



Onderzoeksrapportage
Het ontwikkelproces naar Zelfsturing
in Gulpen-Wittem

Mei 2015



Inhoudsopgave

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Achtergrond | 5 |
| 1.2 | Nadere oriëntatie op het onderzoeksverzoek | 5 |
| 1.3 | Centrale onderzoeksvraagstelling | 6 |
| 1.4 | Onderzoekskader | 6 |
| 1.5 | Concrete onderzoeksvragen | 7 |
| 1.6 | Onderzoeksaanpak | 8 |
| 1.6.1 | Documentanalyse | 8 |
| 1.6.2 | Interviews | 8 |
| 1.7 | Scope van het onderzoek | 9 |
| 2. | Zelfsturing in Gulpen-Wittem | 10 |
| 2.1 | Beleid participatie en zelfsturing | 10 |
| 2.1.1 | Achtergrond | 10 |
| 2.1.2 | Doelstellingen | 11 |
| 2.1.3 | Zelfsturing: de participerende burger | 12 |
| 2.1.4 | Zelfsturing: de regievoerende gemeente | 12 |
| 2.1.5 | Zelfsturing: de Kernoverleggen | 13 |
| 2.1.6 | Zelfsturing: de beleidsvelden | 13 |
| 2.2 | Ontwikkelp proces | 14 |
| 2.2.1 | Achtergrond | 14 |
| 2.2.2 | Faciliteren en kaders sturen | 15 |
| 2.2.3 | Communicatie | 16 |
| 2.2.4 | Risico's, evaluatiemomenten en rapportage | 16 |
| 2.3 | Concrete doelstellingen | 17 |
| 2.3.1 | Het coalitieprogramma 2014-2018 | 17 |
| 2.3.2 | Opstart eerste kernoverleggen | 17 |
| 3. | Bevindingen | 19 |
| 3.1 | De kernoverleggen | 19 |
| 3.1.1 | Algemeen | 19 |
| 3.1.2 | Kernoverleg Ingber | 22 |
| 3.1.3 | Kernoverleg Parij-Wittem | 23 |
| 3.1.4 | Kernoverleg Nijswiller | 23 |
| 3.1.5 | Kernoverleg Slenaken | 24 |



| | | |
|-----------|--|----|
| 3.1.6 | Kernoverleg Reijmerstok | 26 |
| 3.1.7 | Tot slot | 27 |
| 3.2 | De gemeente Gulpen-Wittem | 28 |
| 3.2.1 | De Gemeenteraad | 28 |
| 3.2.2 | De wethouders | 30 |
| 3.2.3 | Het ambtelijk apparaat | 31 |
| 3.3 | Sturing en ondersteuning van het ontwikkelproces | 33 |
| 3.3.1 | De regiegroep | 33 |
| 3.3.2 | In- en externe ondersteuning | 33 |
| 3.3.3 | Kaders en sturing | 34 |
| 4. | Constateringen in de voortgang van het ontwikkelproces | 37 |
| 4.1 | Kernelementen in een ontwikkelproces | 37 |
| 4.2 | Visie en structuur ('Intent') | 39 |
| 4.2.1 | Het ontbreken van inrichtingskaders | 39 |
| 4.2.2 | Sturing en regievoering | 40 |
| 4.2.3 | Effecten | 41 |
| 4.3 | Basisopvatting en Mensen ('People') | 42 |
| 4.3.1 | Betrokkenheid in kerkdorpen | 42 |
| 4.3.2 | Rolinvulling vanuit de gemeente | 42 |
| 4.3.3 | Effecten | 43 |
| 4.4 | Middelen en Resultaten ('Delivery') | 44 |
| 4.4.1 | Voorzieningen voor kernoverleggen | 44 |
| 4.4.2 | Een open einde proces? | 45 |
| 4.4.3 | Effecten | 45 |
| 5 | Conclusies en Aanbevelingen | 47 |
| 5.1 | Inleiding | 47 |
| 5.2 | Conclusies | 47 |
| 5.3 | Opmaat voor de aanbevelingen | 49 |
| 5.4 | Aanbevelingen | 51 |
| Bijlagen: | | |
| 1 | Concrete onderzoeksvragen en verwijzing naar hoofdstuk/paragraaf | 55 |
| 2 | Lijst van geïnterviewde personen | 57 |
| 3 | Lijst van geraadpleegde literatuur | 58 |
| 4 | De rekenkamercommissie | 59 |



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De vraag voor dit rekenkameronderzoek is afkomstig van het fractievoorzittersoverleg. Op 18 september 2014 diende dit overleg, via de griffie, haar verzoek bij de rekenkamercommissie (hierna: de Commissie) in. Hierbij werd het volgende aangegeven:

“Al enige jaren is burgerparticipatie een belangrijke pijler in de communicatie van de gemeente Gulpen-Wittem met haar bewoners en instellingen. Meer en meer wordt eraan gewerkt om deze communicatie naar de hoogste trap op de participatieladder te brengen en te kiezen voor zelfsturing. In het coalitieprogramma wordt als doel opgenomen dat over vier jaar in tenminste elk kerkdorp een vorm van zelfsturing aanwezig is. Met het oog op het bereiken van dit doel wordt door de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiëntie ten aanzien van de werkwijze en inhoud van zelfsturingsprojecten”.

In dit schriftelijke verzoek werden naar aanleiding van het bovengenoemde de volgende deelvragen gesteld:

- Hoe komen initiatieven van burgers tot stand?
- Hoe pakt de gemeente Gulpen-Wittem deze initiatieven op?
- Op welke wijze worden t.a.v. actuele (of reeds gelopen) casussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door organisatie, college én door de gemeenteraad ingevuld ten aanzien van zelfsturing?
- In hoeverre kan aan de hand van deze casussen lering worden getrokken uit de opgedane kennis en wat loopt al goed en waarop is bijsturing nodig; oftewel in hoeverre sluit de huidige werkwijze aan bij de meest optimale vorm van begeleiding (ondersteunend, faciliterend en/of enthousiasmerend) van zelfsturingsprojecten of zijn er nog verbeterpunten en waarin liggen die dan?

1.2 Nadere oriëntatie op het onderzoeksverzoek

Ter nadere oriëntatie op dit verzoek, heeft de Commissie op 3 november 2014 met de coördinator Leefbaarheid gesproken. Uit deze bespreking bleek dat gemeente Gulpen-Wittem reeds een aantal stappen op het terrein van zelfsturing heeft gezet. Meer concreet waren de volgende introductiebijeenkomsten voor inwoners op dat moment reeds gehouden:

- Ingber: start 2012
- Nijswiller: start 2012
- Slenaken: start 2013
- Reijmerstok: start 2013
- Wahlwiller: start 2013
- Partij-Wittem: start 2014
- Epen: start 2014.

Uit de bespreking, heeft de Commissie afgeleid dat de progressie die tot dan toe per kerkdorp was geboekt, nog erg verschilt per dorp. Daarnaast werd duidelijk dat een aantal Kernoverleggen nog pas langzaam aan de opstart bezig waren.



Dit heeft bij de coördinator Leefbaarheid ook tot de vraag geleid of het onderzoek naar Zelfsturing niet veel te vroeg kwam. De Commissie zal hier in de aanbevelingen op terugkomen.

1.3 Centrale onderzoeksvraagstelling

De centrale vraag is in het overleg met de fractievoorzitters op 11 december 2014 besproken en vastgesteld. Deze luidt als volgt:

Op welke wijze heeft de gemeente Gulpen-Wittem zelfsturing tot op heden vormgegeven en in hoeverre hebben de acties gericht op zelfsturing bijgedragen aan de hiermee te bereiken doelstellingen?

De centrale vraagstelling concentreert zich daarmee vooral op de wijze waarop de gemeente Gulpen-Wittem het proces van zelfsturing binnen de kerkdorpen faciliteert en ondersteunt en de wijze waarop het implementatieproces¹ is vormgegeven.

1.4 Onderzoekskader

In verband met de hierboven genoemde centrale vraagstelling, hanteert de Commissie een denkmodel², waarmee een ontwikkelproces kan worden beschouwd. De essentie van dit denkmodel is gelegen in de gedachte van het ontwikkelproces naar Zelfsturing als de uitvoering van een strategie. Bij strategie-uitvoering zijn volgens dit denkmodel een aantal elementen van doorslaggevende betekenis.



Figuur: kernelementen in een ontwikkelproces

¹ Het implementatieproces wordt in de nota 'Ik ben omdat wij zijn' het ontwikkelproces naar Zelfsturing genoemd. De Commissie zal deze terminologie aanhouden in deze onderzoeksrapportage.

² Gebaseerd op Daryl R. Conner: 'managing at the speed of change', .



1. 'Intent'. Bij Intent gaat het om de bedoeling, de (ontwikkeling van) gemeenschappelijke beleving daarbij en om het duidelijk maken van de bedoeling bij iedereen die betrokken is in het ontwikkelproces. Als het gaat om het duidelijk maken van de bedoeling is sturing een onmisbare schakel. In wezen vormt de sturing de verbinding tussen een gemeenschappelijke beleving bij de visie en de uitwerking van de visie naar een tastbare structuur, processen en handelingen.
2. 'People'. Bij People gaat het om de menskant in een ontwikkelproces. Het gaat om de vraag of de basishouding van mensen overeenstemt met de bedoeling van het ontwikkelproces. Het gaat ook over of de menselijke capaciteit in het ontwikkelproces in voldoende mate geëquipeerd is op de bedoeling van het ontwikkelproces. Bij het laatste gaat het vooral om rolopvattingen en competenties. Daarnaast gaat het ook om betrokkenheid van relevante partijen bij de strategieformulering naar Zelfsturing om zo te streven naar een maximaal mogelijke acceptatie.
3. 'Delivery'. Bij Delivery gaat het om de planmatige kant in een ontwikkelproces. Daarbij staat een plan van aanpak centraal. Dat betekent een soort van routekaart, met behulp waarvan de bedoeling van het ontwikkelproces in van te voren afgesproken stappen zal worden gerealiseerd. Daarbij wordt eveneens rekening gehouden met middelen die moeten worden ingezet om de resultaten, deelresultaten of piketpalen te bereiken.

In de aansturing van het ontwikkelproces toont zich de rol van de sponsor van de ontwikkeling naar Zelfsturing. Een fundamentele rol in een ontwikkelproces. De sponsor maakt het ontwikkelproces naar Zelfsturing belangrijk door:

- continu te wijzen op het belang en de doelstelling van Zelfsturing ('Intent');
- met betrokken partijen daarover in dialoog te blijven en hen te wijzen op hun rol in het ontwikkelproces ('People');
- te sturen op de resultaten en de daarmee gemoeide middelen, die in een plan van aanpak zijn vastgesteld ('Delivery').

De rol van de sponsor in een ontwikkelproces is onmiskenbaar. Dat wil zeggen dat bij het ontbreken van prominent aanwezige sponsorschap, de betrokken partijen in het ontwikkelproces zich, waarschijnlijk zullen afvragen of de doelstelling, die met het ontwikkelproces wordt beoogd, wel echt zo belangrijk wordt gevonden.

1.5 Concrete onderzoeksvragen

De Commissie heeft de centrale vraagstelling, zoals opgenomen in paragraaf 1.3, op basis van het onderzoekskader, zoals neergelegd in paragraaf 1.4, geconcretiseerd in 36 onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn weergegeven in bijlage één.

Met het fractievoorzittersoverleg is op 11 december 2014 afgesproken dat de Commissie in eerste aanleg een onderzoeksrapportage oplevert, met een platte beantwoording van deze onderzoeksvragen.

Gedurende het onderzoek heeft de Commissie gekozen voor een meer beschrijvende rapportage. Een rapportage die parallel loopt met de gehouden interviews. Dit, omdat een aantal onderzoeksvragen op die manier beter in de context van betrokken partijen kunnen worden geplaatst.



Dit ook, omdat een aantal onderzoeksvragen op die manier meer genuanceerd naar voren kunnen komen. En als laatste ook, omdat een aantal onderzoeksvragen gedurende het onderzoek minder relevant bleken, gelet op het ontwikkelstadium naar Zelfsturing in Gulpen-Wittem op dit moment.

In bijlage één, waarin de onderzoeksvragen zijn weergegeven, heeft de Commissie aangegeven in welke paragrafen betreffende onderzoeksvragen worden beantwoord. Daarmee is er verbinding gelegd tussen onderzoeksvragen en de rapportage.

1.6 Onderzoeksaanpak

In de aanpak van onderzoek heeft de Commissie zich gericht op de bestudering van een aantal (beleids)documenten en vooral op interviews met de betrokken partijen.

1.6.1 Documentanalyse

Als het gaat om de analyse van beleidsdocumenten noemt de Commissie hier de volgende documenten:

- De Nota 'Ik ben omdat wij zijn'. 6 oktober 2011
- Het begeleidende raadsvoorstel bij de aanbidding van deze nota. 6 oktober 2011
- De ideologie 'Proeftuin leefbaarheid en Zelfsturing in Limburg'. Mei 2012
- Het collegeprogramma 2014-2018. 15 april 2014
- Twee raadsinformatiebrieven. 4 juni 2012 en 23 januari 2013
- Het B&W voorstel 19 februari 2013
- Mail-wisseling secretaris Nijswiller en coördinator Leefbaarheid. November 2014
- Evaluatie Kernoverleg Reijmerstok. September 2014.

1.6.2 Interviews

De Commissie heeft zich in het onderzoek gericht op interviews met vijf bij het ontwikkelproces betrokken partijen.

1. De Raadsfracties.
2. De Wethouders.
3. De ambtelijke organisatie³.
4. De procesondersteuning in het ontwikkelproces.
5. Vijf Kernoverleggen.

³ De gemeentesecretaris is vanwege afwezigheid door ziekte niet geïnterviewd.



De reden voor vijf Kernoverleggen is gelegen in het feit dat een aantal Kernoverleggen pas sinds kort zijn opgestart. Een interview over de voortgang in het ontwikkelproces naar Zelfsturing leek daarmee niet opportuun⁴. Een vertegenwoordiging (van 2 á 3 personen) van de volgende Kernoverleggen zijn geïnterviewd:

- Kernoverleg Ingber
- Kernoverleg Slenaken
- Kernoverleg Reijmerstok
- Kernoverleg Partij-Wittem
- Kernoverleg Nijswiller⁵.

Vanwege soortgelijke redenen, namelijk het stadium waarin Zelfsturing zich op dit moment in Gulpen-Wittem bevindt, zijn er geen interviews gehouden met de maatschappelijke organisaties.

In de bijlage zijn exacte data en namen van de geïnterviewde personen opgenomen.

1.7 Scope van het onderzoek

De commissie wijst erop dat dossiers met betrekking tot de casussen van projecten van Kernoverleggen of door de gemeente opgestarte projecten niet zijn geraadpleegd.

De informatie omtrent onderzoeken naar casussen blijven beperkt tot interviews met (afvaardigingen van) de kernoverleggen en de ambtelijke organisatie. De, in dit onderzoek door geïnterviewden genoemde casussen (met betrekking tot pleinen, parkeerplaatsen, gebouwen, etc.) zijn aldus door de Commissie niet inhoudelijk onderzocht.

De casussen komen in dit onderzoek echter wel expliciet aan bod, zuiver om de beleving van deze casussen (door met name de Kernoverleggen) in relatie tot Zelfsturing te kunnen duiden. De Commissie doet daarmee géén uitspraken over de vraag of de inhoudelijke gang van zaken rond deze casussen al dan niet adequaat is geweest. De Commissie doet dus geen uitspraken over de vraag: ‘wie heet er gelijk?’.

⁴ Het Kernoverleg Wahlwiller heeft zich vanwege deze reden teruggetrokken van een interview. Het Kernoverleg Epen is vanwege deze reden niet benaderd voor een interview. Het Kernoverleg Partij-Wittem heeft zich wel bereid gevonden voor een interview.

⁵ De secretaris van het Kernoverleg Nijswiller heeft zich, wegens verhindering, afgemeld van het interview op 24 maart 2015. Voor wat betreft de informatie over dit Kernoverleg, baseert de Commissie heeft de Commissie zich gebaseerd op een aantal documenten en interviews met een Raadslid, de ambtelijke organisatie, de wethouders.



2 Zelfsturing in Gulpen-Wittem

2.1 Beleid Participatie en Zelfsturing

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 10 en 12.

De beschrijving van het beleid omtrent Zelfsturing in Gulpen-Wittem heeft de Commissie bemachtigd uit de Nota 'Ik ben omdat wij zijn', en het begeleidend raadsvoorstel bij de vaststelling van deze Nota. Nota en begeleidend Raadsvoorstel zijn vastgesteld in de Gemeenteraad op 6 oktober 2011.

2.1.1 Achtergrond

De gemeente Gulpen-Wittem heeft achtergrond, richting, doelstellingen en globale vormgeving met betrekking tot zelfsturing omschreven in de Nota: 'Ik ben omdat wij zijn'.

De Nota toont dat de kracht van de gemeente Gulpen-Wittem onder meer zit in haar kernen. De Nota zegt hierover het volgende: "De kernen kennen allen een hoge mate van sociale cohesie. Iedere kern heeft een eigen identiteit, die vaak wordt gekoesterd. Verder is er sprake van een rijk verenigingsleven, met tal van sociale en culturele activiteiten. Er zijn veel vrijwilligers actief en geregeld ontvangt de gemeente aanvragen voor samenwerking van initiatieven die door de samenleving worden geïnitieerd".

Voorts vermeldt de nota, dat er in de periode tot augustus 2011 verschillende vrijwilligersinitiatieven aan de gemeente zijn voorgelegd, waarin de vrijwilligers zelf de regie willen nemen. Zij hebben, zoals gezegd, eigen ideeën over de invulling van de openbare ruimte, en de ontwikkelingen op sociaal-maatschappelijk en cultureel gebied. De nota geeft te kennen dat de gemeente Gulpen-Wittem tot dan toe geen beleid heeft geformuleerd over hoe om te gaan met dergelijke burgerinitiatieven.

De nota duidt vervolgens dat Gulpen-Wittem wel de ambitie heeft om kracht en dynamiek van de kernen te optimaliseren en dat de gemeente een rol voor zichzelf ziet weggelegd als het gaat om het duurzaam versterken van de leefbaarheid in de kernen, zodat iedere burger naar wens en vermogen kan participeren.

De ambitie is volgens de nota vastgelegd in een drietal documenten:

1. De Strategische Visie 'Duurzaam versterken en ontwikkelen'. Deze visie vormt de basis voor het op te stellen beleid over burgerparticipatie. Daarin is gekozen voor gezamenlijk beheer van de kernen. De hierbij behorende basiskeuzes zijn gedefinieerd als:
 - de gemeente deelt de verantwoordelijkheid voor de versterking van de leefbaarheid in de kernen met de lokale gemeenschappen;
 - de gemeente kiest voor uitbesteding van eenvoudige beheerstaken aan lokale gemeenschappen. De lokale gemeenschappen krijgen daarbij inventariserende, adviserende en uitvoerende taken en een daarbij behorend budget toegekend.
2. Het coalitieakkoord 2010-2014. In het coalitieakkoord is benoemd dat er in deze periode wordt gewerkt aan diverse overlegplatforms om het overleg met diverse maatschappelijke organisaties en burgers te versterken.



3. Het beleidsplan Wmo 2008-2011. Hier heeft Gulpen-Wittem als doel gesteld dat er in 2011 een meerjarig kernenbeleid is geformuleerd. In het vierjaren beleidsplan Wmo 2012-2015 richt prestatieveld 1 zich op gemeenschapsontwikkeling. Deze kan zich voltrekken door daarvoor de methodiek van zelfsturing te hanteren.

In het begeleidend Raadsvoorstel bij de Nota 'Ik ben omdat wij zijn' wordt verwezen naar eerdere besluitvorming en bijeenkomsten met betrekking tot Zelfsturing in de gemeente Gulpen-Wittem. Daarbij komt het volgende aan de orde:

- Raadsbesluit 9 juli 2009. Vaststelling van de startnotitie 'Samen Sterk' waarin onder meer is opgenomen: het activeren van het zelforganiserend en zelfbeschikkend vermogen van de inwoners van de kernen gericht op versterken van de leefbaarheid en de vitaliteit van de kernen.
- Raadsbesluit februari 2010. Instemming met de start van drie pilots. Eén daarvan is de pilot 'Leefbaarheid /kernenbeleid/ burgerparticipatie' op basis van een voorgelegde startnotitie. De opdracht luidt om het onderdeel kernenbeleid/burgerparticipatie tot in detail uit te werken richting een algemeen overkoepelend beleidskader met ruimte voor diversiteit per kern in specifiek beleid en uitvoering, waarbij gebruik wordt gemaakt van elkaars kennis en personele inzet.
- Raadsbesluit 20 december 2010. Het Raadsvoorstel met betrekking tot de besturings- en dienstverleningsfilosofie wordt unaniem aangenomen. Aangaande de besturingsfilosofie is onder meer als één van de drie kernkwaliteiten 'Participatie en Zelfsturing' benoemd. Als bijlage is de Nota Burgerparticipatie bijgevoegd. In deze Nota is geadviseerd om de ideologie van de 'Proeftuin leefbaarheid en zelfsturing in Limburg' als gezamenlijk beleidskader vast te stellen en vervolgens te implementeren.
- Raadsconferentie 14 maart 2011. Dit betreft een raadsconferentie te samen met de gemeenteraden van Vaals en Valkenburg vanuit de beoogde samenwerking op het gebied van Zelfsturing. Uit interviews blijkt dat de samenwerking vrij snel is losgelaten, omdat de gemeente Valkenburg al in een verder gevorderd stadium bezig was met Zelfsturing.

2.1.2 Doelstellingen

Op grond van de gestelde ambities kan volgens de Nota 'Ik ben omdat wij zijn' worden gesteld kan dat Gulpen-Wittem een goede basis kent voor het opzetten van zelfsturende vorm van burgerparticipatie; een meer eigentijdse invulling van een wijze om met onze burgers te gaan samenwerken. Dit, om de leefbaarheid en vitaliteit in de kernen te verhogen.

Volgens de nota zijn de beoogde effecten daarbij:

- Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving.
- Het creëren en behouden van vitale voorzieningen per kern.
- Het bevorderen van de sociale samenhang met als uitgangspunt, dat de burger zelf weet welke knelpunten er spelen in zijn omgeving en deze, samen met de gemeente, kan oplossen.

Volgens de Nota zullen de gemeente, het maatschappelijk middenveld en de burgers de handen ineen moeten slaan om dit te kunnen verwezenlijken. De burgers moeten in staat worden gesteld om vanuit hun aanwezige capaciteit en potenties het voortouw te kunnen nemen. Het is aan de gemeente en het maatschappelijk middenveld om burgers hiervoor het vertrouwen, de ruimte en zo nodig de handvatten aan te reiken om deze taak optimaal te kunnen vervullen.



De Nota zegt daarover het volgende: “Wij achten het van groot belang dat in ons beleid de samenleving voldoende ruimte en faciliteiten geboden wordt om zelf na te denken over de eigen verantwoordelijkheden en benodigde kwaliteiten met het doel zelf te kunnen organiseren. De burger moet deze eigen verantwoordelijkheid ook kunnen en willen nemen. Niet alleen voor zichzelf maar ook voor zijn eigen leefomgeving. De gemeente zal een stapje terug moeten doen om ruimte te maken voor eigen initiatieven van burgers”.

2.1.3 Zelfsturing: de participerende burger

Door de burger meer verantwoordelijkheid te geven, trekt de overheid zich in meer of mindere mate terug uit het openbare domein. Het beleid van de gemeente richt zich op burgers die bereid en in staat zijn vanwege hun eigen competenties mee te denken en mee te werken aan het leven in hun eigen kern.

Wanneer deze burger niet in staat is om hier zelf inhoud aan te geven, zal de gemeente hem handvatten geven om toch mee te doen aan deze zelfsturende samenleving. Dat betekent dus faciliteren in plaats van regelen en voorschrijven, en ondersteunen en enthousiasmeren in plaats van pampere.

Daar staat tegenover dat burgers zich op de hoogte stellen van gebeurtenissen in de samenleving, dat ze open staan voor ontwikkelingen en dat ze zich open opstellen naar de medeburgers. Met andere woorden individuele burgers worden uitgedaagd om zich in het collectief te verdiepen. Verantwoordelijkheid in collectieve zin veronderstelt dat maatschappelijke organisaties bereid en in staat zijn op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, uitdagingen op te pakken en individuele burgers daarin mee te nemen.

In dit kader spreekt de nota over twee belangrijke randvoorwaarden.

1. Dialoog met burgers en gezamenlijke visievorming met maatschappelijke organisaties zijn essentiële voorwaarden bij zelfsturing. Dat vraagt permanente inzet van de gemeente, maar ook van de burger en organisaties. Louter inspraak is onvoldoende. Het gaat er ook om dat verantwoordelijkheden worden overgedragen of opgepakt. Bovendien is een open en gelijkwaardige dialoog van belang om grenzen van de individuele en collectieve verantwoordelijkheid in beeld te brengen en te houden. Er kunnen zich problemen voordoen die de mogelijkheden van individuen, groepen of gemeenschappen te boven gaan. Dan kan overheidsingrijpen noodzakelijk zijn. Dat kan ook nodig zijn indien het taken betreft die zich niet lenen voor zelfsturing. Het is goed dat tijdig en in gezamenlijk overleg te onderkennen.
2. Zelfsturing kan niet worden gerealiseerd als gemeente, burgers en maatschappelijke organisaties geen vertrouwen hebben in elkaar. Dat wil zeggen dat de gemeente het vertrouwen moet geven aan personen en organisaties om zaken te regelen. Dat wil niet zeggen dat de gemeente zich afzijdig houdt, want als het om publieke zaken gaat, kan de gemeente altijd door burgers en organisaties worden aangesproken. Het principe van de zelfsturende burger en de zelfsturende samenleving kan goed samengaan met de opdracht voor de gemeente om de regie te voeren over maatschappelijke ontwikkelingen ten einde integrale samenhang en goede kwaliteit te garanderen.

2.1.4 Zelfsturing: de regievoerende gemeente

De Nota gaat ook in op de regievoerende rol van de gemeente Gulpen-Wittem. Daarbij staat de nota allereerst stil bij wat regievoering niet is: “Regievoering wil niet zeggen dat degene die de regie voert de baas is.



Integendeel, de gemeente maakt deel uit van een proces om te komen tot één en hetzelfde doel, voert over dat proces de regie, zonder daarbij het heft in eigen handen te nemen. Regie voeren betekent in die zin het samenbrengen van netwerkpartners ten einde een vergaande samenwerking tussen deze partners te bewerkstelligen.”

Volgens de Nota vormt het samen ontwikkelen en vasthouden van een gedeelde visie, een belangrijk element van de regievoering. Daarbij staan onder meer de volgende vragen centraal:

- Hoe wordt een probleem, een ontwikkeling of maatschappelijke kans gedefinieerd?
- Welke doelen hebben de verschillende partijen daarbij voor ogen?
- In hoeverre worden deze doelen goed geformuleerd en gemeenschappelijk gedeeld?
- Via welke wegen worden die doelen nagestreefd?
- En wat is ieders taak in het nastreven van die doelen?

In het stellen van deze vragen, in het samen vinden, vasthouden, evalueren en ontwikkelen van antwoorden op deze vragen ligt de regierol van de gemeente. Het is de kunst die zo in te vullen dat de partners er inspiratie en energie uit putten om hun eigen steentje bij te dragen aan het geheel.

2.1.5 Zelfsturing: de Kernoverleggen

Elementair in de vormgeving van zelfsturing in Gulpen-Wittem zijn de kernoverleggen. De nota zegt daarover het volgende.

“Het streven is om in alle kernen één kernoverleg te realiseren. De rol van deze kernoverleggen is primair communicatief en naar buiten gericht op processen die zich in de kernen afspelen. Daarnaast zijn zij gericht op het enthousiasmeren, stimuleren en ondersteunen van initiatieven van inwoners. Zij stimuleren en faciliteren de ‘zelfsturende burger’ die zelf keuzes kan maken en zijn eigen verantwoordelijkheid neemt bij het reilen en zeilen in zijn eigen kern. Het kernoverleg zorgt er voor dat de verschillende initiatieven in de kern regelmatig met elkaar worden afgestemd, maar neemt in principe geen initiatieven en verantwoordelijkheid over. De kern zelf weegt af of een initiatief wordt doorgeleid naar de gemeente. Het kernoverleg kan hierin een ondersteunende rol vervullen.”

“Binnen of vanuit de kernoverleggen ontstaan werkgroepen. Deze ontstaan naar gelang de aard van het probleem of het idee dat van onderop door de kern wordt aangegeven. Het kernoverleg inventariseert en helpt met het opstarten van een werkgroep, de facilitering van de werkgroep en zorgt voor onderlinge integrale afstemming met andere werkgroepen.”

2.1.6 Zelfsturing: de beleidsvelden

De Nota spreekt zich niet kraakhelder uit over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en de Kernoverleggen. In het algemeen wordt gesteld dat het Kernoverleg gaat het over thema's die een relatie hebben met de leefbaarheid.



In de Nota wordt dan ook een relatie gelegd tussen leefbaarheid en de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen:

- Bestaanszekerheid (werk en inkomen) en het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning.
- Woonklimaat (waardering woning en woonomgeving) en de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, veiligheid, groenvoorziening, inrichting openbare ruimte, maatschappelijke ondersteuning.
- Sociaal klimaat (waardering sociale contacten) en het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning.
- Verzorgings situatie (aard en peil aanwezige voorzieningen) en de beleidsterreinen maatschappelijke ondersteuning, ruimtelijke ordening, economie.
- Bereikbaarheid (bereikbaarheid van werk en voorzieningen elders en bereikbaarheid van buitenaf) en de beleidsterreinen maatschappelijke ondersteuning, verkeer en vervoer, infrastructuur.
- Bestuur en organisatie (betrokkenheid inwoners bij lokale besluitvorming) en het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning.

De Nota spreekt vervolgens over de integrale benadering van deze beleidsvelden en dat een integrale benadering van deze beleidsvelden een versterkend effect kunnen hebben op het thema leefbaarheid binnen de kernen. Dat betekent dat de verschillende gemeentelijke afdelingen ook oog moeten hebben voor het effect van hun beleidsveld op de andere beleidsvelden.

Als het gaat om de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Kernoverleggen en de gemeente zelf, geeft de Nota overigens aan dat het niet de bedoeling is dat de gemeente geen 'eigen' projecten meer uitvoert. Wettelijke regelingen verplichten de gemeente om zaken op te pakken betreffende openbare orde en veiligheid, verkeer (sveiligheid), onderwijs, sport, welzijn, bouwen en wonen, preventieve (jeugd)gezondheidszorg etc. Volgens de Nota is het in dat geval van belang om dit voortijdig met de burgers in een open debat te bespreken.

2.2 Ontwikkelp proces

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 35 en 36.

2.2.1 Achtergrond

De Nota 'Ik ben omdat wij zijn' gaat ook in op de implementatie van Zelfsturing in de gemeente Gulpen-Wittem. De Nota zegt daarover het volgende.

“Het proces van zelfsturing is geen spontaan proces. Burgers en maatschappelijke organisaties zullen hiertoe moeten worden ondersteund en gefaciliteerd door de gemeente. In dit ontwikkelproces zullen de in te stellen kernoverleggen een belangrijke rol spelen. Deze dienen dan ook in hun rol nadrukkelijk te worden ondersteund. Daarnaast is het proces van zelfsturing een lang proces. Dit zal niet van vandaag op morgen een feit zijn. Met vallen en opstaan zullen wij in gezamenlijkheid (lees: de gemeentelijke organisatie) met burgers en maatschappelijke organisaties het proces handen en voeten moeten gaan geven. De in deze Nota geformuleerde kaders, zullen hierbij een leidraad zijn. De tijd en voortschrijdend inzicht zullen leren hoe de uitwerking van deze kaders gestalte zullen krijgen.



Het gaat tenslotte om een veranderingsproces dat een verschuiving van resultaatdenken naar procesdenken laat zien, van een zij-denken naar een wij-denken, van sectoraal naar integraal, van kant en klare oplossingen naar ondersteuning bij zelfwerkzaamheid, van inspraak naar afspraak en van gehoord worden naar meebepalen en meedoen.”

De Nota geeft daarbij aan dat de gemeente zelf optreedt als faciliterende en kadersturende instantie in dit ontwikkelproces.

2.2.2 Faciliteren en kaders sturen

Als het gaat om het faciliteren en ondersteunen van dit ontwikkelproces, geeft de Nota aan dat er wordt gekozen voor een interne aanpak en een externe aanpak.

Faciliteren

De interne aanpak gaat met name over het coördineren van Zelfsturing binnen de gemeentelijke organisatie. De Nota geeft aan dat er een coördinator Leefbaarheid worden aangesteld. De taak van deze coördinator is het coördineren van alle (benodigde) acties die ter bevordering van de leefbaarheid in gang gezet zijn of die naar het oordeel van de burgers of gemeente in gang gezet zouden moeten worden. Het principe van integraal werken dat verankerd ligt in het besturingsmodel van de gemeente Gulpen-Wittem en op basis waarvan de organisatie ook reeds werkt, past geheel in het proces van Zelfsturing. De coördinator zal hierop moeten blijven toezien.

De functie van coördinator Leefbaarheid maakt het mogelijk om, dwars door de gemeentelijke organisatie, contacten tussen ambtenaren onderling en tussen ambtenaren en maatschappelijke instellingen te leggen, beleidsprocessen te coördineren en op gang te houden. Hij brengt actuele onderwerpen met elkaar in verband en stelt verschillende agenda's op elkaar af. Kortom, hij levert een belangrijke bijdrage aan het proces van integraal werken in de organisatie.

De externe aanpak betreft het ondersteunen en faciliteren van de Kernoverleggen. Vanuit het welzijnswerk zal een welzijnswerker worden ingesteld die de kernoverleggen ondersteunt in de ontwikkeling naar zelfsturing. Hij levert als zodanig maatwerk. De ene kern is immers de andere niet. Deze welzijnswerker zal zich moeten richten op het proces, niet op het resultaat. Daarnaast zal hij in de kernen inwoners ervan proberen te overtuigen om een kernoverleg op te richten analoog aan het principe vanuit de zelfsturingsgedachte.

Kaders sturen

Als het gaat om de kaders van Zelfsturing, gaat de Nota in op de regiegroep Leefbaarheid. De regiegroepgroep Leefbaarheid heeft de volgende taken: controle op de uitvoering van de kaderstelling en de bewaking en begeleiding respectievelijk advisering van het proces. De regiegroep bestaat uit de algemeen directeur/gemeentesecretaris, de portefeuillehouder Leefbaarheid en Burgerparticipatie, de interne en de externe coördinator leefbaarheid, en zo mogelijk de kartrekker van de Proeftuin leefbaarheid van de provincie Limburg.



Procesbeschrijving

In het begeleidend Raadsvoorstel bij de Nota wordt gesteld dat het introduceren van de begrippen leefbaarheid en zelfsturing bij de Kernoverleggen van groot belang is voor het welslagen van het ontwikkelproces. In dit verband wordt gesproken over een procesbeschrijving. Deze beschrijving moet gezien worden als een beschrijving van de stappen, die door het kernoverleg moeten worden doorlopen in hun route naar Zelfsturing.

2.2.3 Communicatie

De Nota geeft aan dat communicatie cruciaal is bij de introductie en implementatie van zelfsturing. Het proces van zelfsturing is een continu proces. Dat betekent dat de communicatie hierop afgestemd moet zijn. De boodschap moet vóór alles door de gemeenteraad en door het College van burgemeester en wethouders uniform uitgedragen worden.

Als het gaat om communicatie geeft de Nota het volgende aan: “Aan het begin van het proces zal er een communicatieplan worden opgesteld. Ook hierin moet de boodschap, het waarom, de doelstelling voor alle doelgroepen duidelijk en overtuigend voor het voetlicht worden gebracht. In het plan zal ook rekening worden gehouden met de tweewekelijkse persconferenties, de media-uitingen van onze gemeente en met de communicatie richting onze burgers rond het thema zelfsturing.”

2.2.4 Risico's, evaluatiemomenten en rapportage

In het begeleidend Raadsvoorstel bij de Nota 'Ik ben omdat wij zijn', wordt uitgebreid stilgestaan bij de risico's van dit ontwikkelproces.

De notitie zegt hierover het volgende: “De argumentatie om individuele inwoners te mobiliseren om deel te nemen aan beleidsvorming en/of uitvoering moet goed in elkaar zitten. Burgerparticipatie is geen zaak van 'baat-het-niet-dan-schaadt-het-niet'. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief en leidt het tot ongewenste effecten.

Daarom dient (de implementatie van) burgerparticipatie aan een aantal randvoorwaarden te voldoen, ongeacht voor welk scenario uiteindelijk gekozen wordt”.

Het begeleidend Raadsvoorstel stelt vervolgens een aantal risico's in dit kader vast:

- Openheid, transparantie en communicatie. Dit risico gaat in op het belang van legitimatie van het ontwikkelproces naar zelfsturing door het bestuur via regelmatige terugkoppeling over de resultaten ervan en het uitdragen van commitment door het bestuur. Daarbij is ook het continu duidelijk zijn over rollen en verwachtingen naar elkaar toe aan de orde.
- Het beschikbaar stellen van tijd/capaciteit/budget. Burgerparticipatie is arbeidsintensief en neemt, in ieder geval in het voortraject van beleidsvorming, tijd in beslag. Ambtelijke tijd en budget moet verzekerd zijn.
- Duidelijkheid over de ruimte van beïnvloeding door kernoverleg of inwoners. Bij elk onderwerp moet worden nagedacht over de mate van interactiviteit in de beleidsvorming, en de wijze waarop participatie van inwoners of kernoverleg moet worden vormgegeven.



In het kader van deze risico's wijst het begeleidend Raadsvoorstel wijst in ook op het belang van evaluatiemomenten en rapportages. In dat verband wordt het volgende gesteld: "Zeker gedurende de aanvang zal zeer frequent moeten worden geëvalueerd aan de hand van op te stellen voortgangsrapportages; één maal per drie maanden".

2.3 Concrete doelstellingen

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 12 en 19.

2.3.1 Het coalitieprogramma 2014-2018

De concrete doelstellingen als het gaat om de introductie en implementatie zelfsturing in de kerkdorpen van Gulpen-Wittem, zijn terug te vinden in het coalitieprogramma 2014-2018.

Het programma vermeldt daarover het volgende: "De gemeente communiceert veelvuldig met haar inwoners via allerlei middelen. De gemeente kiest het communicatiemiddel dat het beste bij de situatie en de zorgvuldigheid past".

In de verdere uitduiding van de wijze van communiceren met de burger en het betrekken van burgers bij het gemeentelijk beleid, worden in het coalitieprogramma grofweg vijf vormen onderscheiden. Deze vormen lopen parallel met de zogenaamde participatieladder en kenschetsen een oplopende mate van betrokkenheid⁶ van burgers bij het gemeentelijke beleid. De vormen zijn:

1. Informatie aan burgers
2. Consultatie van burgers
3. Inspraak voor/door burgers
4. Samenwerking met burgers als medebelanghebbende
5. Samenwerking met burgers als opdrachtgever

Over deze vormen van interactie met de burger, stelt het coalitieprogramma het volgende:

"De laatste vorm (niveau 5) is hetgeen wij onder zelfsturing verstaan. Het doel is dat over vier jaar in tenminste elk kerkdorp deze vorm van zelfsturing aanwezig is. Verder krijgt de burger bij concrete projecten van de gemeente een zo actief mogelijke rol, hetgeen aansluit bij niveau 3 en 4. Denk aan wegen, scholen e.d. waarbij de burger een duidelijk belang heeft. Deze nieuwe aanpak vraagt om een omslag in denken en handelen van de burgers, hun maatschappelijke verbanden en zeker ook van de gemeentelijke organisatie. Het is niet meer alleen consumeren maar je ook beschikbaar stellen om ons verworven niveau van welvaart in stand te houden. De organisatie dient toegerust te worden op deze nieuwe taak".

2.3.2 Opstart eerste kernoverleggen.

Uit de raadsinformatiebrieven⁷ blijkt dat na vaststelling van het raadsvoorstel op 6 oktober 2011 en na een periode van het instellen van de regiegroep en het organiseren van de in- en externe facilitering voor de Kernoverleggen, vanaf de tweede helft van 2012 wordt gestart met de opstart van de Kernoverleggen.

⁶ Van een passieve tot een actieve rol.

⁷ Raadsinformatiebrieven 04-06-2012 en 23-01-2013.



Uit de documentatie van de coördinator Leefbaarheid, wordt de volgende fasering van de opstart van Kernoverleggen duidelijk.

| | informatiebijeenkomst | Formele oprichting Kernoverleg ⁸ |
|---------------------------|-----------------------|--|
| Kernoverleg Ingber | 06-2012 | 12-2013 |
| Kernoverleg Nijswiller | 08-2012 | 12-2013 |
| Kernoverleg Slenaken | 03-2013 | 12-2013 |
| Kernoverleg Reijmerstok | 05-2013 | 12-2013 |
| Kernoverleg Partij-Wittem | 11-2013 en 09-2014 | In oprichting. 1 ^e bijeenkomst: 01-2015 |
| Kernoverleg Wahlwiller | 11-2013 | In oprichting. 1 ^e bijeenkomst: 01-2015 |
| Kernoverleg Epen | 09-2014 | In oprichting. |

⁸ Met de formele oprichting van het Kernoverleg wordt bedoeld dat de destijds reeds bestaande kernoverleggen formeel-juridisch werden gegoten in de vorm van een stichting.



3 Bevindingen

3.1 De Kernoverleggen

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 1-7, 13, 17, 20-25, 33 en 35.

De commissie heeft interviews gehouden met een vertegenwoordiging van de volgende kernoverleggen:

- Kernoverleg Ingber (23 maart 2015)
- Kernoverleg Partij-Wittem (23 maart 2015)
- Kernoverleg Slenaken (27 maart 2015)
- Kernoverleg Reijmerstok (27 maart 2015).

De secretaris van het Kernoverleg Nijswiller heeft zich, wegens verhindering, afgemeld van het interview op 24 maart 2015. Voor wat betreft de informatie over dit Kernoverleg, baseert de Commissie zich op een aantal documenten en interviews met een Raadslid, de ambtelijke organisatie en wethouders.

3.1.1 Algemeen

De Kernoverleggen geven unaniem aan dat zij achter de doelstelling staan die de gemeente Gulpen-Wittem met het project Zelfsturing voor ogen heeft. Op hoofdlijn is er dus sprake van een breed gedragen commitment bij de beleidsdoelstelling van Zelfsturing in de Kernoverleggen.

Dat wil overigens niet zeggen dat de Kernoverleggen het eens zijn met de wijze waarop gewerkt wordt aan deze doelstellingen. Uit de interviews komt naar voren dat een aantal Kernoverleggen zorgpunten hebben ten aanzien van opstart, het verloop en de voortgang van het ontwikkelproces naar Zelfsturing. De Commissie zal in de hiernavolgende paragrafen per Kernoverleg de concrete zorgpunten aangeven.

Daarnaast geven alle Kernoverleggen in de interviews terug dat het ontwikkelproces een pittige opgave is. Een proces van vallen en opstaan. Een ontwikkelproces dat niet alleen bij de Kernoverleggen ligt, maar ook - en misschien wel vooral- bij het gemeentebestuur en het apparaat zelf. Daarbij wijzen de Kernoverleggen op een minder betrouwbaar imago van de gemeente, dat vanuit het verleden is opgebouwd. Het imago brengt 'koud water vrees' met zich mee in de kerkdorpen als het gaat om het ontwikkelproces naar Zelfsturing. "„Eerst zien en dan geloven..", is een uitspraak die tijdens de interviews met de Kernoverleggen meerdere malen naar voren komt.

In verband met 'vallen en opstaan' in het ontwikkelproces, benoemen alle Kernoverleggen casuïstiek, waarvan de vertegenwoordigers van de Kernoverleggen niet begrijpen hoe deze kan corresponderen met de doelstellingen die de gemeente voorheeft met Zelfsturing.

De Commissie zal een aantal van deze casussen plaatsen in een breder strategisch perspectief als het gaat om communicatie in een verander/ontwikkelproces.

Uit de interviews blijkt dat de Kernoverleggen in het algemeen bezig zijn met het ontwerpen van een soort visie op het kerkdorp. Soms wordt dit aangeduid met "„het A4tje..", in andere gevallen met het Dorpontwikkelingsplan (DOP).



Het proces van werken aan het DOP kent verschillen tussen de Kernoverleggen. De pas opgestarte Kernoverleggen zijn er direct mee aan de slag gegaan. De eerder opgestarte Kernoverleggen hebben zich er pas in een later stadium over gebogen.

Alle Kernoverleggen leggen contact met de bevolking in het kerkdorp om een inventarisatie te maken van projecten die opgepakt kunnen worden. Dit lukt in meer of mindere mate. Sommige Kernoverleggen geven aan tevreden te zijn over de opkomst. Anderen zijn daarover juist minder tevreden. Het enthousiasme vanuit de bevolking om deel te nemen verschilt per kerkdorp. Eerder genoemd imago van de gemeente werkt daarin nadelig.

De methode waarmee de Kernoverleggen de inventarisatie van thema's in hun kerkdorp doen, loopt over het algemeen gelijk. Een aantal Kernoverleggen hanteren de methode van een enquête, alvorens een informatiebijeenkomst voor het kerkdorp te organiseren. Andere Kernoverleggen hanteren alleen de methode van bijeenkomsten met het kerkdorp. In alle gevallen wordt, voor zover mogelijk, regelmatig teruggekoppeld met de inwoners over de voortgang.

In het inventariseren van projecten, ligt in eerste aanleg het accent op het ruimtelijk fysieke vlak. In de meeste gevallen gaat het om de speeltuin, de verkeersveiligheid, het dorpsplein, het voetbalveld of een gebouw. Dat wil echter niet zeggen dat Kernoverleggen geen oog hebben voor de sociale component, zoals bijvoorbeeld de eenzaamheid van ouderen en de ondersteuning van zwakkere groepen in het kerkdorp. In het bespreken van onderwerpen met inwoners van het kerkdorp gaat echter in eerste aanleg de voorkeur uit naar de meer tastbare zaken.

Alle Kernoverleggen zijn opgestart met een introductiebijeenkomst over Zelfsturing. De bijeenkomst werd verzorgd door de kartrekker van de Proeftuin leefbaarheid van de provincie Limburg. In de introductiebijeenkomst worden onder meer voorbeelden gegeven van Zelfsturing in de gemeente Peel en Maas⁹. In het algemeen wordt de introductiebijeenkomst als verhelderend ervaren, maar niet direct toepasbaar op de situatie in het eigen kerkdorp.

Het merendeel van de geïnterviewde Kernoverleggen geeft direct dan wel indirect aan nog te zoeken naar de exacte rolinvulling van het Kernoverleg en de werkzaamheden die daaruit voortvloeien. Er zijn nog veel onduidelijkheden. In het algemeen spitsen de onduidelijkheden zich toe op de volgende gebieden:

- De precieze doelstelling, het belang en de invulling van een DOP. In het algemeen ervaren de Kernoverleggen nog veel onduidelijkheid als het gaat om het opmaken van een DOP. Er zijn wel een aantal voorbeelden verstrekt¹⁰, maar deze zijn niet direct toepasbaar in de specifieke situatie van de kerkdorpen. Daarnaast vragen een aantal kernoverleggen zich af of het werken aan een dorpsvisie nu wel zo past bij de aard van de bevolking in het kerkdorp. Treffend daarbij is de uitspraak: “..Wellicht is het beter om gewoon aan te sluiten bij concrete in het oog springende projecten, in plaats van ambtelijke visies te maken..”

⁹ De gemeente waarvan de voormalige gemeente Helden onderdeel is.

¹⁰ Bijvoorbeeld het DOP van Vilt, Landgraaf-Brunsum, Helden.



- Het creëren van betrokkenheid van de inwoners van het kerkdorp bij het proces. Overwegend geven alle geïnterviewde Kernoverleggen aan hiermee te 'worstelen'. Alhoewel de Kernoverleggen in een aantal gevallen tevreden zijn over de opkomst bij bijeenkomsten, geven zij aan bezorgd te zijn over de blijvende betrokkenheid bij Zelfsturing. Soms betreft dit de betrokkenheid van inwoners in het algemeen, soms betreft dit specifieke doelgroepen van inwoners en met name de jongeren. In een aantal gevallen wordt geduid op een grote diversiteit van inwonersgroepen in het kerkdorp en als gevolg daarvan het gebrek aan een 'natuurlijke' cohesie.
- De invulling van werkzaamheden van het Kernoverleg door vrijwilligers. In alle gevallen geven de Kernoverleggen aan dat de invulling van de werkzaamheden van het Kernoverleg door vrijwilligers lastig is. Een ieder heeft een gezin en een eigen baan. Dit leidt tot gebrek aan menskracht en maakt het zo nu en dan lastig elkaar aan te spreken op het functioneren van en in het Kernoverleg. Daarnaast geven een aantal Kernoverleggen aan zich zorgen te maken op het beroep dat de gemeente gaat doen op vrijwilligers bij de uitvoering van projecten, wanneer deze zijn geïnventariseerd via het opmaken van het DOP. De vraag hoe de gemeente de vrijwilligers gaat ondersteunen bij de uitvoering is daarbij aan de orde.
- De rol en opstelling van de gemeente. Alle geïnterviewde Kernoverleggen komen met casuïstiek, waaruit blijkt dat zij rol en opstelling van de gemeente, afgezet tegen de doelstelling van Zelfsturing niet goed begrijpen. In een aantal gevallen gaat het om grotere projecten, waarbij het Kernoverleg door de gemeente gepasseerd wordt. Soms gaat het om kleinere activiteiten, waarbij de gemeente onduidelijk communiceert. In een aantal gevallen gaat het om zaken waarbij het in de kern onduidelijk is waar de grenzen liggen in het verantwoordelijkheidsdomein tussen gemeente en Kernoverleg of welk beleid prevaleert¹¹.

Met betrekking tot deze onduidelijkheden geeft het merendeel van de geïnterviewde kernoverleggen¹² aan dat de procesbegeleiding zeker in de opstartfase meer sturend mag optreden. De achterliggende gedachte dat Zelfsturing zoveel mogelijk een leerproces van de Kernoverleggen zelf moet zijn, wordt weliswaar begrepen, maar niet geheel onderschreven. Het ontwikkelproces naar Zelfsturing is geen gebaande weg en de deelnemers aan het Kernoverleg zijn beperkt in hun inzetbare menskracht. De zoektocht kan in dat geval een 'worsteling' worden.

Daarbij is het lastig de afzonderlijke leden van het Kernoverleg aan te spreken, vanuit de gedachte dat een ieder dit doet op vrijwillige basis. Zonder een sturende procesbegeleiding, kan het hele ontwikkelproces naar zelfsturing te vrijblijvend worden opgevat. Directe resultaten blijven dan achter, hetgeen niet motiverend werkt voor het Kernoverleg zelf én niet tegemoet komt aan het wegnemen van de weifelende houding over Zelfsturing in de kerkdorpen.

In verband met het bovenstaande geven de Kernoverleggen aan dat er weinig reflectie en dialoog is georganiseerd tussen partijen over de opgedane leerervaringen. Niet tussen Kernoverleggen onderling en ook niet tussen de gemeente en de Kernoverleggen. De Kernoverleggen geven daarbij aan of het organiseren van zo'n dialoog niet ook een onderwerp van de procesbegeleiding zou moeten zijn. Ten aanzien van de procesbegeleiding door Traject¹³, geeft het merendeel van de kernoverleggen aan dat dit nauwelijks toegevoegde waarde heeft gehad.

¹¹ Bijvoorbeeld het zelfsturingsbeleid of het accommodatiebeleid.

¹² Een uitzondering hierop is het Kernoverleg Slenaken.

¹³ De Commissie komt hierop terug in paragraaf 3.3.2.



Over het stadium waarin de Kernoverleggen zich thans bevinden, is moeilijk iets eenduidigs te melden. Duidelijk is dat het Kernoverleg Slenaken in een ver gevorderd stadium is met een DOP. Dit gold ook voor het Kernoverleg Nijswiller. Een aantal Kernoverleggen zijn nog zoekende naar hun rol met betrekking tot het opmaken van een DOP. Dit heeft niet alleen te maken met het Kernoverleg zelf, de competenties en inzetbare menskracht daarvoor, maar ook met twijfel of het opmaken van een abstract DOP past bij hun kerkdorp.

3.1.2 Kernoverleg Ingber

Het Kernoverleg Ingber heeft na de startbijeenkomst in juni 2012 een enquête gehouden onder de bevolking. Het onderwerp verkeersveiligheid is van daaruit als project opgepakt. Dit project is in samenwerking met de ambtenaren van de gemeente goed verlopen. Er is onderzoek gedaan (via snelheidsmetingen) en gezamenlijk met ambtenaren en afvaardiging van het kerkdorp naar oplossingen gezocht.

Momenteel nemen vier mensen deel aan het kernoverleg. Het Kernoverleg is gestart met zes mensen. Echter, een aantal mensen propageerden te zeer hun eigen belang. Dat heeft geleid tot fricties in het Kernoverleg, waardoor twee mensen uiteindelijk hebben bedankt.

De vertegenwoordigers van het Kernoverleg geven aan dat het lastig is nieuwe mensen te vinden voor het Kernoverleg.

Het Kernoverleg Ingber wijst op de bevolkingssamenstelling in hun kerkdorp. Er zijn veel boeren, maar ook een aantal hoog opgeleide, vaak gepensioneerde mensen met hoge inkomens. Daarnaast hebben zich drie Engelstalige families in Ingber gevestigd. Dit maakt het dorp heterogeen van samenstelling met veel tegengestelde belangen en erg op zichzelf gericht. Ingber is daarnaast een dorp met weinig collectieve voorzieningen. Er is geen kerk en geen school. Daardoor ontstaat er ook weinig binding op een natuurlijke wijze.

Als het gaat om het slagen van Zelfsturing en het Kernoverleg, zitten de zorgpunten van het Kernoverleg Ingber vooral in de volgende factoren:

1. Duidelijke structuur. Met name als het gaat om het opmaken van een DOP voor Ingber wijst het Kernoverleg op een achterblijvende proactie vanuit de gemeente. Er mag meer instructie vanuit de gemeente zijn. Er wordt veel geïnformeerd over mogelijke voorbeelden, maar te weinig gecommuniceerd over het belang, de precieze invulling en het proces van totstandkoming van een DOP.
2. Democratisch gehalte. De samenstelling van het Kernoverleg moet niet bestaan uit mensen die hun deelbelangen nastreven, maar een goede vertegenwoordiging van het dorp die het collectieve belang van het dorp bewaakt. Gelet op de heterogeniteit in Ingber is dit moeilijk vorm te geven.
3. Stuwende kracht vanuit de gemeente. Het ontwikkelproces naar zelfsturing kan te vrijblijvend en te traag van aard worden, gelet op het feit dat het Kernoverleg louter bestaat uit vrijwilligers. Er mogen concrete doelstellingen worden gesteld en meer vanuit de gemeente worden gestuurd op die doelstellingen. In deze sturing zou de gemeente dan ook meer kunnen ondersteunen vanuit het ambtelijk apparaat.

Met betrekking tot het laatste zorgpunt wijst de vertegenwoordiging van het Kernoverleg Ingber op een afwachtende houding vanuit de gemeente. Veel initiatief moet vanuit de Kernoverleggen zelf komen.



Er is weinig politieke aandacht, gegeven het feit dat er maar weinig gecommuniceerd wordt via het gemeenteblad over de voortgang van Zelfsturing in de kerkdorpen. Dit leidt bij het Kernoverleg Ingber tot de vraag of de gemeente het allemaal wel zo belangrijk vindt.

3.1.3 Kernoverleg Partij-Wittem

Het Kernoverleg Partij-Wittem is vanaf Januari 2015 actief. Er zijn tot op heden drie vergaderingen geweest. Momenteel is er een enquête uitgedaan en wacht men op de respons uit het dorp. De uitkomsten van de enquête moet de basis vormen voor het opmaken van een DOP voor het kerkdorp.

Overigens is het de vraag van het Kernoverleg Partij-Wittem of de activiteiten van het Kernoverleg beperkt moeten blijven tot zuiver het opmaken van een DOP. Er bestaat een negatieve houding in het dorp als het gaat om Zelfsturing. Een aantal concrete, positieve resultaten zouden meer vertrouwen kunnen geven.

In verband met bovenstaand gevoelen wijst het Kernoverleg op een aantal issues, die spelen in het kerkdorp, zoals het plein, de verlichting, de speeltuin en berging van het gemeenschapshuis. Met name het laatste onderwerp vormt voor het Kernoverleg Partij-Wittem een testcase over hoe de gemeente wil omgaan met Zelfsturing en de wensen vanuit het kerkdorp. De berging heeft in het verleden tot veel discussies geleid. De berging is te klein en moet worden uitgebreid. Er liggen nu concrete wensen vanuit het kerkdorp. De gemeente heeft aangegeven dat er allereerst een financieel plaatje zou moeten worden opgesteld.

Over zorgpunten kan het Kernoverleg Partij-Wittem nog niet veel zeggen. Wel wordt aangegeven dat de communicatie tussen gemeente en Kernoverleg een aandachtspunt is. Deze verloopt volgens het Kernoverleg slordig.

Het Kernoverleg noemt daarbij een aantal voorbeelden, waarvan de volgende in het oog springt. Via de coördinator Zelfsturing is de vraag aan het Kernoverleg gesteld waar de plantenbakken in het dorp moesten worden neergezet. Het Kernoverleg heeft daarbij aangegeven wat hun wens was. Vervolgens zijn de plantenbakken op een andere plaats neergezet, met de mededeling dat de door het Kernoverleg aangegeven plaatsen niet aansluiten bij de toeristische routes in de gemeente Gulpen-Wittem.

3.1.4 Kernoverleg Nijswiller

Het Kernoverleg Nijswiller was in eerste instantie gefocust op het achterstallig wegen- en groenonderhoud in de kern, en in het bijzonder op de renovatie van het dorpsplein. Voor de renovatie daarvan is door het kernoverleg een tekening aangeleverd. De gemeente heeft in overleg met het Kernoverleg renovatie van het dorpsplein uitgesteld in afwachting van de resultaten van een rioleringsonderzoek.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen rioleringswerkzaamheden noodzakelijk waren. De renovatie van het dorpsplein is door de gemeente echter niet 'naar voren' gehaald, mede omdat er geen of onvoldoende geld voor beschikbaar was. Dit is tegen het zere been van het Kernoverleg Nijswiller geweest. Het Kernoverleg heeft het vertrouwen in de gemeente opgezegd en zichzelf in december 2014 opgeheven.

Interviews met ambtenaren en bestuur wijzen op een negatieve houding van het Kernoverleg Nijswiller, waaruit blijkt dat Nijswiller vooral gericht was op het realiseren en voorleggen van lijstjes aan wensen en eisen.



De Commissie constateert echter ook uit de mailwisseling tussen de secretaris van het Kernoverleg Nijswiller en de coördinator Zelfsturing aangaande de opheffing van het Kernoverleg, dat het Kernoverleg Nijswiller wel reeds in een vergevorderd stadium was met het opmaken van een DOP voor het kerkdorp.

Uit de interviews met Raadsleden maakt de Commissie op dat het handelen van het Kernoverleg Nijswiller in een bredere historische context moet worden geplaatst. Uit interviews blijkt dat in Nijswiller reeds langer het gevoel leeft dat het kerkdorp bij de gemeente op de laatste plaats komt. De investeringen, die onlangs door de gemeente in het kerkdorp Wahlwiller¹⁴ zijn gedaan, hebben dit gevoel versterkt.

Uit de interviews komt tevens casuïstiek naar voren, waarbij de vraag kan worden gesteld of de zelfsturende initiatieven van een kerkdorp Nijswiller niet belemmerd zijn geworden door een bureaucratische attitude in het handelen van de gemeente zelf.

Een meest in het oog springend voorbeeld daarvan is dat de bewoners van Nijswiller het initiatief hadden opgepakt om tuinen van oude van dagen te onderhouden. De kosten voor het tuinmateriaal mochten van de gemeente echter niet afgeboekt worden op het budget voor vergader- en kopieerkosten. Een ander budget was niet beschikbaar.

De Commissie merkt hier op dat dit slechts een klein voorbeeld lijkt, maar dat het in het geloof en vertrouwen van kerkdorpen in het ontwikkelproces naar Zelfsturing, gelet op de relatie tussen gemeente en inwoners vanuit het verleden, een grote impact heeft.

3.1.5 Kernoverleg Slenaken

Het Kernoverleg Slenaken heeft vanaf het begin de stelling ingenomen dat het bij Zelfsturing van het kerkdorp niet moet gaan over adhoc issues maar over duurzame kwesties. Er moet sprake zijn van een perspectief naar de toekomst. Het Kernoverleg heeft zich dientengevolge vooral gericht op de ontwikkeling van een DOP.

De samenstelling van het Kernoverleg heeft gewisseld gedurende de periode tussen de opstart tot op heden. Er zijn afvallers geweest. Als oorzaak daarvoor wijzen de vertegenwoordigers van dit Kernoverleg op de spanning tussen korte termijn resultaten en een langere termijn ambitie. De keuze voor een langere termijn ambitie heeft geleid tot afvallers, die in een aantal gevallen ook een eigen belang nastreefden.

Voor het opmaken van het DOP, heeft het Kernoverleg een aantal informatiebijeenkomsten met het kerkdorp belegd. De opkomst bij deze bijeenkomsten was hoog¹⁵. Op basis van deze bijeenkomsten heeft het kernoverleg de verkregen informatie uit het kerkdorp met behulp van werkgroepen verder uitgewerkt in een eerste DOP.

Het Kernoverleg heeft geen instructie gehad over de wijze waarop een DOP moest worden opgemaakt. In de uitwerking naar een DOP heeft het Kernoverleg gebruik gemaakt van voorbeelden van Vilt en van Landgraaf en Brunssum. Deze voorbeelden zijn vervolgens toegesneden op de specifieke situatie van Slenaken. Een simpel en compact boekwerk.

¹⁴ En ook in andere kerkdorpen.

¹⁵ Een opkomstpercentage van ongeveer 10% van het kerkdorp.



Het resultaat is een DOP met ongeveer 90 projectinitiatieven verdeeld over het fysieke domein, het sociale domein en het mentale domein¹⁶. Het concept-DOP werd in een bijeenkomst met het kerkdorp op 13 april 2015 gepresenteerd. In deze bijeenkomst was het vervolgens de bedoeling te focussen op een aantal projecten die op korte termijn kunnen worden opgepakt. Daarbij werd allereerst gekeken naar het laaghangend fruit.

Hoe de projecten uit het DOP na de vaststelling ervan moeten worden opgepakt en in welke samenwerking met de gemeente, is voor het Kernoverleg nog geheel onduidelijk. Er zijn geen afspraken tussen gemeente en Kernoverleg als het gaat om de financiering van projecten noch als het gaat om ondersteuning bij de projectuitvoering door het apparaat noch als het gaat om de vraag of de gedefinieerde DOP-projecten überhaupt wel tot het bevoegdheidsdomein behoren van het Kernoverleg.

Opvallend in rol en attitude van dit Kernoverleg is de wijze waarop het de gevestigde gedragspatronen bij het verenigingsleven ter discussie stelt. Het kernoverleg brengt daarmee de bewustwording op gang over samenwerking tussen verenigingen in het kerkdorp zelf, maar ook met verenigingen van andere kerkdorpen. In dit verband wordt onder meer geduid op de mogelijke samenwerking tussen ‘zonnebloem’ en ‘samen onderweg’. Beide verenigingen zijn gericht op ouderen. Ook met de fanfare wordt van gedachten gewisseld over het gebruik van het gebouw, dat de fanfare zelf in eigendom heeft, voor andere doelstellingen.

Over de procesbegeleiding door de coördinator Zelfsturing, zijn de leden van dit Kernoverleg positief. De coördinator toont zich betrokken, maar geeft wel de vrije hand. De geboden ruimte past goed bij dit Kernoverleg. De eerdere facilitering door Traject wordt bestempeld als zonde van het geld. Voor het Kernoverleg Slenaken had deze begeleiding geen enkele toegevoegde waarde.

Als het gaat om het slagen van Zelfsturing en het Kernoverleg, zitten de zorgpunten van het Kernoverleg Slenaken vooral in de volgende factoren.

1. Ankerplaats. Ankerplaats is een parkeerplaats in het kerkdorp Slenaken. Via de coördinator zelfsturing is het Kernoverleg er bij toeval achter gekomen dat de gemeente deze parkeerplaats wil herinrichten. Dit feit ‘an sich’ verontrust het Kernoverleg in de houding van de gemeente¹⁷ als het gaat om Zelfsturing. Vervolgens heeft het kernoverleg gezorgd voor een soort van programma van wensen voor de herinrichting van deze parkeerplaats. Dit programma is per februari 2015 aangeboden aan het College. Het College heeft aangegeven dat het programma van wensen ambitieus is. Het Kernoverleg bekijkt nu samen met een extern bureau de verdere uitwerking van het programma van wensen. Voor het Kernoverleg is de herinrichting van de Ankerplaats een testcase als het gaat om de mate waarin de gemeente Zelfsturing serieus neemt.
2. Kaders. In vooruitloop van de uitwerking van het DOP Slenaken naar een groot aantal op te pakken projecten, geeft het Kernoverleg aan zorgpunten te hebben over de kaders waarbinnen deze projecten daadwerkelijk kunnen worden opgepakt. Het kernoverleg geeft aan dat er op een aantal punten geen afspraken zijn gemaakt met de gemeente. De zorgpunten rondom onduidelijke kaders zitten met name in:

¹⁶ Het fysieke domein richt zich daarbij op de openbare ruimte, het sociale domein op de sociaal-maatschappelijke aangelegenheden en het mentale domein op de bewustwording van belangen en cohesie in het kerkdorp.

¹⁷ De Commissie heeft hierbij niet kunnen achterhalen of het passeren van het Kernoverleg met betrekking tot de herinrichting van deze parkeerplaats met of zonder de wetenschap van het College is geweest.



- a. De financiering van de projecten en de vraag in welke mate het Kernoverleg Slenaken er vanuit kan gaan dat de gemeente deze projecten ook daadwerkelijk kan en gaat financieren.
 - b. De aard van de projecten in relatie tot het bevoegdheidsdomein van het Kernoverleg. Daarbij rijst de vraag, in welk mate het Kernoverleg Slenaken er vanuit kan gaan dat de geformuleerde projecten ook daadwerkelijk behoren tot de bevoegdheid van het Kernoverleg. Ook hierover zijn met de gemeente geen afspraken vooraf gemaakt. In dat verband wijst het kernoverleg op de sluiting van de basisschool op basis van het vastgestelde accommodatiebeleid en de vraag van het Kernoverleg welke inmenging zij daarin kan en mag hebben.
 - c. Vrijwilligers. Het Kernoverleg wijst op het gemak waarmee wordt omgesprongen met de rol van vrijwilliger. De vraag bij het oppakken van concrete projecten wordt, hoe deze bemenst moeten worden en hoe de gemeente daarin gaat ondersteunen. Hierover is nog niets afgesproken met de gemeente.
3. Betrokkenheid van het dorp. Het kernoverleg wijst in verband met het gestelde onder 2c. op een gaandeweg verminderende belangstelling voor Zelfsturing in het kerkdorp. Alhoewel samenwerking bij het kerkdorp Slenaken hoog in het vaandel staat, is betrokkenheid bij Zelfsturing een punt van continue aandacht. Het Kernoverleg constateert dat zij jongeren daarin slechts moeizaam kan bereiken en stelt de vraag of communicatie vanuit de gemeente de betrokkenheid van (doelgroepen van) inwoners bij Zelfsturing niet verder kan intensiveren.

3.1.6 Kernoverleg Reijmerstok

Het Kernoverleg Reijmerstok geeft aan moeite te hebben met het vinden van een juiste rolinvulling. Bij het Kernoverleg leeft de opvatting dat Zelfsturing is begonnen met de nodige wolligheid: “..De kaders waren niet duidelijk en dat zijn ze eigenlijk nog steeds niet..”. De begeleiding vanuit de gemeente heeft dit Kernoverleg vooral in de opstartfase als onvoldoende instructief ervaren, met een zoekende instelling bij het Kernoverleg tot gevolg.

In deze zoektocht heeft het Kernoverleg in eerste instantie veel zelf opgepakt. Gaandeweg is het besef gekomen dat het Kernoverleg meer als katalysator zou moeten optreden, waarbij belanghebbende partijen met elkaar in contact zouden moeten worden gebracht op relevante thema's. Korthedshalve de beperking tot de rol van intermediair. Het Kernoverleg geeft daarbij aan hier nog wel wat ondersteuning in te kunnen gebruiken.

Ondanks deze zoektocht heeft het Kernoverleg Reijmerstok nogal wat in gang gezet. Daarvan zijn de volgende voorbeelden aan te geven:

- Er is een Jaarplan voor het kerkdorp opgezet.
- De denktank basisschool heeft aan de hand van een onderzoek van adviesbureau Lijnspeel¹⁸ een zinvolle discussie aangewakkerd over de toekomst van basisscholen met schoolbesturen, de gemeenten Gulpen-Wittem en Eijsden-Margraten.
- Men heeft zich beziggehouden met wegwerkzaamheden en verkeersproblematiek in Reijmerstok.
- Voor de cohesie in het kerkdorp is een paaswandeling georganiseerd.
- Met betrekking tot de 'Duvelkes' speeltuin zijn een aantal initiatieven genomen.

¹⁸ Gefaciliteerd door de gemeente.



- In het dorp is de discussie aangewakkerd over de toekomstige invulling van het voetbalveld aan de hand van een ronde tafel bijeenkomst. De opkomst was hoog. Er zijn pakweg tien ideeën aangedragen.

Opvallend bij dit Kernoverleg is dat zij hun eigen rol op een open manier hebben geëvalueerd. De evaluatie is besproken met de coördinator Leefbaarheid. Uit deze evaluatie komen eveneens zorgpunten als het gaat om het verloop van het ontwikkelproces zelfsturing. Deze zorgpunten zijn in het interview met dit Kernoverleg bevestigd.

1. Onduidelijke kaders. Het kernoverleg begrijpt goed dat Zelfsturing door het kerkdorp zelf gemaakt moeten worden. Daarbij is het vanzelfsprekend dat dit ontstaat vanuit de identiteit en de eigenheid van het dorp zelf. Zelfsturing en leefbaarheid zal vanuit een eigen drive en kracht moeten ontstaan. Het Kernoverleg geeft daarbij wel aan dat dit een leerproces moet zijn. Een leerproces dat begint met een vastomlijnd kader en waarbij gaandeweg het Kernoverleg wordt losgelaten. De gemeente zou hierin een grotere ondersteunende rol moeten nemen. Bijvoorbeeld door een basisstructuur te bieden. Dit vanwege redenen, die niet direct met de inhoud samenhangen maar meer met resultaatbeleving en de motivatie bij het Kernoverleg, die daaruit voortvloeien. Onduidelijke kaders leiden tot een stroperigheid, die mede gelet op de rol van de vrijwilliger met een beperkte inzet van tijd, tot demotivatie kunnen leiden. De energie raakt eruit.
2. Interesse voor Zelfsturing in het dorp. Het Kernoverleg geeft aan dat het moeilijk blijkt het kerkdorp te prikkelen om proactief te komen met belangrijke thema's voor het dorp. En ook om het kerkdorp met suggesties aan de slag te krijgen. Het communicatieproces tussen het Kernoverleg en het kerkdorp is nog onvoldoende op gang gekomen. Bij velen in het kerkdorp is daardoor nog onduidelijk wat het doel is van Zelfsturing en de rol van het Kernoverleg daarin. In dat verband twijfelt het Kernoverleg ook over het opmaken van een DOP. De vraag is of dit past bij de eigenheid van het kerkdorp en of het niet beter is om gewoon aan te sluiten bij actuele en urgente problemen van het kerkdorp. Dat maakt wel dat het Kernoverleg zich meer bezighoudt met adhoc zaken, waardoor een vastomlijnd strategisch kader achterblijft.
3. Communicatie met de gemeente. Uit het interview met het Kernoverleg blijkt een moeizame communicatie met de gemeente. Het Kernoverleg wijst in dat verband op de verbetering van de wegen in Reijmerstok. In de voorfase is geen overleg geweest tussen gemeente en Kernoverleg over suggesties vanuit het Kerkdorp. Het Kernoverleg heeft de verkeersveiligheid nog als thema ingebracht. Echter, daarmee is in de beleving van het Kernoverleg nauwelijks rekening gehouden. Ook de plotselinge benadering van het sociaal team, dat actief is in Vaals en Gulpen-Wittem, is een voorbeeld van onduidelijke communicatie. Het ontbreekt het Kernoverleg aan instructieve kaders over hoe om te gaan met het sociaal team.
4. Samenstelling van het Kernoverleg. Het kernoverleg Reijmerstok wijst op haar samenstelling en de vraag of dit een goede afspiegeling is van het kerkdorp. Met name de 65plus groep en jongeren ontbreken in het Kernoverleg.

3.1.7 Tot slot

Met betrekking tot de samenstelling en omvang van de Kernoverleggen constateert de Commissie dat in meerdere Kernoverleggen sprake is van wisseling van deelnemers. Er vallen mensen af en er komen weer mensen bij.



Daarbij dient te worden opgemerkt dat het merendeel van de Kernoverleggen aangeeft dat het werven van mensen voor deelname aan het Kernoverleg niet eenvoudig is. Als achterliggende reden daarvan wordt gewezen op de rol van vrijwilliger met een dienstbetrekking en de belangstelling voor Zelfsturing.

Uit de interviews blijkt het kernoverleg Slenaken als 'good practice'. Als succesfactoren wordt gewezen op een sterke cohesie in het kerkdorp met als gevolg een zeker animo voor Zelfsturing. Daarnaast geldt als succesfactor de inzetbare menskracht in het Kernoverleg in kwantitatief en kwalitatief opzicht.

3.2 De gemeente Gulpen-Wittem

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 16, 26-28 en 33.

3.2.1 de Gemeenteraad

De vraag of de Raad tevreden is met de voortgang in het ontwikkelproces naar Zelfsturing, wordt noch ontkennend noch bevestigend beantwoord. Alle fracties geven aan weinig idee te hebben van de voortgang in dit proces. Er leeft wat dat betreft grote onduidelijkheid. Vragen als: Wat wordt nu precies besproken in de Kernoverleggen?, Waar lopen ze tegenaan?, Wat houdt hen bezig?, Hoe organiseert het ambtelijk apparaat het proces naar Zelfsturing?, Is er een duidelijke strategie? En hoe steunt het College daarin?, komen tijdens de interviews met de Raadsfracties regelmatig naar voren.

Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de Raadsfracties er vanuit is gegaan dat College en ambtelijke organisatie de beleidsvisie, zoals vastgesteld in oktober 2011, op een goede manier weten om te zetten naar de praktijk.

Alle Raadsfracties geven daarbij aan zich niet te willen bemoeien met de inhoud, maar zijn wel van mening dat zij op de hoogte zouden moeten blijven over de voortgang van het proces. In een aantal gevallen steekt de Raad daarbij de hand in eigen boezem: “..Wij hebben er ook onvoldoende naar gevraagd..”.

De Commissie constateert uit het bovenstaande dat de voortgangsrapportages, die volgens het vastgestelde beleid¹⁹ om de drie maanden zouden worden opgeleverd, niet zijn aangeleverd.

De twee raadsinformatiebrieven²⁰ hebben bij het merendeel van de Raadsfracties geen duidelijk gebracht.

Eén fractie heeft een gesprek gehad met de coördinator Leefbaarheid over de voortgang van het ontwikkelproces. Dat gesprek heeft weinig meerwaarde gehad.

Tegelijkertijd beluisteren Raadsleden vanuit de Kernoverleggen commotie als het gaat om de voortgang van Zelfsturing²¹. De ophef rondom het Kernoverleg Nijswiller is daarvan een voorbeeld. Voor een aantal Raadsfracties is de combinatie van achterblijvende informatievoorziening en voorvallen zoals die in Nijswiller, aanleiding geweest voor een onderzoek door de Rekenkamercommissie.

In de interviews met de Raadsleden wordt stilgestaan bij de doelstelling die de Raad destijds met Zelfsturing voor ogen stond. Daarbij geven een aantal Raadsfracties aan dat het begrippenkader van zelfsturing en burgerparticipatie door elkaar loopt.

¹⁹ Zie daarvoor het raadsvoorstel BP/199 Burgerparticipatie/zelfsturing pagina 6 of dit onderzoeksrapport paragraaf 2.2.4.

²⁰ Raadsinformatiebrieven 04-06-2012 en 23-01-2013

²¹ Dit heeft op 30 oktober en 6 november 2014, bij de behandeling van de begroting ook geleid tot amendement I.14.06508 van Balans en Groen-Links.



Destijds is bedoeld dat bij zelfsturing het initiatief vanuit de Kernoverleggen zelf komt. Bij burgerparticipatie neemt de gemeente initiatief en organiseert daarbij de discussie over ideeën, wensen en behoeften van de omwonenden. De verwarring in het hanteren van deze begrippen is volgens een aantal Raadsfracties maatgevend voor de verschillen in perceptie over de doelstelling van Zelfsturing op verschillende geledingen in de organisatie.

In dat verband geeft het merendeel van de Raadsfracties aan dat het verstandig lijkt met de Raad van gedachten te wisselen over de doelstelling van Zelfsturing en de verdere inkadering daarvan in Gulpen-Wittem via bijvoorbeeld een raadsconferentie. Opvallend daarbij is de uitspraak: “..zo’n raadsconferentie had er al lang moeten zijn geweest..”.

Het moment voor een Raadsconferentie is volgens een aantal Raadsfracties ook geschikt. Dit, gegeven het feit dat er binnen afzienbare tijd moet worden nagedacht over de vormgeving van Kernoverleggen voor de grotere kernen als Gulpen, Wittem en Wylre.

Met inkadering wordt door de Raadsfracties bedoeld een nadere concretisering van onderwerpen in de vastgestelde beleidsvisie van oktober 2011. Een van de raadsfracties noemt dit: “..terug naar de tekentafel..”. In de beantwoording van de vraag welke onderwerpen daarbij aan de orde zouden moeten komen, valt op dat de verschillende Raadsfracties los van elkaar veel dezelfde onderwerpen benoemen. Onderwerpen, waarin zich tussen de Raadsfracties, in meer of mindere mate verschillen in opvatting aftekenen.

De onderwerpen zijn:

- De vraag voor welk probleem Zelfsturing nu daadwerkelijk een oplossing is.
- Het toewerken naar een DOP per kerkdorp of adhoc projecten voor urgente thema’s.
- De deelname van Raadsleden²² aan Kernoverleggen.
- Het democratische gehalte van Kernoverleggen.
- De middelen die de Kernoverleggen voor Zelfsturing ter beschikking staan.
- De aard en hoeveelheid van ondersteuning voor Kernoverleggen.
- Het afstemmen van Zelfsturing op het soort kerkdorp (maatwerk).
- Zelfsturing in de grotere Kerkdorpen.
- De ambities met betrekking tot Zelfsturing in het Collegeprogramma.
- De rol van de Raad met betrekking tot Zelfsturing.
- De balans tussen infrastructurele en sociaal maatschappelijke thema’s in de Zelfsturing.

Een raadsconferentie over doelstelling en inkadering van Zelfsturing in Gulpen-Wittem, zou volgens één van de Raadsfracties wel moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden. De traditionele vergadercultuur en -procedure zou in dat geval moeten worden losgelaten.

Er zou met ‘open-mind’ moeten kunnen worden gediscussieerd, waarbij men ook in de spiegel durft te kijken: “..We moeten op open en eerlijke wijze dit onderwerp tegemoet kunnen treden, waarbij reflectie op eigen handelen ook mogelijk moet zijn..”.

Eén Raadsfractie geeft aan dat het proces naar Zelfsturing er reeds toe heeft geleid dat de afstand tussen gemeente en burgers is verkleind: “..burgers weten makkelijker de weg naar ons te vinden..”.

²² De Commissie heeft hierbij niet kunnen achterhalen of de Raadsfracties hiermee ook bedoelen: Raadscommissieleden en leden van politieke partijen.



Een andere Raadsfractie geeft in dat verband aan dat er slechts weinig daadwerkelijk wordt gedaan met het oppakken van concrete burgerinitiatieven en het stimuleren ervan: “..het lijkt wel alsof de gemeente Gulpen-Wittem bang is voor vragen van burgers..”.

De Commissie leidt uit de laatste terugkoppeling af dat de gevestigde handelwijzen in veel geledingen van de organisatie nog niet gelijk lopen met de geest, die Zelfsturing in zich draagt.

3.2.2 De Wethouders

Uit de interviews met twee Wethouders blijkt een oprechte zorg als het gaat om het ontwikkelproces naar Zelfsturing. Uit de interviews komt naar voren te komen dat ‘de angel’ in deze zorg met name zit in de experimentele fase, waarin Zelfsturing in Gulpen-Wittem zich tot op heden nog bevindt en het meer professionele stadium van Zelfsturing, dat vanuit externe ontwikkelingen van de kant van Rijk en Provincie reeds wordt verwacht.

Allereerst speelt daarbij het belang van het realiseren van een DOP per kerkdorp. De Wethouders geven aan dat in steeds meer subsidiebepalingen van Rijk en Provincie de eis van Zelfsturing, burgerparticipatie en draagvlakvorming bij inwoners²³ als voorwaarde wordt gesteld. Ergo, geen DOP geen externe financiering.

Daarenboven spelen er landelijke ontwikkelingen als de drie decentralisaties en de participatiewet, waarin de gemeente naar oplossingen dicht bij de burger moet zoeken. Ook hierin speelt een visie per kerkdorp, gedragen door de inwoners, een fundamentele rol.

Met deze nijpende ontwikkelingen in het achterhoofd wordt in het College regelmatig gesproken over de voortgang van Zelfsturing in de kerkdorpen en het realiseren van DOP's. In dat verband wordt bij de opstart van nieuwe Kernoverleggen door de portefeuillehouder Leefbaarheid ook meer met nadruk gewezen op het belang van het DOP en de decentralisaties.

Vanuit de urgentie van deze ontwikkelingen kwalificeert de portefeuillehouder Leefbaarheid het ontwikkelproces naar Zelfsturing als relatief langzaam. In dat verband wijst de portefeuillehouder op een wat vrijblijvend proces. Het proces heeft weliswaar een strategie, maar toewerkend naar een DOP zouden meer ‘piketpaaltjes’ kunnen worden gehanteerd om sneller tot een afsluitend plan (DOP) te kunnen komen: “..Willen we Zelfsturing een echte kans geven, dan moet we sneller door discussies en administratieve handelingen om DOP's te realiseren..”.

In de ideale situatie staat de portefeuillehouder Leefbaarheid daarbij een ontwikkelproces voor ogen, waarbij Kernoverleggen meer tegelijkertijd worden opgestart in tegenstelling tot de situatie tot op heden, waarbij de kernoverleggen meer volgtijdelijk worden opgestart.

Na een duidelijke uiteenzetting van de bedoeling en een periode van inventarisatie, waarbij met voldoende ambtelijke ondersteuning relevante thema's voor het kerkdorp worden geïnventariseerd en ook ambtelijk worden vertaald, moet het mogelijk zijn binnen een jaar per kerkdorp een DOP te kunnen opmaken.

²³ Oók in de vorm van een DOP.



Als het gaat om de urgentie vanuit genoemde externe ontwikkelingen en de ruimte die Kernoverleggen moeten hebben voor het laten ontspruiten van ideeën en het oppakken van eigen initiatieven, lijken de Wethouders een sturingsdilemma te ervaren. Een spanningsveld in het balanceren tussen aan de ene kant het geven van ruimte aan Kernoverleggen en aan de andere kant het uitspreken van verwachtingen. De erkenning dat de Kernoverleggen bestaan uit vrijwilligers die enthousiast moeten worden gehouden, versterkt dit spanningsveld. In dat verband verschillen de Wethouders onderling licht van opvatting in de benadering van Kernoverleggen en in het meebewegen met de situatie per kerkdorp.

De Wethouders geven beide aan dat het begrip Zelfsturing in Gulpen-Wittem nog abstract is. Dat maakt de verwachtingen tussen belangrijke partijen als Kernoverleg, College en ambtelijke organisatie over en weer nog onduidelijk.

In het kader van onduidelijke verwachtingen is met één van de Wethouders in het interview gereflecteerd op een aantal casussen, zoals die uit de interviews met de Kernoverleggen naar voren komt.

In de casus van de sluiting van de school in Slenaken gaat het dan met name over de vraag wat de grenzen zijn in de ruimte van het Kernoverleg, of het vastgestelde accommodatiebeleid voor het Kernoverleg een kader vormt en of dit soort kaders niet voorafgaand aan het opmaken van een DOP voor het Kernoverleg duidelijk moeten zijn.

Met betrekking tot dit voorbeeld wordt erkend dat de gemeente gebonden is aan wettelijke kaders en regelgeving en dat de ruimte van Kernoverleggen dientengevolge ook restricties kent. Als het gaat om duidelijkheid daarover voorafgaand aan het opstarten van Zelfsturing door Kernoverleggen, wordt het ontbreken van spelregels onderkend, als gevolg van de abstractie die Zelfsturing in Gulpen-Wittem nog karakteriseert.

Daarbij wordt ook aangegeven dat de ambtelijke organisatie de grenzen van de mogelijkheden daarin moet opzoeken. Over deze omslag in denken in de ambtelijke organisatie is bij de start van Zelfsturing veel gesproken. In essentie is daarvoor nog niets georganiseerd.

3.2.3 het Ambtelijke apparaat

In de interviews met de ambtelijke organisatie worden veel projecten benoemd, waarbij contact is met de Kernoverleggen, vanuit door de gemeente zelf geïnitieerde projecten. De coördinator Leefbaarheid vormt de 'linking pin' in het contact tussen het ambtelijk apparaat en de Kernoverleggen.

De ambtelijke organisatie is in die zin dus niet direct betrokken bij de ontwikkeling van zelfsturing in de Kernoverleggen, maar heeft contact met Kernoverleg en andere inwoners op het moment dat de gemeente voornemens is een project in een kerkdorp op te starten²⁴. Daarbij moet gedacht worden aan verkeersprojecten, revitalisering van parkeerplaatsen, groenonderhoud of projecten van een sociaal-maatschappelijke kleur.

In veel interviews komt naar voren dat de wensen van de inwoners van kerkdorpen mee worden genomen, maar altijd binnen de grenzen. Als grenzen worden benoemd of de wensen van de inwoners inpasbaar zijn binnen de vastgestelde beleidskaders, de wettelijke kaders of de financiële beleidskaders.

²⁴ In essentie is dat dus burgerparticipatie.



Als het gaat om de vastgestelde beleidskaders geven een aantal ambtenaren aan dat er geen richtlijnen zijn, waaruit blijkt dat het vastgestelde zelfsturingsbeleid zou moeten prevaleren boven andere vastgestelde beleidskaders. In die zin is het niet duidelijk in welke mate de wensen vanuit de Kernoverleggen over bijvoorbeeld accommodaties in hun kerkdorp belangrijker zijn dan het vastgestelde accommodatiebeleid²⁵.

In één van de interviews met het ambtelijk apparaat komt naar voren dat Zelfsturing van het ambtelijk apparaat verlangt, dat er meer integraal wordt gewerkt. Bij zelfsturing gaat het om een integraal beeld van een kerkdorp, waarbij meerdere beleidsterreinen elkaar raken. In het interview wordt aangegeven dat integraal denken en werken binnen het apparaat nog een spanningsveld is.

In dat verband wordt in de interviews met het ambtelijk apparaat gewezen op de voordelen van het werken met een DOP per kerkdorp. Het biedt de mogelijkheid om per kerkdorp diensten te verlenen op een minder versnipperde wijze. Zo'n gedragen plan voor de toekomst maakt het mogelijk om op basis van wensen van het kerkdorp meerjarig te bezien wat haalbaar en financieerbaar is.

In een aantal interviews wordt een DOP per kerkdorp dan ook benoemd als: “..een must have..”. De dorpsvisies kunnen de vragen vanuit de kerkdorpen confronteren met de jaarlijks teruglopende financiële middelen. DOP's per kerkdorp maken het mogelijk om vragen vanuit de bevolking te filteren en bieden in die zin een legitimiteit voor de dienstverlening van de gemeente Gulpen-Wittem aan de inwoners. Deze betekenis van DOP's wordt versterkt door de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties.

Met het oog op bovengenoemde betekenis van het DOP, komt uit de interviews met het ambtelijk apparaat naar voren dat het ontwikkelproces naar Zelfsturing in kerkdorpen gericht zou moeten worden opgepakt. Het is nog te zeer een open proces met een open einde. De aanpak onderstreept de noodzaak van het DOP niet.

In dat verband wordt gewezen op de solitaire positie van het project Zelfsturing binnen de afdeling Beleid & Projecten in het algemeen en bij de coördinator Leefbaarheid in het bijzonder. Daarbij wordt in interviews de vraag gesteld of het project Zelfsturing niet veel meer in de lijn zou moeten worden georganiseerd, waarbij Zelfsturing ook meer in het DNA van de organisatie terecht kan komen. De coördinator als 'linking pin' tussen het ambtelijk apparaat en de Kernoverleggen is daarvoor te informeel georganiseerd en te kwetsbaar van aard.

Als het gaat om het internaliseren van Zelfsturing in het DNA van het ambtelijk apparaat, wijze interviews uit dat er, afgezien van de introductiedag Zelfsturing, geen bijeenkomsten zijn gehouden over de rol van het ambtelijke apparaat in het samenspel van Zelfsturing.

²⁵ In dat verband wordt in een interview gekscherend de vraag gesteld: “wat doen we nu indien de inwoners van een kerkdorp alle bomen willen kappen?”.



3.3 Sturing en ondersteuning van het ontwikkelproces

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 5, 35 en 36.

3.3.1 De regiegroep

Volgens de beleidsnota 'Ik ben omdat wij zijn', is de regiegroep verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van de kaderstelling en de bewaking en begeleiding respectievelijk advisering van het proces.

De regiegroep bestaat uit de algemeen directeur/gemeentesecretaris, de portefeuillehouder Leefbaarheid en Burgerparticipatie, de interne en de externe coördinator leefbaarheid, en zo mogelijk de kartrekker van de Proeftuin leefbaarheid van de provincie Limburg.

Uit de interviews constateert de Commissie dat de regiegroep tot op heden één keer bij elkaar is geweest gedurende de periode vanaf de vaststelling van de Nota in oktober 2011.

3.3.2 In- en externe ondersteuning

Als het gaat om de ondersteuning en facilitering van Zelfsturing in het ambtelijk apparaat en naar de Kernoverleggen, maakt de beleidsnota 'Ik ben omdat wij zijn' onderscheid in een in- en een externe aanpak²⁶.

De externe aanpak is gericht op de ondersteuning van de Kernoverleggen in hun zoektocht naar de gewenste kwaliteit van de eigen leefomgeving en de communicatie hierover met de gemeente en maatschappelijke partners. Met respect voor de eigenheid en identiteit van het kerkdorp zou de externe ondersteuning het zelfoplossend vermogen van het kerkdorp via het Kernoverleg moeten activeren en stimuleren. Deze externe ondersteuning is door de gemeente Gulpen-Wittem destijds ingehuurd bij Traject welzijnswerk in Maastricht.

Uit interviews blijkt dat de geleverde diensten van Traject weinig toegevoegde waarde hebben gehad. Als gevolg van wisselingen van procesbegeleiders²⁷ is de continuïteit van de procesbegeleiding niet afdoende geweest. Ook werd getwijfeld aan de inhoudelijke kwaliteit van de geleverde diensten.

Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het contract voor de inhuur van een extern coördinator bij Traject is opgezegd en dat de werkzaamheden van de externe coördinator zijn verenigd met het takenpakket van de interne coördinator Leefbaarheid.

Voor de facilitering en ondersteuning van de Kernoverleggen is vanaf 2011 tot en met 2015 een totaalbedrag van € 254.321 begroot. Op dit begroot bedrag is in dezelfde periode een totale kostenpost van € 93.068 afgeboekt. Deze kostenpost betreft materiële uitgaven. De gerealiseerde uren van het ambtelijk apparaat en van de coördinator Leefbaarheid zijn niet doorbelast naar deze begrotingspost.

²⁶ Zie daarvoor paragraaf 2.2.2

²⁷ De eerste externe coördinator is na een jaar bij de gemeente Maastricht gaan werken en de tweede externe coördinator is na ongeveer één jaar bij de gemeente Meerssen gaan werken.



3.3.3 Kaders en sturing

In de interviews met de coördinator leefbaarheid en de kartrekker van de Proeftuin leefbaarheid van de provincie Limburg wordt, in overeenstemming met andere interviews, gewezen op het ontbreken van belangrijke kaders voor de inrichting van Zelfsturing in de gemeente Gulpen-Wittem.

De beleidsvisie als richting is duidelijk. De uitwerking van deze visie in een aantal heldere afspraken voor de organisatorische inrichting van Zelfsturing in Gulpen-Wittem blijft achter. Daarmee is er ook geen eenduidige strategie voor het ontwikkelproces naar Zelfsturing. Simpelweg, omdat het nog niet geheel duidelijk is waar naartoe gewerkt moet worden. Een plan van aanpak in de zin van een routekaart als referentiekader voor het ontwikkelproces naar Zelfsturing stagneert daarmee.

In de interviews wordt geduid op het ontbreken van een aantal bouwstenen, waardoor de vraag rijst of de politieke ambitie, zoals vastgesteld in de beleidsnota van oktober 2011 en het Collegeprogramma 2014-2018 wel voldoende doorleefd en ingedaald is.

De bouwstenen zijn:

1. Rollen van alle partijen

De essentie bij Zelfsturing is gelegen in de gedachte van een 'partneropstelling'. Daarbij speelt de vraag: wat kunnen inwoners, ambtelijk apparaat, bestuur en maatschappelijke organisatie voor elkaar betekenen? De daadwerkelijke keuze voor Zelfsturing gaat dus ook over de debat over de rolinvulling van alle partijen in dit samenspel. Aan de hand van dit debat en de uitkomsten daaruit kan Zelfsturing ook specifiek voor Gulpen-Wittem worden ingekleurd.

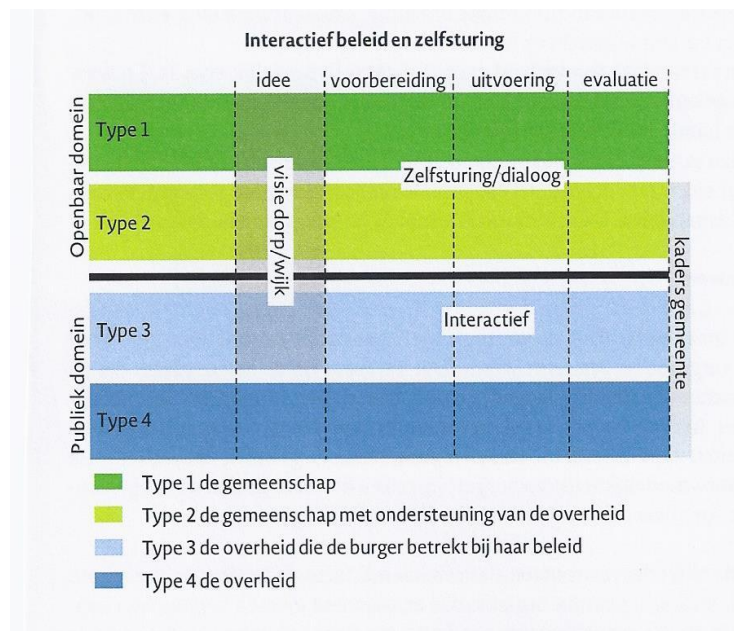
Uit meerdere interviews met de Raad, de Wethouders, de ambtelijke organisatie en de Kernoverleggen komt naar voren dat deze verdiepingsslag nog niet heeft plaatsgevonden. Er is nauwelijks gereflecteerd op de verschillende rollen in het samenspel van Zelfsturing en wat een ieder van elkaar mag en kan verwachten. In wezen is er nog slechts eenzijdig gericht op de rol van het Kernoverleg.

2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Enigszins samenhangend met bovenstaande wijst het interview met de coördinator Leefbaarheid en de kartrekker van de Proeftuin leefbaarheid van de provincie Limburg uit dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en Kernoverleggen nog niet helder geregeld is.

In dat verband wordt in het interview gewezen op de ervaringen uit de proeftuin Zelfsturing, zoals neergelegd in het boek 'Zelfsturende vitale gemeenschappen'²⁸ en meer concreet daarin het onderscheid in een viertal typen processen in de samenleving.

²⁸ Custers, J. en Schmitz G. (red.), Zelfsturende vitale gemeenschappen, Eburon, 2012



Type 1 processen omvatten daarbij de processen en ontwikkelingen waarin het Kernoverleg leidend is. Bij deze processen hebben overheid en maatschappelijke organisaties geen rol. Denk aan de buurtbarbecue, het straatfeest, burenhulp, informele zorg enzovoort.

Bij type 2 processen is eveneens het Kernoverleg aan zet, maar spelen overheid en maatschappelijke organisaties een ondersteunende rol. Hier kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het opzetten van dagvoorzieningen, eetpunten, de ontwikkeling van een huis van de wijk (als huis van de gemeenschap van burgers), verduurzaming van de omgeving, enz.

Typen 1 en 2 vormen samen het openbare domein. Alle processen in typen 1 en 2 spelen zich af in de leefwereld van de burgers die met elkaar een gemeenschap vormen. Dit is het openbare domein in de samenleving. De zelfsturing is communicatief van aard, vindt plaats tussen burgers onderling, eventueel ondersteund door overheid of maatschappelijke organisaties, en is gericht op overeenstemming.

Type 3 omvat processen en ontwikkelingen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt en waar burgers via interactief beleidsvorming worden betrokken bij vormgeving van de inhoud (burgerparticipatie). Denk aan ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling enzovoort. Communicatie met burgers is gericht op resultaat. Type 4 omvat processen waar de overheid exclusief verantwoordelijk voor is. En waar zelfs sprake is van gelegitimeerd autoritair handelen door de overheid. Hierbij kan gedacht worden aan diverse wet- en regelgeving en de handhaving daarvan (veiligheid).

Typen 3 en 4 vormen samen het publieke domein. Processen spelen zich af in de systeemwereld van de overheid, waar door middel van interactief beleidsvorming de burger wordt betrokken bij het overheidshandelen.

Deze bouwsteen komt ook terug in meerdere interviews met het ambtelijk apparaat, met de Kernoverleggen en met de Wethouders. Daarbij wordt in alle gevallen aangegeven dat er geen eenduidige afspraken zijn over kaders in de bevoegd- en verantwoordelijkheden van het Kernoverleg.



Dit met name ook in relatie tot reeds vastgestelde beleidskaders²⁹. Daarmee is het in Gulpen-Wittem, gelet op bovenstaande figuur, nog niet duidelijk wat nu exact de grens is tussen het openbare domein en het publieke domein.

3. Vrijheid en gebondenheid in het ontwikkelproces

Tegen de achtergrond van het bovenstaande is het antwoord op de vraag: wat nu precies van een Kernoverleg mag worden verwacht, twijfelachtig. Een aantal fundamentele inrichtingsprincipes daarvoor zijn in Gulpen-Wittem nog onbepaald.

Uit interviews met een aantal Kernoverleggen komt deze onbestemdheid in het ontwikkelproces ook naar voren. De interviews met de ambtelijke organisatie en met de Wethouders wijzen op vrijblijvendheid in het ontwikkelproces, als gevolg van een te open proces.

Deze nog betrekkelijke onduidelijke organisatorische inrichting van Zelfsturing in Gulpen-Wittem brengt afbreukrisico's met zich mee in de voortgang van het ontwikkelproces. De Commissie zal dit nader duiden in het volgende hoofdstuk.

²⁹ In dit verband bijvoorbeeld het zelfsturingsbeleid, de inmenging van het Kernoverleg met betrekking tot accommodaties en het vastgestelde accommodatiebeleid.



4 Constateringen in de voortgang van het ontwikkelproces

4.1 Kernelementen in een ontwikkelproces

In paragraaf 1.4 heeft de Commissie een denkmodel gepresenteerd, waarmee een ontwikkelproces kan worden beschouwd.



Figuur: kernelementen in een ontwikkelproces

De essentie van dit denkmodel is gelegen in de gedachte dat het ontwikkelproces naar Zelfsturing opgevat kan worden als de uitvoering van strategie. Bij strategie-uitvoering zijn volgens dit denkmodel een aantal kernelementen te onderscheiden. De Commissie volstaat hier met een korte recapitulatie van de kernelementen en verwijst voor een verdere uiteenzetting terug naar paragraaf 1.4.

1. Bij Intent gaat het om de bedoeling, de gemeenschappelijke beleving bij de bedoeling en de concretisering van de bedoeling in structuur, organisatie en processen. Sturing vormt daarbij een onmisbare schakel.
2. Bij People gaat het om mensen, om de basishouding, de cultuur van mensen en of deze overeenstemt met de bedoeling van het ontwikkelproces. Daarbij gaat het ook om rolopvattingen en competenties van betrokkenen in het ontwikkelproces.
3. Bij Delivery gaat het om de planmatige kant in een ontwikkelproces, een plan van aanpak en/of een routekaart. In het plan van aanpak worden middelen en resultaten opgenomen, die met het ontwikkelproces Zelfsturing tot doel worden gesteld.

Om meer houvast te krijgen bij dit denkmodel, heeft de Commissie het verder gespecificeerd in bijgaande schema³⁰.

Naast een verdere omschrijving van twee bestanddelen per bovengenoemd kernelement, gaat het schema in op de effecten, die kunnen optreden, wanneer een aantal bestanddelen in het ontwikkelproces achterblijven.

De effecten zijn weergegeven in de meest rechterkolom van het schema. De Commissie doet dit met het oog op het duiden van de mogelijke afbreukrisico's in het ontwikkelproces van Zelfsturing in Gulpen-Wittem.

³⁰ Gebaseerd op Knoster, T. (1991), Presentation at Task Conference, Washington D.C.

| Intent | | People | | Delivery | | Effecten |
|--|---|--|--|---|--|---|
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Groei Ontwikkeling |
| Afwezig | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Verwarring Geen samenhang |
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Afwezig | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Onduidelijkheid Geen besturing |
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Afwezig | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Geen binding Onbetrokkenheid |
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Afwezig | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Ongerustheid onduidelijke verwachtingen |
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Afwezig | Resultaten plan van aanpak, mijlpalen, deelresultaten | Frustratie Geen voorzieningen |
| Visie gemeenschappelijke visie over richting en hoofdinrichting | Structuur sturing, strategie, organisatie, processen en informatie | Basisopvatting waarden, intenties, geloof en eerdere ervaring | Mensen rolopvatting, rolverwachting en competenties | Middelen geld, faciliteiten, personele capaciteit | Afwezig | Vrijblijvendheid Geen meerwaarde |

Figuur: nadere omschrijving van kernelementen naar bestanddelen in een ontwikkelproces



Het schema geeft in de eerste rij bijvoorbeeld aan dat het effect positief is, wanneer aan alle bestanddelen van het ontwikkelproces is voldaan. Het ontwikkelproces leidt in dat geval tot groei en ontwikkeling.

Wanneer niet is voldaan aan het bestanddeel Visie (afwezig), geeft de meest rechtse kolo van de tweede rij van het schema aan dat dit waarschijnlijk tot verwarring bij betrokkenen zal leiden.

Het schema is daarmee een nadere concretisering van het denkmodel zoals gepresenteerd in paragraaf 1.4 en hierboven in paragraaf 4.1.

Terugkijkend naar de bevindingen vanuit de interviews, zoals neergelegd in hoofdstuk 3, doet de Commissie aan de hand van het bovenstaande schema, de volgende constatering.

4.2 Visie en Structuur ('Intent')

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 12, 13, 29-32 en 35-36.

4.2.1 Het ontbreken van inrichtingskaders

Uit hoofdstuk 3 komt het beeld naar voren dat de 'stip op de horizon' als het gaat om Zelfsturing in Gulpen-Wittem is gezet. De richting is helder en wordt breed gedragen.

Daarentegen komt ook het beeld naar voren:

- dat de organisatorische inrichting voor Zelfsturing nog een aantal belangrijke zaken openlaat (zoals hieronder is weergegeven);
- dat dit leidt tot de nodige onduidelijkheid en verschillen in percepties bij meerdere betrokken partijen in het ontwikkelproces;
- dat, gegeven het verschil in perceptie, tussen partijen nader moet worden afgestemd en, op basis van het debat erover, inrichtingsafspraken moeten worden vastgelegd.

Als het gaat om het gemis aan inrichtingskaders, constateert de Commissie uit de bevindingen in van hoofdstuk 3, dat deze grofweg in drie categorieën zijn op te delen. De Commissie benadrukt daarbij dat dit inrichtingskaders betreft, zoals deze voortkomen uit interviews. Daarmee kan de Commissie niet in staan voor de volledigheid van onderstaande opsomming.

1. Kaders over samenstelling, middelen, uniformiteit en bevoegdheidsdomein van het Kernoverleg. Gelet op de interviewresultaten zouden er spelregels/inrichtingskaders moeten worden afgestemd en afgesproken over:
 - a) Het democratisch gehalte van het kernoverleg.
 - b) De deelname van Raadsleden³¹ in Kernoverleggen.
 - c) Het bevoegdheidsdomein van het Kernoverleg.
 - d) De begrenzing van de openbare en publieke ruimte en de typering van processen³².
 - e) De middelen in de zin van capaciteit gelet op de rol van de vrijwilliger.
 - f) Een uniforme of een maatwerkvorm van Zelfsturing per kerkdorp.
 - g) De grootte van de kernen.

³¹ De Commissie heeft hierbij niet kunnen achterhalen of de Raadsfracties hiermee ook bedoelen: Raadscommissieleden en leden van politieke partijen.

³² Zie daarvoor paragraaf 3.3.3.



2. Kaders over de strategie in het ontwikkelproces en de concrete resultaten daarin. Gelet op de interviewresultaten zouden er spelregels/inrichtingskaders moeten worden afgestemd en afgesproken over:
 - a) Het open plan en open einde in het ontwikkelproces.
 - b) Het belang van het DOP.
 - c) Het toewerken naar een DOP per kerkdorp of louter aansluiten bij urgente thema's.
 - d) De onderwerpen in het DOP gelet op het bevoegdheidsdomein van het Kernoverleg.
 - e) De balans tussen ruimtelijk fysieke en sociaal maatschappelijke thema's in het DOP.
 - f) De, waar nodig, stuwende meer instructieve procesbegeleiding.
 - g) De volgtijdelijkheid of juist gelijktijdigheid in de opstart van Kernoverleggen.
 - h) De ambtelijke ondersteuning bij gelijktijdige opstart van Kernoverleggen.
 - i) De financiering van DOP-projecten.
 - j) Communicatie over Zelfsturing in verband met de betrokkenheid van inwoners.

3. Kaders over de rollen van andere partijen voor zover van belang voor de rolinvulling van de Kernoverleggen op dit moment. Gelet op de interviewresultaten zouden er spelregels/inrichtingskaders moeten worden afgestemd en afgesproken over:
 - a) Communicatie met Kernoverleggen over door de gemeente geïnitieerde projecten.
 - b) De solitaire positie van het project Zelfsturing in de ambtelijke organisatie.
 - c) De linkin-pin constructie tussen gemeente en Kernoverleggen.
 - d) De rolinvulling van Raad, College en maatschappelijke organisaties, voor zover dit de ontwikkeling van kernoverleggen raakt.

4.2.2 Sturing en regievoering

In verband met het ontbreken van inrichtingskaders wijst de Commissie op het vastgestelde beleid zoals neergelegd in de Nota 'Ik ben omdat wij zijn'. In deze Nota wordt gewezen op de regievoerende rol van de gemeente en de rol van de Regiegroep Leefbaarheid in het bewaken van de kaders in het ontwikkelproces.

In paragraaf 3.3.1 constateert de Commissie dat de Regiegroep in de periode vanaf oktober 2011 tot op heden één keer bij elkaar is geweest. Daarmee constateert de Commissie dat een belangrijke sturende -en ook in het beleid beoogde- schakel in het ontwikkelproces naar Zelfsturing tot op heden is uitgebleven.

Gelet op de definitie over regievoering van Gulpen-Wittem³³, zoals vastgesteld in paragraaf 2.1.4, is het van belang vast te stellen dat de rol van de Regiegroep in de ontwikkeling van deze inrichtingskaders vooral gericht zou moeten zijn op het bij elkaar brengen van partijen om samen een gemeenschappelijke visie te formuleren en daaraan vast te houden.

³³ Volgens de Nota 'Ik ben omdat wij zijn' vormt het samen ontwikkelen en vasthouden van een gedeelde visie, een belangrijk element van de regievoering. Daarbij staan onder meer de volgende vragen centraal:

1. Hoe wordt een probleem, een ontwikkeling of maatschappelijke kans gedefinieerd?
2. Welke doelen hebben de verschillende partijen daarbij voor ogen?
3. In hoeverre worden deze doelen goed geformuleerd en gemeenschappelijk gedeeld?
4. Via welke wegen worden die doelen nagestreefd?
5. En wat is ieders taak in het nastreven van die doelen?

In het stellen van deze vragen, in het samen vinden, vasthouden, evalueren en ontwikkelen van antwoorden op deze vragen ligt de regierol van de gemeente. Het is de kunst die zo in te vullen dat de partners er inspiratie en energie uit putten om hun eigen steentje bij te dragen aan het geheel.



Uit alle interviews komt naar voren dat het debat over Zelfsturing, de lessen die daar met de ervaringen tot nog toe uit getrokken kunnen worden en de conclusies die daaraan verbonden kunnen worden in de vorm van inrichtingsafspraken, is uitgebleven.

4.2.3 Effecten

Het ontbreken van een gemeenschappelijke beleving bij essentiële vragen rondom inrichting van het Kernoverleg, de strategie van het ontwikkelproces en de rolinvulling van andere partijen voor zover dit de ontwikkeling van de Kernoverleggen raakt, brengt verwarring en onduidelijk met zich mee.

De verwarring en onduidelijkheid is terug te vinden in de interviews met de Raadsfracties³⁴ als het gaat om het achterblijven van de informatievoorziening over de voortgang van het ontwikkelproces. Het stagneren van informatieverstrekking aan de Raad, als belangrijke partij in het ontwikkelproces, wijst op gemis aan sturing, structuur en organisatie van het ontwikkelproces.

De verwarring en onduidelijkheid is ook bij de Kernoverleggen³⁵ terug te vinden. Daarbij gaat het vooral om de wens naar een meer sturende, instructieve rol van de procesbegeleiding.

Een aantal Kernoverleggen geven in dat verband aan dat de achterliggende gedachte van Zelfsturing als leerproces van de Kernoverleggen zelf, weliswaar wordt begrepen, maar niet wordt onderschreven. Het ontwikkelproces naar Zelfsturing is geen gebaande weg en de deelnemers aan het Kernoverleg zijn beperkt in hun inzetbare menskracht. De zoektocht kan daardoor een ‘worsteling’ worden.

Hierbij past de nuancering dat de procesbegeleiding geen duidelijkheid kan geven omtrent kaders over structuur en inrichting, zoals weergegeven in paragraaf 4.2.1, op het moment dat deze achterblijven. De Regiegroep gaat volgens het vastgesteld beleid over kadervorming en kadersturing en heeft wat dat betreft een initiërende rol in de totstandbrenging daarvan. De rol van de procesbegeleiding ligt zuiver in de ondersteuning van de Kernoverleggen binnen de vastgestelde inrichtingskaders.

In verband met structuur en organisatie van de procesbegeleiding heeft de Commissie de beoogde procesbeschrijving³⁶, die volgens het begeleidend raadsvoorstel bij de Nota ‘Ik ben omdat wij zijn’ de basisstructuur voor Kernoverleggen zou moeten bieden in het doorlopen van een aantal introductiestappen naar Zelfsturing, niet aangetroffen.

³⁴ Zie daarvoor paragraaf 3.2.1

³⁵ Zie daarvoor 3.1.1 Algemeen, 3.1.2 Kernoverleg Ingber, 3.1.6 Kernoverleg Reijmerstok.

³⁶ Zie daarvoor paragraaf 2.2.2.



4.3 Basisopvatting en Mensen ('People')

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 14-15, 17-18 en 33-36.

4.3.1 Betrokkenheid in kerkdorpen

De hoofddoelstelling van Zelfsturing in het beleid van Gulpen-Wittem is de participerende burger³⁷. Als stimulerende, ondersteunende hulpconstructie daarbij is gekozen voor de vormgeving van Kernoverleggen.

Uit interviews met Kernoverleggen blijkt een zorg als het gaat om de betrokkenheid van de inwoners³⁸ uit de kerkdorpen met Zelfsturing. Daarbij wordt gewezen op de koud water vrees over Zelfsturing in de kerkdorpen ("..eerst zien, dan geloven..") en het negatieve imago van de gemeente vanuit het verleden.

In dat verband duiden de Kernoverleggen op de rol van de gemeente in het uitdragen van de boodschap over Zelfsturing en op het positieve effect dat dit kan hebben op de binding van inwoners in Gulpen-Wittem met Zelfsturing. De Kernoverleggen wijzen daarbij op het achterblijven van communicatieve aandacht over de voortgang van Zelfsturing in de kerkdorpen via communicatie in het gemeenteblad en andere communicatiemiddelen.

In het begeleidend Raadsvoorstel³⁹ bij de vaststelling van de Nota 'Ik ben omdat wij zijn', is het belang van communicatie onderstreept. Openheid, transparantie en communicatie wordt daarbij aangemerkt als één van de risico's in het project van Zelfsturing.

In dat verband duidt het begeleidend Raadsvoorstel bij de Nota 'Ik ben omdat wij zijn' op een communicatieplan, dat zal worden opgesteld. De Commissie heeft dit communicatieplan niet aangetroffen⁴⁰.

4.3.2 Rolinvulling vanuit de gemeente

Uit de interviews met het merendeel van de Kernoverleggen constateert de Commissie een aantal zorgpunten als het gaat om de bejegening van de Kernoverleggen door de gemeente.

Daarbij gaat het in de meeste gevallen om casuïstiek⁴¹, die betrekking heeft op het handelen van de gemeente en de beleving, die daar vanuit ontstaat bij de Kernoverleggen. Het laatste, afgezet tegen de indruk die bij de Kernoverleggen leeft, als het gaat om de doelstelling van Zelfsturing.

³⁷ Zie daarvoor paragraaf 2.1.3

³⁸ Zie daarvoor paragraaf 3.1.1 Algemeen, 3.1.2 Kernoverleg Ingber, 3.1.5 Kernoverleg Slenaken, 3.1.6 Kernoverleg Reijmerstok.

³⁹ Zie daarvoor paragraaf 2.2.3

⁴⁰ Dit plan zou worden opgemaakt door Traject, waarmee de gemeente Gulpen-Wittem het contract heeft opgezegd.

⁴¹ Zie daarvoor paragraaf 3.1.1 Algemeen, 3.1.3 Kernoverleg Partij-Wittem, 3.1.4 Kernoverleg Nijswiller, 3.1.5 Kernoverleg Slenaken, 3.1.6 Kernoverleg Reijmerstok.



De casuïstiek toont voorvallen⁴² waarbij kernoverleggen worden gepasseerd als het gaat om grotere door de gemeente zelf geïnitieerde projecten⁴³, voorvallen waarbij een bureaucratische houding vanuit de gemeente zelfsturende initiatieven vanuit de inwoners belemmert⁴⁴ en voorvallen van onduidelijke communicatie vanuit de gemeente⁴⁵.

Als het gaat om het gemeentelijk handelen naar Kernoverleggen, wijzen ambtelijke interviews⁴⁶ op de solitaire en kwetsbare inrichting van de 'linkin pin' constructie tussen Kernoverleggen en de gemeente in de ambtelijke organisatie en op het uitblijven van richtlijnen over het omgaan met vastgestelde beleidskaders, op het moment dat deze niet in overeenstemming zijn met de wensen vanuit het Kernoverleg.

Interviews met de Collegeleden⁴⁷ geven aan dat in opstelling en handelen van het apparaat ook de grenzen mogen worden opgezocht. Dat daarover bij start van het ontwikkelproces naar Zelfsturing veel over is gesproken, maar dat daarvoor nog niets is georganiseerd.

4.3.3 Effecten

In verband met bovengenoemde bejegening van de gemeente naar Kernoverleggen, constateert de Commissie, op basis van de voorvallen die in de interviews naar voren worden gebracht, een zekere ongerustheid bij de Kernoverleggen.

De ongerustheid lijkt voort te vloeien uit de vraag of de gemeente, Zelfsturing wel echt zo belangrijk vindt. Daarmee lijkt de geloofwaardigheid van de gemeente als sponsor van het ontwikkelproces in het geding.

In dat verband wijst de Commissie hier terug naar het kernelement 'Intent' in het denkmodel over ontwikkelprocessen en de rol van de gemeente daarin⁴⁸. De gemeente wordt gezien als sponsor van het ontwikkelproces en zal die hoedanigheid als voorbeeldfunctie in haar handelen moeten tonen. Daarbij gaat het om het continu communiceren over belang en doelstelling van de ontwikkeling naar Zelfsturing. Maar ook, -en dat is cruciaal voor het slagen van een ontwikkelproces- dienovereenkomstig daar naar handelen.

De voorvallen, die kernoverleggen in de interviews naar voren brengen, lijken wellicht inhoudelijk wat onbeduidend, maar hebben een grote impact als het gaat om het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de boodschap, die door de gemeente wordt uitgedragen. Daarbij geldt in sterke mate: 'Vertrouwen komt te voet komt en gaat te paard'.

⁴² Met betrekking tot deze voorvallen verwijst de Commissie hier naar het gestelde in paragraaf 1.7. De voorvallen komen in dit onderzoek expliciet aan bod, zuiver om de beleving van deze casussen door de Kernoverleggen in relatie tot Zelfsturing te kunnen duiden.

⁴³ Slenaken: Ankerplaats, Reijmerstok: verkeersproject.

⁴⁴ Nijswiller: tuinmateriaal, voor het onderhoud van tuinen van ouderen kan niet worden afgeboekt van het budget voor Kernoverleggen. Idem voor benzinekosten voor het strooien van zout, geïnitieerd door een agrariër voor de wegen die niet voor strooien in aanmerking komen.

⁴⁵ Partij-Wittem: het plaatsen van plantenbakken, waarvoor richtlijnen aan het Kernoverleg worden gevraagd, maar die vervolgens ergens anders worden neergezet omdat de aangegeven plaatsen zich niet bevinden op een toeristische route.

⁴⁶ Zie daarvoor paragraaf 3.2.3.

⁴⁷ Zie daarvoor paragraaf 3.2.2.

⁴⁸ Zie daarvoor paragraaf 1.3.



Het uitdragen van een uniforme boodschap⁴⁹ wordt dan ook onderstreept in de Nota 'Ik ben omdat wij zijn'. Dit ook hier, vanuit de fundamentele gedachte dat de gemeente een voorbeeldfunctie heeft en dat vanuit die hoedanigheid het gemeentelijk handelen onder het vergrootglas ligt. Het laatste vanuit het adagium: 'Practice what you preach'.

In dat verband wijst de Commissie hier terug naar de interviews met Kernoverleggen, waarin de letterlijke bewoording 'testcase'⁵⁰ wordt gehanteerd als het gaat om hun interactie met de gemeente en de opstelling van de gemeente daarin.

Gelet op genoemde voorvallen, stelt de Commissie vast dat de inrichting van Zelfsturing in de ambtelijke organisatie en van daaruit het gemeentelijk handelen naar Kernoverleggen toe, nog meer in overeenstemming moet worden gebracht met in ieder geval het belang van Zelfsturing.

4.4 Middelen en Resultaten ('Delivery')

In deze paragraaf geeft de Commissie antwoord op de onderzoeksvragen: 31 en 35-36.

4.4.1 Voorzieningen voor kernoverleggen

Vanuit de interviews met alle kernoverleggen komt de kwetsbare rol⁵¹ van vrijwilligers naar voren. Deze kwetsbare rol komt ook terug in interviews met Raadsfracties, Wethouders, en ambtelijke organisatie.

Daarbij geven meerdere Kernoverleggen terug dat het niet eenvoudig is vrijwilligers te vinden voor deelname aan het Kernoverleg of aan werkgroepen. Voor één van de Kernoverleggen⁵² vormt de personele bezetting voor de projectuitvoering een serieus zorgpunt, omdat onlangs het DOP met zo'n negentig projecten gereed is gekomen.

In dat verband wijzen een aantal Kernoverleggen op het belang van communicatie vanuit de gemeente naar de kerkdorpen en de mogelijkheid om daarmee inwoners en/of doelgroepen van inwoners⁵³ te enthousiasmeren voor de leefbaarheid in hun eigen kerkdorp.

Als het gaat om financiële middelen heeft de gemeente Gulpen-Wittem een aantal spelregels vastgesteld. Volgens het Collegebesluit van 22 januari 2013 wordt aan ieder Kernoverleg een vast jaarlijks bedrag⁵⁴ toegekend als tegemoetkoming voor de te maken vergader-, administratie-, en communicatiekosten.

Gelet op de financiering van geïnventariseerde DOP-projecten geeft één van de Kernoverleggen aan dat daarover met de gemeente nog niets is afgesproken. Dit vormt nog een onduidelijkheid. De Commissie heeft dit in paragraaf 4.2.1 dan ook aangeduid als één van de te maken inrichtingsafspraken.

Over de procesbegeleiding en -ondersteuning als voorziening voor de Kernoverleggen in het ontwikkelproces, komt vanuit de Kernoverleggen een wisselend beeld naar voren.

⁴⁹ Zie daarvoor paragraaf 2.2.3.

⁵⁰ Zie daarvoor 3.1.5: Kernoverleg Slenaken, Ankerplaats, en 3.1.3: Kernoverleg Partij-Wittem, berging gemeenschapshuis.

⁵¹ Zie daarvoor 3.1.1

⁵² Zie daarvoor Kernoverleg Slenaken: paragraaf 3.1.5 zorgpunt 2c.

⁵³ Over algemeen jongeren en 65plussers.

⁵⁴ Collegebesluit G.13.00085 beslispunt 2. Jaarlijks toe te kennen bedrag per Kernoverleg € 1.250.



Een aantal Kernoverleggen⁵⁵ geeft aan dat de procesbegeleiding instructiever van aard mag zijn. Eén van de Kernoverleggen⁵⁶ geeft aan dat de ruimte die de procesbegeleiding hanteert, passend is voor de aard en de werkwijze van hun Kernoverleg.

Uit het interview met de procesbegeleiding zelf komt de overtuiging naar voren dat Zelfsturing en leefbaarheid vanuit een eigen drive en kracht van het kernoverleg moeten ontstaan en dat dit gebaseerd moet zijn op de eigenheid van het kerkdorp zelf. Vanuit die overtuiging hanteert de procesbegeleiding een ruimtegevende werkwijze.

De Commissie constateert hiermee dat een open en ruimtegevende benadering in de procesbegeleiding wordt toegepast, maar stelt zich de vraag of dit niet ook afhankelijk zou moeten worden gesteld van de concrete resultaten, die aan het ontwikkelproces van de Kernoverleggen naar Zelfsturing zijn verbonden.

4.4.2 Een open einde proces?

Uit de interviews met de ambtelijke organisatie komt het beeld naar voren dat het ontwikkelproces naar Zelfsturing een open proces met een open einde is⁵⁷. Het interviews met de wethouders bevestigen dit beeld⁵⁸ en wijzen op het urgente belang van het tot stand komen van DOP's per kerkdorp.

In dat verband geven beide partijen aan dat het ontwikkelproces naar zelfsturing niet in de pas loopt met de vereisten die daaraan op grond van de landelijke ontwikkelingen moeten worden gesteld.

Als het gaat om het vaststellen van een DOP per kerkdorp als resultaat in het ontwikkelproces naar Zelfsturing en de rol die het Kernoverleg daarin moet nemen, stelt de Commissie vast uit de bevindingen, dat daarover nog veel verschillende percepties zijn. De Commissie heeft dit in paragraaf 4.2.1 dan ook opgenomen als één van de inrichtingskaders waarover afstemming zou moeten plaatsvinden en afspraken zouden moeten worden gemaakt.

4.4.3 Effecten

Naast de ambtelijke organisatie en de Wethouders, wijzen ook een aantal Kernoverleggen⁵⁹ op het mogelijk risico van vrijblijvendheid in het ontwikkelproces, als gevolg van het ontbreken van concreet vastgestelde resultaten.

Daarbij duiden deze Kernoverleggen op achterliggende redenen, die meer samenhangen met een resultaatbeleving bij henzelf en de motivatie, die daaruit voortvloeit. Onduidelijkheid over na te streven resultaten kan leiden tot een stroperigheid, die mede gelet op de rol van de vrijwilliger met een beperkte inzet van tijd, tot demotivatie kunnen leiden. Daarmee lijkt het stellen van resultaten met voldoende ondersteuning vanuit het apparaat ook procesmatig bezien, namelijk vanuit de gedachte van stimulans in het leerproces, wenselijk te zijn.

⁵⁵ Zie daarvoor paragraaf 3.1.2: Kernoverleg Ingber en paragraaf 3.1.6: Kernoverleg Reijmerstok.

⁵⁶ Zie daarvoor paragraaf 3.1.5: Kernoverleg Slenaken.

⁵⁷ Zie daarvoor paragraaf 3.2.3.

⁵⁸ Zie daarvoor paragraaf 3.2.2.

⁵⁹ Zie daarvoor paragraaf 3.1.2: Kernoverleg Ingber en 3.1.6: Kernoverleg Reijmerstok.



Als het gaat om eventueel achterblijvende voorzieningen in de zin van personele capaciteit en financiële middelen, wijst de Commissie op een mogelijk afbreukrisico van frustratie bij Kernoverleggen op het moment dat de geïnventariseerde DOP-projecten uitgevoerd moeten gaan worden.

Eén van de kernoverleggen⁶⁰ benoemt dit reeds als zorgpunt en de ervaringen met het Kernoverleg Nijswiller wijzen eveneens op een frustratie als gevolg daarvan.

⁶⁰ Zie daarvoor paragraaf 3.1.5: Kernoverleg Slenaken.



5 Conclusies en Aanbevelingen

5.1 Inleiding

Bij het komen tot conclusies over de voortgang in het ontwikkelproces naar Zelfsturing, wijst de Commissie allereerst terug naar de Nota 'Ik ben omdat wij zijn'. Ten aanzien van het ontwikkelproces staat daarin het volgende vermeld.

“Het ontwikkelproces van zelfsturing is een lang proces. Dit zal niet van vandaag op morgen een feit zijn. Met vallen en opstaan zullen wij in gezamenlijkheid (lees: de gemeentelijke organisatie) met burgers en maatschappelijke organisaties het proces handen en voeten moeten gaan geven. De in deze Nota geformuleerde kaders, zullen hierbij een leidraad zijn. De tijd en voortschrijdend inzicht zullen leren hoe de uitwerking van deze kaders gestalte zullen krijgen. Het gaat tenslotte om een veranderingsproces dat een verschuiving van resultaatdenken naar procesdenken laat zien, van een zij-denken naar een wij-denken, van sectoraal naar integraal, van kant en klare oplossingen naar ondersteuning bij zelfwerkzaamheid, van inspraak naar afspraak en van gehoord worden naar meebepalen en meedoen.”

Met deze passage wil de Commissie aangeven dat het hier gaat om een veranderingsproces, waarin tot dan toe gangbare rollen en gebruikelijke werkwijzen ter discussie worden gesteld. In het algemeen wordt een dusdanige veranderopgave in de managementliteratuur⁶¹ aangemerkt als een vernieuwing⁶², waarmee eveneens wordt aangegeven dat er een stevig beroep wordt gedaan op de organisatie, de structuur en de aansturing van het veranderproces.

De commissie benadrukt hierbij dat het moet gaan om de organisatie, structuur en aansturing van het veranderproces. Beleidsinhoudelijk zullen de initiatieven vanuit de kerkdorpen zelf moeten komen. Immers, de ontwikkeling van Zelfsturing en leefbaarheid ontstaat inhoudelijk vanuit de identiteit en de eigenheid van het dorp zelf. Een goed georganiseerd en aangestuurd proces kan deze ontwikkeling verder ondersteunen.

5.2 Conclusies

Uit de constatering van hoofdstuk vier, stelt de Commissie vast dat deze in essentie zijn terug te voeren op een achterblijvende sturing, organisatie en structuur van het ontwikkelproces naar Zelfsturing⁶³. Onderstaande conclusies en toelichting daarbij, vormen de achterliggende motivering van deze vaststelling

Conclusie 1: De organisatie en aansturing van het ontwikkelproces stagneert.

De Commissie concludeert, dat door een stagnerende aansturing en organisatie, een ontwikkelproces in gang is gezet dat, scherp geformuleerd, kan worden aangeduid als 'een spel zonder spelregels'. De stagnerende organisatie en aansturing manifesteren zich in de kern op de volgende punten.

⁶¹ Zie daarvoor J. Boonstra: "Lopen over water; over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren", Vossiuspers AUP, Amsterdam, 2000.

⁶² De commissie zal nog nader ingaan op deze kwestie in paragraaf 5.3.

⁶³ Het bestanddeel, zoals opgenomen in het schema van paragraaf 4.1.



- 1.1 Er zijn nog onduidelijke inrichtingskaders, waardoor tussen betrokken partijen als de Raad, het College, de ambtelijke organisatie en de Kernoverleggen verschillende percepties bestaan over de precieze invulling van Zelfsturing, het ontwikkelproces naar Zelfsturing, en de verwachtingen over elkaars rolinvulling in het samenspel hierin. Dit leidt tot verwarring en onduidelijkheid in het ontwikkelproces.

De Commissie heeft een opsomming opgenomen van de onduidelijke inrichtingskaders, zoals deze uit de interviews komen, in paragraaf 4.2.1.

- 1.2 Er is tot op heden geen debat/dialog georganiseerd om de ontbrekende inrichtingskaders met betrokken partijen af te stemmen en daarover inrichtingsafspraken te maken. Op grond van het vastgesteld beleid⁶⁴ en de definitie over regievoering daarin, berust de verantwoordelijkheid hiervoor bij de Regiegroep Leefbaarheid.
- 1.3 Er bestaat nog een betrekkelijk onscherp samenspel tussen Kernoverleg en ambtelijk apparaat als gevolg van een solitaire positionering van Zelfsturing in de ambtelijke organisatie. De 'linkin-pin' constructie tussen Kernoverleggen en ambtelijke apparaat is kwetsbaar en informeel⁶⁵ georganiseerd, met als gevolg dat de rolontwikkeling van het ambtelijke apparaat in het samenspel met kernoverleggen niet goed van de grond kan komen.
- 1.4 Het ontwikkelproces binnen de Kernoverleggen kent tot op heden nog een open proces en open einde karakter. Een duidelijk omliggende structuur, vormt voor een aantal Kernoverleggen een ontbrekende schakel voor een stimulerend leerproces, waardoor vrijblijvendheid kan ontstaan. Andere partijen wijzen op eenzelfde vrijblijvendheid in de organisatie van het ontwikkelproces, maar dan vanuit de gedachte van het ontbreken van sturing op een concreet resultaat.

Ook dit element is opgenomen als één van de inrichtingskaders waarover inhoudelijk⁶⁶ tussen partijen moet worden afgestemd en afspraken moeten worden gemaakt.

Conclusie 2: De ontwikkeling naar Zelfsturing kent een onduidelijk sponsorschap. De achterblijvende structuur, organisatie en aansturing van het ontwikkelproces, heeft eveneens een effect op de organisatie en inrichting van het communicatiebeleid. Dit uit zich in de volgende punten.

- 2.1 Een achterblijvende informatieverstrekking over de voortgang van het ontwikkelproces naar alle betrokken partijen⁶⁷.
- 2.2 Het ontbreken van gestructureerde communicatie over zelfsturing naar de kerkdorpen, waardoor de mogelijkheid op het bereiken en enthousiasmeren van potentiële vrijwilligers verloren gaat. Bij uitstek een doelgroep, die in het proces naar Zelfsturing een aanzwengelend effect kan hebben.

⁶⁴ Zie daarvoor: paragraaf 2.1.4: de regievoerende gemeente en paragraaf 2.2.2: kaders sturen in het ontwikkelproces.

⁶⁵ Zonder sturende bevoegdheden.

⁶⁶ Met als belangrijk onderwerp het tot stand komen van DOP's per kerkdorp.

⁶⁷ Daarbij noemt de Commissie hier bij uitstek de Raad als belangrijke 'stakeholder' in dit ontwikkelproces.



2.3 Het handelen van het ambtelijk apparaat dat, als gevolg van het ontbreken van belangrijke inrichtingskaders, zoals het bevoegdheidsdomein van de Kernoverleggen en de relatie tussen zelfsturingsbeleid en andere beleidskaders, in enkele gevallen nog niet in staat wordt gesteld in overeenstemming te zijn met het doel van Zelfsturing.

In dit verband, wijst de Commissie terug naar paragraaf 4.3.3, waarin voorvallen worden benoemd die duiden op een twijfelachtige rol van de gemeente, als sponsor van het ontwikkelproces. De geloofwaardigheid die de buitenwacht toekent aan nut en noodzaak van het ontwikkelproces vereist daarentegen wel een onomstotelijk handelen van de gemeente in het verlengde van doel en belang van Zelfsturing in Gulpen-Wittem.

Conclusie 3: Er is onvoldoende rekening gehouden met de benoemde risico's in het vastgesteld beleid. In verband met deze conclusie wijst de Commissie hier terug naar paragraaf 2.2.4 en het begeleidend Raadsvoorstel bij de Nota 'Ik ben omdat wij zijn', waarin uitgebreid wordt stilgestaan bij de risico's van dit ontwikkelproces.

De notitie zegt hierover het volgende: "De argumentatie om individuele inwoners te mobiliseren om deel te nemen aan beleidsvorming en/of uitvoering moet goed in elkaar zitten. Burgerparticipatie is geen zaak van 'baat-het-niet-dan-schaadt-het-niet'. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief en leidt het tot ongewenste effecten."

De Commissie stelt op basis het gestelde in de conclusies één en twee vast dat bovengenoemd risico in onvoldoende mate serieus is genomen.

Conclusie 4: Betrokken partijen geven blijk van enthousiasme en betrokkenheid.

In het algemeen constateert de Commissie een groot commitment bij de hoofddoelstelling van Zelfsturing bij alle partijen. In alle interviews heeft de Commissie een groot enthousiasme ontmoet, als het gaat om het werken aan Zelfsturing in Gulpen-Wittem en de betrokkenheid die daarvan uitgaat.

De 'stip op de horizon' kent daarmee een bijzondere lokale kracht, die een behoorlijk ontwikkelpotentieel in zich draagt.

5.3 Opmaat voor de aanbevelingen

In verband met de aard van de ontwikkelopgave en de aanpak van het ontwikkelproces naar Zelfsturing, wijst de Commissie op onderstaande model⁶⁸: het aansturen van veranderingen.

Het model toont twee soorten verandervraagstukken met ieder zijn eigen veranderaanpak.

Het 'blauw gekleurde' verandervraagstuk, waarbij:

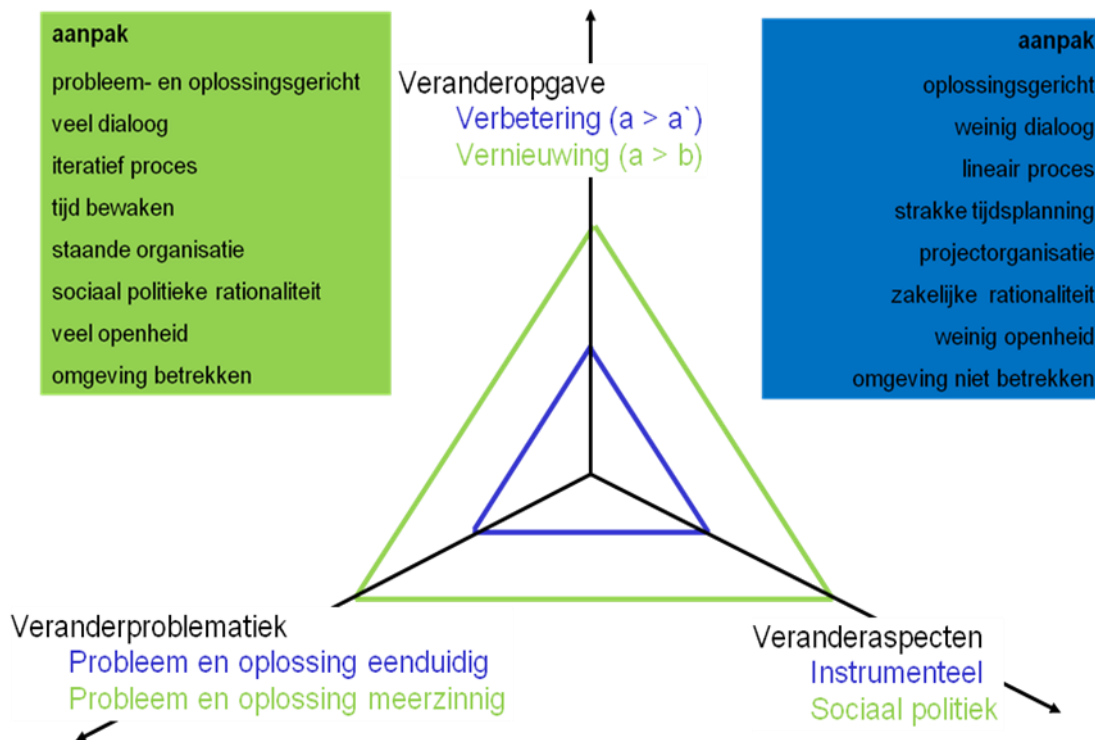
- de veranderopgave gericht is op de verbetering van het bestaande;
- de veranderproblematiek gericht is op een eenduidig probleem en een eenduidige oplossing;
- de veranderaspecten gericht zijn op instrumentele, tastbare zaken;
- de aanpak gericht is op een projectmatige gesloten benadering.

⁶⁸ Naar: J. Boonstra: "Lopen over water; over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren", Vossiuspers AUP, Amsterdam, 2000.



Het 'groen gekleurde' verandervraagstuk, waarbij:

- de veranderopgave is gericht op een vernieuwing (lees: het onbekende);
- de veranderproblematiek vanuit verschillende oogpunten kan worden gezien en dus meerzinnig is voor wat betreft probleem en oplossing;
- de veranderaspecten zich naast tastbare zaken ook richten op sociaal-politieke belangen;
- de aanpak gericht is op een open procesbenadering met veel dialoog tussen betrokken partijen.



Figuur: verandervraagstuk en -aanpak

Op basis van de aard van het ontwikkelvraagstuk naar Zelfsturing in Gulpen-Wittem, zoals beschreven in paragraaf 5.1, stelt de Commissie vast dat het hier handelt om een 'groen' vernieuwingsvraagstuk. In overeenstemming met het hierboven gepresenteerde model, zou de aanpak daarbij vooral de volgende insteek moeten kennen.

1. Het stimuleren en organiseren van het open debat tussen betrokken partijen over de uitwerking en inrichting van Zelfsturing in Gulpen-Wittem binnen de kaders van de Nota 'Ik ben omdat wij zijn'.
2. De verdere concretisering van de uitkomsten van het debat onder punt één in de werkwijzen en inrichting van de uitvoeringsorganisaties⁶⁹, waarbij vooral de lijnsturing in de staande organisatie in stelling wordt gebracht.

⁶⁹ De Commissie bedoeld hier met uitvoeringsorganisaties: de ambtelijke organisatie en (in de toekomst) de maatschappelijke organisaties.



5.4 Aanbevelingen

Voorafgaand aan het doen van de aanbevelingen, staat de Commissie stil bij paragraaf 1.2, waarbij de vraag is opgeroepen of het onderzoek naar het ontwikkelproces naar Zelfsturing niet veel te vroeg is gekomen.

De Commissie wijst in dit verband terug naar de constatering in hoofdstuk vier, die in hoofdzaak duiden op veel onduidelijkheid en verwarring, op conclusie twee dat dit vooral is terug te voeren op de tekortkoming van organisatie en aansturing van het ontwikkelproces en op conclusie vier dat het ontwikkelproces weliswaar enthousiasme en betrokkenheid kent, maar wel haarscheuren begint te vertonen⁷⁰.

De Commissie wil hiermee in antwoord op de vraag, zoals gesteld in paragraaf 1.2, aangeven dat de onderzoekresultaten wijzen op bevindingen en constatering, die vooral de urgentie van onderstaande aanbevelingen stipuleren.

Aanbeveling 1: Organiseer op korte termijn het dialoogproces tussen betrokken partijen. Uw ontwikkelproces kent nog verschillende percepties op een aantal cruciale inrichtingsvragen. De ontbrekende inrichtingskaders staan vermeld in paragraaf 4.2.1. Organiseer een dialoogproces waarlangs deze inrichtingsvragen worden besproken, worden afgestemd en waarbij inrichtingsafspraken worden vastgesteld.

Voor het organiseren van dit dialoogproces staan een aantal mogelijkheden open. De Commissie noemt hier de volgende.

- 1.1 Organiseer één of enkele conferenties, waarbij alle betrokken partijen, of een afvaardiging daarvan met elkaar in debat gaan over deze onderwerpen en daarover afspraken maken.
- 1.2 Organiseer allereerst één conferentie per betrokken partij (raad, college, ambtelijke organisatie, kernoverleggen) en organiseer vervolgens één conferentie waarbij een afvaardiging van deze partijen bij elkaar komt om afspraken te maken.
- 1.3 Bezie bovenstaande onder 1.1 en 1.2 niet als eenmalige acties, maar organiseer dialoog tussen partijen, daar waar nodig gedurende het vervolg van dit ontwikkelproces.
Organiseer in dit verband in ieder geval:
 - regelmatige intervisie tussen Kernoverleggen, zodat zij van elkaar kunnen leren en informatie kunnen uitwisselen;
 - een leer- en/of intervisietraject in de ambtelijke organisatie, zodat Zelfsturing in de ambtelijke organisatie verder kan beklijven door het uitwisselen van ervaringen.
- 1.4 Overweeg in alle gevallen hiervoor externe procesbegeleiding om zo tegemoet te komen aan de voorwaarden die een dusdanig proces stelt aan openheid ervan.

⁷⁰ De Commissie bedoelt hier de beëindiging van het Kernoverleg Nijswiller.



1.5 Voor het inhoudelijk debat over een uniforme of een maatwerkform van Zelfsturing per kerkdorp (zie paragraaf 4.2.1/1f.), geeft de Commissie ter overweging mee, of zelfsturing niet daar moet worden georganiseerd, waar sprake is van urgentie in verband met financiering en waar sprake is van een eigen drive in het kerkdorp. Dat betekent een meer gerichte implementatie⁷¹ van Kernoverleggen op basis van behoefte en kracht.

Aanbeveling 2 : Herstel de aansturing van het ontwikkelproces naar Zelfsturing. Uw ontwikkelproces kent een twijfelachtige aansturing. Een aansturing die niet passend is bij de aard van het verandervraagstuk en de eisen die daaraan voor wat betreft de aansturing ervan worden gesteld. Het laatste ook in verband met de invulling van adequaat sponsorschap door de gemeente.

Herstel uw aansturing in het ontwikkelproces naar Zelfsturing op de volgende punten.

2.1 Realiseer een meer nadrukkelijk rol van de regiegroep in de aansturing van het ontwikkelproces. Dit is wel verondersteld in uw vastgesteld beleid, maar is tot op heden niet tot uiting gekomen in de praktijk.

Overweeg hierbij ook of het voorzitterschap van een dusdanige regiegroep, vanuit de hoedanigheid van politieke onafhankelijkheid en het 'boven de partijen staan', niet thuishoort bij de Burgemeester.

2.2 Versterk de aansturing van het ontwikkelproces in de ambtelijke uitvoeringorganisatie.

De solitaire positionering van Zelfsturing als project bij de afdeling Beleid & Projecten is fragiel van karakter, waardoor de 'linking pin' constructie tussen Zelfsturing en de ambtelijke organisatie afbreukrisico's toont, met als gevolg dat de rol van de gemeente als sponsor van het ontwikkelproces naar Zelfsturing in het geding kan komen.

Breng de aansturing van het ontwikkelproces in de ambtelijke organisatie meer naar de staande organisatie in de lijn. Op die wijze kan Zelfsturing in werkwijzen van de ambtelijke organisatie, meer direct en duurzaam bestendigen, namelijk via aansturing van medewerkers volgens de gangbare bedrijfsvoeringsprocessen⁷².

Overweeg in dit verband, mede ook vanuit de gedachte van de olievlekwerking in de ambtelijke organisatie, of de ondersteuning van de Kernoverleggen niet in de vorm van een samenstelling van een ondersteuningsteam van ambtenaren tot stand kan komen.

2.3 Verstrek meer informatie over de voortgang van het proces aan uw Raad.

Zorg ervoor dat betrokken partijen en met name de Raad regelmatig op de hoogte worden gesteld over de voortgang van het ontwikkelproces. Informeren realiseert betrokkenheid en eigenaarschap. Dit is bij een belangrijke succesfactor voor het slagen van het ontwikkelproces.

⁷¹ Met een meer geconcentreerde begeleiding en facilitering.

⁷² Via onder meer: werkoverleg, bilateralen, HRM-cyclus tussen management en medewerkers.



Aanbeveling 3 : Werk aan concrete korte termijn resultaten met een zeker effect.
Een verandering krijgt meer kracht, naarmate er korte termijn resultaten worden geboekt met een zekere impact naar partijen, die bij de verandering betrokken zijn. De Commissie noemt hier de volgende zaken.

- 3.1 Zet op korte termijn acties in gang om te komen tot een professionele communicatiestrategie en een communicatieplan, waarmee de inwoners in de kerkdorpen kunnen worden bereikt.
- 3.2 Stel afzonderlijke budgetten voor Kernoverleggen beschikbaar waarmee zij kleine burgerinitiatieven direct, zonder tussenkomst van de gemeente, kunnen financieren.
- 3.3 Werk op de bestuurlijke voorbladen bij B&W voorstellen en Raadsvoorstellen met een signalering⁷³, die aangeeft dat het voorstel implicaties heeft voor Zelfsturing of daarop betrekking heeft.

⁷³ Zoals nu ook bij het bestaande B&W voorblad ook wordt gehanteerd als het gaat om 'actieve communicatie', 'OR', 'RTG', of advies van team financiën, P&O, JZ en/of overig.



Bijlagen

Bijlage 1 Concrete onderzoeksvragen en verwijzing naar hoofdstuk/paragraaf

| Thema | Onderzoeksvraag | Paragraaf |
|---|---|--------------|
| Stand van zaken | 1. In welk ontwikkelstadium bevinden de verschillende kernen zich thans bij de invoering van zelfsturing? | 3.1 |
| | 2. Waar gaan de overleggen over? | 3.1 |
| | 3. Welke resultaten zijn bereikt? Welke projecten zijn afgerond? | 3.1 |
| | 4. Hoe komen initiatieven van burgers tot stand? Wie neemt het initiatief tot de overleggen c.q. hoe komen overlegonderwerpen tot stand? | 3.1, |
| | 5. Liggen de grenzen aan het overleg voldoende vast? | 3.1, 3.3.3 |
| | 6. Welke (soorten) overlegstructuren zijn er? | 3.1 |
| | 7. Is er sprake van verschillen tussen de kernoverleggen? zo ja, wat zijn de hoofdoorzaken van de verschillen? | 3.1 |
| | 8. Zijn er naast het kernoverleg ook nog andere vormen van participatie (bijv. WMO-raad ed.)? | - |
| | 9. Is er dan geen sprake van overlap c.q. bijt dit mekaar niet? | - |
| Intent | 10. Hoe ziet het beleid van Gulpen-Witterm m.b.t. zelfsturing er uit? | 2.1 |
| | 11. Zijn de kernoverleggen betrokken geweest bij de beleidsformulering? Is er commitment op het beleid vanuit de kerkdorpen? | 2.3.2 |
| | 12. Welke doelstellingen moeten met zelfsturing worden bereikt? Is er een strategie? Of een plan van aanpak waarlangs dat bereikt moet worden? | 2., 4.2 |
| | 13. Zijn de percepties over de kernoverleggen bij iedereen (raad en overleggen) hetzelfde? | 2., 3., 4.2 |
| | 14. Treedt de raad/college/burgemeester op als sponsor van de zelfsturing in de kerkdorpen, kortom wie is boegbeeld voor deze ontwikkeling? Wie vindt het belangrijk? | 4.3.3 4.3 |
| | 15. Hoe wordt gecommuniceerd over de strategie? | 3.2.1, 4.2.1 |
| | 16. (Op welke wijze) zijn individuele raadsleden betrokken bij de kernoverleggen? | 3.1, 4.3.3 |
| | 17. Wordt de zelfsturing in de kernoverleggen doorgezet op het moment dat dit consequenties heeft voor de eigen organisatie van Gulpen-Witterm? | 4.3.3 |
| 18. Wordt zelfsturing door college/raad/organisatie van Gulpen-Witterm echt belangrijk gevonden? Extra: waaruit blijkt dat dan? | | |
| People | 19. Zijn de overleggen betrokken bij de strategie? | 2.3.2 |
| | 20. Zijn de kernoverleggen tevreden over de gevolgde processen/trajecten en over de resultaten? | 3.1 |
| | 21. Is er sprake van overeenstemming over de ambities? (tussen kernoverleggen onderling en tussen gemeente enerzijds versus kernen anderzijds)? | 3.1.1 |
| | 22. Hoe is het gesteld met de tevredenheid van burgers/kernoverleggen over de invulling van organisatie, college en gemeenteraad | 3.1 |
| | 23. (Hoe) wordt geborgd dat de kernoverleggen een afspiegeling zijn van de gemeenschap c.q. de mening van deze gemeenschap vertegenwoordigen en vertolken? | 3.1 |
| | 24. (Hoe) wordt geborgd dat de kernoverleggen voldoen aan de wensen van de burgers in de kern? | 3.1 |
| | 25. (Hoe) wordt door de kernoverleggen bepaald/vastgesteld/gemonitord dat de bewoners van de kernen daadwerkelijk tevreden zijn met de bereikte resultaten? | 3.1 |
| | 26. Hoe is het gesteld met de tevredenheid van burgers, college en gemeenteraad met betrekking tot de tot dusver bereikte resultaten? | 3.2.1, 3.2.2 |
| 27. Is de raad tevreden over het kernoverleg? | 3.2.1 | |
| 28. Wordt dit regelmatig 'gemeten'? | 3.2.1 | |

| | | |
|---|--|----------------------|
| Delivery | 29. Is er een plan van aanpak? Of een spoorboekje voor de invoering van zelfsturing? Bijvoorbeeld de opmaak van een DOP per kern? | 4.2 |
| | 30. Wordt over het Plan van Aanpak gerapporteerd? | 4.2 |
| | 31. Is er maatwerk per kernoverleg? Wordt rekening gehouden met de specifieke situatie per kernoverleg? | 4.2, 4.4 |
| | 32. Hoe worden t.a.v. actuele (of gelopen) casussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door organisatie, college én raad ingevuld ten aanzien van zelfsturing? | 4.2 3.1, 3.2, 4.3 |
| | 33. Hoe is het gesteld met de rolopvatting en het niveau van functioneren bij de ambtelijke organisatie? | 4.3 |
| | 34. Voldoet onder dit onder 32. en 33. aan de visie en uitgangspunten? Is er sprake van verschillen en zo ja, wat zijn de hoofdoorzaken van de verschillen? | 2.2, 3., 4. |
| | 35. Op welke wijze vindt ondersteuning, facilitering en communicatie (vanuit de gemeente) plaats? | 2.2, 3., 4. |
| 36. Wie stuurt het groeiproces zelfsturing? Zijn daar verantwoordelijken voor aangewezen? | | |

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

| Datum | Naam | Instantie /functie |
|-------------------------------|---|--|
| Ambtelijke organisatie | | |
| 9-2-2015 | L. Keulemans, W. van der Coelen | Intern coördinator Leefbaarheid, Kartrekker proeftuin leefbaarheid provincie Limburg |
| 23-2-2015 | L. Keulemans | Intern coördinator Leefbaarheid |
| 23-2-2015 | W. Dumoulin | Beleidsmedewerker |
| 23-2-2015 | L. Kramer | Beleidsmedewerker |
| 23-2-2015 | M. Doveren | Beleidsmedewerker Welzijn |
| Wethouders | | |
| 23-2-2015 | P. Laheij | Wethouder |
| 31-3-2015 | P. Franssen | Wethouder |
| Raadsfracties | | |
| 4-3-2015 | R. Ronken, R. Dautzenberg | Fractie Franssen |
| 4-3-2015 | M. v.d Kleij en, E. van Houtem | Fractie GroenLinks |
| 5-3-2015 | J. Hendriks | Fractie CDA |
| 5-3-2015 | I. Leurs, W. Hendriks | Fractie Balans |
| Kernoverleggen | | |
| 23-3-2015 | C. Joiris, J. Brouwers | Kernoverleg Ingber |
| 23-3-2015 | M. Saive, G. Rompen, G. Francot | Kernoverleg Partij-Wittem |
| 27-3-2015 | R. Sangers, J. van Hoften, H. van Empel | Kernoverleg Slenaken |
| 27-3-2015 | J. van Soolingen, F. Lacroix | Kernoverleg Reijmerstok |

Bijlage 3 lijst van geraadpleegde literatuur

Interne documenten

- Nota 'Ik ben omdat wij zijn', 16 augustus 2011, vastgesteld door gemeenteraad d.d. 6 oktober 2011.
- Begeleidend raadsvoorstel bij de vaststelling van de Nota 'Ik ben omdat wij zijn', vastgesteld door gemeenteraad d.d. 6 oktober 2011.
- Raadsinformatiebrieven d.d. 04-06-2012 en 23-01-2013.
- Het collegeprogramma 2014-2018 vastgesteld d.d. 15 april 2014.
- Het B&W voorstel, regeling financiële tegemoetkoming Kernoverleggen, vastgesteld d.d. 26 februari 2013.
- Mail-wisseling secretaris Nijswiller en coördinator Leefbaarheid. November 2014.
- Evaluatie Kernoverleg Reijmerstok. September 2014.

Literatuur

- Daryl R. Conner:, 'managing at the speed of change', 1992.
- Knoster, T., Presentation at Task Conference, Washington D.C, 1991.
- Boonstra, J, Lopen over water; over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren, Vossiuspers AUP, Amsterdam, 2000.
- Custers, J. en Schmitz G. (red.), Zelfsturende vitale gemeenschappen, Eburon, 2012 .

Bijlage 4 De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

| | |
|-------------------------------------|--------------|
| drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO | : voorzitter |
| drs. G. (Jurrien) Biessen | : lid |
| mr. L.M.C. (Loek) Cloudt MBA | : lid |
| M.G.A. (Maurice) Cobben | : secretaris |

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

| | | |
|------------|---|--|
| Website | : | www.rekenkammercie-zl.nl |
| Postadres | : | Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul |
| Telefoon | : | 06 – 215 337 83 |
| Emailadres | : | info@rekenkammercie-zl.nl |