

**En nu nog de knop om**

**Tweede rapport**

**Een onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening  
door de gemeente Boxmeer**

**Boxmeer, 20 september 2006**

# Inhoudsopgave

<b><u>INHOUDSOPGAVE</u></b> .....	2
<b><u>SAMENVATTING</u></b> .....	3
<b><u>VOORWOORD</u></b> .....	5
<b><u>INLEIDING</u></b> .....	6
<b><u>DE OPZET VAN HET ONDERZOEK</u></b> .....	7
<b><u>GESPREKSPARTNERS</u></b> .....	9
<b><u>BEVINDINGEN</u></b> .....	10
<u>ALGEMEEN BEELD OVER DE GEMEENTE</u> .....	10
<u>HOUDING GEMEENTEBESTUUR</u> .....	11
<u>HOUDING MEDEWERKERS</u> .....	12
<u>SECTOR RUIMTE</u> .....	13
<u>AANSPREEKBAARHEID</u> .....	14
<u>VERGUNNINGEN</u> .....	14
<b><u>CONCLUSIES</u></b> .....	16
<u>BOXMEER EN DE REGIO</u> .....	16
<u>DE KNOP MOET OM</u> .....	16
<u>VERBETERPUNTEN SECTOR RUIMTE</u> .....	18
<u>CONTACTFUNCTIONARISSEN</u> .....	18
<u>VERGUNNINGEN</u> .....	19
<b><u>VERVOLGACTIES</u></b> .....	20
<b><u>ADVIES</u></b> .....	21
<b><u>BIJLAGE 1</u></b> <u>LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN</u> .....	22
<b><u>BIJLAGE 2</u></b> <u>ACHTERSTAND INHAALSLAG BESTEMMINGSPANNEN</u> .....	24

## Samenvatting

De rekenkamercommissie is nagegaan of de gemeente erin slaagt enkele van haar belangrijkste doelstellingen waar te maken. De gemeente wil een klantgerichte organisatie zijn en zich inspannen voor het bevorderen van werkgelegenheid en het bouwen van woningen. Dat zijn speerpunten van beleid.

Uit het bestuderen van stukken en het voeren van gesprekken blijkt dat de gemeente hierin niet c.q. onvoldoende slaagt. De commissie heeft met name op basis van circa 40 gesprekken, voornamelijk met mensen van buiten de gemeentelijke organisatie, de overtuiging dat de gemeente te weinig stuurt op haar eigen prioriteiten. Druk op de ketel om te bereiken wat men zich voorneemt – het scheppen van banen en het voorzien in de behoefte aan woningen – wordt niet consequent volgehouden.

**Het vergt een bestuur met lef en het vermogen om op te treden en verantwoordelijkheid te nemen – ook voor eventueel gemaakte fouten – en een ambtelijke organisatie die gefocust is op haar taak zoals die voortvloeit uit de gemeentelijke prioriteiten. De organisatie heeft leiding nodig. Secretaris en MT dienen ervoor te zorgen dat medewerkers worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en dat verantwoording wordt afgelegd.**

De houding van de medewerkers wordt als te ambtelijk ervaren. Wat ontbreekt zijn voortvarendheid, doortastendheid en een heldere manier van communiceren. Het bestuur en de organisatie moeten met één agenda werken en daadwerkelijk invulling geven aan de doelstelling van meer werk en meer woningen. In dit verband dient in ieder geval binnen de sector Ruimte meer geïntegreerd te worden geopereerd. De afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Beheer zijn thans onvoldoende op elkaar afgestemd.

Van groot belang in de contacten naar buiten toe is een nauwgezette nakoming van afspraken en het proactief aanpakken van zaken die door de gesprekspartners van de gemeente worden ingebracht. Contactfunctionarissen kunnen hierin een wezenlijke rol spelen. De organisatie zal die rol dan wel moeten erkennen en opwaarderen.

Bovendien vindt de commissie het aan te bevelen meer met vaste aanspreekpunten te werken, zodat burgers en bedrijven weten wie hun zaak behartigt.

Om de noodzakelijke omslag in de manier van werken in gang te zetten adviseert de commissie de eerste stappen te zetten in de top van de organisatie. Het bestuur zal moeten bepalen waar het echt voor staat en gaat, en het zal daarvoor een professioneel

management onder leiding van een gemeentesecretaris als verlengstuk moeten inzetten. Sturing op prioriteiten, waaronder nakoming van afspraken met ondernemers(verenigingen) en wijk- en dorpsraden, is het begin van de weg naar verbetering.

## Voorwoord

In media en vakliteratuur wordt nogal eens gesproken over de zogenaamde kloof tussen overheid en burgers. De gedachte is dan dat de overheid ofwel het bestuur zich te weinig aantrekt van wat mensen willen en dat deze zich afkeren van die overheid. Er is geen bestuur dat zich bij een zodanige situatie, als die al zo zou bestaan, neerlegt. Zeker niet in Boxmeer, waar de raad en het college het als een opdracht zien om dicht bij de mensen te staan. Dat blijkt in ieder geval uit intenties, zoals uitgesproken in het coalitieprogramma, maar ook uit het feitelijke optreden van het gemeentebestuur en de medewerkers in de contacten met het publiek. Er wordt door beide geledingen, zeker door het bestuur, veel goede wil getoond. En het is maar zeer de vraag of we in Boxmeer van een kloof tussen overheid en burgers kunnen spreken. Kijkend naar de betrokkenheid en gedrevenheid waarmee mensen zich inzetten voor wat hen aangaat zou met evenveel recht kunnen worden beweerd dat er ruime interesse bestaat voor het werk van de overheid.

Toch wil de rekenkamercommissie in dit rapport extra aandacht besteden aan het externe effect van de gemeentelijke inspanningen. Het is interessant om te achterhalen hoe de gemeente opereert in de ogen van burgers en bedrijven die met haar te maken krijgen. Daarbij gaat het niet alleen om het imago van de gemeente, maar vooral om het zo feitelijk mogelijk vastleggen van de ervaringen die mensen opdoen in hun contacten met de gemeente. Vanzelfsprekend zijn de waardeoordelen van anderen, evenals trouwens het oordeel van de gemeentelijke organisatie over zichzelf, gekleurd. Ieder oordeel is subjectief. De rekenkamercommissie is echter uitgegaan van de gedachte dat er te leren valt van het commentaar van mensen van buiten de gemeentelijke organisatie. Wie de bedrijfsvoering en het acteren van de gemeente wil optimaliseren of in ieder geval wil verbeteren waar dat kan, doet er verstandig aan niet alleen op de eigen waarneming af te gaan, maar ook te kijken door de bril van een buitenstaander. Die bril reiken wij u hierbij aan. Wie hem past, zet hem op, of beter nog: die bril past ons allemaal.

## **Inleiding**

Het eerste onderzoek van de in juli 2005 gestarte rekenkamercommissie richtte zich op de interne bedrijfsorganisatie van de gemeente. Het tweede, thans voorliggende onderzoek richt zich op de kwaliteit van de dienstverlening naar buiten toe. In april 2006 heeft U ons onderzoeksvoorstel ontvangen. Hierin hebben wij destijds uiteengezet hoe wij het onderzoek wilden aanpakken, namelijk door een onderzoek van vergunningentrajecten, een onderzoek van de economische sector, en een onderzoek van de bouwsector. Hierbij moet worden bedacht dat dit niet drie aparte onderzoeken zijn en dat het uiteindelijk slechts om één doel gaat: hoe kan de gemeente haar doelen zo goed mogelijk realiseren en de service aan de daarbij betrokken partijen optimaliseren. De wijze van onderzoek en de planning zijn in de loop van de afgelopen maanden enigszins aangepast. De aanpassingen komen hierop neer dat het onderzoek van het vergunningentraject als zodanig minder intensief is geweest dan we ons aanvankelijk hadden voorgesteld, terwijl wij meer accent hebben gelegd op het voeren van gesprekken met externen. Bovendien hebben de commissieleden er belang aan gehecht alle gesprekken zelf te voeren en dus niet over te gaan tot uitbesteding hiervan aan een bureau, hoewel dat aanvankelijk in de bedoeling lag. Wij wilden de kennis die aan de gesprekken kan worden ontleend zelf uit de eerste hand opdoen. Dit heeft tevens geleid tot een versnelling in het onderzoek, omdat we geen procedure hoefden te doorlopen om een bureau in te huren. Bovendien zijn we in staat geweest ons op tijd te verzekeren van logistieke ondersteuning door de griffie. De hoofdreden van deze verschuivingen in de aanpak is dat we gaandeweg gezocht hebben naar de meest relevante aspecten van ons onderzoek om te komen tot een eindrapport waar de raad het meeste bij gebaat is, ook al wijkt dat iets af van ons oorspronkelijke onderzoeks idee. Het kernpunt in ons plan is om inzichten aan te reiken en om te komen met concrete verbetervoorstellen teneinde als gemeente de klant, burgers en bedrijven, nog beter van dienst te kunnen zijn. Aan dat criterium hebben wij onze onderzoeksactiviteiten steeds getoetst.

## **De opzet van het onderzoek**

Eén van de manieren waarop men in aanraking komt met de gemeente is wanneer men een vergunning nodig heeft voor een bepaalde activiteit. Het vergunningentraject is dus een ingang om zicht te krijgen op ervaringen van mensen die met de gemeente in contact zijn gekomen. Van de tientallen soorten vergunningen die verleend worden hebben wij er enkele uit het jaar 2005 geselecteerd om een start te maken met ons onderzoek, namelijk de bouwvergunning, de milieuvergunning, de kapvergunning, de standplaatsvergunning, de stookvergunning en de vergunning voor festiviteiten. Van deze typen vergunning zijn steekproefsgewijs een aantal dossiers doorgenomen.

Vervolgens heeft de commissie, in overleg met de betreffende medewerkers, met een aantal vergunningaanvragers of betrokken instanties een gesprek gevoerd. De raad heeft ons op 9 februari 2006 verzocht ook in te gaan op de grondslag voor de berekening van de leges. Hierover brengen wij een afzonderlijk rapport uit.

Waar het ons primair om ging was te achterhalen hoe mensen, individuele burgers of bedrijven, de medewerking ofwel het meedenken van de gemeente ervaren als zij iets tot stand willen brengen. Het gemeentebestuur heeft immers de contacten met de wijk- en dorpsraden hoog in het vaandel staan. Daarom zijn ook gesprekken gevoerd met dorpsraden; zij zijn voor hun succes mede afhankelijk van de gemeente, en de gemeente op haar beurt wil dat deze raden succesvol zijn.

Gelet op het accent dat de gemeente in haar programma legt op het stimuleren van de economie en de bouw, heeft de commissie echter gaandeweg vooral met ondernemers gesproken, temeer daar in de gesprekken met ondernemers bleek dat vooral onder deze groep uitgesproken gedachten bestaan over het functioneren van de gemeente.

Een belangrijk element van het onderzoek betreft daarom de uitwerking van het werkgelegenheidsbeleid van de gemeente. De uitwerking hiervan is uiteraard sterk afhankelijk van de inbreng van marktpartijen danwel extern belanghebbenden. Naar hun oordeel over dit speerpunt van gemeentelijk beleid is onze interesse uitgegaan. Hoe ervaren zij de inspanningen van de gemeente op dit terrein? Hoe kijken zij aan tegen de resultaten? Dit soort vragen is aan de orde geweest in de gesprekken met ondernemers.

Een belangrijk thema voor de gemeente is de bouw van voldoende woningen. Daarom heeft de commissie speciale aandacht geschonken aan de groep ondernemers die actief is in de bouwsector. Zij zorgen òn voor werkgelegenheid òn voor nieuwe

bouwprojecten en voor nieuwe woningen. Architecten, projectontwikkelaars en aannemers zijn benaderd voor het voeren van een gesprek. Uiteraard is ook gesproken met de portefeuillehouders en met de gemeentelijke medewerkers die zich met deze materie bezighouden.

Uit het geheel van dossieronderzoek en gevoerde gesprekken destilleren wij een beeld dat hieronder wordt weergegeven. In de gesprekken zijn tal van concrete situaties naar voren gekomen waarop nader zou kunnen worden ingegaan. Wij doen dat echter niet. In dit rapport gaat het niet om casuïstiek en details, maar om de rode draad die uit het geheel naar voren komt.

## **Gesprekspartners**

De commissie heeft in overleg met de griffier en met de medewerkers van de gemeente een lijst van gesprekspartners opgesteld. Getracht is hiermee een dwarsdoorsnee aan invalshoeken over het onderzoeksonderwerp te verkrijgen. Van de gesprekken is geen letterlijk verslag opgemaakt. Expliciete verslaglegging zou naar het oordeel van de commissie een te formaliserend effect op de gesprekken hebben, terwijl het juist de bedoeling was mensen in hun eigen omgeving aan het woord te laten om zodoende een maximum aan informatie te vergaren.

Bovendien onthouden wij ons ervan om bepaalde uitspraken van wie dan ook in ons rapport aan te halen. Wat wij als commissie te melden hebben zijn onze indrukken en opvattingen, gebaseerd op kennisneming van stukken en op het totale plaatje zoals dat uit de gesprekken naar voren komt. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van personen met wie een interview is gehouden.

## Bevindingen

### Algemeen beeld over de gemeente

Op het eerste oog zien we een gemeente die evenals vele andere gemeenten met vallen en opstaan verbeteringen in haar functioneren tracht te bereiken. Toch is het beeld van Boxmeer niet doorsnee-neutraal, maar eerder zorgwekkend.

De kern Boxmeer met de omliggende dorpen wordt gezien als een plaats die zonder meer potenties heeft; een fijne plaats om te wonen en om te werken, ook als medewerker van de gemeente Boxmeer, en die van alles te bieden heeft: een prettig woonmilieu, een rijk verenigingsleven, historie en traditie, prima voorzieningen waaronder scholen en zelfs een ziekenhuis, een ruim winkelaanbod in een centrum waar men nog gratis kan parkeren, een gemoedelijke sfeer, een behoorlijk groot aantal arbeidsplaatsen, en recreatieve mogelijkheden in een prachtig langs de Maas gelegen landschap. Volgens een zeer recent Elsevier-onderzoek is Boxmeer de beste woongemeente van Noord-Brabant.

Een dergelijk mooi geheel stemt tot tevredenheid. Maar daarin schuilt het gevaar van genoegzaamheid, van stilstand, en dus van achteruitgang en vergrijzing. Het behoud van de levensvatbaarheid en handhaving van het huidige leef- en voorzieningenniveau vraagt om maatregelen. Al het goede wat in de loop van decennia is gegroeid en opgebouwd mag niet verloren gaan. Het valt toe te juichen dat de gemeente deze visie, gelet op verschillende beleidsstukken die de laatste jaren zijn uitgebracht, kennelijk deelt.

De zorg van de respondenten uit de economische invalshoek is dat Boxmeer – naar hun oordeel toch al gelegen in een deel van ons land dat in het algemeen niet voorop loopt bij nieuwe ontwikkelingen – achterblijft. Het gebied Zuidoost-Noord-Brabant en Noord-Limburg heeft het traditioneel kennelijk iets moeilijker dan andere regio's. De aandacht van het provinciebestuur lijkt voor dit gebied wat minder en dat vergt juist van de lagere overheden een extra actieve opstelling. Bovendien zijn binnen de regio waarin Boxmeer ligt ook andere gemeenten actief in het aantrekken van werkgelegenheid. Dat alles maakt dat Boxmeer heel goed zijn best moet doen om niet achterop te raken bij omliggende gemeenten. De commissie heeft op grond van haar waarnemingen niet de indruk dat het gemeentebestuur alles uit de kast haalt om Boxmeer bij de provinciale bestuurders op de kaart te zetten.

Hoewel het winkelaanbod in het centrum van Boxmeer ruim op niveau is, constateren verschillende gesprekspartners dat de werkgelegenheid in de gemeente zowel in de agrarische sector als in de industrie een terugval kent, in ieder geval geen groei, terwijl de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsterreinen stagneert en het bestaande bedrijfsterrein veroudert. Naar het oordeel van de ondernemers zou de gemeente zichzelf veel meer moeten verkopen, meer moeten bruisen en meer moeten doen aan promotie.

Hoewel de gemeente ondernemers een warm hart toedraagt en het scheppen van werkgelegenheid een speerpunt van beleid wordt genoemd, valt het de commissie op dat dit in de praktijk anders over komt. Nieuwe inwoners worden als vanzelfsprekend door de gemeente welkom geheten, maar een bedrijf dat zich nieuw vestigt heeft soms na jaren nog nooit iets van de gemeente gehoord. Er is door de gemeente geen startersbeleid geformuleerd, en er bestaat geen platform voor nieuwe ondernemers.

#### Houding gemeentebestuur

Meerdere gesprekspartners uit verschillende geledingen stellen vast dat er – na een moeizame periode – een gunstige wending merkbaar is in de opstelling van de gemeente. Het pas aangetreden college van burgemeester en wethouders heeft zonder meer krediet. Met genoegen wordt vastgesteld dat de gemeente haar best doet om allerlei contacten te leggen met de bevolking en met het bedrijfsleven. Er wordt op dit punt een duidelijke vooruitgang geconstateerd in de laatste jaren. De waarneming van de buitenwacht is dat het bestuur zich bereidwillig toont en positief opstelt, maar dat het tijd wordt de daad nu ook bij het woord te voegen. Bij het college van burgemeester en wethouders zeggen de ondernemers een goed gehoor te vinden; initiatieven van de gemeente om gesprekken op gang te brengen worden bijzonder gewaardeerd, al vindt men wel dat Boxmeer zaken teveel laat liggen, het niet echt waarmaakt, steeds het zekere voor het onzekere neemt, en vanuit een krampachtige houding – wellicht historisch gezien verklaarbaar uit vrees voor bezwarenprocedures - niet doorpakt als het erop aankomt en daardoor kansen mist, terwijl de factor tijd en geld geen rol lijken te spelen. En hier wringt de schoen in het bijzonder. Wat ontbreekt is het neerzetten van klinkende resultaten. Magere resultaten staan haaks op grote ambities. Goedbedoelde rapporten blijven teveel steken in een inventariserende vorm, terwijl ze zouden moeten uitmonden in acties met termijnen, en het daadwerkelijk uitvoeren en bewaken daarvan. Op het punt van daadkracht, knopen

doorhakken, vasthoudendheid, doorzettingsvermogen, heldere positiebepaling, tempo en transparantie valt er nog heel wat te winnen. Het sparen van de kool en de geit en het tegemoet willen komen aan alle, soms tegengestelde belangen, werkt verlamdend en moet zeker niet worden gezien als het hoogste goed. Voortdurend blijven praten kan niet; op een gegeven moment moet het college zijn verantwoordelijkheid nemen. Alom wordt dit benadrukt.

### Houding medewerkers

Terwijl de grondhouding van het bestuur in het algemeen als positief wordt gekenschetst, ligt dit anders ten aanzien van de medewerkers. Aangezien het onderzoek zich toespitste op werkgelegenheid en bouw is de sector Ruimte in het bijzonder in beeld gekomen. Er wordt veel – en met veel concrete voorbeelden – geklaagd over de veel te lange duur van bouwplanvoorbereiding en procedures voor bouwaanvragen, terwijl men tempo en slagvaardigheid verlangt. De houding van de ambtelijke medewerkers omschrijft men enerzijds als vriendelijk, bereidwillig en servicegericht, maar anderzijds als erg voorzichtig, initiatiefloos, risicomijdend en onvoldoende anticiperend. Het beeld dat men heeft – en zo wordt er blijkbaar ook onder elkaar over gepraat; men noemt Boxmeer een regeltjesgemeente – is dat er aan het loket bij de gemeente al zoveel problemen ontstaan dat men met zijn plannen maar beter naar een andere gemeente kan uitwijken. Een aantal keren heeft de commissie vernomen dat bedrijven dit ook serieus zouden overwegen of zelfs de stap om naar een andere gemeente te gaan al hadden gemaakt. Wij wijzen hier nadrukkelijk op.

De gesprekspartners ervaren dat een nieuw plan vaak al op voorhand allerlei bedenkingen ontmoet. Zij missen bij de ambtenaren enig enthousiasme om te helpen iets tot stand te brengen. En men zou willen dat Boxmeer bij het publiek een meer positief beeld oproept.

De wijze waarop medewerkers zich opstellen wordt als veel te mat en te ambtelijk ervaren. Indieners van bouwplannen stuiten naar hun oordeel op een halsstarrige houding van de betrokken medewerkers. Het lijkt er in de ogen van sommigen op dat medewerkers erop uit zijn om dingen tegen te houden. Het beeld dat in veel gesprekken steeds weer naar voren komt is dat de ambtenaren helaas een andere agenda lijken te hebben dan de bestuurders. Proactief meedenken door het college wordt gevolgd door een passieve, tegendraadse houding van de organisatie. En dat

veroorzaakt frustratie. Daarbij gaat het behalve om het inhoudelijke aspect ook om de manier waarop gecommuniceerd wordt. Een formele, schriftelijke mededeling is niet altijd effectief. Een telefoontje, een persoonlijke benadering, een stukje toelichting, al is het maar over de procedure, zou zeer welkom zijn.

### Sector Ruimte

Uit de gesprekken met de medewerkers van de sector Ruimte komt een ander beeld naar voren dan het beeld dat de externe gesprekspartners oproepen. De medewerkers aan wie bouwplannen worden voorgelegd menen dat zij correct handelen in het toepassen van regels. Sommigen zien in dat procedures te lang duren – daarover bestaat geen enkele discussie –, maar handelen zoals het naar hun mening hoort bij de beoordeling en begeleiding van bouwplannen. Overigens is ter verbetering van de communicatie inmiddels een verandering doorgevoerd in de bemensing van het loket voor bouwzaken, zodat op een adequate manier de juiste informatie wordt verstrekt; dit liep in het verleden namelijk niet vlekkeloos. Tevens wil men uitgaan van het standpunt dat meegedacht moet worden met de indiener van een bouwplan en dat men bereid moet zijn zo nodig oplossingen te zoeken. De medewerkers vinden dat zij zich hierin redelijk en realistisch opstellen, ook al zien de indieners van bouwplannen dat blijkbaar niet zo.

Een grote handicap die door alle betrokkenen intern en extern wordt ervaren is het niet up-to-date zijn van de bestemmingsplannen. Wij constateren dat de enkele jaren geleden geplande inhaalslag niet is gerealiseerd. Een afdoende verklaring hiervoor ontbreekt feitelijk. Bovendien versluiert de wijze waarop een bijgestelde planning aan de raad wordt gepresenteerd de ernst van de problematiek. Het overzicht in bijlage 2 toont de werkelijke achterstand in de planning.

Binnen de sector Ruimte zijn er twee afdelingen die bemoeienis hebben met bouwplannen: Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Beheer. Kennelijk opereren deze afdelingen vanuit verschillende filosofieën. Dit blijkt zowel uit de gesprekken met internen als met externen. Het feit dat Ruimtelijk Beheer c.q. Bouw- en Woningtoezicht met rayons werkt en dat Ruimtelijke Ontwikkeling niet op die manier gestructureerd is zien wij als een illustratie van een gescheiden optrekken.

Wat verder opvalt, is de beperkte spreiding van verantwoordelijkheid binnen de sector; de beoordeling van kwestieuze zaken is te sterk afhankelijk van één persoon.

### Aanspreekbaarheid

Door verschillende externe gesprekpartners is opgemerkt het als zeer storend te ervaren wanneer ambtenaren van elkaar niet weten waar ze mee bezig zijn. Meer concreet: wanneer iemand iets besproken heeft met ambtenaar A, vindt hij het erg vervelend te moeten merken dat ambtenaar B daar niets vanaf weet, en hij opnieuw zijn verhaal moet doen. Zelfs voor de wat meer ingewijden is het lang niet altijd duidelijk wie een zaak behartigt c.q. wie men kan aanspreken. Soms krijgen mensen te horen dat ze een paar weken moeten wachten totdat een medewerker terug is van vakantie. Een adequate vervanging is blijkbaar niet op alle afdelingen geregeld, hetgeen ten koste gaat van de klantvriendelijkheid.

Er zijn twee verbijzonderde aanspreekpunten, namelijk de bedrijfscontactfunctionaris en de coördinator wijk- en dorpsraden. Het idee achter de aanwijzing van deze beide contactfunctionarissen past in de gedachte om bijzondere aandacht te schenken aan het bedrijfsleven en aan de wijk- en dorpsraden. De uitvoering van de coördinerende rol die deze functionarissen hebben vereist dat de organisatie (de back-office) haar volle medewerking verleent aan de afhandeling van punten die door de contactfunctionaris (de front-office) worden ingebracht. Hieraan schort het in de praktijk. Niet alle medewerkers erkennen de prioriteit die toegekend moet worden aan aangelegenheden met betrekking tot werkgelegenheid, wijk- en dorpsraden.

### Vergunningen

Om te kijken hoe het staat met serviceverlening heeft de commissie in het bijzonder aandacht geschonken aan de vergunningverlening.

De commissie is verheugd om te kunnen constateren dat de medewerkers van de gemeente zeer behulpzaam zijn geweest bij het onderzoek. Circa 50 dossiers van diverse vergunningen zijn bekeken. Voor wat bouwplannen betreft verwijzen wij naar het vorenstaande. Het gebrek aan tempo en de reactieve opstelling van de organisatie zijn daarbij de voornaamste problemen. Voor wat de overige vergunningen betreft kan gesteld worden dat de vergunningdossiers er in het algemeen verzorgd uitzien. Ze bevatten echter weinig informatie waaruit afgeleid kan worden hoe gedurende het proces een vergunningaanvraag inhoudelijk is beoordeeld. In sommige dossiers is wel

het een en ander terug te vinden over een inhoudelijke afweging die intern is gemaakt, maar tal van dossiers bestaan slechts uit een vergunningaanvraag voorzien van een positieve beschikking zonder enige informatie over het traject tussen het moment van aanvraag en het moment van vergunningverlening. Hoe de behandelende medewerker tot zijn oordeel komt is dan niet vastgelegd in een afzonderlijk document. Vooral bij standaardvergunningen die kennelijk geen enkel inhoudelijk probleem opleveren en die in mandaat worden afgedaan is dit de praktijk. Overigens blijkt dat er honderden standaardvergunningen jaarlijks steeds opnieuw moeten worden aangevraagd en verleend. Dit ritueel kost zowel de aanvrager als de gemeente een procedure die behalve in uitzonderingsgevallen niet nodig is.

## Conclusies

### Boxmeer en de regio

Om optimaal uitvoering te geven aan de doelstellingen van de gemeente op het gebied van werkgelegenheid en woningbouw is een sterke positie binnen het krachtenveld van hogere overheden van groot belang. Wij doelen vooral op de provincie. Het provinciale bestuur en het provinciaal ambtelijk apparaat behoren permanent te worden doordrongen van de potenties en ambities van de gemeente Boxmeer. En om dat te realiseren is een hechte, doelgerichte samenwerking binnen de regio een vereiste. En daarbij mag het niet blijven bij praten alleen; er moet actie komen. Een regio die met één stem een visie uitdraagt telt mee. Wanneer gemeenten in staat zijn over de eigen grens heen te kijken en samen een vuist te maken is dat doel bereikbaar. Boxmeer is de aangewezen gemeente om in dit proces verdere stappen te zetten. En lukt het niet via de regionale weg, dan nog is het zaak dat de gemeente zich laat horen in het provinciehuis. Gemeentebestuurders en ambtelijke medewerkers, ondernemers en inwoners dienen de handen ineen te slaan om de stem van Boxmeer in 's-Hertogenbosch te laten horen. Beleidsbepalers op provinciaal niveau moeten weten waar de regio inclusief Boxmeer voor staat.

### De knop moet om

Voor zowel bestuur als ambtelijke organisatie geldt dat meer gestuurd zou moeten worden op resultaten. Het bewaken van de voortgang van plannen moet scherper. De gemeente moet duidelijk zijn over zijn positie. Het credo moet zijn: gemeente, bepaal je positie, sta ervoor, en ga ervoor! Wees zakelijk en duidelijk, laat zaken niet slepen. Omdat vaak een afweging moet worden gemaakt tussen allerlei conflicterende belangen – dat is onontkoombaar – zal een dergelijke werkwijze niet altijd door iedereen in dank worden afgenomen, maar het scheidt wel helderheid. Procedures moeten niet slepen, maar tot iets leiden. Meer aandacht dus voor de knikkers, en iets minder voor het spel. Die filosofie zou de gemeente tussen de oren moeten krijgen.

**Het vergt een bestuur met lef en het vermogen om op te treden en verantwoordelijkheid te nemen – ook voor eventueel gemaakte fouten – en een ambtelijke organisatie die gefocust is op haar taak zoals die voortvloeit uit de gemeentelijke prioriteiten. Secretaris en MT dienen ervoor te zorgen dat**

**medewerkers worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en dat verantwoording wordt afgelegd.**

De rekenkamercommissie acht het niet dienstig zich in een welles-nietesspel tussen ondernemers en ambtenaren te begeven, maar constateert dat zich op dit punt een spanningsveld voordoet dat onaanvaardbare storingen oplevert.

Spanning zal er op bepaalde punten altijd zijn omdat het gaat om de interpretatie van regels. Dat is niet uit te sluiten. Uit de veelheid van voorbeelden die ons zijn aangereikt trekken wij de conclusie dat de ambtelijke organisatie een andere houding dient aan te nemen en zich op het standpunt zou moeten stellen: hoe kunnen wij medewerking verlenen aan een beoogd (bouw)plan. In het gebied tussen ja en nee is dat een beter uitgangspunt dan een sterk juridisch getinte toetsing. Het vraagt om een bredere afweging van belangen.

Hier valt dus nog een verbeter slag te maken waarbij een hoofdrol is weggelegd voor bestuur en management. Wat het management betreft verwijzen wij in dit verband naar onze brief aan de raad van 28 april 2006 toen wij al wezen op de problematiek van de continuïteit in het management van de organisatie. Een citaat uit die brief: “Wij constateren het feit dat er al enige jaren regelmatig vacatures bestaan op belangrijke posten. Ook is er een aanzienlijk ziekteverzuim op verschillende afdelingen. Een en ander laat op den duur zijn sporen na. De rekenkamercommissie vraagt zich daarom af of de organisatie in staat is de door haar verstrekte adviezen op te volgen.

Hoewel wij een onderzoek over dit punt niet opportuun achten, menen wij wel deze zorg te moeten uitspreken, omdat onze adviezen weinig zin hebben als ze blijven hangen in de organisatie.

In ieder geval is er een duidelijk management in de top vereist om de gewenste omslag in de organisatie daadwerkelijk te realiseren.

Samenvattend: op dit moment behoort het onderwerp continuïteit in de top van het management niet direct tot het onderzoeksprogramma van de commissie, maar wij zien in het ontbreken hiervan wel een serieus obstakel voor structurele verbeteringen.”

Wij constateren dat de medewerkers loyaal, deskundig en klantvriendelijk zijn. Zij zijn bezig met een veelheid aan onderwerpen, maar waar het aan ontbreekt, is een heldere prioritering en instructie door bestuur en management over de hoofdpodracht die de gemeente zich ten doel heeft gesteld, namelijk werkgelegenheid en

woningbouw. Dit komt in het dagelijkse werk van de organisatie onvoldoende tot uiting. Wij menen dat er ingegrepen moet worden om deze situatie te veranderen. De tijd is er nu rijp voor. Het college van burgemeester en wethouders, gesteund door een grote meerderheid van de raad, geniet vertrouwen in de samenleving. De opgave waar het bestuur voor staat is de organisatie hierin mee te krijgen. Een professioneel management dat voorbeeldgedrag toont is een basisvoorwaarde om dat proces een kans van slagen te geven.

#### Verbeterpunten sector Ruimte

In het verlengde van het voorgaande dient in het bijzonder gewezen te worden op enige zwakke punten in de organisatie van de sector Ruimte. Om te beginnen heeft het sectorhoofd naast zijn algemene managementverantwoordelijkheid ook nog de zorg voor de aansturing van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze dubbele rol binnen de sector brengt niet wat daarvan verwacht zou mogen worden. De samenwerking en dan vooral het integraal benaderen van zaken door de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijke Beheer blijkt ondanks een terecht ingesteld wekelijks coördinatieoverleg niet optimaal. De organisatie dient zich te bezinnen op maatregelen om deze samenwerking te versterken. De wijze waarop dit het beste kan gebeuren is een vraagstuk dat afzonderlijke aandacht binnen de organisatie vraagt. De te nemen maatregelen kunnen bestaan uit aanpassingen in de structuur van de organisatie, functieaanpassingen of –wisselingen, aanpassing van het werkproces etc. Een laatste punt dat heel belangrijk is in het werk van de sector Ruimte is de communicatie naar buiten. Een duidelijke toelichting waarom een plan niet kan worden gehonoreerd wordt meer gewaardeerd dan een slepende procedure met onzekere afloop. Mensen willen niet aan het lijntje worden gehouden, maar wensen open informatie. En wanneer eenmaal vooroverleg is gepleegd mogen indieners van een plan niet meer voor verrassingen komen te staan.

#### Contactfunctionarissen

De klacht “wie behandelt nou eigenlijk mijn zaak” vindt de commissie een wezenlijk punt. Hoewel dit euvel in de praktijk wellicht nooit geheel te ondervangen zal zijn, is het naar ons oordeel een indicatie dat men het beste zoveel mogelijk met vaste contactpersonen kan werken. Dit moet dan wel zowel binnen als buiten de organisatie goed duidelijk zijn, en het dient door de collega’s te worden geaccepteerd.

Hiermee komen wij op een ander punt van aandacht. De gemeente heeft namelijk contactpersonen aangesteld voor bedrijven en voor wijk- en dorpsraden. Op dit moment missen de bedrijfscontactfunctionaris en de coördinator wijk- en dorpsraden het gezag en de mogelijkheden om binnen de organisatie spijkers met koppen te slaan. Voorwaarde voor het optimaal laten renderen van dergelijke sleutelfiguren is steun vanuit het managementteam en de potentie bij de betreffende medewerkers om zaken intern af te dwingen. Van de gehele organisatie mag een mentaliteit worden verwacht die gericht is op ondernemers, wijk- en dorpsraden zodat de contactpersoon zijn taak naar buiten toe werkelijk kan vervullen. Zijn wil alleen is daarvoor niet voldoende. Een betere verankering en versterking van de functie van contactpersoon is niet alleen een logisch uitvloeisel van de prioriteit die aan de contacten met ondernemers, wijk- en dorpsraden wordt toegekend, maar ook een voorwaarde voor het welslagen van de functie.

### Vergunningen

Werkgelegenheid is een bestuurlijk top-item. Dat betekent dat de gemeente het maximale moet doen om bedrijven zo vlot mogelijk aan de benodigde vergunningen te helpen. De voortgang van bedrijfsprocessen en het scheppen van banen zijn hiermee gemoeid. Het tempo van de vergunningverlening laat echter te wensen over, terwijl zich onder de aanvragers van vergunningen de belangrijkste klanten van de gemeente bevinden. Daarom dient ons inziens voorrang te worden verleend aan de afhandeling van bouwaanvragen waarmee werkgelegenheid is gediend.

Zoals hiervoor gesteld, zijn er veel standaardvergunningen die jaarlijks opnieuw aangevraagd en verleend moeten worden. De commissie meent dat dit ook op een eenvoudiger manier kan. Zowel de burger die een vergunning moet aanvragen als de organisatie die dit moet afhandelen kunnen door toepassing van een andere werkwijze van deze rompslomp worden verlost. De nu nog geldende regel dat een bepaalde activiteit verboden is tenzij men over een vergunning beschikt zou vervangen kunnen worden door de regel dat die activiteit is toegestaan, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

## **Vervolgacties**

### **- Stuur de organisatie beter aan**

Een cruciaal punt is dat bestuur en management de organisatie duidelijker aansturen op bestuurlijke prioriteiten. Het bestuur dient stappen te zetten om te komen tot het stellen van duidelijke doelstellingen en het professionaliseren van het management.

### **- Laat RO en RB echt samenwerken**

De afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Beheer dienen zaken geïntegreerd te benaderen. Medewerker A en medewerker B moeten dezelfde taal gaan spreken.

### **- Toon slagvaardigheid**

Revitaliseer het team Boxmeer Bouwt o.l.v. de verantwoordelijke wethouder teneinde wekelijks het voorbereidingstempo van (bouw)plannen bij te houden.

### **- Zorg voor aanspreekpunten**

Spreek duidelijk af wie als aanspreekpunt optreedt naar burger/bedrijf toe.

Communiceer niet alleen per brief, maar neem contact op met mensen, door langs te gaan, te bellen of te e-mailen. Tover de gemeentelijke black box om tot een transparant huis.

### **- Geef contactfunctionarissen bevoegdheden**

Maak werk van de functies van bedrijfscontactfunctionaris en coördinator wijk- en dorpsraden. Bouw deze functies uit tot volwaardige spullen in het samenspel met het bedrijfsleven, wijk- en dorpsraden en zorg voor een adequate invulling.

### **- Zoek de starters op**

Formuleer een startersbeleid en creëer een startersplatform. Zorg dat de gemeente weet wat de starters willen en waar ze zitten. Voeg aan het formulier voor B&W-adviezen een werkgelegenheidstoets toe.

### **- Breng tempo in de vergunningverlening**

Verleen voorrang aan de afhandeling van vergunningen van de belangrijkste klanten van de gemeente.

Ga over tot een algemeen, voorwaardelijk geformuleerd vrijstellingsbeleid.

## Advies

Indien de raad achter de inhoud van dit rapport kan gaan staan, moet er alles aan gedaan worden om de gewenste beweging op gang te krijgen, of om de knop om te krijgen. De commissie vindt dat de aandacht in eerste instantie dient te worden gericht op drie punten die direct en gelijktijdig aangepakt kunnen worden, en stelt voor het college de volgende acties op te dragen:

1. De secretarisfunctie toespitsen op het aansturen van leidinggevenden op de prioriteiten zoals in de volgende punten verwoord, en het profileren van het MT als sturende factor in de organisatie.
2. Een herbezinning op de werkwijze van de sector Ruimte gericht op maximale integraliteit, duidelijkheid en communicatie, en een permanente bewaking van een lijst van bouwplannen.
3. Een herwaardering van de rol van contactfunctionarissen en een consequente bewaking van de afdoening van zaken die besproken worden met ondernemers(verenigingen), wijk- en dorpsraden.

De rekenkamercommissie zal de uitvoering van dit besluit volgen en daarover rapporteren in haar jaarverslag. Voor de gemeenteraad kan dit een moment zijn om de voortgang in dit proces te evalueren.

## Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

### VERGUNNINGEN

M. Cornielje	RMB
J. Craenen	Gemeente
R. Derks	RMB
B. van Dierendonck	Dorpsvereniging Maashees
E. van Dieten	Nertsenfokkerij Rijkevoort
J. van Dinter	Gemeente
E. van Gog	Lokale BewonersRaad Boxmeer
M. van Haren	BOTC
M. Hermse	Lokale BewonersRaad Boxmeer
H. Hohmann	Lokale BewonersRaad Boxmeer
W. Lamers	Dorpsraad Oeffelt
B. Nelissen	Dorpsvereniging Maashees
W. van de Rijdt	Gemeente
G. Teunissen	Gemeente
J. Tamminga	Stichting Dorpsraad Vortum-Mullem

### ECONOMIE

H. van der Geest	KOGeBo
P. Van Haeren	HaHeBo
W. Kohlen	Gemeente
T. van Leeuwen	Industriële Kring Land van Cuijk en Noord-Limburg
H. van de Mortel	Industriële Kring Land van Cuijk en Noord-Limburg
E. Philips	Horecavereniging Gemeente Boxmeer
K. van Soest	Gemeente
P. Verbeeten	Ondernemersvereniging Vierlingsbeek en Overloon
P. Verkès	Boxmeerse Ondernemersclub
T. Wolters	Horecavereniging Gemeente Boxmeer
P. van der Zande	Intervet
T. van Zwieten	Contour

### BOUW

N. Barten	Architectuur en adviesburo Barten
P. van Boekel	Van Boekel Groep BV
T. van Bree	GPB Bouw BV
J. Dekker	ABB bouwgroep BV
W. Derks	Derks & Peters BV, Architectenburo
H. van Gessel	Maeselandt Projecten
J. de Graaf	Gemeente
J. Jillessen	GPB Bouw BV
P. Martens	Martens Bouw BV
L. Nieboer	Gemeente
J. Nijtmans	Gemeente
M. Peters	Marc Peters makelaars & taxateurs
E. van Rooij	Kokke & Van Rooij Architectuur en stedenbouw
J. van der Velden	Gemeente
G. Wijnen	Gemeente

De Stichting Dorpsraad Overloon zag af van een gesprek omdat het ieder contact met de gemeente mijdt zolang als de brief die zij d.d. 3 juli 2006 aan de gemeente heeft gestuurd niet beantwoord wordt. Het onderwerp van de brief betrof de samenwerking tussen gemeente Boxmeer en de Dorpsraad. Bij brief d.d. 25 juli 2006, ondertekend door wethouder Roemer, is van gemeentezijde gereageerd. Ongelukkigerwijs is deze brief eerst op 14 augustus 2006 aan Dorpsraad Overloon verzonden.

## Bijlage 2   Achterstand inhaalslag bestemmingsplannen

Onderstaand overzicht toont per bestemmingsplan (linkerkolom) in welk jaar de inspraak en vaststelling van bestemmingsplannen (middelste kolom) oorspronkelijk was gepland, en hoe de planning op dit moment luidt (rechterkolom). Het verschil tussen de tweede en de vierde kolom toont de reële achterstand in de geplande inhaalslag.

Naam Bestemmingsplan	Oorspronkelijke planning		Huidige planning	
	Inspraak	Vaststelling	Inspraak	Vaststelling
Boxmeer-Noord		2004	2006	2007
Boxmeer-Oost	-	2005	2006	2007
Boxmeer-Zuid	-	2005	Afgerond	2005
Kom Oeffelt	2003	2005	2007	2008
Kom Beugen	-	2003/2004	2006	2007
Kom Rijkevoort	-	2004	Afgerond	2004
Kom Vortum-Mullem	-	2004	2005	2006
Kom Overloon	2003	2005	2006	2007
Op den Bosch 3	-	-	2006	2006/2007
Kom Maashees	2004	2006	2006	2007
Kom Holthees	2004	2006	2006	2007
Buitengebied	-	2005	2006	2007
Kampeertreinen	2004	2006	2006	2007
Bedrijventerrein Provincialeweg Beugen	-	2004	2006	2007
Saxe Gotha	2003	2005	2006	2007