel uitmaakt van de regio Parkstad, is een beperkte bestuurlijke complicatie vergeleken bij de grote verschillen in samenwerkingsrelaties tussen de gemeenten. Niet alle VONSS-gemeenten zijn aangesloten bij de dezelfde intergemeentelijke sociale dienst of regionale reinigingsdienst of hetzelfde sociaal werkbedrijf. Ook de deelname aan strategische samenwerkingsverbanden (zoals LED) verschilt van gemeente tot gemeente. In dat opzicht is VONSS geen congruent gebied. Door deze verschillende samenwerkingsoriëntaties is de meerwaarde van de VONSS-samenwerking voor elke gemeente ook verschillend. Dat maakt het moeilijk om een gezamenlijk beeld te vormen van de positionering van VONSS ten opzichte van de samenwerkingsverbanden met Heerlen en andere gemeenten op het niveau van Parkstad. Dat bestaande samenwerkingsverbanden in Parkstad volop in ontwikkeling zijn, maakt het er allemaal niet eenvoudiger op. De afgesproken taakverdeling tussen de VONSS-samenwerking en andere samenwerkingsverbanden (zie bijlage 1) geeft enig houvast, maar behoeft wel verdere uitwerking. Vooral omdat het uitgangspunt dat de VONSS-samenwerking complementair is aan andere samenwerkingsverbanden in Parkstad voor meerderlei uitleg vatbaar is.
- *Betrokkenheid maatschappelijke partners behoeft versterking:* Voor de meeste maatschappelijke partners – van bedrijven en woningcorporaties tot zorginstellingen – is VONSS geen logische eenheid. Zij richten zich op de regio Parkstad (die zij zien als een samenhangend stedelijk gebied) en ook steeds vaker op Zuid-Limburg als geheel. Verder is VONSS voor hen grotendeels onbekend: slechts een enkeling weet te benoemen wat er concreet gebeurt in VONSS-verband. De resultaten van de KOMPAS-samenwerking of de reinigingsdienst RD4, waar VONSS voor een deel op voortbouwt, zijn beter en in bredere kring bekend.
- *VONSS is meer gaan leven voor raadsleden:* Raadsleden zien door de enorme groei aan vrijwillige en verplichte samenwerkingsverbanden door de bomen het bos niet meer. De vorming van een nieuw VONSS-samenwerkingsverband, waarvan de meerwaarde nog moet blijken, werd daardoor aanvankelijk met enige scepsis begroet. Wat hierbij nog extra speelt, is dat raadsleden door het meerkernige karakter van hun gemeenten vaak meer intern dan extern zijn gericht. Politieke discussies hebben vooral betrekking op de eerlijke verdeling van voorzieningen en beleidsaandacht over de dorpskernen; voor regionale ontwikkelingen is hierdoor minder aandacht. De VONSS-ontwikkeling is als gevolg hiervan vooral een aangelegenheid van de colleges van B&W (en vooral van de burgemeesters) geweest. Mede dankzij inspanningen van de VONSS-colleges hebben gemeenteraden gedurende het onderzoek een beter beeld gekregen van wat de VONSS-samenwerking nu behelst en in de toekomst verder kan gaan betekenen. In een gezamenlijke Motie van Vertrouwen hebben zij de gezamenlijke wil uitgesproken om van de VONSS-samenwerking een succes te maken (zie bijlage 2) en geven zij de colleges opdracht om de VONSS-ontwikkeling voortvarend aan te pakken.

- *Focus op zelfstandigheid en 'couleur locale' zet rem op samenwerking:* De steun van raden voor een verdere VONSS-ontwikkeling staat enigszins op gespannen voet met hun (in gesprekken naar voren gebrachte) wens om de zelfstandigheid en het eigen karakter van de gemeente te behouden. Intensieve samenwerking, ook op het gebied van bedrijfsvoering of dienstverlening, betekent immers op termijn dat het lokale beleid (bijvoorbeeld verordeningen) van de VONSS-gemeenten op een aantal punten moet worden geharmoniseerd. Bij tactische en strategische samenwerking (bijvoorbeeld in het sociale domein of op het gebied van landschapsontwikkeling en toerisme) is de bereidheid om een deel van de gemeentelijke autonomie op te geven nog sterker nodig. Intergemeentelijk samenwerken is geven en nemen, lastige keuzes maken en compromissen sluiten. Gemeenteraden lijken zich hier nog te weinig van bewust. Het ontbreekt hier nog aan een visie op de balans tussen de voordelen van VONSS-samenwerking enerzijds en het behoud van eigen identiteit en *couleur locale* anderzijds.
- *Uitgangspunten samenwerking zijn helder maar moeten verder worden uitgewerkt:* De door de stuurgroep VONSS opgestelde uitgangspunten voor de VONSS-samenwerking (die gebaseerd zijn op de inbreng vanuit de gemeenteraden, zie bijlage 1) bieden niet meer helderheid dan mogelijk is. De verschillen tussen gemeenten in urgentiebesef, ambities en samenwerkingsoriëntatie laten niet meer duidelijkheid toe. Niet voor niets stelt het tweede uitgangspunt dat er gekozen wordt voor een stapsgewijze ontwikkeling, waarbij afhankelijk van ervaringen en nieuwe omstandigheden keuzes worden gemaakt voor verdere samenwerking. Dat betekent dat de echte keuzes nog moeten worden gemaakt. Waar het gaat om de door gemeenteambtenaren gevraagde 'stip aan de horizon' over de versterking van bestuurskracht bieden de uitgangspunten daarom nog weinig houvast, wat ook geldt voor de positie van VONSS ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden. Er is ruimte voor grote interpretatieverschillen, die straks bij de verdere concretisering van de uitgangspunten kunnen gaan opspelen.

Hoofdstuk 4

Conclusies: mogelijkheden voor VONSS-ontwikkeling

De bovenstaande bevindingen geven een beeld van het speelveld waarbinnen de VONSS-samenwerking zich kan ontwikkelen. De mate waarin de verschillende ontwikkelings-scenario's van VONSS voldoen aan de maatstaven van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratie verschilt sterk van de mate waarin er draagvlak is voor deze opties. Aan de hand van gesprekken en bestuurskundige literatuur komen we tot de volgende beoordelings-maatstaven voor de VONSS-ontwikkelingsscenario's:

<i>Effectiviteit en robuustheid:</i>	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.
<i>Efficiëntie en kostenbeheersing:</i>	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.
<i>Kwaliteit en identiteit:</i>	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de kwaliteit van dienstverlening en beleid te garanderen op een manier die recht doet aan de verschillen tussen dorpsgemeenschappen.
<i>Flexibiliteit:</i>	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
<i>Democratische legitimering:</i>	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten.
<i>Transparantie en draagvlak:</i>	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers et cetera) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
<i>Duurzaamheid:</i>	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen.

Als we de onderscheiden samenwerkingsmodellen netwerksamenwerking, functionele integratie en ambtelijke fusie met elkaar op deze criteria vergelijken en hier omwille van een betere vergelijking gemeentelijke herindeling aan toevoegen, ontstaat het volgende beeld:

- a. *Netwerksamenwerking*: In deze betrekkelijk lichte vorm van samenwerking delen de gemeenten hun kennis en ambtelijke capaciteit. Medewerkers blijven in dienst van de gemeente, maar verrichten indien nodig ook werkzaamheden voor andere gemeenten. Kwetsbaarheden kunnen hierdoor worden bestreden. Directe controle van en verantwoording naar de gemeenteraad is hier mogelijk. Deze vorm kent een hoge vorm van flexibiliteit: het biedt de mogelijkheid om snel in te spelen op nieuwe vragen en behoeften van gemeenten. Mede om die reden, en vanwege de grotere betrokkenheid van de raad, bestaat er enig bestuurlijk draagvlak voor deze vorm. Voorwaarde hiervoor is wel dat gemeenten in staat en bereid zijn om hun medewerkers uit te wisselen en dat er een netwerkmanager is die vraag en aanbod op elkaar weet af te stemmen. Anders zijn de onderhandelings- en overlegkosten hoger dan de opbrengsten van de samenwerking. Voor het uitwisselen van informatie is het verder nodig dat ICT-systemen goed op elkaar zijn afgestemd. De lichtheid van deze samenwerkingsvorm is dus bedrieglijk: er moeten wel degelijk stevige afspraken worden gemaakt en nageleefd. Het gevaar van deze bedrieglijkheid is dat samenwerking snel een vrijblijvend karakter krijgt, waardoor de gewenste resultaten niet kunnen worden geboekt. Ook is deze vorm wat minder geschikt voor het gezamenlijk ontwikkelen van bovenlokaal beleid. De robuustheid en duurzaamheid van deze vorm laat daarom te wensen over.
- b. *Functionele integratie*: In deze vorm worden bepaalde specialismen (bijvoorbeeld op het gebied van taken in het sociaal domein, HRM, juridische dienstverlening of communicatie) bijeengevoegd. Afhankelijk van het aantal taken dat hierin wordt ondergebracht kan worden gekozen voor een centrumgemeenteconstructie, bestuursovereenkomsten of de instelling van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie. Medewerkers zijn hier in dienst van een van de gemeenten of van een gezamenlijke organisatie en werken voor alle VONSS-gemeenten. Kwetsbaarheden kunnen worden bestreden, terwijl de kwaliteit door specialisatie kan toenemen. Directe democratische sturing, controle en verantwoording blijft mogelijk. Deze vorm sluit goed aan bij de ontwikkeling die VONSS nu doormaakt en kan daarom op bestuurlijk draagvlak rekenen. Er moeten in VONSS nog wel keuzes worden gemaakt over de te integreren taken. Het gewicht van deze taken bepaalt of deze vorm voldoende robuust en toekomstbestendig is.
- c. *Ambtelijke fusie*: in dit model vormen de VONSS-gemeenten één gezamenlijke ambtelijke organisatie (in de vorm van een Openbaar Lichaam); alle gemeentelijke dienstverlening en beleidsadvisering wordt hierin ondergebracht. Het voordeel van deze vorm is zijn overzichtelijkheid; de manier waarop taken en bevoegdheden zijn belegd is voor iedereen helder. Ook biedt ambtelijke fusie meer mogelijkheden om de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiency te vergroten. Om die reden is deze vorm het meest robuust en duurzaam. Hiertegenover staan enkele nadelen. De belangrijkste is dat de politieke aansturing van deze ambtelijke organisatie vanuit vijf verschillende gemeenten complicaties kan gaan opleveren. Het is in principe mogelijk dat elke gemeente eigen eisen stelt en opdrachten geeft, maar omdat dit ten koste gaat van de kostenefficiëntie, zal er in de praktijk voor gemeenten minder ruimte zijn om een eigen stempel op dienstverlening en taakuitvoering te drukken. Mede om die reden is er niet veel bestuurlijk draagvlak voor deze optie.
- d. *(Gemeentelijke herindeling)*: De laatste optie staat niet alleen tussen haakjes omdat geen van de VONSS-gemeenten een gemeentelijke herindeling wenselijk vindt, maar ook omdat de vorming van een VONSS-gemeente om andere redenen niet erg waarschijnlijk is.

Omwille van het regionale evenwicht zal zowel de provincie als de Rijksoverheid (conform het vigerende beleidskader herindelingen van het Ministerie van BZK) de vorming van zo'n gemeente immers kritisch beoordelen, ook als ze door de gemeenten zelf wordt geïnitieerd. Theoretisch gezien levert deze vorm voordelen op: ze biedt bijna dezelfde mogelijkheden als een ambtelijke fusie, maar heeft niet de nadelen ervan. Hiertegenover staat dat deze optie – zeker op korte termijn – niet erg kostenefficiënt is. De vorming van een nieuwe gemeente brengt immers vaak hoge bestuurskosten met zich mee. Verder zijn er nadelen op het gebied van flexibiliteit: nieuwe partners kunnen niet eenvoudig aansluiten. Ook zal zo'n fusie geen einde maken aan de noodzaak van samenwerkingsverbanden, vooral omdat elk(e) taak of beleidsveld zijn eigen schaal kent. Anders dan vaak wordt gedacht zijn er niet automatisch nadelen op het gebied van kwaliteit en identiteit: veel heringedeelde gemeenten blijken in staat om de kwaliteit van dienstverlening en beleid te garanderen op een manier die recht doet aan de verschillen tussen dorpsgemeenschappen.

	Netwerk-samenwerking	Functionele integratie op onderdelen	Ambtelijke fusie	(Herindeling)
<i>Effectiviteit en robuustheid</i>	+/-	+	++	++
<i>Efficiëntie en kostenbeheersing</i>	-	+	++	+
<i>Kwaliteit en identiteit</i>	+/-	+	+	+/-
<i>Flexibiliteit</i>	++	+	+/-	-
<i>Democratische legitimering</i>	+	+	+/-	+
<i>Transparantie en draagvlak</i>	-	++	-	--
<i>Duurzaamheid</i>	-	+	+	+

Als de voor- en nadelen van de verschillende opties op een rij worden gezet, is een functionele integratie het enige ontwikkelingsscenario dat haalbaarheid weet te combineren met kwaliteit. Ambtelijke fusie zou wellicht meer kwaliteit en robuustheid kunnen bieden, maar deze optie is om politieke en andere redenen op korte termijn niet haalbaar.

Hoofdstuk 5

Advies

Zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden, is voor de VONSS-gemeenten de noodzaak groot om intensiever samen te werken, maar is het niet vanzelfsprekend dat dit ook gebeurt. De doorontwikkeling van VONSS vraagt om een stevig commitment van de gemeentebesturen van Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld. Voordat we adviseren over de te nemen stappen in de richting van een versterkte VONSS-samenwerking, geven we daarom eerst enkele procesaanbevelingen.

Proces

- *Investeer in vertrouwen:* De werkconferentie met raadsleden op 22 april jl. liet zien hoe belangrijk formele en informele ontmoetingen zijn voor het proces naar samenwerking. Als betrokkenen elkaar beter leren kennen, neemt het onderlinge vertrouwen toe en komt men sneller tot overeenstemming. Vanwege hun rol en verantwoordelijkheid in de verdere ontwikkeling van de VONSS-samenwerking is het daarom belangrijk dat de VONSS-colleges – los van reguliere portefeuillehoudersoverleggen – vaker met elkaar de ontwikkeling van VONSS bespreken. Het intensiveren van samenwerking is een proces van geven en nemen en vallen en opstaan. Problemen en irritaties kunnen dan gemakkelijk ontstaan. Om deze op te lossen is het beter om mét elkaar dan om óver elkaar te spreken.
- *Kom met een boegbeeld:* Wat voor ieder veranderingsproces geldt, geldt ook voor de ontwikkeling van de VONSS-samenwerking: de aanwezigheid van een sterke verandermanager is onontbeerlijk. In VONSS ontbreekt die nog. Het is daarom aan te bevelen om een intern boegbeeld aan te stellen (een van de burgemeesters) die het proces bewaakt en waar nodig impulsen geeft. Indien gewenst kan ook worden gedacht aan een onafhankelijke externe procesbegeleider.
- *Stel de inhoudelijke agenda centraal:* Als samenwerking zich alleen richt op taken die gemeenten zelf niet meer aankunnen, wordt VONSS een instituut voor bestuurlijke restverwerking. De kans is dan klein dat er met veel elan aan de ontwikkeling ervan wordt gewerkt. Als de samenwerking zich gaat richten op gezamenlijke opgaven en ambities, ontstaat er meer enthousiasme voor samenwerking. Met zo'n inhoudelijke agenda is het ook gemakkelijker om maatschappelijke partners bij VONSS te betrekken. In gesprekken met raden, colleges en maatschappelijke partners zijn, los van de al geformuleerde uitgangspunten, genoeg inhoudelijke aanknopingspunten te vinden voor zo'n inhoudelijke agenda (zie bijlage).
- *Focus op leefbaarheid dorpskernen:* Door demografische en economische ontwikkelingen staat de leefbaarheid van dorpskernen op verschillende manieren onder druk. Tegelijkertijd bieden de transities en transformaties in het sociale domein (en ook die in het fysieke domein) allerlei nieuwe kansen voor dorpskernen. Naast deze inhoudelijke redenen zijn er ook strategische motieven om de inhoudelijke agenda van VONSS te focussen op het behoud van de leefbaarheid van dorpskernen. Als gemeenteraadsleden spreken over lokale identiteit en *couleur locale* hebben zij het in feite over de dorpskernen.

Vanwege de sterke sociale infrastructuur op dorpsniveau stellen raadsleden zich vooral op als vertegenwoordigers van 'hun' dorpskern. De verdeling van voorzieningen over de dorpskernen vraagt hier veel aandacht, die ten koste gaat van de aandacht voor bovengemeentelijke ontwikkelingen als die van VONSS. In deze gevallen kan het al veel helpen als de nog gebrekkige samenwerkingskracht van VONSS als een probleem van dorpskernen worden gepresenteerd, en andersom. Op die manier kan duidelijk worden dat de versterking van VONSS rechtstreeks van belang is voor het behoud en de versterking van de leefbaarheid van dorpskernen.

- *Geef gemeenteraden een centrale rol:* Het ontstane enthousiasme bij de gemeenteraden moet worden vastgehouden en uitgebouwd. Dat kan gebeuren door de raden een sterkere rol te geven bij de verdere ontwikkeling van VONSS. Op die manier kunnen ze beter deelgenoot worden gemaakt bij de soms lastige afwegingen en keuzes die hierbij moeten worden gemaakt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vorming van een klankbord- of regiegroep, die is samengesteld uit de fractievoorzitters uit alle raden.
- *Denk verder dan VONSS:* De doorontwikkeling van VONSS speelt tegen de achtergrond van andere zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden in Parkstad, de Westelijke Mijnstreek en Zuid-Limburg. Wat VONSS voor elke gemeente kan bieden, hangt dus ook af van wat andere samenwerkingsverbanden kunnen bieden. Zoals hierboven al is aangegeven, levert dit nogal wat onduidelijkheden op, zeker omdat het lastig is om de potenties van nieuwe samenwerkingsverbanden af te wegen tegen die van VONSS. Mede hierdoor is het voor andere regiogemeenten soms onduidelijk hoe de VONSS-gemeenten zich in andere samenwerkingsverbanden willen positioneren. Het is daarom aan te bevelen om de meerwaarde van VONSS ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden intern steeds te bespreken en extern steeds te verantwoorden. De uitgangspunten hiervoor (zie bijlage 1) kunnen daarbij dienstig zijn. Verder kijken dan VONSS betekent ook dat het mogelijk moet zijn om met een ander verband (bestaande uit niet alle VONSS-gemeenten) verder te gaan als een van de gemeenten de gekozen ontwikkeling afwijst of te snel vindt gaan. Zeker als wordt afgesproken dat partners later weer kunnen aansluiten, kan dat de nodige ontspanning brengen in het proces naar intensievere samenwerking.
- *Investeer in partnership met regionaal werkende maatschappelijke instellingen:* De vergelijkbaarheid wat betreft karakter en oriëntatie van de dorpen in de VONSS-gemeenten biedt de kans om te komen tot functionele samenwerking met instellingen en organisaties in de zorg, het onderwijs, arbeidsmarkt en de volkshuisvesting. De meeste van hen werken al regionaal. Op strategisch niveau worden de keuzes gemaakt in Parkstad-verband, op uitvoerend niveau kunnen de VONSS-gemeenten gezamenlijk een betere gesprekspartner zijn. Temeer wanneer dit wordt ondersteund door een gezamenlijk optreden van de verantwoordelijk portefeuillehouders, die een coördinerend portefeuillehouder daarvoor aanwijzen.
- *Leer en evalueer:* Om optimaal gebruik te kunnen maken van opgedane leerervaringen met de samenwerking en om te kunnen inspelen op gewijzigde feiten en omstandigheden, is het raadzaam om bij elke ontwikkelingsstap een evaluatie in te bouwen. Dat maakt het mogelijk om waar nodig bij te sturen.

Stappen

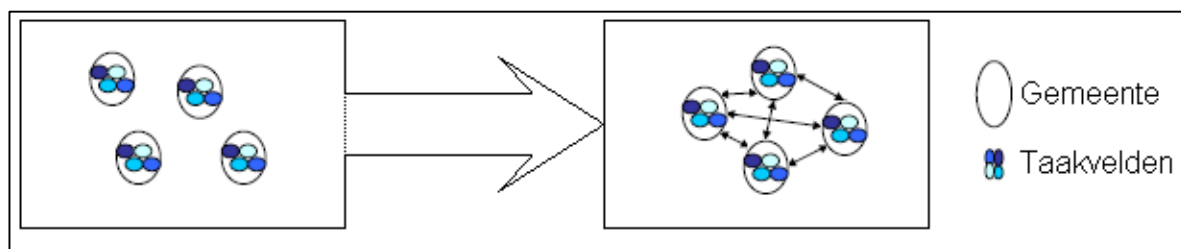
Bovengenoemde procesaanbevelingen kunnen helpen om de volgende stappen te kunnen zetten naar een versterkte VONSS-samenwerking.

1. *Start meteen met een intensieve netwerksamenwerking als voorbereiding op de functionele integratie.*

De eerste stap die kan worden gezet is de verdere intensivering van de huidige uitwisseling van ambtelijke capaciteit in VONSS-verband. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de opdracht aan de VONSS-colleges die de raden in hun motie van vertrouwen hebben uitgesproken. Verder worden de bestuursopdrachten gerealiseerd van de VONSS-raden aan hun colleges voor samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering, sociaal domein en groene ruimte. De gemeentesecretarissen van de VONSS-gemeenten werken een plan van aanpak hiervoor uit dat input vormt van een gezamenlijk raadsvoorstel van de B&W's aan hun respectievelijke gemeenteraden. Om het momentum niet te verliezen zou het goed zijn als de gemeenteraden van de VONSS-gemeenten voor het eind van het jaar (01-01-2016) hierover beslissen. Met deze eerste stap kunnen acute kwetsbaarheden worden weggenomen en kan voorlopig worden voorzien in de behoefte aan meer kwaliteit en effectiviteit. Deze stap biedt nog geen perspectieven op een structurele oplossing van problemen op het gebied van bestuurs- en samenwerkingskracht, maar kan wel op korte termijn kwetsbaarheden wegnemen en de kwaliteit versterken. Het voordeel van deze vorm van samenwerking is dat deze op organische wijze tot stand komt. De betrokken ambtenaren zullen direct de voordelen ervaren van de samenwerking, doordat uit te voeren werkzaamheden via een onderlinge taakverdeling worden aangepakt. Het ligt voor de hand dat de aandacht hierbij in de eerste plaats uitgaat naar die taakvelden en projecten waar nu qua kennis en capaciteit kwetsbaarheden worden ervaren dan wel dat er een gezamenlijke ambitie wordt onderkend voor een nieuwe opgave waar de individuele gemeenten nu niet aan toekomen. Een indicatie aan welke taken kan worden gedacht is op welke plekken in de organisatie langdurig externen worden ingehuurd. Als op deze terreinen in VONSS-verband kan worden samengewerkt, heeft dit ook direct een financiële besparing tot gevolg. Voor deze vorm van samenwerking komen in principe alle taken in aanmerking, zowel ondersteunende als beleidsmatige taken. Immers, de bestuurlijke autonomie blijft gehandhaafd en elke gemeente blijft volledig verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering, waarbij het gewenst is om wel nadrukkelijk naar mogelijkheden te kijken om te harmoniseren vanuit het oogpunt van efficiënt werken. Een kenmerk van de netwerksamenwerking is dat deze bestaat uit tijdelijke samenwerkingsverbanden van groepen ambtenaren uit de VONSS-gemeenten, bedoeld om in gezamenlijkheid een specifiek(e) taak of project uit te voeren (voor een schematische weergave, zie figuur 1). De coördinatie van de in gezamenlijkheid uit te voeren taken of projecten vindt plaats door in elke groep een van de ambtenaren deze verantwoordelijkheid toe te wijzen. Hij of zij dient met behulp van een methode van projectmatig werken taken te verdelen, te letten op de voortgang en zich verantwoordelijk te stellen om het eindproduct tijdig en volgens de gestelde kwaliteitscriteria op te leveren. Uitgangspunt is dat elke deelnemende gemeente (het kan zijn dan een taak of project in een van de VONSS-gemeenten niet aan de orde is en daarom niet deelneemt) dezelfde inbreng levert. De samenwerking vindt dan ook plaats met gesloten beurzen; er vindt geen kostenverrekening plaats, tenzij het noodzakelijk is om daarover afspraken te maken.

In praktische zin dienen de volgende stappen te worden gezet:

- inventariseren van taken/projecten die zich lenen voor een op zo kort mogelijke termijn tijdelijke ambtelijke samenwerking in VONSS-verband aan de hand van vooraf op te stellen criteria, om een zo objectief mogelijke afweging te maken;
- formuleren van een opdracht en het toewijzen van de middelen (onder andere tijdsinzet) om de opdracht/het project in gezamenlijkheid uit te voeren;
- aanwijzen van ambtenaren die de taak/het project gaan uitvoeren en aanwijzen van een coördinerend ambtenaar;
- nadere afspraken maken over de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de staande ambtelijke organisaties en de tijdelijke netwerksamenwerking;
- na oplevering van het product en na evaluatie ontheffen van de tijdelijke netwerksamenwerking van zijn taak;
- analyseren van de samenwerking en op niveau van het ambtelijk management bespreken van de opgedane ervaring en signaleren van leermomenten.



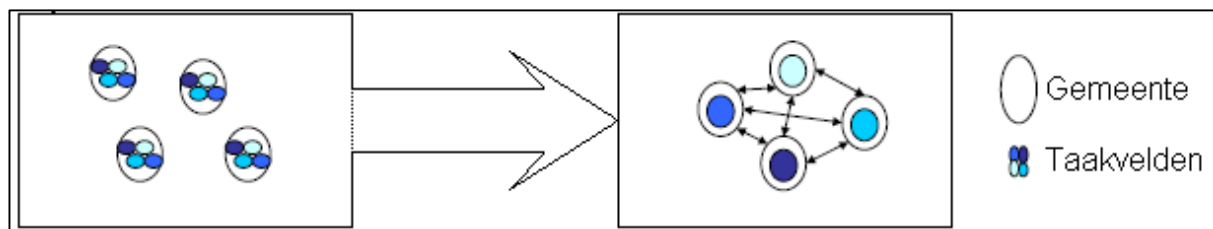
Figuur 1 Netwerkmodel

2. *Bereid parallel hieraan de functionele integratie voor van taken binnen VONSS.*

Deze stap dient te leiden tot de aantoonbaar gewenste versterking van de bestuurs- en samenwerkingskracht van VONSS-gemeenten. In stappen vindt functionele integratie plaats op de gebieden juridische zaken, bedrijfsvoering (met name HRM, communicatie en ICT) sociaal domein en groene ruimte. Daarna volgen de overige taken van bedrijfsvoering, beleidsarme en mogelijk beleidsrijke taken, in goede afstemming met de college van burgemeester en wethouders van de VONSS-gemeenten. Immers, de bestuurlijke aansturing zal veranderen wanneer ambtenaren voor nu alleen de eigen gemeente en straks voor de vijf gemeenten gaan werken. Het verdient aanbeveling om deze stap voor het eind van 2016 afgerond te hebben, zodat per 01-01-2017 kan worden gestart met functioneel geïntegreerde ambtelijke organisaties. Functionele samenwerking gaat minder ver dan een ambtelijke fusie waarbij een gezamenlijke ambtelijke organisatie met een eigen management wordt ingesteld. Functionele samenwerking wordt ondergebracht bij het bestaande management van de VONSS-gemeenten. Daarbij vormen de gezamenlijke gemeentesecretarissen de directie met een onderlinge portefeuilleverdeling. Het ligt hierbij voor de hand om als eerste de ondersteunende taken en daarna ook de beleidsarme en zelfs beleidsrijke taken onder te brengen, zoals hiervoor genoemd. Kenmerkend is dat het taken betreft die naar verwachting ook in de komende jaren zullen worden uitgevoerd en in die zin een min of meer structureel, permanent karakter hebben. De samenwerking houdt in dat een van de VONSS-gemeenten alle werkzaamheden van die specifieke taak uitvoert voor alle VONSS-gemeenten. Daartoe gaan de betreffende ambtenaren die deze taak thans uitvoeren over naar de betreffende VONSS-gemeente. Hierbij kan gekozen worden voor detachering, waarbij de betreffende ambtenaren in dienst blijven van de eigen gemeente of voor indiensttreding bij de andere VONSS-gemeente. Voor een schematische weergave zie figuur 2.

Elke gemeente is voor het betreffende taakveld opdrachtgever en de gemeente waar de taak is ondergebracht is opdrachtnemer. Deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie dient te worden uitgewerkt in bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst. Daarin wordt geregeld welke taken zullen worden uitgevoerd tegen welke prijs en hoe de verantwoording zal plaatsvinden. Andere meer praktische zaken, zoals bereikbaarheid en accounthouderschap, kunnen in afzonderlijke werkafspraken tussen de gemeenten worden geregeld. De vorm van een dienstverleningsovereenkomst is een privaatrechtelijke invulling. Er kan ook gekozen worden voor een publiekrechtelijke juridische vorm door een gemeenschappelijke regeling vast te stellen volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Aangezien de VONSS-gemeenten dit model wellicht zien als een groeimodel, verdient dit geen aanbeveling. Er zijn gemeenten die afspreken dat er zoveel taken worden afgenomen als de ambtelijke capaciteitsinbreng is. In dat geval vindt er geen verdere kostenverrekening plaats. Ook bij dit model blijft de bestuurlijke autonomie van de VONSS-gemeenten in stand en elk college van burgemeester en wethouders is volledig verantwoordelijk verschuldigd aan de eigen gemeenteraad. De daadwerkelijke uitvoering van de taak is ondergebracht bij een van de VONSS-gemeenten. Het verdient aanbeveling om in de overeenkomst een zogenoemde horizonbepaling op te nemen dat na een aantal vast te stellen jaren continuering afhankelijk is van een positieve evaluatie. Het verdient daarnaast aanbeveling om, naar analogie van de bepaling in de Gemeentewet ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen, de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen al dan niet toestemming te verlenen aan het college van burgemeester en wethouders om over te gaan tot het sluiten van de overeenkomst. In praktische zin dienen de volgende stappen gezet te worden:

- inventariseren van taken die zich lenen voor een structurele, permanente vorm van ambtelijke samenwerking in VONSS-verband aan de hand van vooraf op te stellen criteria, om een zo objectief mogelijke afweging te maken;
- selecteren welke van de VONSS-gemeenten het beste een bepaalde taak op zich kan nemen om ook voor de andere VONSS-gemeenten uit te voeren, aan de hand van vooraf op te stellen criteria, om een zo objectief mogelijke afweging te maken;
- per gemeente een dienstverleningsovereenkomst opstellen en na wederzijdse instemming bestuurlijk vast te stellen.;
- periodiek analyseren van de samenwerking en op niveau van het ambtelijk management bespreken van de opgedane ervaring en signaleren van leermomenten.



Figuur 2 Functionele integratie of specialisatiemodel

Bijlage 1

Uitgangspunten verdere samenwerking VONSS

(Vastgesteld door Stuurgroep en besproken tijdens raadsconferentie op 22 april 2015)

In de gesprekken met de gemeenteraden zijn randvoorwaarden en uitgangspunten benoemd waaraan verdere samenwerking in VONSS verband moet voldoen. Hieronder zijn ze opgenomen.

1. VONSS richt de samenwerking op:
 - vergroten kwaliteit van dienstverlening;
 - vermindering ambtelijke kwetsbaarheid;
 - vergroten kansen voor medewerkers;
 - vermindering kosten.
2. VONSS zet in op een stapsgewijze ontwikkeling van de samenwerking. Afhankelijk van de opgedane ervaringen en nieuwe feiten en omstandigheden worden er keuzes gemaakt voor verdere samenwerking.
3. VONSS werkt langs de volgende lijnen:
 - Strategische vraagstukken worden in Parkstad/Westelijke Mijnstreek-verband aangepakt.
 - Tactische en operationele taken die zich lenen voor intensieve samenwerking worden primair in VONSS-verband aangepakt.
 - Deze samenwerking is complementair aan bestaande samenwerkingsverbanden in het stedelijk gebied.
4. VONSS stelt de gemeenteraden optimaal in staat hun kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
5. VONSS nut de mogelijkheden ten volle uit om ambtelijke kennis en expertise te bundelen.
6. VONSS nodigt maatschappelijke partijen nadrukkelijk uit te participeren bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.
7. VONSS werkt samen op de volgende terreinen:
 - PIOFACH;
 - groene ruimte;
 - sociaal domein.

Bijlage 2

Logboekgesprekken VONSS

Inhoud

Samenvatting	17
1. Stakeholders	18
2. Werksessies met individuele gemeenteraden	23
3. Sessies met individuele colleges	27
4. Sessies met individuele MT's	29
5. Sessies met OR's gezamenlijk	30
Bijlage A. Ingekomen verslag gezamenlijke OR's	32

Leeswijzer

Van alle gesprekken die de onderzoekers van BMC hebben gehad bevat dit logboek de punten die in die gesprekken door de gesprekspartners zijn benoemd. De genoemde punten zijn allemaal rechtstreeks in dit logboek opgenomen, gesorteerd per categorie gesprekspartner. Daarmee geeft dit logboek u een goed beeld van de inhoud van de gevoerde gesprekken. Dat betekent ook dat veel van de genoemde punten op meerdere plekken in dit logboek terugkomen, omdat ze door meerdere gesprekspartners zijn benoemd.

In de samenvatting in hoofdstuk 1 wordt de rode draad uit alle gesprekken weergegeven.

Waar u verderop in het logboek alle genoemde punten per type gesprekspartner leest, kunt u hier in de samenvatting een door de oogharen bekeken lijn zien. Het is een selectie van genoemde punten die door de meeste, zo niet alle, partijen zijn benoemd. De punten hebben zowel betrekking op de inhoudelijke onderwerpen als op de uitgangs- en aandachtspunten.

Samenvatting

Inhoudelijke onderwerpen

De maatschappelijke opgaven die door partijen op korte en middellange termijn worden gezien zijn talrijk. Thema's waarbinnen intensievere samenwerking in VONSS-verband kansrijk is en voor iedereen meerwaarde biedt:

- **Bedrijfsvoering:** Alle PIOFACH-taken kunnen samen worden uitgevoerd zonder dat de burger daar iets van hoeft te merken.
- **Natuur, landschap en landbouw:** Het landschap is voor toeristische en recreatieve doeleinden erg belangrijk, niet in de laatste plaats voor het stedelijk gebied. De agrarische sector is als economische drager van het landschap onmisbaar en zorgt ook voor instandhouding van datzelfde landschap.
- **Toerisme:** Deze sector, als op een na grootste werkgever van de regio, kan worden versterkt als gemeenten samenwerken. Toerisme is een randvoorwaarde om de voorzieningen in kleine dorpskernen te behouden: het zijn vaak juist de toeristen die gebruikmaken van het kleinschalige, lokale winkelaanbod.
- **Onderwijs:** De effecten van krimp op onderwijskwaliteit, -huisvesting en financiën, maar ook de toekomstige arbeidsmarkt voor leerkrachten.
- **Sportvoorzieningen en verenigingsaccommodaties:** Ook hier is een trend van schaalvergroting zichtbaar. Door als VONSS over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken, kunnen gezamenlijk kaders en richting worden gegeven voor de ontwikkeling van (al dan niet gezamenlijke) sportvoorzieningen en verenigingsaccommodaties.
- **Zorg en welzijn:** Een uniform lokaal beleid voorkomt uitkeringstoerisme binnen VONSS en geeft duidelijkheid voor de bevolking uit de regio. Versnippering in het aanbod kan worden verminderd wanneer de VONSS-gemeenten de coördinatie en afstemming ter hand nemen; de inhoudelijke verschillen tussen de dorpen blijken vanuit het regionaal perspectief van Parkstad marginaal te zijn.
- **Steden:** De regionale maatschappelijke opgaven en de oriëntatie van de inwoners op de voorzieningen in de stad vragen om versterking van bestuurskracht door intensiever samenwerken tussen de steden en de VONSS-gemeenten, leidend tot een gemeenschappelijke agenda.

Uitgangs- en aandachtspunten

- De VONSS-samenwerking is tot nu toe niet erg bekend bij externe partijen.
- Er is behoefte aan een duidelijke keuze, een stip aan de horizon waar naartoe wordt gewerkt.
- Zelfstandigheid van gemeenten is het voornaamste uitgangspunt.
- De dorpskern is de maat der dingen: door intensiever samen te werken blijft dat wellicht beter mogelijk.
- VONSS krijgt door samenwerking een steviger stem in de regio.
- Let goed op hoe nu zaken georganiseerd zijn in grotere verbanden, zoals Parkstad.
- Samenwerken moet plaatsvinden ter versterking van de 4K's (kwetsbaarheid, kwaliteit, kansen voor medewerkers en kosten).
- Er is een kwaliteitsslag noodzakelijk binnen de gemeentelijke organisaties om de maatschappelijke opgaven goed te kunnen aanpakken.
- Het moet een groeiproces zijn.

Stakeholders

In de gesprekken met stakeholders stonden de maatschappelijke opgaven centraal. De stakeholders hebben in gesprekken per sector aangegeven welke thema's zij zien als opgaven in de komende jaren. De vragen die zijn gesteld aan de externe stakeholders, zijn de volgende:

- Welke opgaven en ontwikkelingen signaleert u binnen uw eigen werkveld waarin de lokale overheid een rol heeft?
- Welke mogelijkheden biedt de samenwerking tussen de VONSS-gemeenten volgens u als het gaat om deze vraagstukken?
- Hebt u aanbevelingen of aandachtspunten voor de VONSS-samenwerking in het algemeen?

Hieronder is een schema opgenomen met daarin de verschillende sectoren en organisaties waarmee gesproken is. Daarna volgt per sector een opsomming van punten die in de gesprekken zijn genoemd.

Datum	Sector	Organisatie
10 december 2014	Economie	Businessclub Onderbanken Ondernemersvereniging Groot Nuth Ondernemend Simpelveld (schriftelijk) Rabobank Centraal Zuid-Limburg MKB Parkstad Limburg
10 december 2014	Zorg en Welzijn	Centrum voor Jeugd en Gezin Schinnen CMWW Stichting Adviesraad Wmo Simpelveld Meandergroep Zuid-Limburg Sevagram Cicero Zorggroep Mondriaan (verplaatst naar 17 februari) Cliëntenraad Kompas (verplaatst naar 17 februari) Stichting Radar (verplaatst naar 20 januari) Welzijnsgroep Impuls/Alcander (verplaatst naar 23 januari)
10 december 2014	Wonen	Woningstichting Voerendaal Woningstichting Simpelveld Wonen Zuid Wonen Limburg
15 december 2014	Sport	Huis voor de Sport Limburg
15 december 2014	Natuur en landschap	Natuurrijk Limburg LLTB Mergelland/Heuvelland/Sittard IKL
15 december 2014	Toerisme	VVV Zuid-Limburg Bungalowpark Simpelveld ZLSM
15 december 2014	Onderwijs	Innovo Movare Stichting Kindante (schriftelijk)
20 januari 2015	Overheid	Waterschap Roer en Overmaas
23 januari 2015	Overheid	Gemeente Sittard-Geleen Gemeente Heerlen

Sector economie

Maatschappelijke opgaven en mogelijkheden daarvoor binnen VONSS

- MKB'ers zijn geholpen met een actieve gemeente. Beleidsontwikkeling moet snel. Meer ondernemersgeest, zowel regionaal als lokaal. Als het drukker wordt in de stedelijke gebieden, heeft VONSS daar ook profijt van. Maar dan moeten de dorpen wel aantrekkelijk genoeg zijn.
- De voordelen van het Parkstadverband zou je als ondernemers beter kunnen benutten, terwijl je gewoon in je eigen ondernemersvereniging georganiseerd kunt blijven.
- De dorpen hebben andere behoeften dan de grote stad; de economische groei zal vooral in de stedelijke gebieden plaatsvinden. Dorpen en steden kunnen elkaar versterken als ze complementair aan elkaar zijn.
- Stel dat er in de steden economische groei plaatsvindt, dan kun je als VONSS meeliften als er een heldere visie op het gebied is. Doe dat samen op bijvoorbeeld het gebied van recreatie en toerisme.
- Bedrijventerrein Nuth is misschien wel de grootste van heel Parkstad. Maar wie weet dat?
- Er wordt gewerkt in BISS: dat is een samenwerking tussen de universiteit, hogeschool Zuid en ondernemers. De opgave is om te kijken waar behoefte aan is en daarin onderwijsaanbod te ontwikkelen. Bedrijfsvoering is het thema. Niet techniek, want daar is Eindhoven al sterk in.
- Ondernemershuis/loketfunctie zou je in Parkstadverband moeten oppakken. Zorg voor een goede schakel tussen bedrijven en gemeente. Bijvoorbeeld vanuit VONSS één wethouder aanwijzen die het aanspreekpunt voor ondernemers is. Heerlen neemt bijvoorbeeld twee acquireurs aan, die bedrijven moeten trekken.
- Er is een visie op detailhandel op Parkstadniveau. Maar het ontbreekt aan uitvoering van die visie op gemeentelijk niveau. Bewustwording binnen de ambtelijke organisatie lijkt er nog niet overal te zijn.

Algemene aanbevelingen of aandachtspunten

- De bestaande VONSS-samenwerking is onbekend bij de aanwezige vertegenwoordigers
- Ondernemers zien geen nadelen aan verregaande samenwerking in VONSS.
- VONSS is niet een stevig verband richting toekomst; het is al snel weer te klein.
- Er is te weinig contact tussen de gemeenten.
- Parkstad heeft nog een negatieve bijklank. Dat heeft vooral te maken met de opstelling van Heerlen tien jaar geleden. Die opstelling is nu helemaal anders, maar toch is het gevoel nog niet helemaal verdwenen.
- De kwaliteit van de huidige manier waarop gemeenten omgaan met hun bedrijven laat te wensen over. Los van de vraag of de wil er is, want die is er vaak wel; maar het schort aan de uitvoering.
- Het lijken onlogische partners qua samenwerking: voor bijvoorbeeld ondernemers in Simpelveld ligt Voerendaal nog wel voor de hand, maar veel verder ook niet.
- VONSS is geen economische eenheid: zelfs binnen de gemeenten lijken bestuurders het niet eens te zijn.
- Beek zou ook betrokken moeten worden bij dit traject.
- Er bestaat de wens om bijvoorbeeld twee keer per jaar met de portefeuillehouder economie en beleidsadviseurs om tafel te zitten.
- Zie het ook allemaal in groter verband: trek een straal van 50 km rond Heerlen en je hebt een gebied dat groter is dan de Randstad, qua economie.
- Ondernemers willen graag meedenken over de begroting of nieuwe beleidsstukken.

- Invloed van de IBA is niet bekend bij ondernemers. Daar is vanuit de gemeente geen communicatie over geweest.

Zorg en Welzijn

Maatschappelijke opgaven en mogelijkheden daarvoor binnen VONSS

- Vanwege de bezuinigingen op onder andere de reguliere GGZ, zullen cliënten in hun eigen omgeving moeten worden behandeld en re-integreren. Dat heeft gevolgen voor de lokale gemeenschappen en buurten. Er zal moeten worden samengewerkt tussen de zorgaanbieders, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, buurtverenigingen en de gemeenten. De GGZ-instelling wil participeren in een breed samengesteld 'sociaal wijkteam' voor het gebied van de VONSS-gemeenten. Er worden nu op buurtniveau in gemeenten al goede resultaten bereikt met een integrale aanpak.
- VONSS moet samen bepalen welke doelen zij willen bereiken in de samenwerking.
- Samenwerking en uitvoering in VONSS-verband moet verder vorm krijgen. De gemeenten geven allemaal een eigen vorm aan de 3D's, vanwege de verschillende lokale problematiek, maar het heeft weinig zin om beleid te hebben dat anders is dan dat van buurgemeenten, vanwege uitkeringstoerisme.
- Thans vindt partnership plaats tussen de welzijns- en zorginstellingen en gemeenten op het niveau van Parkstad.
- Het zou mooi zijn als er op Zuid-Limburgse schaal kan worden samengewerkt. Samenwerking moet een vereenvoudiging inhouden. Kennis delen, samen beleid opstellen, met ruimte voor een couleur locale. Hoewel het welzijnsbeleid in de wijken, buurten en dorpen wordt uitgevoerd, zijn de onderlinge verschillen tussen de gemeenten marginaal.
- De VONSS-gemeenten hebben nu allemaal verschillende rollen/houdingen: de ene gemeente is veel meer regievoerend dan de andere.
- De discussie over het herkomstbeginsel in de Wmo zou niet nodig hoeven zijn als daarover onderling afspraken worden gemaakt, op regionaal niveau.

Algemene aanbevelingen of aandachtspunten

- Er is behoefte aan een duidelijke keuze: óf niks doen, óf een stevige stap vooruit zetten. Een groot voordeel van de VONSS-samenwerking is dat er op die manier voor de zorginstellingen één bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt is.
- Cliëntenorganisaties juichen VONSS-samenwerking toe, gelet op de gemeenschappelijke dorpscultuur en de mogelijkheid dat de gemeenten van elkaar leren, waar nu sprake is van kwaliteitsverschillen. De meerwaarde van verdere VONSS-samenwerking wordt niet door iedereen van de zorgaanbieders gezien, ook niet richting de toekomst.
- Op het gebied van zorg is de huidige situatie niet ideaal; een voorbeeld is dat er verschillende afrekensystematieken zijn (factureren per vier weken, per maand et cetera).
- Als je herindeelt verdwijnt de kleinschaligheid in de dorpen; die kleinschaligheid is heel belangrijk, daar zit de kracht.
- De kwaliteit van de ambtelijke organisaties en van het lokale bestuur is een aandachtspunt voor de toekomst. Slagvaardigheid en deskundigheid is niet bij elke gemeente even goed in orde.

Wonen

Maatschappelijke opgaven en mogelijkheden daarvoor binnen VONSS

- De krimp is nog niet voorbij. Op het niveau van Parkstad gaat het om 5.000 leegkomende woningen tot 2020. De leegkomende voorraad van de corporaties wordt gesloopt en niet op de markt gebracht. De slechte voorraad in de koopmarkt krijgt de klap later nog, maar die wordt op deze manier verzacht.
- De schaal van de woningmarkt is minimaal in Parkstad, maar zeker niet kleiner; eerder wat groter, Zuid-Limburgse schaal.
- De VONSS-insteek is vooral operationeel, want strategie is al belegd in Parkstad.
- De wens is om de lokale prestatieafspraken in één keer te kunnen maken, en niet voor vijf gemeenten afzonderlijk. Nu worden er in Parkstad elke vier jaar 32 prestatieafspraken gemaakt.
- Doel moet niet zijn om als VONSS tegenwicht te bieden aan de stad; als VONSS maak je juist ook veel gebruik van faciliteiten in Heerlen.
- Op strategisch niveau is het niet slim om een knip te maken tussen stedelijke en landelijke corporaties en de bijbehorende woningmarkt.
- VONSS zou beleidsafspraken moeten maken op hetzelfde niveau.
- Vanwege de toenemende complexiteit is het nog de vraag of gemeenten zelf in staat zijn om een woonvisie te maken. In VONSS-verband zou dat beter moeten lukken.

Algemene aanbevelingen of aandachtspunten

- De huidige VONSS-samenwerking is niet bekend.
- Het zou goed zijn als de VONSS-gemeenten inzicht hebben in het handelen op groter niveau. Nu schaken ze allemaal op hun eigen schaakbordjes in plaats van op één centraal groot schaakbord.
- Misschien nog breder kijken dan alleen VONSS. Er zijn meer gemeenten met vergelijkbare karakteristieken als die van de VONSS.
- Ook in het geval dat VONSS één gemeente wordt, blijft de couleur locale wel bestaan.
- VONSS heeft alleen wat te bieden als er een heldere keuze wordt gemaakt. Creëer vooral geen extra laag tussen Parkstad en de gemeenten.
- Als VONSS samen kun je wel een sterkere stem hebben in de regio en daarmee meer invloed krijgen.

Sport

In verschillende Limburgse gemeenten, maar ook landelijk, is een beweging naar schaalvergroting zichtbaar. Deze beweging komt van onderop. De gemeenteraad heeft als taak om daarvoor de kaders aan te geven, want verenigingen gaan niet uit zichzelf een keuze maken. Als je gaat opschalen, doe dat dan in logisch verband; kijk daarbij over dorps- en gemeentegrenzen heen. Los van de deskundigheid is het vaak de capaciteit die tekortschiet; 0,1 fte voor sport per gemeente is te weinig om het hierboven beschreven vraagstuk aan te pakken.

Natuur en landschap

Maatschappelijke opgaven en mogelijkheden daarvoor binnen VONSS

- Opgave voor de nabije toekomst is kwestie vrijkomende agrarische bebouwing en de verwaarlozing van het landschap die daarmee gepaard gaat.
- De gemeenten hebben onvoldoende kennis van de agrarische sector; om het gebied voor toeristen aantrekkelijk te houden is een rendabele agrarische sector nodig. Toeristen komen voor het landschap, niet voor bos. Daar hoort een rendabele agrarische sector bij (want die beheert het landschap voor een groot deel), dus dat betekent grotere stallen. De ondernemer die een grotere stal wil, wil ook zorgen voor een goed landschap. Het meegroeien van gemeenten is een beetje achtergebleven. Het hangt daarbij op capaciteit en op juiste kennis.
- Een belangrijk punt is dat voorkomen moet worden dat de gebruikers van het buitengebied (agrariërs en recreanten) tegen elkaar worden uitgespeeld. Het buitengebied is één geheel en kan niet los van elkaar worden gezien. En dat begint al met samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen een gemeente.
- Samenwerking binnen VONSS past wel bij landschappelijke uitstraling. Maar VONSS heeft meer de rol van uitloopgebied voor steden. Er ligt een stevige opgave voor landschap, landbouw en natuur. Versnippering op beleidsterreinen: daar is nog veel te verdienen. Bij gemeenten heeft het niet de hoogste prioriteit en ook zijn er verschillen. De provincie neemt daar nu een rol in, maar ook gemeenten zouden daar een stevige rol moeten pakken.
- Een stevige rol van gemeenten in het buitengebied is nodig: dat is goed voor de aantrekkingskracht van het gebied, zowel om er te wonen als om er te recreëren.
- Voorbeeld: er zijn nu vijf technische commissies: elke gemeente één. Die adviseert het bestuur. Als er maar één technische commissie hoeft te zijn, kunnen de maatschappelijke partners zich concentreren op de uitvoering in plaats van op het voorbereiden van gesprekken met de technische commissies. Bij het bundelen van deze technische commissies willen de partners graag ondersteuning aanbieden.
- Agrariërs houden zich niet aan gemeentegrenzen. Dat zorgt ervoor dat het lastig is als aangrenzende gemeenten hun beleid niet op elkaar afstemmen. Bijvoorbeeld archeologie: voor dieptewerkzaamheden gelden verschillende richtlijnen per gemeente.
- Voorbeeld sociale werkbedrijven. In verschillende gemeenten zijn verschillende trajecten voor het oprichten van een werkbedrijf.
- Specialisme inschakelen kan beter als de gemeenten samenwerken. Kennis en kunde van gemeenteambtenaren schiet tekort. Vaak is bij medewerkers van de afdeling Ruimte niet goed bekend wat er echt buiten gebeurt.
- Rondom Nationaal Landschap Zuid-Limburg ligt nu een actueel vraagstuk.
- Toerisme zoekt vaak routestructuren die de verbindingen tussen gemeenten zichtbaar maken. Die houden zich niet aan gemeentegrenzen.
- Zoek het niet in de grootste structuren, maar zoek het in projecten. Creëer 'ommetjes'. Dat leidt tot een win-win-winsituatie voor zowel de recreant, als de gemeente, als de agrarische sector.
- Het aantal beschikbare vrijwilligers neemt toe. Er is niet veel energie nodig om mensen actief te krijgen. Zoek daarbij ook naar nieuwe verdienmodellen. Bijdragen aan cultuurhistorie, evenementen, streekproducten.
- Voorbeeld: Bermenbeheer lijkt een ondergeschoven kindje. Daar kan een kwaliteitsslag worden gemaakt. Creatief nadenken over de combi bermenbeheer-akkerbouwbeheer of met schaaפשרder et cetera. Slimme verbindingen organiseren en daarna laten landen. Dan komen er vanzelf steunzenders vanuit verschillende organisaties.

Algemene aanbevelingen of aandachtspunten

- Laat de vijf gemeenten een gezamenlijke 'groene' visie presenteren, waarop de organisaties vervolgens kunnen reageren.
- Van samenwerking in VONSS-verband is nog weinig gemerkt. Er is eind 2013 een bijeenkomst geweest over het groene domein, maar meer niet.
- Het proces van samenwerking is tot nu toe vooral naar binnen gericht geweest. We weten nog maar weinig; ook geen idee dat er een bestuursopdracht bestaat.
- Bij samenwerking komt een stukje vertrouwen: zowel naar elkaar als naar de partners. Sectoren moeten elkaar vertrouwen. Als gemeente zou je faciliterend moeten zijn.
- Nut en noodzaak moeten nu toch voor gemeenten duidelijk worden.

Toerisme

- Toerisme is de randvoorwaarde voor het behoud van voorzieningen in kleine kernen. De eigen bevolking gaat elders shoppen en elders eten. Toeristen zorgen voor het bestaansrecht van lokale voorzieningen.
- Formeel is toerisme na zorg de grootste werkgever.
- Thema's waar gemeenten primaat op hebben maar weinig mee doen: Romeinse tijd. Voerendaal heeft de grootste Romeinse villa van heel Europa, maar wie weet dat? De Romeinse tijd is een kans.
- Er is groeiende belangstelling voor streekproducten. De koppeling tussen landbouw en horeca is nog niet erg sterk.

Onderwijs

- Urgentie en ernst van de problematiek wordt onderschat: krimp en de effecten daarvan op onderwijskwaliteit, huisvesting en financiën, maar ook de toekomstige arbeidsmarkt voor leerkrachten. Als je recht wilt doen aan lokale eigenheid, moet je die dingen groter organiseren. Bestuurskracht op de haalbare dossiers is nodig.
- Gezamenlijk belang: een goede en duurzame onderwijsinfrastructuur in (Zuid-)Limburg en daarmee ook een impuls om onze provincieperspectieven te kunnen blijven bieden.

Overheid

Het waterschap werkt met zuiveringskringen en zou het logisch vinden als gemeenten binnen een zuiveringskring goed met elkaar samenwerken. Daarnaast is het nodig om als gemeente te kunnen schakelen tussen de verschillende schaalniveaus: sommige taken moeten op het niveau van Zuid-Limburg, andere taken kunnen prima op het niveau van een dorpskern.

De steden zijn gericht op intergemeentelijke samenwerking. De steden investeren nu al in het landelijk gebied, vanuit het oogpunt van recreatie voor de stedelingen. Op veel terreinen vervullen zij de trekkersfunctie, mede ten behoeve van de kleinere gemeenten. Op ambtelijk niveau zou daarom de samenwerking geïntensiveerd kunnen worden. Samenwerkende gemeenten vergroten hun bestuurskracht door een gemeenschappelijke agenda te maken. Veel maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn al op provinciale schaal georganiseerd, de regionale grenzen vervagen.

Werksessies met individuele gemeenteraden

Hieronder wordt puntsgewijs weergegeven wat er in de gesprekken met de vijf gemeenteraden door de aanwezige raadsleden zelf is genoemd. Ook achteraf geleverde (schriftelijke) input is in deze opsomming meegenomen. Dit is opgebouwd volgens de volgende indeling:

- Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?
- Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?
- Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de gemeenteraadsleden?
- Hoe: hoe willen de gemeenteraadsleden invulling gaan geven aan de samenwerking?
- Overige opmerkingen.

Datum	Organisatie
12 november 2014	Gemeenteraad Onderbanken
25 november 2014	Gemeenteraad Nuth
11 december 2014	Gemeenteraad Simpelveld
11 december 2014	Gemeenteraad Voerendaal
12 januari 2015	Gemeenteraad Schinnen

Waarom: waarom samenwerken in VONSS verband? Welke doelen zijn er?

- Zelfstandigheid staat voorop: samenwerking heeft versterking van de 4K's als doel. Operationele samenwerking is het uitgangspunt.
- Als VONSS heb je meer kracht in de regio. Je zou kunnen zeggen dat VONSS geslaagd is als je gezamenlijk resultaat haalt.
- Samenwerken moet plaatsvinden vanuit zelfbewustzijn en kracht, niet in de eerste plaats om kostenbesparing.
- Als je samenwerkt kun je beter werken (4K's) en moet niet in eerste instantie naar kosten gekeken worden.
- In 2009 was één blok van gemeenten rond Heerlen logisch, maar is dat nu nog steeds zo?
- Je moet wel naar de stad blijven kijken, maar zonder Calimero-effect.
- VONSS is nodig om een lappendeken aan samenwerkingsverbanden te voorkomen.
- De positie van Schinnen is anders dan van de rest, Schinnen zit niet in Parkstad maar in Westelijke Mijnstreek: voor operationele samenwerking zou VONSS het uitgangspunt moeten zijn.
- We willen samenwerken met de bureaus die dezelfde taal spreken en dezelfde problemen hebben. Daarbij moeten gevoeligheden wel serieus worden genomen.
- We willen samenwerken in VONSS en daar beter van worden, misschien zelfs ook financieel.
- Beleidsvorming gezamenlijk is mogelijk, maar alleen voor onderwerpen waar Parkstad of Provincie Limburg niet al beleid vormen.
- VONSS kan best als netwerk fungeren; heeft een gemeente een beleidsstuk, dan kan een ander daar ook van gebruikmaken.
- Efficiency behalen door het allemaal op dezelfde manier te doen. Leren van elkaar is ook belangrijk. Daarbij moet worden gedacht aan producten waar processen hetzelfde kunnen zijn.
- Het kunnen creëren van meer specialisme is een doel: dat kan heel goed in VONSS verband.
- Als je samen met één mond spreekt, kun je in andere verbanden meer sturing geven. GBRD/BAG-GEO/GBT/GGD et cetera.
- Gezamenlijke invloed in de regio (externe werking).
- Stevige stem krijgen in de regio, maar ook zelf in de samenwerking.

- Er moet een kostenvoordeel te behalen zijn.
- VONSS moet gebruikmaken van elkaars kwaliteiten en zo minder externen inhuren.
- Eenpitters -> minder kwetsbaar -> meer ambtelijke kwaliteiten inzetten.
- Stevigere vuist richting provincie en andere organisaties.
- Service inwoners/betere dienstverlening (tenminste huidige niveau).
- Kansen/uitdagingen medewerkers.
- Door samenwerking is betere profilering mogelijk.
- Verschillen in beleid verkleinen.
- Evenwichtige verhoudingen in de regio.
- Werkt voor ons en voor andere partijen gemakkelijker.
- Complementariteit stad-land: recreatie en toerisme, ruimtelijk-economisch, werkgelegenheid.
- VONSS heeft weinig meerwaarde voor beleidszaken die op grotere schaal bekeken moeten worden. VONSS is daarom wel een goede eerste stap, maar operationele samenwerking kan niet het eindbeeld zijn.
- Gelijkwaardigheid: de vijf VONSS-gemeenten zijn samen aardig gelijkwaardig. Dat maakt samenwerking wel gemakkelijker, omdat er niet een heel grote gemeente bij zit.

Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?

- De manier van werken met de sociale diensten: ze verstrekken veel informatie en geven bijeenkomsten.
- Samenwerkingen die nu goed lopen, behouden. Voorbeelden:
 - Rd4 is een goed voorbeeld: dat draait goed en is goedkoper dan wanneer je het als gemeente zelf doet.
 - Rioolonderhoud: daar vindt al afstemming plaats met naburige gemeenten om zo weinig mogelijk overlast voor burgers te veroorzaken.
 - Kompas: wat zij goed doen is regelmatig terugkomen, goede rapportages met individuele terugkoppeling.
 - RUD: draait nog niet lang genoeg om te kunnen beoordelen hoe het functioneert.
- Voorzieningenniveau als gemeente zelf blijven regelen. Daarbij is het belangrijk om voor grensoverschrijdende voorzieningen wel samen op te trekken.

Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking ziet u?

- Kansen op PIOFACH-gebied (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie, Huisvesting):
 - Inkoop samen doen. Voorbeeld: kunstgrasveld vernieuwen. Samen doen in alle gemeenten móét toch voordeel opleveren. De vraag is of daar een gezamenlijk beleidsplan voor nodig is of dat het gewoon concreet in onderling overleg kan worden afgesproken.
 - Gezamenlijk aanbesteden moet schaalvoordelen opleveren.
 - Gezamenlijke algemene plaatselijke verordening opstellen.
 - Dienstverlening en bereikbaarheid voor burgers kan worden versterkt.
 - Uitwisseling van personeel.
 - Ambtelijke afdelingen samenvoegen die veelal hetzelfde doen nu al (bijvoorbeeld personeelszaken, communicatie, klantcontactcentrum).
 - Eigenlijk kunnen alle PIOFACH-taken wel samen.
- Op gebied van groene ruimte:
 - VONSS is de groene band om de stad: op dat vlak kennisuitwisseling tussen vakspecialisten.
 - Toerisme samen aanpakken.
 - Wonen in het groen.

- Toerisme en recreatie.
- Buitengebied (toeristisch vlak).
- Landschap, infrastructuur, mobiliteit: op dat vlak zo veel mogelijk afstemmen met de buurgemeenten (voor zover nog niet in Parkstadverband geregeld).
- Buitendiensten en wegenonderhoud.
- Op het sociale domein:
 - Transformatie sociaal domein, op basis van gelijke couleur locale.
 - Gezamenlijke Wmo-raad.
 - Combi vervoer.
- Projecten samen oppakken.
- Beroep- en bezwarencommissie.
- Situationeel kunnen inspelen op een beleidsdocument.
- Openbare orde en veiligheid: overlastzaken. Inzet van boa's en politie samen bij evenementen bijvoorbeeld. Toezichhouders samen laten acteren.
- VONSS zit op het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Daarbij moeten zaken die worden geregeld in Parkstad of Zuid-Limburg vooral daar worden gelaten.
- Op termijn zou het best kunnen zijn dat er één ambtelijke organisatie komt, waarbij veel buiten de deur wordt geregeld. De kwaliteit moet dan vooral op tactisch en strategisch niveau verbeteren, zodat er geen sprake kan zijn van uitholling van de organisatie. Op alle drie de niveaus moet de corebusiness goed geregeld zijn.

Hoe: hoe wilt u invulling geven aan de samenwerking?

- Mensen uit het bedrijfsleven laten meedenken en mee-inrichten (wijsheden uit het bedrijfsleven in samenwerking gebruiken).
- Het moet een groeimodel zijn; maak de stappen niet te groot.
- Raden willen niet buitenspel staan: betrokken zijn, maar geen extra laag creëren. Voorbeeld Kompas wordt vaker genoemd.
- Maatschappelijke partners erbij betrekken.
- Zelfstandigheid is een harde voorwaarde.
- Samenwerking moet beginnen op operationeel niveau, strategisch niveau is voor nu een stap te ver.
- We moeten wel een stip op de horizon plaatsen!
- De democratische legitimatie is een belangrijk aandachtspunt: hoe stuur je?
- Het liefst geen extra laag, maar misschien is een gemeenschappelijke raad, als een afspiegeling van de raden, toch een goede optie.

Overige opmerkingen

- Terugkijkend naar de gezamenlijke raadsbijeenkomst van 23-9: daar is een verkeerde indruk achtergelaten.
- Het nu van de gesprekken met externe stakeholders is niet helemaal helder.
- Er moet ook aandacht zijn voor bestaande samenwerkingen buiten VONSS.
- Als raad merken we nu niet veel van de VONSS-samenwerking.
- Eigen identiteit zit hem vooral in de landelijke en dorpsidentiteit. Identiteit van de gemeente moet ook blijven.
- Neem ook eigenheid en onderlinge relaties mee. Er zijn ook verschillen tussen de gemeenten.
- Wat is identiteit eigenlijk? Lokale verschillen aanbrengen kan altijd, maar dat kost ook geld. Cultuurverschillen tussen gemeenten: eigen cultuur eerst veranderen naar de goede richting.
- Ga eerst kijken hoever gemeenten met elkaar willen gaan en kijk dan pas naar de vorm.

- PIOFACH-taken kunnen we bijna als hamerstuk samen doen. Politieke pijn begint bij beleidsvorming.
- Het enthousiasme kan beter, maar de grondhouding voor VONSS-samenwerking is wel in orde.
- Het financiële plaatje wordt gemist in de presentatie; raadsleden willen graag meer zien over kostenvoordelen.
- Stevige intentie voor samenwerking moet overal aanwezig zijn.
- Ook voor de kleinere partners moet de invloed in de samenwerking optimaal zijn.
- Kijk naar andere successen in den lande.
- Grondhouding moet zijn: we doen het in VONSS, tenzij het echt niet kan.
- Vertrouwen: het moet mogelijk zijn dat één bestuurder namens VONSS spreekt (al dan niet met portefeuilleverdeling).
- Korte lijnen in de organisatie zijn belangrijk.
- Beleidsvrijheid behouden is belangrijk.
- Plaats de samenwerking niet op grote afstand van de raden.
- De manier waarop het Parkstadbestuur nu is samengesteld is niet de manier waarop we in VONSS willen samenwerken.
- Elke deelnemende gemeente moet financieel stabiel zijn, of in elk geval inzicht bieden in de financiële situatie.
- Dienstverlening in elk geval op hetzelfde niveau houden, maar liever verbeteren.
- Beroep- en bezwaarschriftencommissie behouden.
- Op strategisch niveau is Parkstad nodig. Misschien Schinnen laten aanhaken bij Parkstad?
- De nieuwe vorm van Parkstad is niet optimaal, maar het is in elk geval beter dan de oude vorm.
- Ontwikkeling op onderwijsgebied: aantal leerlingen neemt af. Het aantal scholen moet op termijn gehalveerd zijn. Keuzes voor waar wel of niet een school blijft is een keuze van lokale democratie.
- Geen langdurige trajecten voor samenwerking. Er moeten duidelijke resultaten zichtbaar zijn.
- Hoe moet je het aanpakken om goed te kunnen sturen? Parkstadraad was ook te stroperig. Maar nu eerst de inhoud bepalen. Kijk eerst welke taken je samen doet en dan pas welke sturing nodig is.
- Er moet op lokaal niveau een ingang blijven voor inwoners. Contact met gemeente. Lokaal loket: voor paspoorten et cetera. De burger hoeft niets te merken van hoe het aan de achterkant geregeld is. Als er maar een loket is met een gezicht.
- Ter aanvulling: het lokale loket kun je zelf aankleden: de gemeente kan dan zelf beslissen hoe je dat loket inricht met een eigen gezicht.
- Toezicht en inzicht: het is vaak moeilijk te bepalen of een samenwerking het goed doet of niet. Goede voorbeelden: Kompas en RD4.
- Sportverenigingen zijn van belang voor de dorpskernen.
- Kennis van ambtenaren over aardigheden en eigenaardigheden van het gebied is belangrijk.

Sessies met individuele colleges

Datum	Organisatie
20 januari 2015	College van B&W Nuth
20 januari 2015	College van B&W Simpelveld
10 februari 2015	College van B&W Onderbanken
10 februari 2015	College van B&W Voerendaal
10 februari 2015	College van B&W Schinnen

De gestelde vragen:

- Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?
- Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?
- Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de collegeleden?
- Hoe: hoe willen de collegeleden invulling gaan geven aan de samenwerking?
- Overige opmerkingen.

Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?

- We doen het voor de burgers, dus die staan centraal. Dienstverlening is belangrijk, die moet minimaal op hetzelfde niveau blijven maar liever verbeteren.
- Expertisebundeling levert voordelen op.
- Het is een noodzaak: gemeenten kunnen het niet meer alleen.
- De voornaamste redenen voor samenwerking zijn de 4K's.
- Het gaat vooral om een kwaliteitsslag; kosten komen op de laatste plaats.

Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?

- VONS (zonder Schinnen) doen nu al aan agendavoorbereiding in Parkstadverband, als gezamenlijke landelijke gemeenten.
- Kompas en RD4 werken goed.
- Voorbeeld Gegevenshuis: dat is in VONSS voorbereid en vervolgens verder samengevoegd in Parkstadverband.
- ISD-BOL (sociale dienst) is een samenwerking tussen Onderbanken, Landgraaf en Brunssum en bevat goed.

Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de collegeleden?

- De VONSS-discussie nu gaat vooral over operationele taken.
- Kompas zou uitgebreid kunnen worden met Onderbanken en Schinnen, als eerste start.
- Een andere eerste stap zou kunnen zijn dat de VONSS-gemeenten allemaal hetzelfde ICT-systeem gaan gebruiken.
- Over het uitlenen van mensen onderling wordt regelmatig gesproken, maar dat kan beter.
- Misschien is PIOFACH datgene waarop nu de focus moet liggen en kan er vervolgens gekeken worden of beleidsvoorbereidend kan worden samengewerkt. Samenwerking moet wel meer zijn dan alleen op bedrijfsvoeringstaken.
- Beleidsmatig ligt veel in Parkstadverband of Zuid-Limburgs verband: dat kan niet meer in VONSS-verband. We moeten scherp houden dat het maken van beleid op de juiste schaal gebeurt.
- Vervangbaarheid en afvaardiging van ambtenaren in VONSS-verband.
- Belangrijke thema's: sociaal domein, groen/natuur/landbouw, recreatie en toerisme. Uniformering van beleid ligt politiek niet overal even gemakkelijk; daar is nog een groeiproces nodig.
- De dorpskernen zijn van belang; dat is de schaal van waaruit geredeneerd moet worden.
- Voeg ambtenaren samen op beleidsthema's; dat zal even wennen zijn, maar levert wel professionaliteit op.

Hoe: hoe willen de collegeleden invulling gaan geven aan de samenwerking?

- De raadsleden hebben onderling weinig contact; voor een goede samenwerking moet het onderling contact intensiever plaatsvinden.
- De mindset van de VONSS-gemeenten moet hetzelfde zijn om verder te kunnen.

- Bied ruimte voor verschillende snelheden; laat binnen VONSS op verschillende onderwerpen verschillende allianties ontstaan.
- Kernafspraken maken voor samenwerking nu en verdere groei op termijn.
- Een externe procesbegeleider zou misschien kunnen helpen in dit proces.
- VONSS moet kleinschalig blijven, eventueel andere zaken op andere manier regelen.
- Synchroniseren van raadsvergaderingen en bijbehorende processen kan helpen in samenwerking.
- Aandachtspunt is wel wat er gebeurt op bestuurlijk terrein als een ambtenaar van een andere gemeente een fout maakt voor de ene gemeente. Hoe zit het in dat geval met de politieke verantwoordelijkheid?
- Begin met pilots en trek die breder als ze succesvol zijn.

Overige opmerkingen

- Parkstad heeft naast een vaste ook een flexibele agenda; daar kun je ook zaken regelen in plaats van in VONSS.
- De meerwaarde van VONSS is niet voor alle colleges helemaal helder. Er zijn nu grote verschillen wat betreft het gevoel van urgentie. Bewustwording van en draagvlak voor VONSS groeien wel.
- In de LED Basics-agenda wordt slechts over twee van de vijf VONSS-gemeenten gesproken.
- Er moet wel maatwerk mogelijk blijven per raad; ga het proces niet te strak regelen.
- Niet alle partijen zijn per se tegen herindeling, maar samenwerking is het uitgangspunt.
- Het tempo erin houden is van belang. Durf een stap te zetten! Heb het lef om nu door te pakken; anders wordt er een besluit voor je genomen.
- Belangrijk is dat de couleur locale goed geborgd is.
- Ook buiten VONSS is beweging gaande. VONSS is niet zaligmakend: samenwerking kan ook in Westelijke Mijnstreek/Parkstad of op Zuid-Limburgse schaal.
- Er zou een boegbeeld moeten zijn in de Stuurgroep.
- Kijk niet te strak naar grenzen.

Sessies met individuele MT's

Datum	Organisatie
10 december 2014	MT's Voerendaal, Onderbanken, Schinnen en Simpelveld
10 december 2014	MT Nuth

De gestelde vragen:

- Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?
- Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?
- Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de MT-leden?
- Hoe: hoe zouden de MT-leden de invulling van de samenwerking graag zien?
- Overige opmerkingen.

Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?

- Versterking van de 4K's.
- Betere positionering in de regio: als kleine gemeenten kun je wat lastig een profiel maken. Gezamenlijk wel. Zodat je een stevig verhaal hebt richting stedelijk gebied.
- Innovatie stimuleren: In een kleine organisatie ben je beperkt in nadenken over innovatie. Als je krachten bundelt, kun je met elkaar over onderwerpen praten, dat levert meer innovatiekracht op.

Wat bevat goed aan huidige vormen van samenwerking?

- Kennis uitwisselen, ervaringen delen: op gebied van BAG-GEO zitten vijf specialisten bij elkaar en dat levert echt wat op.
- Op het gebied van financiën is er een overleg tussen gemeenten: daarin wordt over thema's gesproken die nu spelen, maar ook over algemenere zaken.

Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de MT-leden?

- Op het gebied van bedrijfsvoeringstaken kan snel samengewerkt worden.
- Andere samenwerkingsmogelijkheden zitten in het beheer van de openbare ruimte en onderhoud van kapitaalgoederen.
- In het sociale domein en groene domein kun je samenwerking en kennisuitwisseling organiseren.
- Voor de transformatieopgave kunnen VONSS-gemeenten samenwerken, met ruimte voor het aanbrengen van een couleur locale.
- De complementariteit stad-land is een thema waar alle VONSS-gemeenten mee te maken hebben. Daar moeten we wat mee.
- Veel taken zijn al elders belegd. Kunnen we vanuit VONSS-samenwerking niet daarin juist de kracht zoeken, in de dingen die we nog wel zelf doen?
- Expertise uitwisselen. Levert verbetering dienstverlening.

Hoe: hoe zouden de MT-leden de invulling van de samenwerking graag zien?

- Ambtelijk wacht je af: de raden en colleges zijn in de lead om eerst een besluit te nemen, vervolgens kan daar ook ambtelijk vorm aan gegeven worden.
- Dicht bij burgers blijven: elke kern heeft zijn eigen eigenheid.
- Flexibiliteit: ruimte zoeken voor onderling contact.
- Samenwerken moet op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid.

Overige opmerkingen.

- Samen een ambitie uitspreken helpt.
- De urgentie voor samenwerking wordt niet overal binnen de VONSS-gemeenten gevoeld, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- In samenwerkingen binnen Parkstad en Westelijke Mijnstreek vindt voor een aantal onderwerpen al beleidsontwikkeling plaats.
- Zet samen een stip aan de horizon en ga daarvoor.
- Kwaliteit en eigenheid dorpskernen blijft belangrijk.
- Eerst kijken wat we gaan doen en dan pas hoe.

Sessies met OR's gezamenlijk

Datum	Organisatie
15 december 2014	Gezamenlijke OR's OR's van de VONSS-gemeenten

OR's: de gestelde vragen

- Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?
- Wat bevat goed aan de huidige vormen van samenwerking?
- Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de OR's?
- Hoe: hoe zouden de OR's de invulling van de samenwerking graag zien?
- Overige opmerkingen.

Waarom: waarom samenwerken in VONSS-verband? Welke doelen zijn er?

- Kansen voor medewerkers.
- Kwetsbaarheden verminderen (vooral probleem eenmansfuncties). Van de ambtelijke organisaties wordt nu al het maximale gevraagd.
- Eén stem in bestuurlijke samenwerking. Je staat samen sterker.
- Robuustheid, duurzaamheid en toekomstbestendigheid.

Wat: welke mogelijkheden voor samenwerking zien de OR's?

- De VONSS-gemeenten zijn groene gemeenten; daar ligt een inhoudelijke link voor samenwerking.
- Eerst moet er een visie zijn op de eigen gemeenten. Wat voor gemeente wil je zijn: zoals bijvoorbeeld: welk dienstverleningsconcept en welke inhoudelijke speerpunten (denk aan de groene gemeente rond de stad, de buitenruimte, recreatie, wandelen).
- Beleid samen opstellen, maar met de mogelijkheid voor vijf lokale invullingen.
- Expertise uitwisselen door vakafdelingen met elkaar te laten samenkomen en samenwerken.
- Klanttevredenheid verhogen (door de kwetsbaarheid kunnen we niet altijd direct bereikbaar zijn voor de burgers)

Hoe: hoe zouden de OR's invulling van de samenwerking graag zien?

- Een eerste stap is het investeren in onderling vertrouwen.
- Belangrijkste: er moet een toekomstbestendige organisatie ontstaan.
- Herindeling is politiek gezien geen optie, maar wat de OR's betreft wel.
- We zouden graag een platte organisatie houden, zonder extra laag.
- Er moet een cultuur van samenwerken ontstaan; dat is nu nog niet het geval.
- Voor het realiseren van sommige samenwerkingsopties zijn (lichte) vormen van gemeenschappelijke regelingen nodig. Dat is tot nu toe steeds een stap te ver geweest.

Overige opmerkingen

- Samenwerking is nu nog heel erg vrijblijvend. Er is geen duidelijke trekker, maar die is wel nodig om de samenwerking verder te brengen.
- Er is geen stip aan de horizon, maar die is wel nodig. Samenwerking in VONSS wordt meer als last ervaren nu, omdat er niks lijkt uit te komen. Als gezamenlijke OR's hebben we in februari 2014, voor de verkiezingen, een brief gestuurd met daarin het verzoek om een stip aan de horizon te zetten. Hopelijk gaat dat in de komende periode gebeuren.
- Met wie samenwerken maakt niet uit, als er maar iets gebeurt. Er is breed behoefte aan duidelijkheid.
- Voor de burger telt vooral de baliefunctie, de organisatie daarachter maakt de burger niet veel uit.
- Samenwerking vereist ambtelijk sturing op resultaten in plaats van op aanwezigheid.

Bijlage A. Ingekomen verslag gezamenlijke OR's



Bijeenkomst OR's BMC Toekomst VONSS-samenwerking

Maandag 15 december van 09.00 tot 11.00 uur

Verwachte resultaten t.a.v. het BMC-onderzoek

- De OR's verwachten dat er een duidelijke voorkeursvariant in het rapport gepresenteerd wordt (juist vanuit een externe deskundige adviseur verwachten wij dat er een objectieve en concrete aanbeveling wordt gedaan).
- De OR's verwachten dat in het rapport de voorkeursvariant (inclusief argumenten) van de OR's wordt beschreven.
- De OR's verwachten dat zij het conceptrapport gepresenteerd krijgen, zodat er nog invloed op uitgeoefend kan worden.
- De OR's geven aan dat er nu een keuze gemaakt moet worden (er moet nu wat gaan gebeuren, anders is de kans tot 'vrijwillige' samenwerking voorbij).

Kansen ten aanzien van de verdere samenwerking

De OR's gaan wat betreft de stip aan de horizon voor de laatste variant (herindeling), met hierin dus een zeer intensieve samenwerking ten aanzien van alle taken zoals genoemd in het programma. Hiervoor hebben de OR's de volgende redenen:

- Het samenwerkingsscenario is het meest robuust (toekomstbestendig).
- Dit biedt de meest efficiënte manier van werken (denk aan de besluitvormingstrajecten die niet vijf keer hoeven te gebeuren).
- Op deze wijze wordt de kwetsbaarheid in formatie (veel eenmansfuncties), waar elk van de vijf gemeenten op dit moment zeer hard tegenaan loopt, verminderd. Zie ook de eerdere personeelsbenchmark van de rekenkamercommissie, die dit bevestigt.
- Op deze manier wordt er maar één keer voor de medewerkers onrust bezorgd en 'pijn geleden'. Je voorkomt dus vele rechtspositionele gevolgen (bij bijvoorbeeld 'detachering' naar een andere gemeente).
- Dit zorgt voor de meeste duidelijkheid voor medewerkers en dus ook automatisch het beste presteren van medewerkers (deze hebben dan structuur, weten wie de leidinggevende is en hoe processen lopen).
- Je creëert op deze wijze de meeste kansen voor medewerkers.
- Het draagvlak onder de medewerkers voor samenwerking is momenteel enorm. Dit biedt een unieke kans om een verandering van organisatie vanuit onderop te laten slagen in plaats van deze van bovenaf op te leggen. Dit kan als samenwerkingsverband positief in het nieuws gebracht worden (want de meeste samenwerkingen worden toch 'opgelegd').

Waarom de andere scenario's niet:

- Om alleen kennis uit te wisselen heb je de VONSS-samenwerking niet nodig. Bovendien loop je bij het uitwisselen van kennis al snel tegen je grenzen aan en kun je niet de stappen zetten die je wilt.
- Bij het alleen het uitwisselen van kennis en afstemmen van beleidsvoorbereiding/uitvoering blijkt dat gemeenten nog te veel vrijheden hebben. In de afgelopen twee jaar hebben wij op basis van een netwerksamenwerking samengewerkt en is zichtbaar geworden dat nog iedere gemeente haar eigen weg gaat. Denk bijvoorbeeld aan de invulling van de formatie voor de decentralisaties.

- Wat betreft de kwaliteit van de werkzaamheden kun je nog discussiëren wat de norm zou moeten zijn (wil je als gemeenten gaan voor het zogenoemde 'zesje' of wil je ambities kunnen stellen?).

Voorwaarden (organisatorisch) van samenwerking

Een voorwaarde voor de samenwerking is draagvlak binnen alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. Dus zowel ambtelijk als bestuurlijk (in gemeenteraden en colleges). Afhankelijk van de gekozen variant kunnen de organisatorische voorwaarden voor samenwerking verder ingevuld worden. Uitgaande van het advies van de OR's om te komen tot een herindeling als stip aan de horizon moet in ieder geval voldoende tijd geïnvesteerd worden in de cultuur van de nieuw te vormen organisatie.

Bijlage 3

Motie van vertrouwen VONSS-gemeenten



Motie vertrouwen in VONSS-samenwerking

De hieronder genoemde raadsleden in Oirsbeek bijeen in tafelnummer 8 in het kader van de raadsconferentie VONSS van 22 april 2015;

Overwegende dat,

- Samenwerking van vijf gelijkwaardige, landelijke gemeenten met een vergelijkbare identiteit en een vergelijkbare opgavenprofiel in het belang is van en een meerwaarde heeft voor de inwoners en de lokale samenleving van de VONSS-gemeenten;
- Door samen te werken deskundigheid kan worden gebundeld en gedeeld;
- Kwaliteit van de beleidsvoering en van de dienstverlening kan worden vergroot;
- De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties kan worden verkleind;
- Kansen voor medewerkers kunnen worden gecreëerd en kosten kunnen worden beteugeld en wellicht kunnen worden teruggedrongen;
- Vertrouwen in het welslagen van de VONSS-samenwerking is gebaseerd op het besef dat elk van de deelnemers daarmee zijn eigen prestatievermogen op een niveau kan brengen dat hij zelfstandig niet kan leveren;
- Vertrouwen in samenwerking kan groeien door voor de thema's groene ruimte, sociaal domein, verlengd lokaal bestuur(verbonden partijen) en bedrijfsvoering te starten met een proeftuin respectievelijk pilotproject waarbij het elkaar iets gunnen een vanzelfsprekendheid moet zijn;
- Het publiekelijk uitspreken van de wil om met elkaar, op de genoemde thema's, samen te werken een cruciale impuls kan geven aan de VONSS-samenwerking;

Nodigen hun collega raadsleden uit om uit te spreken dat:

1. Zij de wil hebben de VONSS-samenwerking tot een succes te maken;
2. Zij vertrouwen hebben in elkaar en in de VONSS-samenwerking;
3. Zij de colleges de opdracht geven om de VONSS-samenwerking met voortvarendheid door te ontwikkelen.

En gaan over tot de orde van de dag.

Oirsbeek, 22 april 2015

- Jo Brauers en Dré Vliegen (gemeente Voerendaal),
- Jeanette Quadvlieg-van Dam (gemeente Onderbanken),
- Henk Reijnders (gemeente Nuth).
- Bert Heggen, Levin de Koster en Niels Meijers (gemeente Schinnen)
- Joep Wings (gemeente Simpelveld)

Bijlage 4

Kansen VONSS-samenwerking

(mede op basis inbreng raadsleden tijdens conferentie op 22-04-2015)

Inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden VONSS



Operationele samenwerking - beleidsuitvoering	Beleidsontwikkeling	Accountmanagement/advisering verbinden van belangen, voorbereiding bestuurlijke vertegenwoordiging, ambtelijk accountmanagement
Gegevensbeheer • Basisregistraties • Geo-informatie ■ — ▲ ▶	Groene ruimte • economie • recreatie en toerisme — ▶	Kompas — ▲ ▶
Algemeen juridische zaken • juridische kwaliteitszorg • bezwaarschriftencommissie • mediation ■ — ▲ ▶	Sociaal domein • Maatschappelijke activering • Uitvoering Participatie • Leer-werkbedrijf — ▲ ▶	WOZL — ▲ ▶
Personeel en organisatie • salarisadministratie • HRM-beleid • Mobiliteit ■ — ▲ ▶	Duurzaamheid • energietransitie • mobiliteit • levensloops bestendig wonen — ▲ ▶	GGD ▲ ▶
Informatiebeveiliging ▶	Onderwijs • kwaliteit, huisvesting en financiën — ▶	Stadsregio Parkstad Limburg — ▲ ▶
Dienstverlening • registratie en archivering • front-office • kennisbank — ▲ ▶		IBA — ▲ ▶
Openbare orde en veiligheid Specialistische beleids- en casusaanpak ■ — ▲ ▶		Veiligheidsregio ▲ ▶
Vergunning, toezicht en handhaving — ▲ ▶		RUD ▲ ▶
Vastgoed-/accommodatiebeheer — ▲ ▶		RD4 — ▲ ▶
Uitvoering regelingen Maatschappelijke Ontwikkeling • Kinderopvang • Leerlingvervoer ■ ▲ ▶		Gegevenshuis ▲ ▶
		BsGW ▲ ▶
Bestaande samenwerking		
■ = reductie van kosten — = kansen voor medewerkers ▲ = reduceren van kwetsbaarheid ▶ = verbeteren van kwaliteit		