

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Daadkrachtig Bestuur in Zuid-Limburg

Ontwikkeldocument: Sittard-Geleen en de regio

Deelrapport 3
Gemeente Sittard-Geleen

BMC Advies
juli 2017
drs. R. Wever
ing. J.H.R. van Luijk
J. de Wit MSc
H. Uffen MSc
Projectnummer: P003086
Correspondentienummer: AD-1409-87818

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	VAN SPIEGEL NAAR SCENARIO'S	2
HOOFDSTUK 2	ANALYSE VAN SAMENWERKING EN SAMENWERKINGSKRACHT IN ZUID-LIMBURG	3
	2.1 De vele verschijningsvormen van samenwerken in de regio	3
	2.2 Regionaal samenwerken en een wenkend perspectief: werken aan complexe verandering	4
	2.3 Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in Zuid-Limburg	6
	2.4 Samenwerking op drie niveaus	7
	2.5 Samenwerking op verschillende schalen	7
	2.6 Strategisch: samenwerken aan een vitale regio	8
	2.7 Tactisch: beleidsvorming en -uitvoering	10
	2.8 Operationeel: bedrijfsvoering en dienstverlening	10
	2.9 Overige waarnemingen	11
HOOFDSTUK 3	VERDER VERSTERKEN VAN DE SAMENWERKINGSKRACHT OPERATIONEEL EN TACTISCH	13
HOOFDSTUK 4	HET KNELPUNT IN DE STRATEGISCHE SAMENWERKINGS-KRACHT OPHEFFEN	15
HOOFDSTUK 5	HANDELINGSPERSPECTIEVEN	19
	5.1 Sittard-Geleen en Westelijke Mijnstreek	19
	5.2 Sittard-Geleen en de strategische samenwerking Zuid-Limburg	20
BIJLAGE 1	INSPIRATIE VOOR EN URGENTIE VAN DE INHOUDELIJKE AGENDA VAN STAD EN REGIO	22
BIJLAGE 2	REFLECTIES VAN KLANKBORDGROEPEN OVER DE POSITIE VAN MAASTRICHT EN SITTARD-GELEEN IN ZUID-LIMBURG EN ENIGE ADVIESRICHTINGEN TER ZAKE	26

Hoofdstuk 1 *Van spiegel naar scenario's*

In de sterkte-zwakteanalyse van de gemeente Sittard-Geleen (zie deelrapport 2 *Gemeente Sittard-Geleen: De kracht van de stad*) is duidelijk geworden dat de stad het komende decennium voor grote opgaven staat. De grootste uitdaging daarin is om daadkrachtig en scherpe keuzes te maken voor de stad, de organisatie en de verschillende beleidsvelden, zodat de huidige economische opleving maximaal en voor langere termijn wordt benut. Waarbij de gemeente een passende en maximaal effectieve rol speelt. Dat biedt kansen voor de stad en haar inwoners. Immers, in gunstige economische tijden zijn resultaten te boeken waardoor de lage participatiegraad van een deel van de inwoners is te vergroten, de relatieve armoede van de stadsbewoners is te verminderen en de gemiddelde gezondheidssituatie is te verbeteren. De sociaaleconomische agenda als leidraad.

De uitkomst in dit rapport is het resultaat van een documentanalyse en van interviews met maatschappelijke organisaties en bedrijven, regiogemeenten, gemeenten van de Tripool en omliggende gemeenten buiten Zuid-Limburg (deels over de landsgrens). Duidelijk is dat dit geen exclusieve Sittard-Geleense uitdaging is, maar breder ligt en (gemeente)grens-ontkennend moet worden opgepakt. Daar zijn twee redenen voor. In de eerste plaats zijn de vraagstukken niet uniek voor de stad, maar gelden ze in meer of mindere mate voor de hele regio Zuid-Limburg. In de tweede plaats vraagt de inhoudelijke uitdaging om een krachtige gemeenschappelijke aanpak van kansen en problemen. Dit past in de landelijke bestuurlijke trend dat grote maatschappelijke opgaven vanuit een regionale oriëntatie worden opgepakt.

In deze verkenning gaan wij in op de verschillende invullingen van het begrip regio en onderscheiden wij drie verschillende niveaus van regionale samenwerking. Wij komen daarbij tot twee dominante samenwerkingsverbanden, waarbij een versterking tot een opwaartse kracht kan leiden, namelijk Sittard-Geleen met de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek en de regio Zuid-Limburg. Het gaat daarbij om de rol die de gemeenten, de provincie, maar zeker ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vervullen met het oog op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven.

Op basis van deze strategische beschouwing kan de gemeente Sittard-Geleen intern en extern een dialoog voeren over hoe de samenwerkingskracht van de regio kan worden versterkt op basis van de geschetste scenario's en adviesrichtingen, zodat er voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een daadkrachtig en toekomstgericht bestuur te realiseren is. De gezamenlijke overheden zullen daarbij optreden als krachtige, zelfbewuste en betrokken partners. De opgaven zijn in beeld, de noodzaak voor gezamenlijkheid is duidelijk. Hoe is dat effectief te realiseren?

Hoofdstuk 2 Analyse van samenwerking en samenwerkingskracht in Zuid-Limburg

2.1 De vele verschijningsvormen van samenwerken in de regio

De samenwerkingsbereidheid van Zuid-Limburgse gemeenten is veel groter dan men wil tonen. In ons onderzoek is duidelijk geworden dat de Zuid-Limburgse gemeenten sterk hechten aan hun eigen kracht, identiteit en zelfstandigheid. Dat neemt niet weg dat gemeenten elkaar in de praktijk meestal snel en gemakkelijk weten te vinden als gezamenlijke actie nodig is. Een goed voorbeeld daarvan zijn de decentralisaties van taken in het sociaal domein. De samenwerking gaat overigens over een veel breder spectrum van taken op verschillende niveaus: van het heffen en innen van belastingen (via BsGW) tot het gezamenlijk ontwikkelen van ruimtelijk beleid (Provinciale Omgevingsvisie Limburg).¹

Dat brede spectrum loopt echter maar beperkt door tot het strategische niveau. Er zijn in het verleden wel initiatieven genomen voor het ontwikkelen van een strategische visie (denk daarbij aan de Stedelijke Ontwikkelingsagenda Zuid-Limburg), maar de effectivering van de afspraken die daaruit volgden is veelal niet gerealiseerd. Zoals een ondernemer ons bij wijze van voorbeeld meegaf: *'Er zijn wel afspraken gemaakt over de verdeling van de grootschalige detailhandel, maar als het erop aankomt gaat iedere gemeente voor haar eigen gewin.'*

Het gevolg van de vele samenwerkingen in Zuid-Limburg is een rijke schakering van samenwerkingsinitiatieven en regionale overlegstructuren. Dit hechte netwerk van samenwerkingsverbanden is organisch gegroeid en ontwikkelt zich nog steeds. Samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien of verdwijnen al naar gelang gezamenlijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren van gemeenten dat verlangen. Deze voortdurende aanpassingen hebben ertoe geleid dat het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsvormen een nogal ondoorzichtige structuur heeft gekregen.

Het is voor alle betrokkenen – en vooral voor inwoners en gemeenteraadsleden – niet altijd duidelijk welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Er wordt vanuit de gemeente Sittard-Geleen aangegeven dat de zeer diverse samenwerking gepaard gaat met veel 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale overleggen staat de effectiviteit ervan in de weg. Maar het is niet alleen de bestuurlijke drukte, ook de ambtelijke organisatie van Sittard-Geleen ervaart een grote werkdruk vanwege de regionale taken en overlegsgremia.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst vanuit een theoretisch kader de voorwaarden voor succesvolle samenwerking en vervolgens passen we dat toe voor Sittard-Geleen en Zuid-Limburg. Ten slotte werken we dit concreet uit in een drietal strategische adviesrichtingen.

¹ In deeldocument 2 'De kracht van de stad' is een netwerkkaart opgenomen waarin alle formele samenwerkingsverbanden staan weergegeven.

2.2 Regionaal samenwerken en een wenkend perspectief: werken aan complexe verandering

Samenwerken in Zuid-Limburg gaat al jarenlang met vallen en opstaan: in de praktijk blijkt het werken aan een grootschalig veranderproces vanuit de bestaande samenwerkingsinhoud en samenwerkingsrelaties met vele stakeholders binnen de regio (inwoners, bedrijven, organisaties, gemeenteraden, colleges van B & W, ambtelijke organisaties) en daarbuiten (provincie, het Rijk, EU, Duitse bureaus, Brainport Eindhoven) een complexe en tijdrovende exercitie.

Bestuurskracht en samenwerkingskracht zijn geen statische termen: de omgeving waarin gemeenten hun werk doen verandert snel en ingrijpend. De bijbehorende opgave voor gemeenten en regio's: het vermogen om ontwikkelkracht te organiseren, om te sturen en bij te sturen, effectief en flexibel in te kunnen spelen op maatschappelijke en economische vraagstukken voor de (middel)lange termijn.

Voor een succesvolle verandering is het van belang dat vijf randvoorwaarden op het gebied van verandering ingevuld zijn:



Visie

Wanneer er wordt samengewerkt, is het belangrijk dat samenwerkende partijen (de mensen die hier in de praktijk invulling aan geven) samen naar een bepaald doel toewerken, een gezamenlijke missie, visie (ambitie) en strategie delen. Daarmee is duidelijk wat de meerwaarde is van de samenwerking en van veranderen. Communicatie is hierbij een kernonderdeel. Er moet daarnaast een logische samenhang bestaan tussen datgene wat op strategisch niveau in de visie is vastgelegd en het werk dat op tactisch (denk aan beleidsvoorbereiding in het sociaal of fysieke domein) en uitvoerend niveau (bijvoorbeeld het harmoniseren van ICT-systemen) gedaan wordt. Past wat ik op individueel medewerkersniveau doe in het 'grotere bestuurlijke plaatje'?

Als er wordt veranderd en samengewerkt zonder duidelijke visie, ontstaat er verwarring. Veelgehoorde vraag: *waarom* moet er veranderd en samengewerkt worden en hoe draagt die verandering bij aan een sterke en vitale regio Zuid-Limburg?

De missie zegt iets over de bestaansgrond van de samenwerking.

De visie iets over de blik op de toekomst (de droom).

De strategie beschrijft de acties die nodig zijn om de visie te realiseren.

Belang

Wat gebeurt er als je niet verandert en doorgaat op de huidige weg? Welke kansen worden gemist als er niet wordt samengewerkt? Kortom: welke *urgentie* is er om te veranderen en samen te werken?

Dé uitdaging bij samenwerking en verandering is om al die belangen inzichtelijk te maken en te zorgen dat de betrokken partijen een *oprechte interesse* krijgen in elkaars belangen. Partijen moeten in staat zijn om een deel van hun autonomie op te geven vanuit het vertrouwen dat ze er meer voor terugkrijgen. Het is echter lastig om inzicht in elkaars belangen te krijgen en autonomie op te geven, als je het gevoel hebt dat je elkaar niet echt begrijpt en dat je het eigenlijk over verschillende dingen hebt. Spraakverwarring tussen de deelnemende partijen is een van de grote problemen van samenwerkingsvraagstukken. Niet het inhoudelijke verschil van inzicht, maar juist de verwarring die ontstaat door verschillen in taal, in verwachting en in perceptie, vormt vaak een obstakel voor samenwerking.

Urgentie kan niet zonder informatie. Met informatie wordt inzichtelijk wat de meerwaarde voor deelnemers is om samen te werken en te veranderen.

Plan

Samenwerking en veranderen is succesvol wanneer er een duidelijk plan onder ligt. Beslissingen worden dan weloverwogen genomen en het plan vloeit logisch voort uit de missie, visie en strategie. Vooraf is concreet een en ander doorgenomen met de betrokken stakeholders. Er bestaat inzicht in wanneer welke (deel)stap wordt gezet en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook de taak om de voortgang van en samenhang tussen deelprojecten te bewaken is belegd.

Middelen

Om uitvoerings- en realisatiekracht te bereiken, is menskracht en zijn middelen nodig. Daarbij moeten alle deelnemende partijen een bijdrage leveren (wederkerigheid). Als ambities politiek-bestuurlijk worden vastgesteld, maar er geen organiserend en realiserend vermogen is om die ambities waar te maken, leidt samenwerking al snel tot teleurstellingen (negatieve energie). Naast menskracht en financiën bedoelen we met middelen ook gebouwen, apparatuur, ICT en informatie.

Competenties

Een competentie kun je niet zien, zoals gedrag. Maar wat zijn competenties wel? Het zijn bouwstenen van succesvol gedrag. Vaak wordt de vergelijking gemaakt met een ijsberg. Het topje van de ijsberg, dat zichtbaar is boven het water, is gedrag. Het overige gedeelte van de ijsberg, onder water, zijn eigenschappen van gedrag – *competenties* dus. Er worden zes verschillende competenties onderscheiden: kennis, vaardigheden, waarden en normen, motivatie en ambitie, persoonlijke kwaliteiten en aanleg & intelligentie. Met de trends van vermaatschappelijking en regionalisering in het achterhoofd zien we dat competenties gericht op het aangaan en onderhouden van netwerken steeds belangrijker worden, zowel voor gemeenteraadsleden, als collegeleden, als ambtenaren. Voorbeelden van relevante competenties: communiceren, loslaten, processen kunnen doorgronden, onderhandelen, duiding, analyseren en belangen afwegen.

2.3 Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in Zuid-Limburg

Het uiteengezette theoretische kader in paragraaf 2.2 hebben wij in onderstaande tabel toegepast voor de situatie in Zuid-Limburg.

Visie	Er is geen integrale toekomstagenda van Zuid-Limburg. Het brede eigenaarschap ontbreekt en ook congruentie in doelstellingen van de gemeenten en partners ontbreekt veelal. Vanwege het ontbreken van een heldere missie en visie ontstaat er een veelheid aan tactische en operationele samenwerkingsverbanden zonder een duidelijke richting, wat grote bestuurlijke drukte met zich meebrengt. De samenwerking wordt daardoor veelal ad hoc en afhankelijk van externe factoren, zoals een klik tussen mensen, financieel gewin, vermindering van de kwetsbaarheid et cetera.
Belang	Samenwerken moet meerwaarde opleveren. Lokale en regionale belangen lijken daarbij door sommigen veelvuldig als tegenstrijdig te worden beschouwd, waardoor er vanuit een 'winst-en-verliesrekening' naar samenwerking in de regio gekeken wordt (het 'Europa/Brussel-syndroom'), terwijl het gezamenlijke belang is: een vitale regio met voorzieningen, omgaan met demografische en economische ontwikkelingen: het voorkomen van <i>betekenisloosheid</i> van de regio. Die demografische en economische ontwikkelingen alleen al zijn in onze ogen urgent genoeg. Een stad als Sittard-Geleen moet met de vele positieve kanten van de gemeente een ambitie hebben om minimaal op alle fronten in het 'linkerrijtje' te willen staan.
Plan	Coördinatie en bewaking van samenhang en resultaten ten aanzien van het gezamenlijke plan blijken onvoldoende effectief te zijn. Niet duidelijk is hoe bepaalde projecten bijdragen aan de missie, visie en strategie van Zuid-Limburg, omdat deze ontbreken (het grotere geheel). Positief is dat zaken erg actiegericht en vanuit de inhoud worden opgepakt, maar wanneer het stroever loopt (bijvoorbeeld als het gaat over bedrijventerreinen en/of de vestiging van een groot bedrijf (bijvoorbeeld de Mediamarkt) op een specifiek bedrijventerrein of in een stad) is er geen conflictregulerend mechanisme om verschillen op te lossen. Door samen plannen te maken en uit te voeren en successen te vieren ontstaat er draagvlak.
Middelen	Het professioneel organiseren van de samenwerking is een voorwaarde om resultaten en successen te bereiken. Middelen (of het gebrek daaraan) zijn een terugkerend thema in de regio. Tevens vergt het ambitie om in de top van de economische regio's te willen meedraaien, met vergelijkbare investeringen qua financiën, zoals bijvoorbeeld in de regio Eindhoven.
Competenties²	Netwerkcompetenties en competenties op het gebied van samenwerkend besturen moeten verder ontwikkeld worden. Het kunnen schakelen van kern- en buurtniveau naar regionaal niveau is daarbij cruciaal ('dansen door de schalen'). Randvoorwaarde is dat de thema's die regionaal zijn ook op dat niveau worden opgepakt. Afspraken daarover zijn onmisbaar.

² Voor gemeenteraadsleden zijn de afgelopen jaren diverse publicaties verschenen die ingaan op de rol en invloed ten aanzien van de trends van vermaatschappelijking en regionalisering. Zie o.a.: Raad voor het openbaar bestuur (*Wisselwerking*, 15,9 uur, *Loslaten in vertrouwen*), Universiteit Twente (*Effecten van regionaal bestuur*), Vereniging voor griffiers (*Grip op regionale samenwerking*) en de afleveringenreeks van Raadslid.nu 'In de ban van regionale samenwerking'.

Het vertrouwen en durf om *multi-actor* (vermaatschappelijking) en *multi-governance* (regionalisering) te doen en te denken, moet nog groeien. Zowel raadsleden, collegeleden als ambtenaren moeten ondersteuning krijgen bij het verder ontwikkelen van samenwerkingscompetenties. De regio is meer een bestuurlijk-ambtelijke werkelijkheid dan een politieke. Sittard-Geleen, met de blik naar buiten, kan en moet hierin een meer leidende rol spelen en partijen aan zich verbinden.

2.4 Samenwerking op drie niveaus

Bovenstaande analyse is vooral gericht op het strategische niveau van Zuid-Limburg. Om enige orde te brengen in het geheel aan gemeentelijke samenwerkingsvormen is het nodig voor het vervolg van dit rapport om conform het toetsingskader voor bestuurskracht drie verschillende niveaus van regionale samenwerking te onderscheiden:

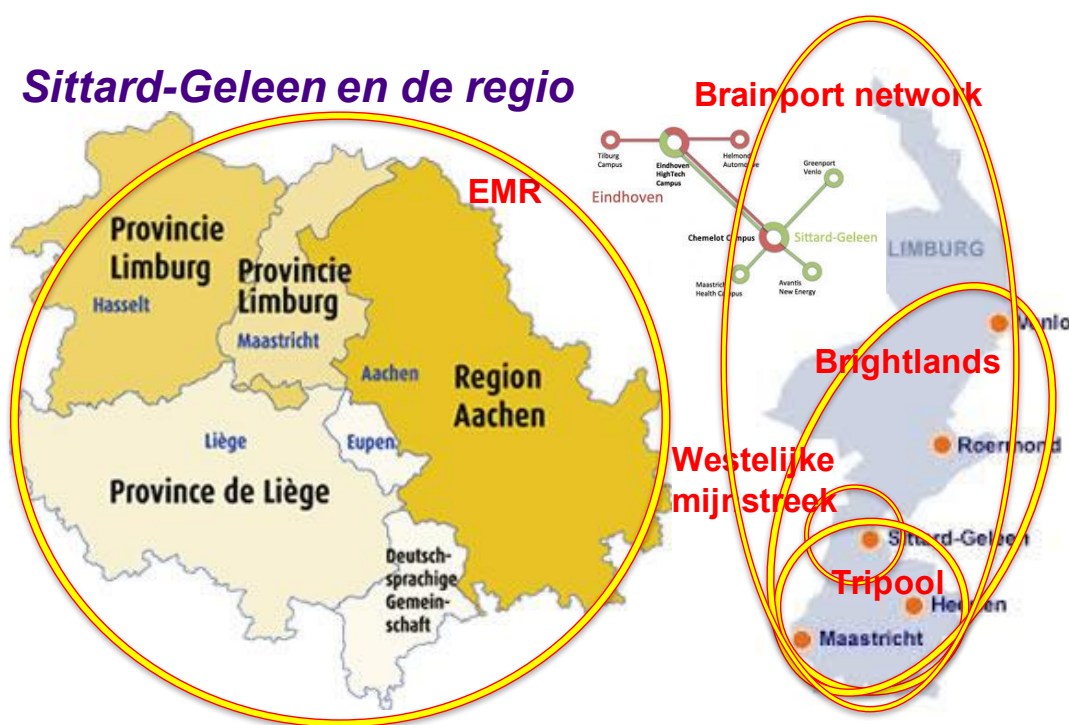
- *Strategische samenwerking*: economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele keuzes en maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio.
- *Tactisch (beleidsvorming en -uitvoering)*: het maken van beleidskeuzes en de beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke, economische en sociale domein.
- *Operationeel (bedrijfsvoering en dienstverlening)*: het beheer van de ambtelijke organisatie en de uitvoering van gemeentelijke diensten die zich richten op buurten, wijken en dorpskernen ('schoon, heel en veilig').

2.5 Samenwerking op verschillende schalen

In ons onderzoek zijn wij zes schaalniveaus van regio's tegengekomen waarin de gemeente Sittard-Geleen een rol vervult, namelijk:

1. EMR: De Euregio Maas-Rijn met in totaal 3,6 miljoen inwoners.
2. Network Brainport 2020: het netwerk van zes triple helix-regio's in Zuidoost-Nederland en de provincies Noord-Brabant en Limburg.
3. De Brightlands-regio: de merknaam voor het wereldwijd profileren van de Limburgse campussen.
4. Tripool: het Stedelijk Netwerk van de drie Zuid-Limburgse steden.
5. LED: de 'onderkoepelende' triple helix-netwerkorganisatie die verbindingen legt en processen aanjaagt voor het economisch beleid.
6. Westelijke Mijnstreek: dit betreft het gebied waarvoor de gemeente Sittard-Geleen enkele taken veelal via dienstverleningsovereenkomsten (DVO) uitvoert.

Sittard-Geleen en de regio



2.6 Strategisch: samenwerken aan een vitale regio

Zoals beschreven in onze rapportage over de sterkte-zwakteanalyse (Deeldocument 2 'De kracht van de stad'), zijn de resultaten van de regionale samenwerking op strategisch niveau niet significant. Sittard-Geleen en de andere steden hebben speerpunten geformuleerd voor het ruimtelijke en economische beleid en ook voor de vorming van een strategische agenda. Het samenhangende strategisch beleid voor Zuid-Limburg en de 600.000 inwoners heeft geen effectieve uitwerking gekregen. Dit blijkt onder meer uit de ambities die blijken uit de eerder aangehaalde Zuid-Limburgse Ontwikkelingsagenda³, die ingaat in op zes kernthema's, waaronder economische structuurversterking, culturele en stedelijke kwaliteit en stelt dat de prioritering plaatsvindt vanuit het perspectief als ware Zuid-Limburg één gemeente. Ook wordt in deze ontwikkelingsagenda de basis gelegd voor de gewenste samenwerkingsorganisatie en het inrichten van een gezamenlijke programma-organisatie ten behoeve van de uitvoerings- en realisatiekracht. Inspanning is er kennelijk wel geleverd, maar de resultaten zijn (te) beperkt.

Stad en streek verbonden

Sittard-Geleen onderhoudt, zij het beperkte, relaties met de regio. De stad is in zekere zin afhankelijk van de regio en omgekeerd geldt dat eveneens. Naast de sterke economische en sociale verwevenheid van stad en streek hebben stad en regio ook veel maatschappelijke opgaven gemeen. De sociale problematiek speelt in heel Zuid-Limburg, net als de demografische, economische, sociale en technologische ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Strategische verbeterpunten liggen op het gebied van arbeidsmarkt en infrastructuur. De competenties van schoolverlaters en werklozen sluiten niet of onvoldoende aan bij wat de arbeidsmarkt nodig heeft.

³ Zuid-Limburg: het verhaal; Ontwikkelingsagenda Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg; 2008

De infrastructuur van Sittard-Geleen is in het algemeen goed, zij het dat robuustheid van de A2 kwetsbaar is (hier wordt met de voorgenomen verbreding wel actief aan gewerkt). Daarnaast behoeft de kwaliteit van de internationale spoorverbindingen versterking. De positie van Sittard-Geleen op de lijst van steden met het meest aantrekkelijke vestigingsklimaat⁴ is sterk verbeterd van 37^e naar de 23^e plaats. Daarmee doet Sittard-Geleen het beduidend beter dan de collega-gemeenten in de Tripool die op deze ranglijst substantieel zakken.

Maar het behouden en of verder versterken van het vestigingsklimaat kan niet zonder een versterking van de regio. Dat betekent dat er meer ingezet moet worden op een versterking van de regio voor het strategische niveau. Het partnerschap met de andere Zuid-Limburgse steden Heerlen en Maastricht op een gezamenlijke sociaaleconomische agenda verdient daarbij bijzondere aandacht. De versterking van de regio moet leiden tot:

1. het maximaal benutten van de economische potentie van de regio;
2. de aanpak van de hardnekkige sociale achterstanden;
3. het efficiënter inzetten van mensen en middelen, zodat niet de onderlinge concurrentie leidend is, maar de synergetische voordelen;
4. een gezamenlijke lobby richting Den Haag en Brussel.

Dat moet uiteindelijk leiden tot het benutten van de vele kansen en mogelijkheden van Zuid-Limburg die voortkomen uit de uitstekende Europese ligging, het arbeidspotentieel, de economische flexibiliteit, het kennispotentieel en het aantrekkelijke leefklimaat.

Samenwerken over landsgrenzen: geven en nemen

Het is denkbaar dat voor bijvoorbeeld infrastructuur, economie en arbeidsmarkt met name de internationale samenwerking wordt gezocht. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze momenteel nog zeer beperkt is, niet alleen volgens de gemeente zelf, maar ook volgens de regiogemeenten in Zuid-Limburg en de gemeenten net over de landsgrenzen. Men weet elkaar vooral te vinden als het gaat over veiligheidsvraagstukken, maar ook daar liggen er nog verbeterpunten. Met name de Vlaamse grensgemeenten vinden dat zij onvoldoende zijn betrokken bij het veiligheidsvraagstuk van Chemelot.

Het benutten van de economische potentie van de Euregio Maas Rijn-regio (EMR-regio) met 3,6 miljoen inwoners komt onvoldoende uit de verf. Dat heeft naar wij begrijpen vooral te maken met cultuurverschillen richting Wallonië en Duitsland, maar ook met de taal. Daar komt bij dat een samenwerking voor Zuid-Limburg met Wallonië, Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen zeer perspectiefvol kan zijn, maar dat omgekeerd deze gebieden veel minder voordeel zullen hebben van een samenwerking met de Nederlandse partners.

Al onze gesprekspartners zien dat een effectieve samenwerking de schaal van Zuid-Limburg nodig heeft en zeer in het belang is van de gemeenten en hun inwoners. Vanuit die constatering zijn er in de afgelopen twintig jaar dan ook vele initiatieven genomen. Door persoonlijke inspanningen van bestuurders zijn in de afgelopen jaren (beperkte) positieve resultaten gerealiseerd. En even zo snel zijn constructieve samenwerkingen tenietgedaan na spelerswisselingen.

We constateren dat de laatste tijd wat betreft het strategische niveau een constructieve en drijvende kracht is ontstaan door de inspanningen van LED.

⁴ Economische Toplocaties 2016; Bureau Iouter; 2016

Tevens zien we een terugtrekkende beweging van de gemeente Heerlen, waardoor de daadkracht van LED onder druk komt te staan. De betrokkenheid van ondernemers en onderwijsinstellingen (triple helix) bij het opstellen en uitvoeren van een regionale agenda begint hierdoor steeds meer betekenis te krijgen.

2.7 Tactisch: beleidsvorming en -uitvoering

Uit onze sterkte-zwakteanalyse blijkt dat Zuid-Limburgse gemeenten intensief samenwerken bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein. De decentralisaties van nieuwe taken op het gebied van zorg, werk en onderwijs hebben hieraan een extra impuls gegeven.

In de regio is een stevige samenwerking opgebouwd voor de inkoop van jeugdhulp. De achttien gemeenten in Zuid-Limburg hebben gekozen voor gezamenlijke inkoop via een centrumgemeenteconstructie (NB Heerlen gaat dit zelf doen). Voor de inkoop van Beschermd Wonen (Wmo) is de gemeente Maastricht aangewezen als centrumgemeente voor de gemeenten Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek. Daaruit vloeien dezelfde taken voort als bij de inkoop van jeugdhulp. Voor de overige Wmo-taken geldt dat de gemeente Sittard-Geleen samen optrekt met Beek, Stein en Schinnen voor het proces van 'bestuurlijk aanbesteden' van de Wmo.

Een goed voorbeeld van samenwerking in het fysieke domein is de uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). Met alle gemeenten is, vanzelfsprekend niet zonder slag of stoot, gekomen tot een ruimtelijke visie op het gebied van wonen, ruimtelijke economie, energie, landschap, landbouw en vrijetijdseconomie.

Voor de samenwerking op het tactische niveau geldt sterk dat de inspanningen van Sittard-Geleen de kwaliteit bepalen en de bijdragen van de regiogemeenten beperkt zijn. En ook hier geldt dat de baten voor de regiogemeenten groot zijn en het de vraag is of de kosten en baten voor Sittard-Geleen wel in evenwicht zijn. Sittard-Geleen pleegt op onderdelen veel inzet voor de regio (onder andere op het gebied van veiligheid).

2.8 Operationeel: bedrijfsvoering en dienstverlening

Als werkgeversservicepunt functioneert Podium24 als samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven en gemeentelijke partijen. Podium24 is gericht op het aan werk helpen van werkzoekenden.

Op het gebied van gezamenlijke bedrijfsvoering en dienstverlening zijn er wel gesprekken en ontwikkelingen waarneembaar, maar echte resultaten in de Westelijke Mijnstreek zijn nog beperkt. Op dit moment zijn er gesprekken over de verdergaande samenwerking op het terrein van participatie en groenbeheer. De gemeenten Stein, Sittard-Geleen en Beek streven ernaar om Vixia en de diensten Sociale Zaken in 2018 te laten samensmelten.

De samenwerking in de Westelijke Mijnstreek is gericht op het oplossen van knelpunten en kwetsbaarheden van de kleinere gemeenten en vindt vooral ad hoc plaats. De Tripool-gemeenten hebben een Shared Service Centrum (SSC-ZL) ingericht. Het is de ambitie om een doorontwikkeling te realiseren naar een bedrijfsvoeringsbrede dienstverlener voor de gemeenten in de regio. Naar wij hebben begrepen hebben de regiogemeenten interesse om diensten te gaan afnemen van het SSC. Of de doorontwikkeling daadwerkelijk te realiseren is, valt op dit moment niet te zeggen.

Enkele gemeenten zien een SSC als de oplossing om te kwaliteit, kwetsbaarheid en de kosten van de uitvoering van taken op peil te houden en daarmee een zelfstandige gemeente te kunnen blijven. Andere gemeenten zijn daar minder expliciet in en vinden het meer een vanzelfsprekende taak dat de centrumgemeenten in Zuid-Limburg deze taken voor hen uitvoeren.

In voorkomende gevallen leidt de beoogde verregaande samenwerking ook tot allerlei weerstanden, omdat samenwerking wordt gezien als een opmaat naar een gemeentelijke herindeling. Het feit dat Sittard-Geleen openlijk aangeeft te willen groeien in omvang door een (partiële) herindeling bevordert de sfeer tussen Sittard-Geleen en de directe regiogemeenten niet en belemmert daarmee een verdergaande samenwerking.

Een aandachtspunt ten slotte is dat er, naar wij hebben waargenomen, weinig rekenschap en verantwoording wordt afgelegd over de kosten van de DVO's, met als indicatie dat het de vraag is of Sittard-Geleen de kosten voldoende in rekening brengt (en dus de mate van zakelijkheid van de DVO's voldoende borgt). Intern wordt binnen de gemeente ook wel gesproken over 'gratis' dienstverlening. Met andere woorden: een deel van de dienstverlening wordt dus bekostigd door de gemeente Sittard-Geleen zelf.

2.9 Overige waarnemingen

De situatie met betrekking tot de samenwerking op de bovengenoemde niveaus wordt voor een belangrijk deel bepaald door een aantal factoren en ontwikkelingen:

- Wederkerigheid: Een belangrijke observatie is dat wederkerigheid een essentiële voorwaarde is om van samenwerking een succes te maken. Wederkerigheid betekent dat er een balans is tussen geven en nemen en tussen halen en brengen. Pas dan kan het onderlinge vertrouwen groeien dat nodig is voor samenwerkingskracht. In gevallen waar die wederkerigheid afwezig is en waar gemeenten zich opportunistisch opstellen in samenwerkingsrelaties zien we dat samenwerking (te) weinig resultaten oplevert.
- Verschillen in omvang gemeenten: De samenwerkingskracht wordt in sterke mate gehinderd door de verschillen in de omvang van gemeenten. Het belang van iedere gemeente bij het realiseren van gezamenlijke oplossingen verschilt en dat geldt ook voor het vermogen om hieraan een bijdrage te leveren. Dat levert in de praktijk veel spanningen op. Gemeenten zijn niet gelijk, maar willen wel op basis van een mate van gelijkwaardigheid meebeslissen over regionale aangelegenheden. Verder is er hierdoor geen sprake van wederkerigheid: het kunnen geven en nemen zijn niet in balans. Leiderschap kan hierbij verschillen overbruggen.
- Problemen met gemeentelijke bestuurskracht: In het verlengde hiervan speelt het probleem van gemeentelijke bestuurskracht. Nogal wat kleinere gemeenten zijn voor het bestrijden van financiële en organisatorische kwetsbaarheden sterk afhankelijk geworden van ambtelijke samenwerking zonder dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de samenwerkingskracht van een regio.
- Lokale identiteit: Alleen al het noemen van gemeentelijke herindeling (het 'h-woord') stuit meestal op veel weerstanden, waarbij vooral gewezen wordt op het belang van (het behoud van) de lokale identiteit. Toch laat de praktijk, ook in Limburg, zien dat dorpskernen prima in staat zijn om hun identiteit te behouden als ze na een herindeling in een groter verband worden opgenomen. Vaak versterkt het juist hun identiteit: heringedeelde dorpen accentueren dan hun eigenheid.

- *Rol gemeenteraden:* Gemeenteraden ervaren een grote afstand tot de regio en haar samenwerkingsverbanden en er zijn dan ook zeer weinig geïnstitutionaliseerde contacten tussen raadsleden van verschillende gemeenten: de regio is geen politieke ruimte. De regionale besluitvorming in de gemeenteraden krijgt daardoor niet altijd de aandacht die het verdient.
- *Menselijke factor:* De kracht van bindend en verbindend leiderschap heeft een doorslaggevende invloed op de samenwerkingskracht van regio's. Vooral de wijze waarop burgemeesters van steden invulling geven aan hun regionale verantwoordelijkheden is van groot belang. Ook voor andere stakeholders geldt dat hun rolopvattingen een belangrijke stempel drukken op samenwerkingsrelaties.

Hoofdstuk 3 **Verder versterken van de samenwerkingskracht operationeel en tactisch**

Vanzelfsprekend is het ook voor het versterken van de regionale bestuurskracht noodzakelijk dat de gemeente Sittard-Geleen de eigen bestuurskracht gaat versterken.

Samenwerkingskracht is het vermogen om regionale vraagstukken aan te pakken en om elkaar te ondersteunen bij de uitvoering van het gegroeide (en groeiende) gemeentelijke takenpakket. We kunnen constateren dat de trend is dat, net als in andere delen van het land, steeds meer taken door de centrumstad voor regiogemeenten worden uitgevoerd. De centrumgemeenteconstructie met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) lijkt daarbij voor het operationele en het tactische niveau steeds meer het geëigende voertuig: lichte en zakelijke samenwerking. Deze samenwerking met de kleinere gemeenten leidt tot bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de centrumgemeente. Veel moet dan vaak opnieuw aan de orde komen op verschillende plaatsen.

Als gevolg van deze samenwerking krijgen regiogemeenten een kleiner takenpakket, waar zij geheel zelfstandig over gaan. Met deze constatering komt het begrip 'democratische legitimatie' in beeld. Democratische legitimatie heeft drie belangrijke aspecten:

1. dat inwoners invloed kunnen uitoefenen op hun bestuur;
2. dat je als bestuur in staat bent om richting te geven aan processen in de samenleving;
3. dat je als overheid rekenschap aflegt over wat je hebt gedaan.

Het antwoord op de vraag of de gemeenten aan deze drie aspecten voldoende toekomen zal door de regiogemeenten zelf moeten worden beantwoord. Het bestuur van de centrumgemeente Sittard-Geleen is maar beperkt in staat om richting te bepalen en rekenschap af te leggen. Er is niet gebleken dat Sittard-Geleen als gemeente door de regionale samenwerking gehinderd wordt in de beleidsbepaling.

In tegenstelling tot de wettelijke eenduidige status van gemeenten ontstaan er organisch twee verschillende soorten gemeenten, namelijk de centrumgemeente met een compleet takenpakket en de regiogemeenten met een beperkt takenpakket vooral gericht op contact en dienstverlening aan de burger. Dit in het verlengde van het in *Deeldocument 2* aangebrachte onderscheid in vijf typen gemeenten en verschil in de taakzwaarte.

De toekomst van de operationele en tactische samenwerking: drie scenario's

Zoals eerder aangegeven concentreert de operationele en tactische samenwerking zich, zij het beperkt, op het niveau van de Westelijke Mijnstreek. Bij de beoordeling van de bestuurskracht hebben wij aangegeven dat voor de actuele bestuurskracht op deze niveaus het operationele en tactische niveau weliswaar aandachtspunten zijn, maar nog geen echte knelpunten. Het is van belang om wel vooruit te kijken hoe de gemeente Sittard-Geleen kan (mee)sturen in de toekomstige ontwikkelingen.

In ons land zijn vele vormen van samenwerking en samenvoeging ontwikkeld. In volgorde van ingrijpendheid zijn dat onder meer: Ad-hocsamenwerking, centrumgemeenteconstructie, sharedservicecentrum (SSC) op één of meer deelterreinen, ambtelijke fusie en gemeentelijke herindeling. Afhankelijk van de vorm wordt daarbij soms gekozen voor een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of een formalisering in een WGR.

Voor de samenwerking op het operationele en tactische niveau gaan wij in onze rapportage in op de drie meest kansrijke vormen van samenwerking, namelijk:

1. **Laisser faire.** De samenwerking die er nu is zal organisch, van onderop, verder worden uitgebouwd. Sommige kleine gemeenten zullen al dan niet heringedeeld verdergaan als plattelandscuster. Enkele andere zullen uiteindelijk zelf kiezen voor een herindeling, met Sittard-Geleen als een soort opvolgende stap.
2. **Sturen op efficiency.** De taken die worden uitgevoerd in GR's en via DVO's zullen geleidelijk blijven groeien. Daar stelt de gemeente Sittard-Geleen als centrumgemeente nadrukkelijk eisen aan om de eigen bestuurskracht niet het slachtoffer te laten worden van een te dienstverlenende houding naar de regiogemeenten toe. Dat betekent dat Sittard-Geleen als centrumgemeente de (zakelijke) randvoorwaarden gaat bepalen met betrekking tot kosten en harmonisatie van beleid.
3. **Sturen op H(erindeling).** De belasting voor Sittard-Geleen wordt te groot, dus is herindeling noodzakelijk om de bestuurlijke en ambtelijke druk te verminderen. Als gemeenten niet zelf met voorstellen komen, zal de provincie worden gevraagd het initiatief te nemen voor een wenkend perspectief van uiteindelijk drie gemeenten in Zuid-Limburg.

In onderstaand overzicht hebben wij de sterktes en zwaktes van de scenario's langs enkele indicatoren gelegd. Een keuze is geen rekenkundige exercitie. Afhankelijk van politieke kleur en lokale omstandigheden zullen andere argumenten de doorslag geven. Het overzicht is dan ook slechts een hulpmiddel om de discussie binnen en buiten de gemeente te voeren, zodat er uiteindelijk in het vervolgtraject op de dit onderzoek een scenariokeuze valt te maken.

Scenario	democratische legitimatie	kosten-effectief	flexibiliteit	resultaat voor burger	bestuurlijke drukte	ambtelijke drukte	draagvlak bij W. Mijnstreek	haalbaarheid
laisser faire	+/-	-	+/-	+	-	-	+	+
sturen op efficiency	+/-	+/-	-	+	+/-	-	+/-	+/-
sturen op H(erindeling)	+	+	+	+	+	+	-	-

Aan het slot van dit hoofdstuk maken wij nog een slotopmerking.

Het is heel denkbaar dat uit de bestuurskrachtonderzoeken van één of meer regiogemeenten komt dat een herindeling voor hen noodzakelijk is. In dat geval ligt het voor de hand dat de gemeente Sittard-Geleen als centrumgemeente haar verantwoordelijkheid neemt en de bereidheid toont om het herindelingsproces met die specifieke gemeente of gemeenten te starten. Het is voor politiek en bestuur in Sittard-Geleen wel een strategisch vraagstuk: wat is de meerwaarde voor Sittard-Geleen en wat betekent dit voor het profiel van de stad?

Hoofdstuk 4 *Het knelpunt in de strategische samenwerkingskracht opheffen*

In de ranglijst van economische toplocaties⁵ zijn Maastricht (van 98 naar 128 in 2015) en Heerlen (van 168 naar 198) dalers, terwijl Sittard-Geleen juist (van 37 naar 23) stijgt. Door de aanhoudende bevolkingskrimp profiteert het Zuid-Limburgse bedrijfsleven minder van de huidige opleving van de consumentenbestedingen. Aan de andere kant heeft de regio een groot potentieel. Zuid-Limburg is bijvoorbeeld de zesde economische regio van Nederland. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een goede strategische positionering de schaal van Zuid-Limburg nodig heeft. Die schaal past immers bij de schaal van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. En is dan van voldoende omvang om ook in de lobby als krachtige eenheid over te komen.

De samenwerking met andere steden in Zuid-Limburg op strategisch niveau is, zoals eerder beschreven, betrekkelijk zwak te noemen. Er zijn weliswaar positieve signalen, zoals de samenwerking in LED, maar de potentie om samen met regionale bedrijven en instellingen de sociale en economische structuur van stad en regio te versterken, wordt nog onvoldoende benut. De bereidheid van gemeenten om te blijven participeren in LED is niet eenduidig. De campusontwikkeling in Sittard-Geleen en andere Zuid-Limburgse steden is vooral een zaak van provincie en bedrijfsleven, terwijl het met inzet van de samenwerkende steden meer impact zou kunnen hebben.

In ons onderzoek wordt als mogelijke oorzaak gewezen op de culturele verschillen, persoonlijke statuur, chauvinisme en eigenheid in streektaal en cultuur. Als gevolg daarvan profileren de steden (en provincie) zich vooral ten opzichte van elkaar in plaats van dat ze zich gezamenlijk in Nederland en Europa manifesteren. Een *echte* regio is Zuid-Limburg nooit geworden: wat de gemeenten verdeelt is als het erop aankomt sterker dan wat hen bindt. Zowel structuurafspraken als het werken met de 'inhoud als motor' hebben ook bij de Tripool-samenwerking nog onvoldoende gewerkt. Maar wellicht is dat niet specifiek Limburgs. Immers, in veel Nederlandse regio's is het bereiken van duurzame samenwerking een worsteling. Het zou ook zomaar kunnen dat niet de culturele verschillen zo allesbepalend zijn, maar gewoon het feit dat samenwerken met drie qua omvang vergelijkbare gemeenten veel moeilijker is dan tussen een centrumgemeenten met de ommelanden of tussen twee grote gemeenten.

De kracht van de drie steden die elkaar feitelijk in velerlei opzichten aanvullen is onvoldoende tot groei en bloei gekomen. En als de handen niet ineengeslagen worden brengt dat de regio uiteindelijk verder achterop als het gaat om het benutten van de economische potentie, het aanpakken van hardnekkige sociale achterstanden en een impactvolle positionering van de lobby naar Den Haag (en Brussel).

⁵ Economische Toplocaties 2016; Bureau Iouter; 2016



Zuid-Limburg: stedelijk netwerk in West-Europa (bron: NASA)

Een aspect dat nog onvoldoende in beeld is in dit verband is dat ‘als iedereen alles wil blijven doen, niemand alles doet’. Drie complete steden met alle denkbare voorzieningen zijn op langere termijn onbetaalbaar. De budgettaire ruimte laat niet toe dat in de nabije toekomst de drie steden elk een compleet voorzieningenniveau hebben voor cultuur en het sociaal domein en een ambtelijke organisatie die kan acteren in een complex (soms internationaal) veld en voldoende bestuurlijke kracht weet op te brengen om noodzakelijke bruggen te slaan en een profilering van de regio naar buiten positief en met verve te realiseren.

Het intensiveren van de bestuurskracht van de regio Zuid-Limburg als geheel leidt nadrukkelijk tot de meest kansrijke positie en heeft prioriteit boven andere samenwerkingsverbanden zoals de Euregio. Voor het versterken van de strategische bestuurskracht (samenwerkingskracht) in de regio schetsen wij enkele adviesrichtingen. Hierbij hebben wij onder meer gebruikgemaakt van het SER-advies over Regionaal samenwerken⁶:

1. **Gezamenlijke agenda als bindmiddel.** In het SER-advies wordt sterk de lijn gepropageerd ‘begin bij de inhoud, dan volgt de structuur vanzelf’. Zo biedt het gezamenlijk opstellen van een regionale sociaaleconomische agenda een prima mogelijkheid om de verschillende werelden van economie, onderwijs en arbeidsmarkt bij elkaar te brengen. Door in dat verband kennis en inzichten uit te wisselen, samen problemen en kansen te verkennen en samen doelen te formuleren, kan er op regionaal niveau een integrale aanpak worden gerealiseerd. Dat zou betekenen dat de Tripool-samenwerking nieuw elan krijgt door een traject van achtereenvolgens visie- en structuurontwikkeling, wat gaat leiden tot eenheid en bestuurlijke samenhang. Dat zou uiteindelijk vorm kunnen krijgen in een lichte flexibele samenwerking dan wel op termijn in een zwaardere geïnstitutionaliseerde vorm. Aandachtspunt: alle gemeenten moeten een bijdrage leveren ten behoeve van de uitvoeringskracht. De inhoudelijke agenda kan bijvoorbeeld worden opgebouwd uit een sociaaleconomische paragraaf (innovatie, arbeidsmarkt), een fysieke (bedrijventerreinen, detailhandel, campussen), recreatie en toerisme en zorg.
2. **Realiseer een projectmatige samenwerking op een beperkt aantal domeinen.** Een gedeeld gevoel van urgentie is cruciaal voor het welslagen van samenwerking. De voordelen van clustering dienen te worden benut omdat steden en stedelijke regio's belangrijke bronnen vormen van maatschappelijke welvaart. Zo zijn bedrijven en werknemers productiever als ze in een hecht netwerk functioneren. Dit komt doordat ze profiteren van elkaars nabijheid.⁷ Als er een dergelijk uitgangspunt wordt genomen, kan dit een selectie criterium zijn voor een projectmatige samenwerking op (vooralsnog) een beperkt aantal terreinen. De economische invalshoek en de triple helix-samenwerking zouden de basis kunnen vormen. Het is in dit verband aan te bevelen om te werken met een gezamenlijk economisch team voor Zuid-Limburg, waarin gezamenlijk acquisitie plaatsvindt en een uniform arbeidsmarktbeleid gevoerd wordt.
3. **Sluit aan bij de kracht van de regio; verdelen in plaats van samenwerken.** Maar als samenwerking al decennia onvoldoende productief is, moet het dan niet radicaal anders? De analyse in dit rapport leidt tot de conclusie dat het waarschijnlijk is dat iedere vorm van samenwerking in het verband van de drie steden moeizaam en te traag zal verlopen. Een alternatief daarvoor is om niet het woord ‘samenwerken’ centraal te stellen, maar het woord ‘verdelen’. Verdelen van taken, zodat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit benut wordt voor de regio als geheel.

⁶ Regionaal samenwerken; Leren van praktijken, SER (2017)

⁷ In *bijlage 1* is een toegift te vinden over het waarom van samenwerking in het stedelijke netwerk en de plek van Sittard-Geleen daarin.

Verdelen van voorzieningen, zodat budgetten voor voorzieningen niet versnipperd maar geconcentreerd worden ingezet. En verdelen van taken op het terrein van inhoudelijke terreinen, zodat ook de lobby effectief plaatsvindt namens de regio Zuid-Limburg. Op deze wijze komt de complementariteit (en ook het specialiseren) van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen veel sterker in beeld.

Deze adviesrichtingen zijn te benutten in de dialoog tussen de gemeenten over de ambities met betrekking tot de samenwerking en uiteindelijk, als afgeleide daarvan, ook de samenwerkingsvorm. Het is daarmee een hulpmiddel om de dialoog te voeren en uiteindelijk zal er ook een divers beeld kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld kiezen voor *verdelen* als het gaat om inzet van ambtelijke capaciteit en voorzieningen en kiezen voor een *projectmatige aanpak* als het gaat om het benutten van de economische kracht, het versterken van de maatschappelijke agenda en de gezamenlijke lobby.

Hoofdstuk 5 *Handelingsperspectieven*

De aangrijpingspunten voor het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Sittard-Geleen zijn in de voorgaande hoofdstukken gegeven. De kracht van de Westelijke Mijnstreek en de drie steden, die elkaar feitelijk in velerlei opzichten aanvullen, is tot op heden nog onvoldoende tot groei en bloei gekomen. En als de handen niet ineengeslagen worden, brengt dat de regio uiteindelijk verder achterop als het gaat om het benutten van de economische potentie, het aanpakken van hardnekkige sociale achterstanden en een impactvolle positionering van de lobby naar Den Haag (en Brussel). Kernachtig samengevat betekent dat versterking van de samenwerking op alle niveaus nodig is. De 'wat-vraag' is daarmee duidelijk. Wij hebben vastgesteld dat de discussie tussen gemeenten zich niet zozeer richt op de inhoud, maar veel meer op de 'hoe-vraag': welke interventie kan er gepleegd worden om de samenwerking in een positieve flow te brengen?

In dit slothoofdstuk gaan wij in op de handelingsperspectieven voor de gemeente Sittard-Geleen. Het gaat om het beantwoorden van de wijze waarop tot een verdere intensivering van de samenwerking is te komen. Daarbij onderscheiden wij enerzijds de relatie naar de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek en anderzijds de samenwerking in de Tripool.

Vanzelfsprekend adviseren wij dat de gemeente Sittard-Geleen separaat aan het versterken van de regionale samenwerking een verbeterplan gaat opstellen en uitvoeren om de eigen bestuurskracht te versterken. In dat verbeterplan zal de prioriteit moeten liggen op het scherper maken van keuzes aan de hand van een nieuwe stadsvisie en het daarmee op orde brengen van de financiële positie. Het is raadzaam om daarbij een onorthodoxe aanpak te kiezen met bijvoorbeeld een breed samengestelde stuurgroep uit de raad. Wellicht is met een daadkrachtige aanpak, preventief toezicht door de provincie te vermijden.

5.1 Sittard-Geleen en Westelijke Mijnstreek

Voor deze samenwerking hebben we te maken met de volgende overwegingen:

- Een gesprek voeren over de intensivering van regionale samenwerking leidt altijd ook tot de vraag: wanneer is samenwerken beter en wanneer geeft herindelen een beter resultaat? De gevoeligheden zijn groot en gemeenten hechten aan het behoud van zelfstandigheid. Dat maakt dat gesprekken hierover alleen productief zijn als er zeer zorgvuldig en vanuit een zekere gelijkwaardigheid (geven en nemen) wordt gesproken en gehandeld.
- Het is niet bekend of de gemeenten Stein en Beek ook bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren. Of vervolgens het onderwerp 'herindelen' met Sittard-Geleen op de agenda komt valt bij de afronding van dit onderzoekstraject dan ook nog niet te zeggen.
- Het sluiten van DVO's beneden de kostprijs betekent feitelijk dat de gemeente Sittard-Geleen de regiogemeenten ook financieel faciliteert (en tevens bijdraagt aan het verminderen van de kwetsbaarheid en vergroten van de kwaliteit van die gemeenten).
- Ambtelijke fusies leiden in het algemeen niet tot versterking van de bestuurskracht. Als het al leidt tot een positief effect, is het vooral een tussenstap, vooruitlopend op een bestuurlijke fusie.

Wij adviseren om voor de samenwerking met regiogemeenten te streven naar intensivering van een duurzame en verantwoorde samenwerking. Daarbij adviseren wij om voor de korte termijn te streven naar een niet vrijblijvende en kostenneutrale insteek. Dat betekent een insteek volgens scenario 2 uit hoofdstuk 3: 'Sturen op efficiency'.

Hoe de samenwerking er op de lange termijn zal uitzien is afhankelijk van onder meer de resultaten van de bestuurskrachtonderzoeken van de andere gemeenten. Het is denkbaar dat uit de bestuurskrachtonderzoeken van één of meer regiogemeenten komt dat een herindeling voor hen noodzakelijk is. In dat geval ligt het voor de hand dat de gemeente Sittard-Geleen als centrumgemeente haar verantwoordelijkheid neemt en de bereidheid toont om het herindelingsproces met die specifieke gemeente of gemeenten te starten. Wij bepleiten nadrukkelijk dat het initiatief daarvoor moet worden genomen door de desbetreffende gemeente(n).

5.2 Sittard-Geleen en de strategische samenwerking Zuid-Limburg

In hoofdstuk 4 hebben wij een drietal adviesrichtingen gegeven voor het intensiveren van de strategische samenwerking. Deze adviesrichtingen zijn te benutten in de dialoog tussen de gemeenten en met de provincie over de ambities met betrekking tot de samenwerking en uiteindelijk, als afgeleide daarvan, ook de samenwerkingsvorm.

Van belang nog zijn de volgende overwegingen:

- Begin juli zal ook het rapport Maastricht gereed zijn. Het regionale deeldocument zal andere conclusies trekken met betrekking tot de samenwerking binnen de Westelijke Mijnstreek. Het deel over de ambities en mogelijkheden voor Zuid-Limburg zal gelijklopend zijn.
- In Landgraaf en Heerlen (als onderdeel van Parkstad) heeft vorig jaar een vergelijkbaar onderzoek plaatsgevonden, met betrekking tot mogelijke samenwerkingsvormen tussen beide gemeenten, dat direct verband hield met de bestuurs- en organisatiekracht van beide gemeenten. Er zijn vier scenario's onderzocht en uitgewerkt. Er is toen geen regionale verkenning uitgevoerd.
- Voor Zuid-Limburg geldt dat alles wat je aan handelingsrepertoire kan bedenken al eens is geprobeerd.
- De provincie zal een belangrijke rol gaan spelen in de discussie over het versterken van de samenwerking; zij is ook medefinancier van deze onderzoeken.
- De discussie over de handelingsperspectieven zal primair in het collectief van de Tripool-gemeenten en de provincie moeten worden gevoerd. En wellicht secundair met de achttien Zuid-Limburgse gemeenten.
- De externe klankbordgroep, behorende bij dit onderzoek, bestaande uit de heer Van den Berg (onder meer hoogleraar, parlementair stelsel – emeritaat), de heer De Leeuw (voormalig Tweede Kamerlid, DG op verschillende ministeries en consultant ABDTOP-consult) en de heer Boogers (hoogleraar Regionaal Bestuur en Innovatie Universiteit Twente) hebben naar aanleiding van de resultaten van ons onderzoek een discussiebijeenkomst gehouden. Belangrijkste conclusie daarvan is dat de samenwerking in Zuid-Limburg als cruciaal wordt gezien voor de verdere groei en ontwikkeling van de stad en haar inwoners. Daarnaast stellen zij dat er veel meer uitgegaan moet worden van complementariteit en laat het vooral zien dat de steden en de kleinere gemeenten elkaar aanvullen (een uitgebreid verslag is als *bijlage* 2 bij dit rapport gevoegd).

Het bepalen van de wenselijke aanpak is uiteraard de verantwoordelijkheid van de drie Tripool-gemeenten in samenspraak met de provincie. Maar op voorhand adviseren wij de gemeente Sittard-Geleen om de adviesrichting 'verdelen' als voorkeursrichting in bespreking te brengen.

In alle gevallen adviseren wij om in iedere aanpak dat de volgende elementen op te nemen:

- Investeer in de relaties met provincie, Heerlen, Maastricht, bedrijfsleven, kennis- en andere maatschappelijke instellingen en buurgemeenten zodat het gezamenlijke lange termijn belang van alle inwoners van Zuid-Limburg voorrang krijgt op het korte termijn (eigen)belang van elk van de afzonderlijke partijen en personen. Alleen zo ontstaat er een 'Team Zuid-Limburg' dat de ambitie kan waarmaken om de concurrentiekracht met andere regio's aan te gaan en leidend wordt in het creëren van banen, economische groei en welzijn voor de inwoners.
- Organiseer structurele externe druk vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven door het instellen van een geïnstitutionaliseerde 'pressiegroep'. Wellicht is het LED-gremium daarvoor geschikt.
- Vraag een bestuurlijke vertegenwoordiger van de Provincie Limburg een rol als bestuurlijke 'ambassadeur' te vervullen.
- Vorm een stuurgroep met de drie burgemeesters; 'de Zuid-Limburgse trojka', die tevens conflictmanagers zijn wanneer portefeuillehouders er niet uitkomen. Zo wordt een conflictregulerend mechanisme ingebouwd dat escalatie voorkomt, mede ook in het licht van de persoonlijke bestuurscultuur in de regio.
- Laat bij discussie over de verdeling van taken en voorzieningen de 3K's (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten) leidend zijn.
- Geef de drie steden gelijkwaardige rollen en benoem en erken elkaars kracht.
- Ontwikkel een meerjarenambitieprogramma met een tijdshorizon concreet voor 5 jaar, met een wenkend perspectief voor 10 tot 20 jaar.
- Laat de raden dat regionale programma aan het begin van de komende nieuwe bestuursperiode vaststellen.
- Laat wethouders optreden voor een deelterrein als 'bestuurder' van Zuid-Limburg (in lijn met de bestuurlijke innovatieagenda 'Maak Verschil' van het Ministerie van BZK).
- Maak een goede 'mandateringsregeling', waardoor zij in de trojka van de burgemeesters hun externe rol kunnen vervullen.

Bijlage 1 *Inspiratie voor en urgentie van de inhoudelijke agenda van stad en regio*

De afgelopen jaren zijn er talrijke (wetenschappelijke) rapporten en studies verschenen rondom regionale samenwerking, verstedelijking, stedelijke netwerken, *borrowed size*, innovatie en (sociaal)economische ontwikkeling. Wij lichten er enkele uit en vertalen deze naar de situatie van de stad Sittard-Geleen en de regio. Als een handreiking waarom deze strategische beschouwing relevant is voor de toekomst van Sittard-Geleen én de regio. Als startpunt om aan de slag te gaan met de voorliggende scenario's. Vanuit een futurologische bril, vanuit de wil om het verschil te maken.

De stad doet ertoe: Sittard-Geleen Smart City?

De stad van de toekomst is een slimme stad. Een stad die met behulp van data verkeersstromen (zelfrijdende) auto's reguleert, op basis van data gericht agenten stuurt naar wijken met veel inbraken, waar regenwater in de stad wordt opgevangen en op basis van actuele waterstanden naar de juiste plek wordt verplaatst, waar inspectie van bruggen door middel van drones wordt gedaan, waar minder WOZ-bezwaren zijn, omdat mensen zelf online meer gegevens kunnen inzien en die gericht preventieve zorg en ondersteuning kan inzetten op basis van data. Misschien wordt Sittard-Geleen wel aangesloten op het netwerk van de Hyperloop, waardoor Amsterdam binnen 10 minuten te bereiken is en Barcelona in een uur. Afstanden zijn relatief. De wereld als achtertuin.



Nederlandse steden zijn steeds meer de motoren van de economie, zeker daar waar het universiteitssteden betreft. In de *Agenda Stad* wordt benadrukt dat de stedelijke economie verder moet worden gestimuleerd. De aanwezigheid van mensen, bedrijven en voorzieningen biedt een uniek concurrentievoordeel. Wereldwijd zijn stedelijke economieën productiever, ze groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen. Niet langer concurreren *landen* met elkaar, maar *stedelijke regio's*.

In de trendstudie van de G32 staan daarbij relevante ontwikkelingen voor steden die ook voor Sittard-Geleen van belang zijn, waarop Sittard-Geleen vanuit haar verandercapaciteit (ontwikkelagenda met focus) een antwoord zal moeten vinden.

Naast demografische, economische en ruimtelijke trends gaat het ook om duurzaamheid en bestuurlijke focus: meer samenhang, meer integraal en minder verkokering.

Trickle down: de twee gezichten van Sittard-Geleen

Nederlandse steden zijn niet alleen de motoren van de economie, maar ook plekken waar de ongelijkheid toeneemt: de 'verdeelde triomf'. In de trendstudie van de G32 staat dus nog een belangrijk thema: de tweedeling in de samenleving. Nieuwe modellen van solidariteit zijn nodig. De sociaal-economische verschillen tussen stadsdelen, wijken en buurten in Sittard-Geleen vormen een kernopgave voor de ontwikkelagenda van de stad, om voor alle doelgroepen een aantrekkelijke en leefbare stad te blijven.

De studies naar 'trickle down'-effecten ('doorsijpeleffect') tonen geen eenduidig beeld: de mate waarin nieuwe banen voor kenniswerkers (hoogopgeleiden) leiden tot positieve werkgelegenheidseffecten voor laagopgeleiden. Het idee is dat er – onder andere door bestedingseffecten – meer banen voor laagopgeleiden ontstaan in steden waar relatief veel hoogopgeleiden wonen. Met name in de consumentendiensten gericht op vrijetijdsbesteding: cafés en (koffie)barretjes, hotels, restaurants en culturele instellingen. In de praktijk blijkt er echter ook sprake van verdringing: hoger opgeleiden die, zeker in tijden van economische recessie, banen innemen op een lager kennisniveau. In het algemeen kan gesteld worden dat er een positieve correlatie bestaat tussen het aantal banen voor hoog- en laagopgeleiden⁸:



Meer banen voor laagopgeleiden in de stad leiden echter niet één-op-één tot minder werkloosheid onder de laagopgeleiden in de stad. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een laagopgeleide werkloze van buiten de stad aangenomen wordt.

Meer banen voor laagopgeleiden in een stad zorgen dus voor meer kans op werk voor laagopgeleiden in de stad, maar ook voor de laagopgeleiden in de omgeving. Door het regionale karakter van de arbeidsmarkt ligt hierbij samenwerking tussen steden en omliggende gemeenten voor de hand.

⁸ CBS, Atlas voor gemeenten

Er zijn overigens geen eenvoudige antwoorden op de vraag hoe de economische positie van kwetsbare, vaak lager opgeleide groepen op de stedelijke arbeidsmarkt kan worden verbeterd. De literatuur op dit punt is omvangrijk, veelzijdig en karakteriseert zich vooral door de verschillende perspectieven op het onderwerp. Eén daarvan is om de stedelijke arbeidsmarkt voor te stellen als een roltrap waarbij burgers kunnen stijgen in hun economische positie. De vraag is: onder welke voorwaarden kan deze stijging worden gerealiseerd?

Polycentrische stedelijke netwerken: agglomeratiekracht van stad en ommeland

De stad wordt steeds meer een zelforganiserend systeem. Dat vraagt ook om een fundamentele heroverweging van de manier waarop de stad en stedelijke regio's bestuurd worden. Van lokale beleidsconcurrentie naar complementariteit (ten aanzien van arbeidskrachten, toeleverrelaties, afzetrelaties, bezoekers) bijvoorbeeld. Want: Nederlandse steden zijn in mondiaal perspectief klein (in termen van massa en dichtheid). Om meer welvaart te genereren moeten Nederlandse steden streven naar agglomeratiekracht en 'lenen van de burens': *borrowed size*. Verbindingen, fysiek, sociaal en bestuurlijk, zijn noodzakelijke randvoorwaarden. Het gebrek aan voorzieningen in Sittard-Geleen, Heerlen of Sittard-Geleen wordt dan gecompenseerd door elkaar en andere regio's.

Er kan aansluiting worden gevonden bij *daily urban systems*: de levende werkelijkheid waarin inwoners, bedrijven en organisaties zich dagelijks verplaatsen om de werken, wonen, leren en recreëren. Zich niets aantrekkend van gemeentegrenzen. De groeiende stad en het krimpende ommeland hebben elkaar nodig en staan tegelijkertijd vaak ook in een complexe relatie tot elkaar. Samen bieden inwoners van stad en ommeland, organisaties, bedrijven en bezoekers een aanvullend pakket aan voorzieningen en diensten voor wonen, werken, ondernemen en recreëren. Hoe beter dit pakket, des te aantrekkelijker de regio als geheel en hoe beter ze kansen kan benutten voor de versterking van de sociaal-economische positie van de regio. Een krachtige regionale samenwerking stelt de grote en kleine gemeenten en andere partners in de regio in staat om de aanwezige kwaliteiten optimaal te benutten en te delen. Samen kunnen ze problemen en kansen oppakken en de regio als geheel op een onderscheidende manier op de kaart zetten.

Daarbij zijn de onderlinge fysieke en virtuele verbindingen in de regio van groot belang. In toenemende mate zoeken de mensen de beste woon- en leefomgeving, passend bij de fase in hun leven en kijken van daaruit welke banen bereikbaar zijn.

Maak verschil: regionaal-economische samenwerking⁹

Beloon via het Gemeentefonds regionaal-economische samenwerking, erken sterke en kansrijke steden in de financiële verhoudingen als aanjager van economische groei, vergroot het gemeentelijk belastinggebied en herijk en bespreek OZB-verevening. Dit zijn enkele bevindingen van de proeftuin 'Maak verschil' Stedelijk Gebied Eindhoven.

De Studiegroep Openbaar Bestuur (Ministerie van BZK) heeft onderzoek gedaan naar regionaal-economische opgaven en de rol van het openbaar bestuur daarin en komt tot de conclusie dat economische opgaven sterk contextspecifiek zijn. De inrichting en werkwijze moet daarom adaptief en flexibel zijn. *Maak verschil* is een leidraad en oproep tegelijk. De economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid manifesteert zich immers steeds sterker op regionaal niveau. De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de snelheid van veranderingen vragen nogal wat van het verandervermogen van overheden.

⁹ Zie ook: <https://proeftuinenmaakverschil.nl/>

In zes proeftuinen is gekeken naar lessen en ervaringen. De inhoudelijke opgave moet vooropstaan: de sociaaleconomische vertrekpositie, de bijbehorende opgaven in toekomstperspectief en de factor 'mens' zijn cruciaal. Verbindingen tussen sectoren en bestuurslagen zijn noodzakelijke randvoorwaarden.

Bijlage 2 Reflecties van klankbordgroepen over de positie van Maastricht en Sittard-Geleen in Zuid-Limburg en enige adviesrichtingen ter zake

De externe klankbordgroepen van de onderzoeken over Maastricht en over Sittard-Geleen hebben beide kennisgenomen van (concept)rapportages van BMC. In een gezamenlijke bijeenkomst op 13 juni jl. hebben de leden van beide externe klankbordgroepen (hierna: klankbordgroep) gezamenlijk gereflecteerd op de positie van beide steden in Zuid-Limburg en geadviseerd over de versterking daarvan.

Reflecties over Zuid-Limburg

De klankbordgroep stelt vast dat Zuid-Limburg grote economische potenties en grote maatschappelijke opgaven heeft. Die potenties komen nu nog onvoldoende uit de verf, terwijl de maatschappelijke opgaven nog onvoldoende krachtig worden aangepakt. Vanwege de sterke verwevenheid van beide steden en de regio, impliceert deze vaststelling een waardering van de huidige positie van beide steden in Zuid-Limburg. Beide steden spelen ieder voor zich en gezamenlijk in Tripool-verband niet de rol die nodig is voor een krachtige aanpak van de potenties en opgaven voor Zuid-Limburg. Om uitspraken te kunnen doen over de toekomstige positie van beide steden in Zuid-Limburg moet dit verbonden worden met de bestaande (en zich verder ontwikkelende) strategische perspectieven op de ontwikkeling van Zuid-Limburg. Dat zou bij de advisering over de positie van Maastricht en Sittard-Geleen voorop moeten staan.

Reflecties over Maastricht

Wat Maastricht betreft oordeelt de klankbordgroep dat de potenties van de reeds bestaande maakindustrie wat onderbelicht blijven door de grote nadruk op diensten en creatieve economie. Deze maakindustrie kan de werkgelegenheid onder lager opgeleiden bevorderen; impulsen in deze industrie kunnen werkloosheid helpen te bestrijden.

Verder stelt de klankbordgroep vast dat de culturele infrastructuur van Maastricht een belangrijke asset is voor de stad, maar dat deze door zwakke organisatie, financiële problemen en geringe onderlinge uitwisselingen erg fragiel is. Ook deze heeft impulsen en bescherming tegelijk, in het bijzonder als voedingsbodem voor de *creative industry*. Tevens noemt de klankbordgroep de zwakke bereikbaarheid over weg en spoor. De stad mist een goede oost-westverbinding over de weg en een goede spoorverbinding met Luik en Brussel. Tot slot wijst de klankbordgroep op de sociale ongelijkheid in Maastricht, die door de sloop en verkoop van sociale huurwoningen verder toeneemt.

Maastricht heeft goede mogelijkheden om een krachtige leidende rol te spelen in de samenwerking van de Tripool en in de regio als geheel. Dat vraagt van Maastricht wel een andere (minder zelfingenomen) houding ten opzichte van andere steden en de rest van de regio. Ook vraagt het dat Maastricht haar eigen pretenties meer waarmaakt door de benodigde competenties te leveren aan samenwerkingsverbanden.

Reflecties over Sittard

De klankbordgroep roemt de economische potenties van Sittard-Geleen, waarbij vooral gewezen wordt op de bijdragen van DSM, Chemelot campus en VDL aan de regionale economie.

Toch stelt de klankbordgroep ook vast dat het onderwijsaanbod in Sittard-Geleen – met een focus op gammastudies en een tekort aan bètaopleidingen – hier onvoldoende bij aansluit. Waar veel andere steden inzetten op universitaire *colleges* die gericht zijn op specifieke kennisbehoeften op de arbeidsmarkt, ontbreekt zoiets nog in Sittard-Geleen en wordt de regio, waar deze kennis wel is, hierbij onvoldoende benut. Verder ziet ook de klankbordgroep dat Sittard-Geleen nog geen eenheid is en dat conflicten tussen de samenstellende delen (Born, Geleen, Sittard) de ontwikkeling van de stad remmen. Voor Sittard-Geleen geldt bovendien dat de beleidsadvisering versterking nodig heeft.

Adviezen voor de versterking van de positie van beide steden in Zuid-Limburg

De klankbordgroep neemt de sterke verwevenheid tussen de steden en de regio Zuid-Limburg als uitgangspunt. Wat uiteindelijk geadviseerd wordt over de versterking van de positie van Maastricht en Sittard-Geleen is daarom nauw verbonden met de benodigde versterking van Zuid-Limburg als geheel. Om die reden heeft de klankbordgroep vooral bij dat laatste stilgestaan. De klankbordgroep ziet de economische complementariteit van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen als een sterke troef voor de regio. Daarnaast ziet de klankbordgroep ook op andere terreinen grote potenties voor Zuid-Limburg. Om die te kunnen verzilveren zijn extra impulsen nodig. Aan visievorming en strategieontwikkeling ontbreekt het niet, maar er is wel meer bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht nodig om die visies te kunnen realiseren. De klankbordgroep merkt op dat er de afgelopen jaren al veel geprobeerd is om de bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht te vergroten; zonder veel succes. Waarschijnlijk is dit te wijten aan gebrek aan ondernemerschap en vooral volharding; wellicht komt het ook door gebrek aan reële saamhorigheid. Het handelingsrepertoire lijkt te zijn uitgeput.

Toch ziet de klankbordgroep wel mogelijkheden in een scenario waarin meer ruimte gegeven wordt aan het bestuurlijk leiderschap van de provincie naast dat van de steden. Wellicht met weer een bijzondere positie voor de gouverneur als drijfkracht. Dit zou de benodigde bestuurlijke doorzettingsmacht kunnen helpen vergroten. Omdat er aanwijzingen zijn dat Heerlen zich van de Tripool-samenwerking afkeert, zou dat ook met alleen Maastricht en Sittard-Geleen kunnen, al acht de klankbordgroep dat zeer onwenselijk. In dit scenario wordt krachtig voortgebouwd op de economische samenwerking binnen LED. Door deze met nieuwe taakvelden op te waarderen zou de regionale slagkracht versterkt kunnen worden.

Namens de klankbordgroepen,

prof. dr. J.Th.J. van den Berg
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
ir. J.F. de Leeuw