

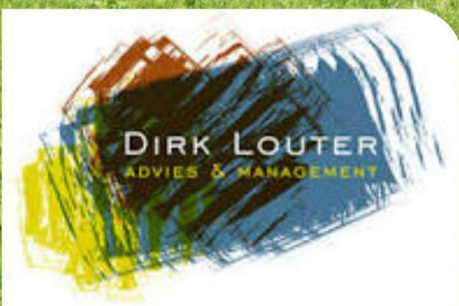
EINDRAPPORT



EEN NIEUW VERHAAL VOOR MAASDRIEL

*Bestuurskrachtonderzoek
Gemeente Maasdriel*

DATUM
6 september 2023



rjnconsult

INHOUDSOPGAVE

<i>SAMENVATTING RESULTATEN BESTUURSKRACHTONDERZOEK MAASDRIEL 2023</i>	3
1. <i>Inleiding</i>	5
Vraagstelling	6
Aanpak onderzoek	6
Het onderzoeksproces in stappen en de rapportage	8
2. <i>Beeldvorming bestuurskracht Maasdriel (zelfbeeld, omgevingsbeeld, professioneel beeld)</i>	9
2a. Zelfbeeld van organisatie, bestuur en politiek	9
2b. Omgevingsbeeld van maatschappelijke en bestuurlijke partners	11
2c. Beeld van de inwoners (resultaten onderzoek Kieskompas)	12
2d. Professioneel beeld over de elementen van bestuurskracht	13
Recapitulatie beeldvorming	17
3. <i>Oordeelsvorming bestuurskracht Maasdriel</i>	18
De opgaven voor de komende 10-12 jaar; meer, onvoorspelbaarder, complexer, afhankelijker.	18
Opgaven voor de toekomst niet gestructureerd in beeld	20
Ontwikkelingen bestuurskracht 2017 – heden	20
BVEB en bestuurskracht	21
Oordeelsvorming bestuurskracht Maasdriel op hoofdlijnen	21
4. <i>Mogelijkheden versterking bestuurskracht Maasdriel</i>	23
Knop A. Versterking bestuurskracht door te kiezen in ambities	23
Knop B. Versterking bestuurskracht door investering/aanpassing aan de organisatie	24
Knop C. Versterking bestuurskracht door investering/aanpassing bestuurlijk systeem	24
Knop D. Versterking bestuurskracht door keuzes in schaal/samenwerking bij uitvoering van taken	25
Scenario's voor bestuurskrachtversterking	26
5. <i>Een nieuw verhaal voor Maasdriel</i>	27
Maasdriel heeft te weinig bestuurskracht	27
Ambtelijke of bestuurlijke fusie voor komende jaren geen oplossing	28
Reset bestuurskracht nu (vooral) op eigen kracht	28
Randvoorwaarden voor succes	29
6. <i>Bijlagen</i>	31
Overzicht informanten en gesprekspartners onderzoek	31
Documentatieoverzicht bestuurskrachtonderzoek Maasdriel 2023	32
Korte beschrijving ontwikkelfases organisaties INK-kwaliteitsmodel	33

SAMENVATTING RESULTATEN BESTUURSKRACHTONDERZOEK MAASDRIEL 2023

In de periode maart – augustus 2023 is, in opdracht van de gemeenteraad van Maasdriel, een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurskracht. De bestuurskracht is het vermogen van de gemeente om de wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan. Het onderzoek is uitgevoerd door Dirk Louter Advies en Management BV in samenwerking met adviesbureau Rijnconsult.

In het onderzoek is gekeken naar de 4 hoofdelementen van bestuurskracht, te weten organisatiekracht, bestuurlijke kracht, samenwerkingskracht en financiële kracht. Deze elementen zijn onderzocht vanuit 3 perspectieven:

- Van uit de gemeente zelf (zelfbeeld),
- Van uit inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners (omgevingsbeeld)
- Van uit de onderzoekers (professioneel beeld)

Bij de vorming van het omgevingsbeeld is – naast interviews en gesprekken – gebruik gemaakt van de resultaten van een onderzoek (digitale enquête) van Kieskompas onder 849 inwoners van Maasdriel.

Uit het geheel van de informatie vanuit de 3 perspectieven komt op hoofdlijnen een redelijk op elkaar aansluitend beeld ten aanzien van de organisatiekracht, bestuurlijke kracht en de financiële kracht van Maasdriel. Over de samenwerkingskracht is het zelfbeeld positiever dan het omgevingsbeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat de bestuurskracht van Maasdriel onvoldoende is om de taken en opgaven voor de komende periode (10 – 12 jaar) op een adequate manier uit te kunnen voeren. De oorzaak hiervan is met name gelegen in gebrek aan organisatiekracht, bestuurlijke kracht en samenwerkingskracht in combinatie met een verzaaid en zwaarder wordend opgavenprofiel. De financiële kracht wordt wel als zorgelijk, maar vooralsnog als voldoende beschouwd.

De hoofdconclusie over tekortschietende bestuurskracht sluit aan bij de resultaten van een eerder onderzoek uit 2017 van bureau Berenschot. Anno 2023 heeft de gemeente veel gedaan om de bestuurskracht te versterken; het oude verhaal van 2010/2011 over vechtcultuur, cliëntelisme en integriteitsproblemen is grotendeels niet meer van toepassing, indien er voldoende oog blijft voor de kwetsbaarheden op deze punten. Tegelijk is sinds 2017 ook het opgavenprofiel verder verzaaid. Met name de complexiteit van opgaven is toegenomen, alsmede de afhankelijkheid van andere partijen bij het behalen van resultaten. Het is niet gelukt om de in 2017 geconstateerde noodzaak tot vergaande samenwerking c.q. opschaling in de Bommelerwaard te realiseren.

Anno 2023 is het “raderwerk” van de gemeente Maasdriel niet voldoende toegerust en ingericht om met name de lange termijn sturing op complexe opgaven goed aan te kunnen. En ook niet om daarbij op hedendaagse en integrale manier de verbinding met de inwoners, samenleving en omgeving goed in te richten (meervoudig organiseren). De verschillende onderdelen (organisatie, bestuur, politiek) functioneren daarvoor op bepaalde aspecten nog onvoldoende en het samenspel tussen bestuur, politieke en ambtelijke top (“het motorblok”) is van onvoldoende kwaliteit. Hierdoor zijn er binnen de gemeente veel haperingen, incidentgestuurde acties, mismatches etc. Deze werken door in de relatie met de samenleving, maatschappelijke organisaties en de bestuurlijke partners en in de beeldvorming over het functioneren. Voor de buitenwereld blijft daardoor het beeld van “black box”, ondoorzichtigheid en (veronderstelde) verminderde integriteit in stand. Hierdoor kan de gemeente het “oude verhaal” van 2011/2012 in de beeldvorming nog niet goed achter zich laten.

De onderzoekers zien op 4 terreinen (“knoppen”) mogelijkheden voor versterking van bestuurskracht van Maasdriel:

1. kiezen/ordenen van ambities en opgaven
2. investeren in de ambtelijke organisatie
3. Investeren in/versterken van het bestuurlijk functioneren
4. opschaling/samenwerking met andere gemeenten

De onderzoekers concluderen dat vergaande schaal- en samenwerkingsopties (bv. fusie met andere gemeenten) voor Maasdriel nuttig en belangrijk kunnen zijn om de noodzakelijke “reset” in het ambtelijk en bestuurlijk functioneren te stimuleren. Tegelijk concluderen zij, mede op basis van de gesprekken met bestuurlijk partners, dat vergaande schaal- of samenwerkingsopties in ieder geval voor de komende 5-6 jaar niet leiden tot versterking van de bestuurskracht. Die moeten dus beschouwd worden als opties voor de langere termijn.

Voor de komende jaren zal Maasdriel op eigen kracht moeten werken aan wat de onderzoekers noemen “een nieuw verhaal voor Maasdriel”. Dat nieuwe verhaal heeft als kernelementen:

- Het herdefiniëren van de verbinding van de lokale samenleving naar een nieuw verband. Dit sluit ook aan bij de relatie- en verbindingswens die vanuit inwoners in het Kieskompasonderzoek naar voren is gekomen.
- Het formuleren van een integrale visie op de toekomst, een Maasdrielse agenda voor de komende 5-10 jaar, met hoofdkeuzes en prioriteiten voor de ontwikkeling van de samenleving.
- Het ontwikkelen van een Maasdrielse Besturings- en Organiseringsfilosofie, waarin zowel de verbinding met de samenleving als het functioneren van het “raderwerk” en “motorblok” een nieuwe en robuuste plek krijgen.
- Het versterken van de kwaliteit en aansturing van de ambtelijke organisatie in de ontwikkeling van een “activiteitgestuurde” organisatie naar een “ketengestuurde” organisatie.
- Het raadsbreed werken aan versterking van de bestuurskracht en het samenstellen van het College op basis van competenties en samenwerkingsvaardigheden (en dus niet op basis van partijpolitieke verdeling).

In het onderzoek is specifieke aandacht gegeven aan rol en functioneren van de Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard (BVEB) in relatie tot de bestuurskracht voor Maasdriel. De BVEB is in eerste instantie gevormd vanuit het perspectief van verdergaande samenwerking/opschaling in de Bommelerwaard. Inmiddels moet de BVEB meer op zijn zelfstandige merites worden beoordeeld. Geconcludeerd wordt dat de taakuitvoering door de BVEB kan leiden tot efficiency en kwaliteitsverbetering en dus tot (enige) versterking van de bestuurskracht, maar dat dat op dit moment per saldo niet/onvoldoende gebeurt. Enerzijds door het ontwikkeltraject waarin de BVEB en de Maasdrielse organisatie zich op dit moment nog bevinden en anderzijds door de extra organisatie- en besturingscomplexiteit die dit construct in zich draagt. De onderzoekers adviseren om het afgesproken ontwikkeltraject van de BVEB in 2023 en 2024 verder doorgang te laten vinden en voor de langere termijn de toekomst van de BVEB af te laten hangen c.q. in te passen in de te kiezen optie voor verdere opschaling en samenwerking.

Voor de langere termijn zien de onderzoekers 3 scenario's voor opschaling/vergaande samenwerking met buurgemeenten. Hierin dient de komende jaren een keus gemaakt te worden, uiteraard in afstemming en dialoog met die buurgemeenten en alle betrokken partijen en de inwoners:

1. Vorming gemeente Bommelerwaard (fusie met Zaltbommel).
2. Verregaande samenwerking, zowel beleidsmatig als in uitvoering, in de Regio Rivierenland.
3. Bestuurlijke fusie met gemeente den Bosch.

Met de bestuurskrachtversterking op kortere termijn kan en moet een goede basis gelegd worden voor een succesvol verder opschalen en samenwerken volgens een van deze opties op de langere termijn.

Met de bovengeschetste aanpak kan Maasdriel een nieuwe weg inslaan voor versterking van de bestuurskracht. Dat zal in eerste instantie voor een groot deel op eigen kracht moeten gebeuren en dat is behoorlijk uitdagend. Dat zal veel vragen van het ambtelijk, bestuurlijk en politiek leiderschap, het zal ook investeringen vragen en tijd kosten. Maasdriel kan ondersteuning en partnership hierbij zoeken in de eigen samenleving en bij de samenwerkingspartners; die hebben zeker ook belang bij deze versterking. Kennis en ervaring van vergelijkbare ontwikkelingen bij andere gemeenten kan helpen. Ook wordt geadviseerd een beroep te doen op de provincie Gelderland voor ondersteuning in dit traject, zowel voor de korte als de langere termijn.

1. Inleiding

Bestuurskracht en Maasdriel

Vanaf de jaren zeventig in de vorige eeuw is bestuurskracht een belangrijk thema in de Bommelerwaard. In de jaren '70 en '80 werd het door de provincie Gelderland noodzakelijk gevonden dat er een herindeling zou plaatsvinden, doch een voorstel hiertoe werd in 1986 door de Eerste Kamer verworpen. Vervolgens leidde een voorstel van Gedeputeerde Staten van Gelderland om te komen tot twee gemeenten in de Bommelerwaard per 1-1-1999 tot de vorming van de nieuwe gemeenten Zaltbommel en Maasdriel. De "oude" gemeente Maasdriel (Kerkdriel, Velddriel, Hoenzadriel en Amel) werd toen samengevoegd met de gemeenten Ammerzoden, Hedel, Heerewaarden en Rossum. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de nieuwe gemeenten Zaltbommel en Maasdriel *"over een schaal en bestuurskracht beschikken, waarmee de in een langere periode te verwachten maatschappelijke problemen en uitdagingen heel wel kunnen worden beantwoord"*¹ Deze langere periode werd elders in de MvT benoemd als "in ieder geval" 25 jaar.

Per 1 januari 2024 bestaat de gemeente Maasdriel 25 jaar. Ruim 10 jaar na de start van de nieuwe gemeente bleek er ernstige twijfel over het bestuurlijk functioneren. In openbare rapporten van o.a. de toenmalige waarnemend burgemeester wordt gesproken van een *"bestuurlijke noodtoestand"* en werd zelfs opheffing van de gemeente als mogelijkheid genoemd voor het gevoel deze noodtoestand niet zou kunnen worden opgelost². Dit heeft een schokeffect veroorzaakt en een verbeterproces in gang gezet ten aanzien van de bestuurscultuur en het functioneren van de gemeente.

In september 2016 hebben de gemeenteraden van Zaltbommel en Maasdriel het bureau Berenschot opdracht gegeven om een verdiepend onderzoek uit te voeren naar verdergaande toekomstige samenwerking in de Bommelerwaard. In dit rapport wordt uitgebreid stilgestaan bij de bestuurskracht van beide gemeenten en op de mogelijkheden om hier via samenwerking versterking op aan te brengen. Het bureau constateert dat *"de bestuurskracht van de Bommelerwaardgemeenten, (...) zal afnemen"*, dat *"versterking van de bestuurskracht nodig is"* en *"dat vraagt een intensivering van de (onderlinge) samenwerking en/of ambtelijk of bestuurlijk fuseren"*³ In het rapport waren daarvoor drie mogelijke varianten benoemd.

Vanaf 2018 is geprobeerd om op basis van dit rapport als beide gemeenten gezamenlijk tot een programma van samenwerking te komen. Dat heeft niet geleid tot een keuze voor 1 van de in 2017 geformuleerde varianten. In 2020 is wel vastgesteld dat *"de colleges willen blijven samenwerken op inhoudelijke thema's maar zullen geen verdere stappen ondernemen om de samenwerking te formaliseren in een ambtelijke of bestuurlijke fusie"*⁴.

Maasdriel wil toekomstgericht onderzoek

Omdat in 2020 dus bleek dat Maasdriel en Zaltbommel geen gezamenlijk standpunt konden formuleren over de toekomst van de samenwerking in de Bommelerwaard, heeft de gemeenteraad van Maasdriel op 10 juni 2021 besloten om alternatieven te starten om de bestuurskracht van de gemeente Maasdriel voor de komende 12 jaar te bestendigen. De raad heeft daarbij het College van B&W opgedragen samen met de provincie Gelderland onderzoek te doen naar mogelijkheden om de bestuurskracht van de gemeente Maasdriel voor de komende 12 jaar op voldoende niveau te houden. Dit onderzoek zou in 2022 moeten worden uitgevoerd.

In het Bestuursakkoord "Samen Doen" 2022 - 2026 is onder het hoofdstuk "Toekomstbestendig Bestuur" over dit onderzoek opgenomen: *"We bezien vanuit onze ambities, onze opgaven en onze uitdagingen wat we onze inwoners aan meerwaarde kunnen bieden door goede samenwerking. Samenwerking met elkaar in de Bommelerwaard, met onze partners in Regio Rivierenland, in de regio Den Bosch, de provincies Gelderland en Noord-Brabant en al onze andere samenwerkingspartners"*.

¹ Kamerstuk 25 655 nr. 3 MvT bij wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard dd. 21-10-1997

² "Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid", rapport De Cloe/Korsten dd. 29 maart 2011

³ Bestuurlijke toekomst Bommelerwaard, Berenschot dd. 17 februari 2017

⁴ Raadsinformatiebrief Maasdriel-Zaltbommel 17 november 2020.

Vraagstelling

Op 9 februari 2023 ontving ons bureau een offerteaanvraag van de gemeente Maasdriel voor het "uitvoeren van een onderzoek naar de sociale en bestuurlijke toekomst binnen onze gemeente" met als meer specifieke opdrachtomschrijving om:

- *Op basis van onderzoek scenario's te beschrijven hoe de bestuurskracht van de gemeente Maasdriel voor de komende 12 jaar op voldoende niveau te houden.*
- *Daarbij verbinding te leggen met de samenwerking met de gemeente Zaltbommel in het kader van de bedrijfsvoeringstaken en deze taken zodanig te organiseren dat de bedrijfsvoering in wezenlijke mate bijdraagt aan de 4 K's (Kwaliteit, minder Kwetsbaarheid, Kosten efficiënt en Klantgericht).*

Begin maart 2023 werd de opdracht aan ons verleend en vanaf dat moment tot eind augustus 2023 hebben wij het onderzoek uitgevoerd en op basis daarvan deze rapportage opgesteld. We hebben hiervoor de visie en aanpak gevolgd zoals beschreven.

Medio juli is ons verzocht om in het onderzoek nog een verdieping aan te brengen door een (nadere) analyse te doen naar de Maasdrielse ervaringen met het functioneren van de Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard (BVEB). Dit naar aanleiding van een door de gemeenteraad aangenomen motie hierover in juli 2023.

Aanpak onderzoek

Bestuurskracht omschrijven wij als *het vermogen van gemeenten om de wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan*⁵. Bestuurskrachtonderzoek richt zich op het bepalen en beoordelen van dat vermogen.

Een exacte, kwantitatieve, manier om bestuurskracht te meten en te beoordelen zou zijn om per gemeentelijke opgave de geleverde prestaties zo precies mogelijk te bepalen en deze dan te vergelijken met een vastgestelde norm en met de inspanningen en middelen die nodig zijn om die prestaties te leveren. Zo'n meting van effectiviteit of outputmeting (evt. outcomemeting) is echter niet mogelijk. Er is geen gemeente in Nederland die het geheel van opgaven in kaart heeft en voorzien heeft van meetbare prestaties en resultaten. Er is ook geen algemeen aanvaarde norm voor het beoordelen van dergelijke prestaties en resultaten. In gemeenten wordt op onderdelen van beleid en uitvoering wel steeds vaker geprobeerd om op maatschappelijke effecten en resultaten te sturen en er zijn ook interessante voorbeelden en ervaringen daarmee. Doch deze praktijk is – mede door methodologische bezwaren - te weinig ingevoerd om als basis te kunnen dienen voor een overall bestuurskrachtoordeel van gemeenten. We zullen in dit onderzoek wel ingaan op de manier waarop Maasdriel met effect- en prestatiemetingen omgaat.

Bij onderzoek van bestuurskracht gaat het om randvoorwaarden en relaties.

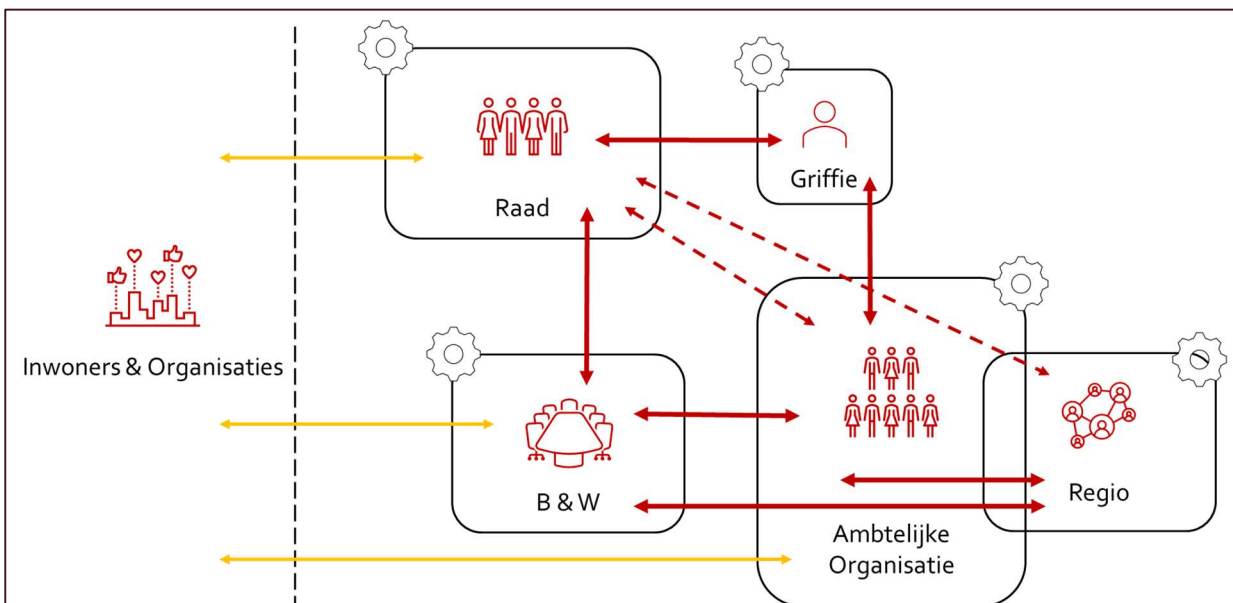
Een alternatieve manier om bestuurskracht te meten is het onderzoeken en beoordelen van de randvoorwaarden die nodig zijn om tot de gewenste en noodzakelijke prestaties te komen. Als de randvoorwaarden goed zijn, is de kans ook het grootst dat goede prestaties worden gehaald. En als de randvoorwaarden niet goed zijn, zullen de prestaties waarschijnlijk ook minder zijn. Deze aanpak wordt in het bestuurskrachtonderzoek in Nederland in de regel gevolgd (dus) ook in dit onderzoek. Er is onder onderzoekers ook wel redelijke consensus over wat de belangrijkste randvoorwaarden zijn voor een gemeente om tot goede en adequate prestaties te komen op de gestelde opgaven.

Voor het onderzoek in Maasdriel zijn de randvoorwaarden voor het uitvoeren van gemeentelijke prestaties onder 4 hoofdelementen gerangschikt (in willekeurige volgorde):

- Organisatiekracht
- Bestuurlijke kracht en kwaliteit
- Samenwerkingskracht
- Financiële kracht/weerbaarheid

⁵ *Beleidskader gemeentelijke herindeling Minister BZK 2018*

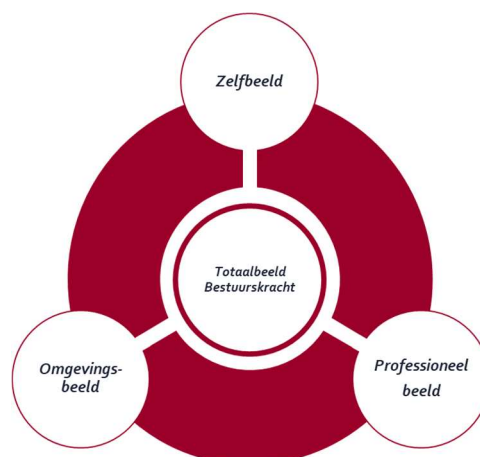
Met elkaar bepalen deze elementen het functioneren van het "raderwerk" van de gemeente, waarin de radertjes gemeenteraad, College van B&W, ambtelijke organisatie en griffie in een effectieve samenwerkingsrelatie met elkaar en met de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving de doelen en opgaven voor de inwoners zo goed mogelijk dienen te realiseren. Dit raderwerk is hieronder schematisch weergegeven. De ononderbroken rode lijnen geven een directie relatie weer (gezagsverhouding, opdrachtgever-opdrachtnemer, aansturing, formele samenwerking e.d.). De onderbroken rode lijnen geven een indirecte verhouding weer (getrapt, informatief e.d.).



Om tot een oordeel over de bestuurskracht te komen in deze aanpak kan voor een klein deel beschikt worden over min of meer objectieve data en benchmark/ervaringsgegevens van andere gemeenten op de 4 hoofdelementen. Tegelijk zitten in de beoordeling altijd subjectieve en situationele elementen. Er is uiteindelijk ook geen enkele gemeente hetzelfde; lokale omstandigheden, verhoudingen, geschiedenissen en de menselijke factor bepalen mede de wijze waarop de 4 randvoorwaarden voor bestuurskracht zoals boven genoemd worden ingevuld en in de praktijk uitwerken. Bestuurskrachtonderzoek is dus in sterke mate een kwalitatief gericht onderzoek.

Om tot een onderbouwing van de beoordeling op de vier elementen te kunnen komen worden deze vanuit 3 verschillende perspectieven benaderd:

- Het eigen perspectief van de verschillende spelers in de gemeente Maasdriel (zelfbeeld).
- Het perspectief van inwoners, samenwerkingspartners en betrokkenen bij de gemeente (omgevingsbeeld).
- Het perspectief van de onafhankelijke en ervaren onderzoekers/deskundigen (professioneel beeld)



Door deze perspectieven te combineren wordt een intersubjectief en kwalitatief oordeel over de bestuurskracht onderbouwd. Dit oordeel is deels relationeel in de zin dat het ook gaat over hoe de gemeente het doet in de ogen van de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Dit hoeft weliswaar niet altijd objectief "waar" te zijn, maar het is wel erg relevant omdat de meeste prestaties en resultaten van gemeenten alleen kunnen worden geleverd in verbinding en samenwerking met andere partijen, organisaties en inwoners. De opvattingen, percepties en aannames vanuit de gemeente zelf en vanuit andere partijen over de gemeente bepalen in belangrijke mate het onderling gedrag en houding en daarmee de kwaliteit van de samenwerking bij het realiseren van de prestaties.

Bestuurskrachtonderzoek als instrument voor leren en ontwikkelen

Het begrip bestuurskracht wordt in de lokale praktijk vaak in verband gebracht met herindeling van gemeenten. In het Beleidskader Herindeling van de minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties (BZK) wordt een gebrek aan bestuurskracht als een van de (noodzakelijke) argumenten voor een herindeling aangegeven. Als gevolg hiervan wordt bestuurskrachtonderzoek (te) vaak gezien als een soort "examen voor zelfstandigheid". Die benadering wordt in dit onderzoek niet gevolgd. Dit onderzoek zal een beeld geven van omvang en karakter van mogelijke bestuurskrachtvraagstukken in Maasdriel en zal strategieën/scenario's aanreiken om daarmee om te gaan, waar de gemeenteraad keuzes in kan maken. Schaal- en structuuroplossingen (zoals eventuele herindeling) zijn onderdeel van een palet van mogelijkheden die de gemeente kan benutten om tot verbetering van bestuurskracht te komen. Met deze aanpak kan de gemeente ook invulling geven aan de tekst uit het Bestuursakkoord 2022-2026 van Maasdriel waar, in het verband van het uit te voeren onderzoek, wordt aangegeven dat de gemeente Maasdriel "een gemeente wil zijn die zijn kwetsbaarheden onderkent en aanpakt. Dit vraagt om een lerende gemeente die uit zichzelf open en eerlijk is, ook als het misgaat".

Het onderzoeksproces in stappen en de rapportage

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben we de volgende stappen uitgevoerd:

- *Informatieverzameling en verkenning context (maart/april)*. Dit hebben we uitgevoerd via enkele informatieve gesprekken met sleutelfiguren en data-analyse/deskresearch. Een overzicht van gebruikte documentatie is opgenomen in Bijlage 1.
- *Beeldvorming (april – juni)*. We hebben in deze fase vooral het zelfbeeld en omgevingsbeeld via een groot aantal (dialoog)gesprekken en onderliggende documenten in beeld gebracht. Een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in Bijlage 2.
- *Analysefase (juni/juli/augustus)*. In deze fase hebben we aan de hand van de beschikbare gegevens ons professioneel beeld opgesteld (o.a. SWOT bestuurskracht Maasdriel), het totaaloordeel over de bestuurskracht van Maasdriel geformuleerd en de mogelijkheden voor versterking daarvan op een rij gezet.
- *Rapportagefase (juli/augustus)*. In deze fase hebben we nog enkele verdiepende analyses uitgevoerd, onze slotconclusies getrokken, de hoofdkeuzes voor de gemeenteraad geformuleerd en ons rapport opgesteld.

Deze rapportage bevat globaal per stap in het proces de beeldvorming over bestuurskracht (hoofdstuk 2), de oordeelsvorming over bestuurskracht (hoofdstuk 3), de beschrijving van mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 komen we tot toekomstscenario's en een pakket maatregelen dat de gemeenteraad kan kiezen om te komen tot versterking van de bestuurskracht (hoofdstuk 5).

2. Beeldvorming bestuurskracht Maasdriel (zelfbeeld, omgevingsbeeld, professioneel beeld)

2a. Zelfbeeld van organisatie, bestuur en politiek

Om tot een inzicht in het zelfbeeld over de verschillende elementen van bestuurskracht te komen hebben we groepsgesprekken gevoerd met de fractievoorzitters, het College van B&W, het MT, de OR en een dwarsvoersnede uit de organisatie. Daarnaast hebben we informatie gebruikt uit interviews met sleutelfiguren uit organisatie en bestuur. De complete lijst met gesprekken en interviews is opgenomen als Bijlage 2 bij dit rapport). Onderstaand een samenvattende weergave van de informatie uit deze gesprekken. We hebben geprobeerd om zowel de gemeenschappelijke richting uit de gesprekken te halen als de relevante verschillen in perspectief waar aanwezig weer te geven. Overigens zijn die verschillen in het zelfbeeld relatief beperkt.

Zelfbeeld organisatiekracht

De organisatie van Maasdriel wordt breed gezien als doe-gericht. Dit komt onder meer tot uiting in directe publieke dienstverlening die in de regel als toegankelijk en behulpzaam wordt omschreven. Het zelfbeeld is daarnaast dat dienstverlening en taakuitvoering op andere terreinen, zeker als het gaat om meer complexe en meervoudige opgaven (een stuk) beter kan.

Bij de manier van werken binnen de Maasdrielse organisatie ervaren medewerkers een grote loyaliteit aan de organisatie en dat er hard wordt gewerkt, met een flexibele "hands-on" mentaliteit. Kortcyclische processen (dus ook crisisachtige situaties) kunnen hiermee vaak goed worden opgepakt. Als voorbeelden worden genoemd de opvang van Oekraïners en ondersteuning van de lage inkomens in de huidige energie- en inflatiecrisis. Meer langcyclische opgaven en processen worden minder goed opgepakt is het eigen beeld. Er wordt weinig visie en strategie ervaren. Het functioneren van de organisatie wel in verschillende gesprekken beschreven als een 'ad hoc-cratie'. Er wordt weinig strategisch vermogen ervaren bij nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, waardoor er vooral pragmatisch en incrementeel wordt gehandeld; "veel roeien, weinig sturen".

Bij het samenwerken en de aansturing in de organisatie worden allereerst de korte lijnen en lage mandatering als positieve punten genoemd. Als verbeterpunten worden verschillende elementen genoemd. Allereerst wordt weinig verbinding, integraliteit en helder perspectief ervaren in het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden. Er is bij medewerkers onvoldoende beeld of men wel met het goede bezig is en het is in projecten vaak onduidelijk wie welke rol heeft. Daarnaast wordt de organisatie door velen ervaren als bestaande uit aparte en eigen eilandjes. Er wordt op gemeenschappelijke en eilandoverstijgende dossiers weinig eigenaarschap getoond en medewerkers worden daarin vaak niet gestimuleerd.

Wat betreft personeel en capaciteit wordt er weinig continuïteit ervaren; veel wisselingen, veel interim, ook op sleutelfuncties in teams en management. Wisselingen worden deels verklaard door de medewerkers die uitstromen naar een andere gemeente van een grotere schaal. Er is een verschil tussen het sociaal domein en het fysieke domein wat betreft het zelfbeeld in functioneren. Bij het sociaal domein wordt meer samenhang, teamvorming en helderder lijnen ervaren.

Ervaringen met en beeld functioneren van BVEB

In de gesprekken is – mede op verzoek van de opdrachtgever – specifiek gevraagd naar de beeldvorming over het functioneren van en het samenspel met de Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard (BVEB). Er is een breed ervaren beeld dat in en vanuit de BVEB met veel inzet en energie wordt gewerkt. Er is ook het algemene beeld vanuit de organisatie van Maasdriel dat de BVEB nog (sterk) in ontwikkeling is, wat onder meer betekent dat (nog) niet alle werkzaamheden en processen adequaat verlopen. Daarbij wordt ook gezien en benoemd dat het door de BVEB ingezette ontwikkeltraject (nog) niet goed aangesloten is c.q. nog niet een goede pendant heeft aan de zijde van de Maasdrielse organisatie. Vanuit Maasdriel wordt ook gezocht wat precies de aard is van de relatie tussen BVEB en de Maasdrielse organisatie. Gaat het om een zakelijke opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie of meer een "eigenaar-dochter" relatie of een samenwerkingsrelatie tussen 2 (of eventueel 3) gelijkwaardige partners? En welk soort gedrag/afstemming/instrumenten horen er dan bij die relatie? Dit is nog niet expliciet benoemd.

Over de kwaliteit en het functioneren van de BVEB bestaat – binnen deze algemene beelden – een nogal sterk wisselend beeld en appreciatie. Het beeld is in de eerste plaats wisselend naar de verschillende werksoorten/teams binnen de BVEB. Functioneren van en samenspel van en met het team Juridische Zaken wordt algemeen als positief

geschetst. Dit geldt minder/ verdeelder voor de afdeling/team I&A/ICT en in sterkere mate als matig tot negatief voor de teams HRM en Financiën. Maar dat beeld is op zichzelf ook weer wisselend tussen de teams/werksoorten binnen de gemeente Maasdriel. Vanuit sommige managers/teams is er een negatief beeld over kwaliteit van en samenwerking met de BVEB. Vanuit andere managers/teams is er een positiever dan wel genuanceerder beeld. Daarin worden wel kwaliteits- en samenwerkingsuitdagingen benoemd, maar wordt er – mede tegen de achtergrond van het lopende ontwikkelproces van de BVEDB - minder negatief over geoordeeld en wordt een constructieve samenwerkingsrelatie ervaren met de BVEB in het versterken van de taakuitvoering en in het onderlinge samenspel.

Zelfbeeld bestuurlijke kracht

Er is afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking tussen Raad en College. Hier is dan ook een goede ontwikkeling in doorgemaakt in de ogen van velen. Dit wordt door fractievoorzitters, raadsleden en collegeleden breed gedeeld. Zo wordt er een traject opgezet met de griffie om de functies en samenwerking in de gemeenteraad verder te verbeteren. De positieve weg is ingeslagen, maar er worden ook nog een aantal verbeterpunten signaleerd.

Gezien wordt dat er nog stappen zijn te zetten in het pakken van de kaderstellende rol door de gemeenteraad en het kijken naar de langere termijn. In de gesprekken en de dialoogsessies komt ook het beeld naar boven dat de raad op dit moment vaak nog weinig rolvast en sterk casuïstisch werkt. Er is daardoor met name (te veel?) politieke sturing op operationeel- en detailniveau, en minder op de lange termijn. Er wordt wederzijds afstand ervaren tussen de raad en ambtelijke organisatie, met een soms negatieve en wantrouwende onderstroom in de beeldvorming over en weer.

De samenhang en de integraliteit binnen het College van B&W wordt als beperkt ervaren, beïnvloed door de vele recente wisselingen en door de onderlinge verschillen in stijl en aanpak van de verschillende wethouders/bestuurders. Bij de organisatie is het beeld dat het College vaak handelt vanuit het idee beter op de hoogte te zijn dan ambtenaren of een beter totaalbeeld of beeld van de onderlinge samenhang te hebben. Hierdoor wordt ervaren dat zij soms op de stoel van ambtenaren (moeten?) gaan zitten en een deel van de sturing op operationeel en managementniveau overnemen. Ambtenaren voelen zich hier niet altijd voldoende weerbaar tegen of gelegitimeerd om tegengas te bieden. De managementlaag wordt niet altijd als een voldoende buffer ervaren hierbij. Een belangrijke nuance hierbij is dat bovenstaande verschilt per manager en wethouder binnen dat geschetste bredere beeld.

Zelfbeeld samenwerkingskracht

Het zelfbeeld is dat Maasdriel een kritisch-constructieve gemeente is in de samenwerking met bestuurlijke en maatschappelijke partners. Het bestuurlijke beeld is dat Maasdriel een betrouwbare partner is in de regio, die actief is, redelijk invloedrijk is en verantwoordelijkheid neemt waar dat nodig is. In de uitvoering vindt de organisatie dat men een goede behulpzame samenwerkingspartner is, op het sociaal domein uit zich dit meer dan op fysiek domein. Het beeld is wel dat er veel culturele verschillen zijn met de omliggende gemeenten, met name binnen de provincie Gelderland. Maasdriel is wel "anders" met een eigen identiteit, geschiedenis en belangen.

Het beeld is overigens wel dat er nog veel beter kan en in het verder verstevigen van de samenwerking en verbanden; met name in en met de lokale samenleving. Hiertoe zijn of worden ook initiatieven genomen (o.a. adviespleinen, diverse participatietrajecten). Die ontwikkeling is ook in gang gezet binnen de organisatie, maar nog niet voltooid. Het zelfbeeld op samenwerkingskracht is daarbij nog is erg afhankelijk van verschillend voor rol, onderwerp en partner waar mee samengewerkt wordt.

Zelfbeeld financiële kracht

Het zelfbeeld over de financiële kracht is zorgelijker geworden in het afgelopen halfjaar. Het eerdere beeld van een solide en in zeker zin zelfs wel riant financiële positie is gaan verschuiven naar het beeld van met name op langere termijn meer kwetsbare en onzekere gemeentelijke financiën. Dit komt enerzijds door een recente forse financiële tegenvaller als gevolg van een bepaalde omgang met de leningenportefeuille die op lange termijn doorwerkt in de exploitatie en de investeringsmogelijkheden van de gemeente. Anderzijds door de meer algemene financiële uitdagingen waar in principe alle gemeenten voor staan: onzekerheden over/aanpassingen in lange termijn rijksbijdragen, rente/inflatie etc.

2b. Omgevingsbeeld van maatschappelijke en bestuurlijke partners

Dit omgevingsbeeld over de verschillende elementen van bestuurskracht van Maasdriel is tot stand gekomen door gesprekken met buurgemeenten, samenwerkingspartners en maatschappelijke organisaties in de gemeente Maasdriel (bijlage 2 voor overzicht van gesprekspartners). Daarnaast is door het bureau Kieskompas een onderzoek uitgevoerd onder inwoners van de gemeente. De hoofdlijnen van de resultaten daarvan zijn in een aparte paragraaf in dit hoofdstuk rapportage opgenomen. Het complete rapport van Kieskompas wordt separaat aan de opdrachtgever beschikbaar gesteld als bijlage bij dit rapport.

Omgevingsbeeld organisatiekracht

Het dagelijks en praktisch functioneren van de organisatie van Maasdriel is voor maatschappelijke en vooral bestuurlijke partners niet goed te beoordelen, daarvoor is de afstand vaak te groot. Ze staan daar dan qua beeldvorming neutraal in. Met name lokale maatschappelijke organisaties en partijen ervaren vaak wel de effecten daarvan en in samenwerkingsprojecten doen ze uiteraard ervaringen op die bijdragen aan hun beeld van het functioneren van de organisatie. In die externe beeldvorming springen twee hoofdthema's in het oog. Dit gaat om de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en het bestuurlijk-ambtelijk samenspel.

Het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken door de organisatie wordt veelal als een verbeterpunt gezien. Het beeld is dat vaak een duidelijke visie met vertaalslag naar de taakuitvoering gebrekkig aanwezig is. Men signaleert daaropvolgend ook een uitdaging in de (strategische) capaciteit om deze grotere taken aan te kunnen en om op basis hiervan ook productieve samenwerkingsrelaties met partijen aan te gaan. Het is een bredere uitdaging voor kleine tot middelgrote gemeenten om voldoende gekwalificeerd (strategisch) personeel te vinden en te behouden, toch is dit een beeld wat ook bij Maasdriel opvalt. De dagelijkse dienstverlening (frontoffice, burgerzaken) worden als positief ervaren in bereikbaarheid en kwaliteit van dienstverlening.

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel in de gemeente Maasdriel ervaren diverse partners niet als vloeiend en optimaal werkend. De communicatie in eigen huis stukt soms, waardoor dan verschillende beelden van afspraken op bestuurlijk en ambtelijk niveau ontstaan. Voor buitenstaander en partners is in veel gevallen niet duidelijk hoe de lijntjes intern lopen en is een beeld van veel "estafettestokjes" (die dan ook nog wel eens vallen of zoek raken). De omgeving signaleert dat als er problemen of "gedoe" ontstaat op dossiers er weinig lef en zelf oplossend vermogen vanuit de organisatie wordt getoond. Er wordt dan veel naar boven gekeken (management, bestuur) en niet direct verantwoordelijkheid genomen. In zulke situaties worden organisatie en bestuur als een 'black box' ervaren. Als je de weg niet weet en niet weet bij je wie moet zijn, kom je lastig verder in de samenwerking. De vele ambtelijke en bestuurlijke wisselingen en daar op volgende discontinuïteit werken in de beeldvorming niet mee.

Omgevingsbeeld bestuurlijke kracht

Bij de bestuurlijke kracht wordt de doorontwikkeling opgemerkt die Maasdriel doormaakt van sterk persoonsgericht besturen (tot cliëntelisme toe) tot meer volwassen en hedendaags besturen. Toch is dat oude beeld nog niet helemaal weg bij met name maatschappelijke partners ("je moet wel zorgen op de goede stapel te komen"). Vanuit veel partners komt het beeld naar voren dat vanuit de gemeente meer aandacht is voor vragen op het gebied van economie en ruimte en dat het voor sociale opgaven hard werken is om die onder de aandacht te krijgen. Maatschappelijke zelfredzaamheid en eigen initiatief past bij de identiteit van de inwoners en weerspiegelt zich in de gemeentelijke prioriteitstelling en in het soms soepel omgaan met en handhaven van regels. Sommigen geven daarbij zelfs het beeld dat 'je overal mee wegkomt' in Maasdriel en dat de rol van een rechtmatige overheid onder druk staat.

De partners zien een positieve ontwikkeling in bestuurscultuur en omgang in de Raad, het zelfbeeld en omgevingsbeeld komt in dit onderdeel redelijk overeen. Maar het bestuurlijk functioneren wordt nog steeds als fragiel ervaren. Er wordt nog steeds veel ruimte ervaren voor incidentalisme en particularisme in de bestuurlijke sturing (en de politiek). Ook de omgeving constateert dat bestuur, Raad en MT niet altijd werken vanuit rolvastheid en de neiging hebben om op elkaars stoel te gaan zitten'. Dat geeft (nog) niet het beeld van bestuurlijke stabiliteit, rust en voorspelbaarheid. De recente (voor de buitenwacht soms onvoorziene) personele wisselingen op bestuurlijke en ambtelijke sleutelfuncties bevestigen eerder het oude beeld van onrust, incidenten en (dus) onvoorspelbaarheid.

Omgevingsbeeld samenwerkingskracht

Vanuit bestuurlijke partners wordt Maasdriel in de regel als collegiaal gezien, wel met verschillen per bestuurder of dossier. In de verschillende samenwerkingsrelaties ziet men dat Maasdriel geen remmende factor of lastige partner is en komt ook naar voren dat Maasdriel in sommige gevallen ook verantwoordelijkheid neemt in bestuurlijke thema's (niet altijd). Het wordt gewaardeerd dat Maasdriel zich over het algemeen houdt aan de gemaakte afspraken aan regionale overlegtafels. Maasdriel doet dus wel mee, maar wordt niet als voortrekker gezien in de samenwerking.

Als het gaat om de samenwerking op grote bestuurlijke thema's merken partners op dat op bestuurlijke tafels weinig tot beperkte visie wordt ervaren op relevante maatschappelijke thema's zoals wonen, economie, natuur, landschap en ondermijning. Er wordt ervaren dat Maasdriel de focus sterk op de belangen van de eigen gemeente heeft, de neiging heeft tot "pick and choose" in het maken van bestuurlijke afspraken en sterk gericht is op lokaal belang en wat minder prioriteit en intrinsieke motivatie legt in het behalen van maatschappelijke doelen in de regio.

Voor partners is soms wel het beeld dat het samenspel binnen Maasdriel beter kan. Dan komt naar voren dat Maasdriel is niet altijd op de hoogte wat er in eigen organisatie gebeurt. Of gemaakte afspraken kunnen niet worden nagekomen omdat afstemming en follow-up binnen Maasdriel niet optimaal werkt. Dit werkt belemmerend in het maken van afspraken en constructief samenwerken aan regionale overlegtafels. Ook wordt een open samenwerkingscultuur wordt gemist. Op de vraag aan buurgemeenten of zij de samenwerking met Maasdriel in de toekomst wil intensiveren, komt er op dit moment niet een gemeente naar voren die zichzelf als logische partner ziet. Hier zullen in hoofdstuk 4 over de toekomst en verbetering van de bestuurskracht dieper op ingaan.

Omgevingsbeeld financiële kracht

Het totaalbeeld van de financiële kracht van Maasdriel wordt door de omgeving als redelijk gunstig gezien. Er bestaat geen beeld dat Maasdriel de financiën niet op orde heeft, al zien partners in algemene zin de financiële uitdagingen in de toekomst voor gemeenten als Maasdriel en zichzelf.

2c. Beeld van de inwoners (resultaten onderzoek Kieskompas)

Als onderdeel van het opstellen van het omgevingsbeeld heeft bureau Kieskompas opdracht gekregen een onderzoek te doen onder inwoners van Maasdriel. Dit heeft plaatsgevonden in mei/juni 2023. Het verslag van het onderzoek door Kieskompas is te beschouwen als onderdeel van deze rapportage. Hieronder zal een samenvatting van de belangrijkste bevindingen worden gegeven. Dit sluit aan bij de samenvatting die in het rapport van Kieskompas zelf is opgenomen. In het rapport van Kieskompas zelf wordt ingegaan op de onderbouwing van de belangrijkste conclusies, op de meer gedetailleerde uitkomsten en op methodologische aspecten van het onderzoek.

Uiteindelijk hebben 849 Maasdrielenaren deelgenomen aan het onderzoek. Dat wordt door Kieskompas als een goede deelname voor een dergelijk onderzoek beschouwd. In de deelname aan het onderzoek hebben mensen uit de verschillende kernen, met verschillende opleidingsniveaus en vanuit verschillende leeftijdsgroepen redelijke evenwichtig deelgenomen. Hierdoor kan worden geconstateerd dat de kenmerken van de deelnemers in grote mate representatief zijn voor de volledige bevolking van Maasdriel. Hiermee kunnen dus ook de resultaten als redelijke representatief worden beschouwd, uiteraard wel naar het moment van de onderzoek en de type vragen die aan de orde is geweest.

Uit het onderzoek blijkt dat de inwoners van Maasdriel het over het algemeen prettig vinden om in de gemeente te wonen, zij geven wonen in hun buurt gemiddeld een 7,4. Wel liggen de verschillende rapportcijfers (prettig wonen, dienstverlening en digitale dienstverlening) iets lager dan het Nederlands gemiddelde. Veel inwoners van Maasdriel vinden het dus fijn om in de gemeente te wonen. Daarnaast is het merendeel van de inwoners positief over de bijdrage die de gemeente levert op een aantal terreinen. Zo geeft drie op de vijf inwoners de bijdrage van de gemeente minimaal een voldoende op de terreinen veiligheid, gezondheid, sociale zekerheid, economische ontwikkeling en klimaatneutraliteit. Inwoners van Maasdriel vinden de bijdrage van de gemeente met betrekking op goed en betaalbaar wonen vaker onvoldoende (drie op de vijf).

De inwoners geven de bestuurskracht van de gemeente een 5,1. De belangrijkste thema's bij het verklaren van de beoordeling van inwoners op bestuurskracht zijn 'het vertrouwen dat inwoners in de gemeente hebben' en 'het gevoel van inspraak dat inwoners hebben'. Met name het gevoel van inspraak blijkt belangrijk te zijn. Inwoners die een minder sterk gevoel van inspraak ervaren, neigen ertoe de bestuurskracht van de gemeente negatiever in te

schatten. Ongeveer de helft van de inwoners geeft aan dat ze weinig invloed hebben op wat de gemeente beslist en een groot gedeelte heeft weinig vertrouwen in de gemeente. Daar komt bij dat de gemeente ook een onvoldoende (4,9) krijgt op de vraag of inwoners het idee hebben dat de gemeente om hen of hun buurt geeft. Dit alles maakt dus dat inwoners de bestuurskracht van Maasdriel beoordelen met een onvoldoende: 5,1. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat het ook uitmaakt in hoeverre inwoners zich een goed beeld kunnen vormen van hoe het bestuur in Maasdriel functioneert. Hoe minder beeld men daarbij heeft, hoe negatiever ze de bestuurskracht beoordelen. In het geval van Maasdriel geeft ongeveer twee op de vijf van de inwoners van Maasdriel aan geen duidelijk beeld te hebben van hoe het bestuur van de gemeente functioneert.

De belangrijkste thema's die inwoners aangeven voor versterking van het functioneren van de gemeente en van de bestuurskracht zijn: inspraak van inwoners, communicatie en transparantie. Kijkend naar de toekomst zien we dat de helft van de inwoners een verregaande samenwerking met/in de Bommelerwaard wel ziet zitten. Echter is er wel een kleinere, uitgesproken groep die tegen samenwerking/samengaan met andere gemeenten is.

2d. Professioneel beeld over de elementen van bestuurskracht

Prestaties en resultaten Maasdriel zeer beperkt meetbaar

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat het bij bestuurskrachtonderzoek niet mogelijk is om te werken met output- of prestatie metingen van gemeenten. Inmiddels wordt in veel gemeenten waar mogelijk en steeds meer gewerkt vanuit maatschappelijke opgaven en op basis daarvan te formuleren prestaties en resultaten. Dit leidt er ook toe dat in veel gemeenten op verschillende aspecten van het gemeentelijk functioneren vormen van prestatie meting worden uitgevoerd. Soms in de vorm van concrete output meting, soms in de vorm van belevingsonderzoek (bv. ervaringen van inwoners). Dergelijke gegevens over prestaties en over beleving van inwoners daarvan zijn in de gemeente Maasdriel beperkt beschikbaar. De gemeente draagt ook niet bij aan de website "waar staat je gemeente.nl" waar dit soort onderzoeken gestructureerd openbaar en vergelijkbaar worden gemaakt.

In het algemeen staat het datagestuurd werken in Maasdriel nog aan het begin van de ontwikkeling, waarbij op enkele terreinen wel initiatieven worden ondernomen (o.a. Sociaal Domein, publieke dienstverlening). Ook zijn er vanuit de Rekenkamer impulsen om meer output- en prestatiegericht te sturen. Dit mede tegen de achtergrond van landelijke ontwikkelingen en voorschriften. Dus in de meetbaarheid van prestaties en resultaten is de gemeente Maasdriel niet fundamenteel anders dan andere gemeenten, maar loopt wel achter in de ontwikkelingen die er op dat punt in gemeenteland, ook in qua omvang vergelijkbare gemeenten, zijn.

Voor de goede orde: we hebben overigens (dus) ook niet het beeld gekregen dat de prestaties van Maasdriel slecht zijn of in het algemeen ver onder de maat. De indruk uit alle gegevens is dat de prestaties op het gebied van de transactionele dienstverlening in ieder geval redelijk tot goed zijn te noemen en op waardering vanuit klanten en inwoners kan rekenen.

Professioneel beeld organisatiekracht gemeente Maasdriel

Wij hebben op basis van feitelijke gegevens van de gemeenten Maasdriel een redelijke indruk kunnen krijgen van formatie- en functieopbouw in de organisatie. Bijzonder element daarin is dat een deel van de functies/formatie zijn opgenomen in de BVEB-organisatie. Ons overallbeeld is dat formatie- en functieopbouw in de organisatie van Maasdriel globaal aansluiten bij die in vergelijkbare gemeenten qua omvang en takenpakket, waarbij de gemeente Maasdriel dan op een aantal punten gekozen heeft voor uitbesteding (o.a. openbare ruimte). De formatie is de afgelopen jaren behoorlijk gegroeid is en de uitstroom en het ziekteverzuim zijn redelijk gebruikelijk te noemen. Het was lastig om verdere gedetailleerde gegevens over bv. inhuur in Maasdriel boven tafel te krijgen. Het was sowieso soms lastig/tijdrovend om HRM-gegevens tijdig en gestructureerd voor dit onderzoek op tafel te krijgen, wat op zich ook wel iets zegt over de werking van processen en systemen op dit terrein waarschijnlijk. Om hierover dus onderbouwde uitspraken te doen is verdiepend onderzoek nodig.

De opbouw en de structuur van de organisatie (eenhoofdige leiding, 2 lagen management, teamindeling) is ook als redelijk gebruikelijk te beschouwen. Ook hier is uiteraard de BVEB als aparte organisatie een bijzonderheid ten opzichte van sommige andere gemeenten. Dit geeft in ieder geval extra besturings- en organisatiecomplexiteit. Hierop gaan we in hoofdstuk 3 verder in.

Over de werking van de organisatie hebben we beperkt eigen onderzoek kunnen doen. We herkennen uit eigen waarneming en op basis van de documentatie het zelfbeeld en het omgevingsbeeld het beeld van "eilandjes" in de organisatie gekregen, waarin de teams (incl. BVEB) als min of meer op zichzelf staande eenheden de werkzaamheden uitvoeren. Waar op papier de structuur en sturing helder en ook redelijk plat is, valt op dat in de praktijk veel onhelderheid in het functioneren en de aansturing wordt ervaren. Er wordt veel compartimentering en gebrek aan samenhang/transparantie ervaren. Voor dagelijkse zaken zijn routines in aanpak en rollen. Als het ingewikkelder wordt (gelaagde inhoud, meer partijen, complexere processen, spannende dilemma's e.d.) wordt het zoeken en tasten hoe te organiseren en wordt dat vaak situationeel en naar eigen beste inzicht ingevuld. Dit verklaart ook de karakterisering die in de organisatie zelf worden gegeven over "adhocratie", estafettestokjesproblemen, "de weg kwijt" tot soms zelf "chaos". Het MT is hierin niet herkenbaar als sturend en integrerend orgaan.

De ambtelijke organisatie van Maasdriel ondervindt – evenals andere gemeenten – de effecten van een zeer krappe arbeidsmarkt. De bovenstaande, al langer spelende, aansturing- en coördinatievragen geven wel een extra dimensie aan deze effecten in de organisatie. Ook zal een organisatie als Maasdriel op de langere termijn een zwakkere positie hebben op de arbeidsmarkt dan vergelijkbare gemeenten waar medewerkers het gevoel kunnen hebben dat ze onderdeel uitmaken van een goed en soepel werkend organisatiesysteem.

Het omgevingsbeeld over de organisatie weerspiegelt het zelfbeeld van de organisatie. Er is bij veel gesprekspartners waardering voor de welwillendheid en medewerkingsbereidheid van individuele medewerkers, maar veel kritische geluiden uit de omgeving gaan over het "blackbox"- karakter van de organisatie en onduidelijkheid over wie waarover gaat of waarvan is. Dit beeld wordt versterkt door de vele wisselingen in personen en rollen die kennelijk plaatsvinden. Het leidt voor de buitenwacht niet alleen tot onduidelijkheid, maar soms ook tot een verminderd vertrouwen in het proces van behandeling en afhandeling van zaken en een gevoel van willekeur of toeval in het positief of negatieve resultaat dat dat oplevert.

De cultuur in de organisatie is doe-gericht. De onderlinge sfeer wordt over het algemeen als positief omschreven, waarbij overigens wel aanpassingsvermogen van nieuwe mensen wordt gevraagd zo is ons gebleken. We constateren een min of meer collectieve aanname over de Maasdielse manier van werken (met woorden als: open, resultaatgericht, non-conformistisch, gezamenlijk, trots) waar dan ook wel aan moet worden voldaan. Tegelijk worden signalen gegeven dat er impliciet juist weer een code is om de kop niet boven het maaiveld uit te steken, naar boven (management/bestuur) te kijken bij lastige dilemma's en vooral loyaal te zijn aan het eigen team. We hebben kunnen waarnemen dat medewerkers en ook managers in ieder geval behoorlijk zelfreflectief en zelfkritisch zijn als het gaat om het functioneren van de organisatie.

Ons professionele beeld van de organisatie sluit grotendeels aan bij het beeld van de "activiteit georiënteerde" organisatie; fase 1 uit het INK-ontwikkelmodel voor organisaties (<https://managementmodellensite.nl/ink-model/>). Volgende fasen in dit model zijn "procesgeoriënteerd" (fase 2), "systeemgeoriënteerd" (fase 3), "ketengeoriënteerd" (fase 4) en "transformatiegeoriënteerd" (fase 5). Voor een korte beschrijving hiervan verwijzen we naar Bijlage 3. In het volgende hoofdstuk zullen we ingaan op de betekenis van deze ontwikkelfase voor de opgaven waarvoor de gemeente de komende jaren gesteld is.

Professioneel beeld bestuurlijke kracht gemeente Maasdriel

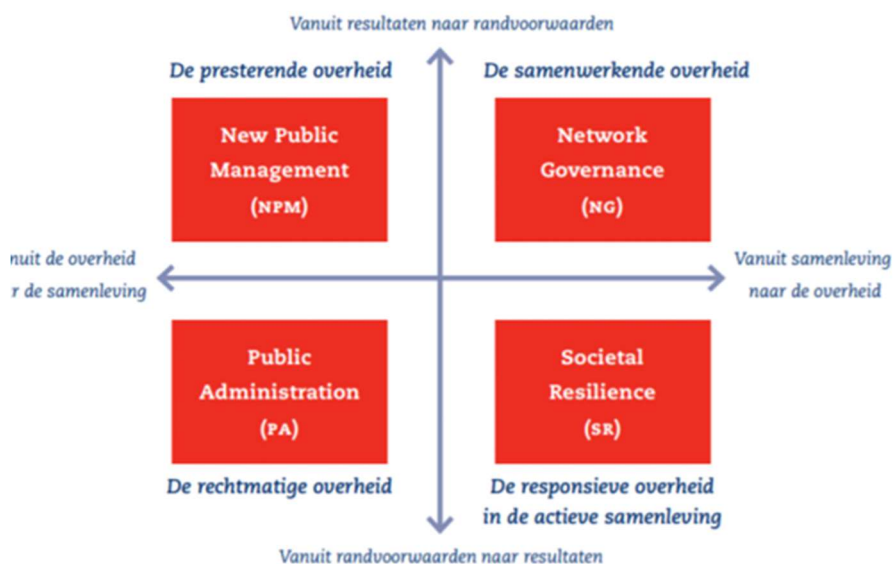
De werking van het bestuurlijk systeem heeft in Maasdriel vanaf 2010/2011 onder een vergrootglas gelegen. Er is de gemeente (gemeenteraad en anderen) veel aan gelegen, hebben wij gemerkt, om de oude beelden over "vechtcultuur" en "cliëntelisme" te doorbreken. Al in de periode 2012 – 2017 zijn er – vanaf 2014 met kroonbenoemde burgemeester van Kooten – al behoorlijke stappen gezet om te komen tot normalisering van verhoudingen en functioneren, met name ook het gebied van integriteit en zuivere rolneming door de gemeente. Wij hebben hier geen uitgebreid of specifiek onderzoek naar gedaan, maar menen wel op grond van onze waarnemingen dat de bestuurscultuur die kenmerken zeker niet meer heeft in de mate waarin ze toen zijn gesignaleerd. Wel blijft er een risico hierop, zeker als door het te weinig integraal en lange termijn sturen en aanleiding blijft om vooral op incidenten en deelbelangen te sturen. We hebben wel gemerkt dat die oude beelden nog wel doorklinken in de gesprekken en ervaringen van de omgeving. We hebben ook een idee hoe die "oude" beeldvorming toch deels in stand kan blijven en welke rol het gemeentelijk functioneren daarin speelt. Daar gaan we hieronder ook op in.

De kracht van een gemeentebestuur zit hem vooral in het goed samenhangend functioneren van het lokaal politiek-bestuurlijk stelsel (het "raderwerk", zie hoofdstuk 1). Daarin nemen gemeenteraad en College van B&W de centrale plaats in. Samen met griffie en top van de ambtelijke organisatie vormen zij het "motorblok" van het gemeentelijk functioneren en presteren. De rolverdeling en de kwaliteit van het samenspel in dit motorblok bepalen voor een belangrijk deel de bestuurlijke kracht. Ons beeld is dat die rolverdeling nog sterk in ontwikkeling en onzeker/zoekend is. Beide bestuursorganen zijn op zoek naar hun rol en daarmee ook op zoek naar een vruchtbaar samenspel. De gemeenteraad ervaren wij als in ontwikkeling en lerend daarin, met ook een behoorlijke zelfreflectie op het eigen functioneren met kritische kanttekeningen. De gemeenteraad ziet voor zichzelf als leerpunten om meer te sturen op de langere termijn en een meer eigenstandige rol te kiezen in de kaderstelling en beleidsontwikkeling (dus niet vooral reageren).

Het College had in de loop van dit onderzoek van dit onderzoek enkele wisselingen, waarvan 1 ingecalculereerd (burgemeester) en 2 niet (wethouder en gemeentesecretaris). Mede hierdoor was het niet goed mogelijk om een eenduidig en afgerond beeld te krijgen van het functioneren van B&W. Uit de gesprekken is wel duidelijk geworden dat opvattingen over en stijlen van besturen binnen B&W van elkaar verschillen. Dat betekent dat het voor de gemeenteraad, maar zeker ook voor de organisatie en voor de buitenwereld nogal bepalend is met wie binnen B&W een relatie wordt aangegaan of afspraken worden gemaakt. Dat is natuurlijk deels onvermijdelijk, maar in de mate waarin dat voorkomt in Maasdriel ook een signaal dat B&W als collectief bestuursorgaan niet sterk zichtbaar en georganiseerd is.

Een belangrijke uitdaging voor de toekomst zien we in het samenspel tussen het lokaal politiek-bestuurlijk stelsel enerzijds en de maatschappelijke omgeving anderzijds. Dat sluit ook aan bij de belangrijkste resultaten uit het onderzoek onder inwoners dat Kieskompas heeft uitgevoerd. Het lokaal stelsel is nog behoorlijk intern gericht. De gemeenteraad treedt beperkt naar buiten in de relatie met de omgeving. Dat gebeurt vooral door individuele fracties en raadsleden, maar niet/beperkt door de gemeenteraad als geheel. Dat leidt dan al snel tot reagerend gedrag op lokale situaties en geluiden en soms politisering daarvan. B&W treedt wel functioneel op naar de omgeving, maar – zoals aangegeven – krijgt B&W vooral gezicht(en) naar buiten via individuele bestuurders, maar niet als geheel.

In de Communicatievisie (2020) worden aanzetten gegeven om op een nieuwe manier aan te gaan kijken tussen het samenspel van gemeente en maatschappelijke omgeving. In veel gemeenten in Nederland wordt daarbij aangesloten bij de denkwijze van Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB). Deze heeft het nieuwe denken hierover in een schema gezet, dat hieronder is opgenomen. De essentie hiervan is dat het samenspel steeds meer moet worden ingericht op basis van de begrippen aan de rechterkant van dat schema. De gemeente dient steeds meer in te zetten op netwerksamenwerking en responsiviteit, naast de traditionele (en blijvend belangrijke) inzet op rechtmatigheid en directe uitvoering van overheidstaken.



Gevolg van deze benadering is dat de (lokale) overheid op meerdere manieren tegelijkertijd zijn relaties met de omgeving moet vormgeven om van betekenis te kunnen zijn in het partnership met anderen (“meervoudig organiseren”). De gemeente is dus tegelijkertijd op verschillende manieren aan het werk in de samenwerking. En het is natuurlijk belangrijk om daar ordening en sturing in te krijgen en te houden, zodat je als gemeente zelf (politiek, bestuur en organisatie) en de buitenwereld duidelijk heeft op welke wijze dit wordt ingevuld.

Ook bij het element bestuurlijke liggen het zelfbeeld en het omgevingsbeeld redelijk in elkaars verlengde. Voor de buitenwereld blijft een beeld in stand met “blackbox” elementen. Dat “als je weg weet” en “de mensen kent” en “op de juiste knoppen drukt” het gemeentebestuur meer voor je kan betekenen dan wanneer dat niet zo is. En daarmee blijft ook iets van dat “oude” verhaal van ruim 10 jaar geleden in de beeldvorming hangen. Maasdriel verdient het wel dat dat “oude” verhaal van ruim 10 jaar geleden kan worden overstegen. De uitdagingen en zwakkere punten in de werking van het lokaal politiek-bestuurlijk stelsel zijn in Maasdriel niet *fundamenteel* anders dan in veel andere gemeenten. Ze zijn wel *gradueel* anders. Veel gemeenten zijn verder in het ontwikkelen van een adequate rolverdeling en samenspel tussen de bestuursorganen (“motorblok”) en met name in het goed inrichten en instrumenteren van een betekenisvol samenspel tussen gemeentebestuur en maatschappelijke omgeving. Die ontwikkeling is wel ingezet in Maasdriel en de intentie is zeker ook aanwezig (getuige onder meer de tekst van het Bestuursakkoord “Samen Doen”), maar voor de uitvoering hiervan is nog wel veel te ontwikkelen naar ons beeld.

Professioneel beeld samenwerkingskracht gemeente Maasdriel

De gemeente Maasdriel heeft de intentie om samen te werken en samen op te trekken met inwoners, met maatschappelijke en bestuurlijke partners. En er zijn de afgelopen jaren ook de nodige nieuwe ontwikkelingen en initiatieven daartoe geweest. In het vorige hoofdstuk bleek dat het zelfbeeld over de samenwerkingskracht van de gemeente en het omgevingsbeeld daarover echter niet geheel met elkaar overeenkomen.

Vanuit de omgeving komen voor een groot deel milde en positieve geluiden over de samenwerking met Maasdriel. Er gaat veel goed en er wordt vaak ook loyaliteit ervaren en gevoeld in de samenwerkingsrelatie. Er zijn daarnaast ook – soms stevige - kritische geluiden over de samenwerkingskracht van Maasdriel en de manier waarop partnerships worden aangegaan. Deze komen zowel uit de kring van maatschappelijke organisaties als vanuit bestuurlijke partners. Er is zeker het beeld dat Maasdriel op veel terreinen wil samenwerken en tegelijk is er bij bestuurlijke partners het beeld dat dit niet altijd vanuit een gemeenschappelijk belang wordt aangevlogen vanuit de gemeente, maar vanuit een eigen lokaal belang. Ook is er het beeld dat het commitment in de samenwerking per terrein of afhankelijk van de betrokken bestuurder kan verschillen. Of dat het commitment in de praktijk niet wordt waargemaakt vanwege slechte afstemming of beperkte capaciteit.

Daar waar lokaal samenwerking wordt aangegaan wordt bij maatschappelijke organisaties soms een gebrek ervaren aan een consistente lijn in wat de gemeente wil bereiken en hoe dat aan te pakken. Ervaren wordt dat het daarbij nogal uitmaakt met wie je aan tafel zit en dat processen niet altijd transparant zijn (wie doet/beslist wat op welk moment, wie wordt waarbij betrokken e.d.). Dat schept niet altijd vertrouwen in het proces. Tenslotte is er het beeld dat bestuurlijk afspraken soms niet (kunnen?) worden opgevolgd of waargemaakt in de ambtelijke uitvoering.

Wij zien een aantal mogelijke verklaringen voor de discrepantie tussen het zelfbeeld en omgevingsbeeld ten aanzien van de samenwerkingskracht:

- Wij zien dat Maasdriel meerdere samenwerkingsoriëntaties heeft: deels in Rivierenland, deels in de regio Den Bosch, deels ook in kleiner/ander schaalverband. Het samenwerken in meerdere oriëntaties heeft vanuit de geografische ligging en vanuit de belangen van Maasdriel ongetwijfeld inhoudelijke logica, doch het geeft ook extra bestuurlijke drukte. En het kan ook het beeld bij anderen geven/bevestigen van een soort “pick and choose” houding van Maasdriel.
- In de kritische feedback kan ook een rol spelen dat intenties van de Maasdriel tot een goede samenwerking niet altijd in de praktijk (kunnen) worden waargemaakt. Dat wordt soms ook specifiek genoemd in de gesprekken. Oorzaak kan zijn een gebrek aan interne coördinatie/afstemming, dan wel meer simpelweg een gebrek aan ambtelijke capaciteit om opgewekte verwachtingen waar te maken.
- Voor zover wij dat hebben kunnen nagaan heeft de gemeente Maasdriel geen recente visie op samenwerking. Er is een Nota Verbonden Partijen uit 2019, die op zich goed ingaat op de formele vormen van bestuurlijk-juridische

samenwerking. Maar een hedendaagse visie op samenwerking en participatie zou verder moeten kunnen gaan. In de Communicatievisie (2020) worden hier wel impulsen voor gegeven, maar dat is nog geen breed gedeeld en gedragen (ook politiek) lijn. Er wordt nu in ieder geval veel situationeel, afhankelijk van het onderwerp en de context, ingevuld in samenwerkingsprocessen. Ook dat kan onduidelijkheid geven bij de maatschappelijke omgeving; daar waar soms wordt ingezet op een open dialoogproces kan een andere keer juist meer hiërarchisch en vanuit een "bovenrol" worden gewerkt. Ook die incongruentie kan verwarring scheppen bij andere partijen ("waar zijn we met deze gemeente aan toe").

Het verschil tussen behoorlijk positief zelfbeeld en negatiever omgevingsbeeld is niet geheel te verklaren. Er kunnen incidenten zijn geweest die het omgevingsbeeld inkleuren. Er liggen ook oude geschiedenissen die nog kunnen doorwerken. Soms verwijt de pot de ketel etc. Maar het verschil is veel te betekenisvol om weg te relativieren. Niet alleen kan Maasdriel er van leren, maar de gemeente moet er ook rekening mee houden dat als bestuurlijke of maatschappelijke partners de gemeente (om wat voor reden dan ook, terecht of onterecht) niet altijd beschouwen als een betrouwbare, constructieve of effectieve samenwerkingspartner, dat uiteindelijk ook terug slaat op de prestaties die in de samenwerking voor de inwoners kunnen worden gehaald.

Professioneel beeld financiële kracht gemeente Maasdriel

De financiën van Maasdriel zijn de afgelopen jaren redelijk tot goed op orde geweest, dat wil zeggen dat er sprake was (en voor een deel nog is) van een solide reserve- en weerstandpositie en dat de exploitatie per jaar in de regel sluitend of zelfs met een plus kan worden afgesloten. Uit de rapportages van de Provincie en de accountant komt over het algemeen een positief en vertrouwenwekkend beeld van de financiële positie van de gemeente, ook op de langere termijn. Bij de behandeling van de Kadernota 2024 is gebleken dat er toch ook wel financiële zorgen en aandachtspunten zijn, zeker voor de wat langere termijn (vanaf 2026). Voor een belangrijk deel verschilt de gemeente Maasdriel hierin niet van veel andere gemeenten in Nederland. Voor een deel is er toch wel een specifieke situatie. Gebleken is dat door verkeerde keuzes in het aangaan van leningen een fors structureel renteverlies wordt geleden, waardoor de financiële positie minder robuust en solide is geworden en er dus ook, meer en eerder dan zonder deze verkeerde keuzes het geval zou zijn geweest, budgetkeuzes moeten worden gemaakt rond ambities en opgaven van de gemeente.

Recapitulatie beeldvorming

De beeldvorming vanuit drie perspectieven: zelfbeeld, omgevingsbeeld en professioneel beeld levert op de elementen organisatiekracht, bestuurlijke kracht en financiële kracht een behoorlijk congruent beeld op. Er wordt vanuit verschillende perspectieven gekeken en met verschillende percepties en aannames en wellicht belangen en toch zijn de beelden wel redelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Met name op organisatiekracht en bestuurlijke kracht zijn er op dit moment volop uitdagingen en werk aan de winkel.

Het zelfbeeld en het omgevingsbeeld op samenwerkingskracht verschillen meer van elkaar. In ons professioneel beeld proberen we dat deels te verklaren en geven we tevens aan dat in het verdere traject van ontwikkeling het omgevingsbeeld meer leidend moet zijn dan het zelfbeeld. Misschien niet omdat het meer "waar" is (dat weten we ook niet altijd), maar wel om dat het meer bepalend is voor hoe succesvol de noodzakelijke samenwerkingsrelaties kunnen worden vormgegeven door de gemeente.

3. Oordeelsvorming bestuurskracht Maasdriel

In dit hoofdstuk zullen we komen tot een beoordeling van de bestuurskracht van Maasdriel voor de langere termijn (10 -12 jaar). Daarvoor zullen we eerst een beeld geven van de opgaven, taken en uitdagingen voor Maasdriel in die periode. Vervolgens zullen we de diagnose over de 4 aspecten van bestuurskracht zoals die in het vorige hoofdstuk is beschreven hiernaast leggen. Op basis hiervan zullen we beoordelen of aan de hand hiervan voldoende bestuurskracht kan worden ontwikkeld om de opgaven etc. redelijkerwijze aan te kunnen en waar de eventuele versterkingen nodig zijn. In het volgende hoofdstuk 4 zullen we dan ingaan op de mogelijkheden tot versterking van de bestuurskracht van Maasdriel.

De opgaven voor de komende 10-12 jaar; meer, onvoorspelbaarder, complexer, afhankelijker.

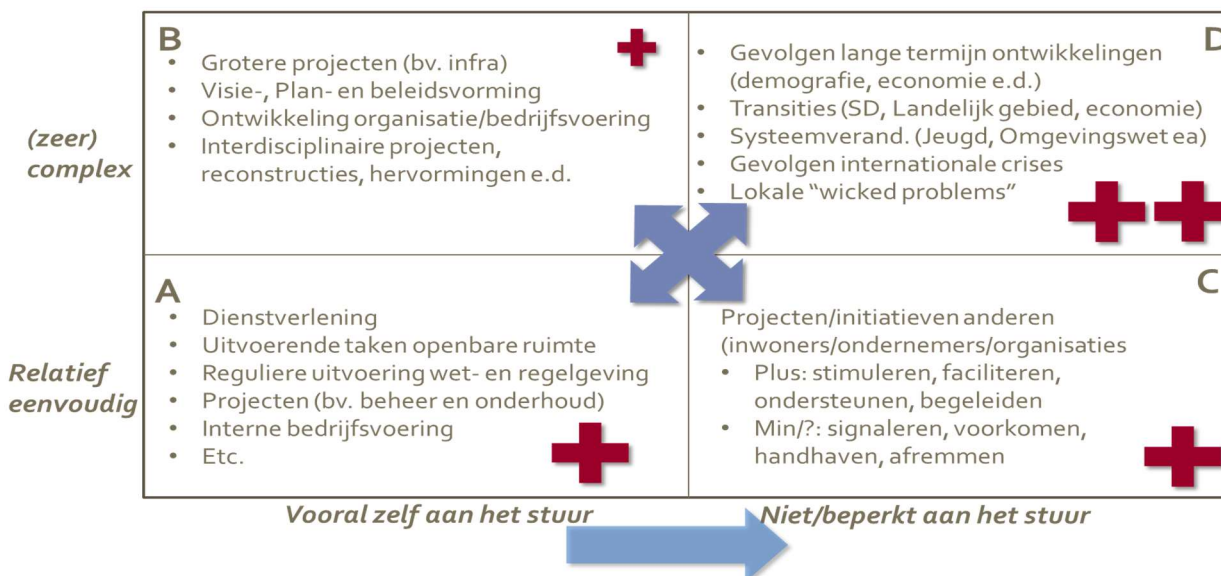
Een gedetailleerde forecast maken voor de opgaven en het functioneren van de gemeente voor de komende 10-12 jaar is natuurlijk voor een belangrijk deel onmogelijk. Als we kijken naar de afgelopen 10-12 jaar is er zoveel veranderd en zoveel onvoorziens gebeurd, zowel op wereldschaal als op landelijk en lokaal niveau, dat een voorspelling proberen te doen bij voorbaat kansloos is. We kunnen wel meer in algemene zin aangeven wat het karakter en de aard van de opgaven voor Maasdriel zullen zijn en vooral ook welke trends en ontwikkelingen zich daarin waarschijnlijk voor zullen doen.

Wat de afgelopen 10-12 jaar in ieder geval hebben laten zien is dat iedere gemeente stevig en weerbaar moet zijn en moet kunnen omgaan met soms grote en complexe veranderingen in het belang van de inwoners. En wat in de afgelopen jaren ook steeds duidelijker en manifester geworden is dat een (lokale) overheid daar pas echt effectief in kan zijn als er een betekenisvolle en vertrouwenwekkende relatie en samenwerking met inwoners en stakeholders aanwezig is.

We zullen in de beoordeling over de bestuurskracht van Maasdriel de lat hoog leggen. Niet om een gemakkelijk oordeel te kunnen vellen over wat (nog) niet goed gaat, maar om een perspectief te geven voor een leer- en ontwikkelpad voor de gemeente. Daarbij vinden we het minder van belang om allerlei vergelijkingen te maken met andere gemeenten, zowel in positieve als negatieve zin. Maasdriel staat zelf voor zijn opgaven en inwoners en zal zich daarop moeten richten. Of dat dan op onderdelen beter, minder of anders gaat dan in andere gemeenten is niet zo van belang. Van belang is dat de goede prestaties op het goede moment geleverd kunnen worden.

Onderstaand schema laat zien hoe in algemene zin de opgaven van gemeenten (en ook van Maasdriel zich zullen ontwikkelen in de komende periode:

Opgavenprofiel gemeenten (algemeen)



Wat dit overzicht probeert duidelijk te maken is dat:

- Het aantal opgaven èn van de kwaliteitsverwachtingen in de uitvoering daarvan, nemen toe.
- De gemeente zit voor steeds meer belangrijke en complexe opgaven niet zelf "aan het stuur", de afhankelijkheid van anderen neemt toe en dus het belang van samenwerken/verbinden met andere partijen/besturen. Dit maakt het besturen en uitvoeren complexer en leidt tot complexere belangenafwegingen die ingrijpen op meerdere schaalniveaus (bv. woondeals, regiodeals, zorgakkoord etc.)
- De uitvoering van de gemeentelijke taken raakt daarbij steeds meer onderling vervlochten. Issues als gezondheid, veiligheid, sociale basis, kwaliteit van wonen en leven, economie en duurzaamheid vragen een samenhangende aanpak op vele terreinen. Dit stelt steeds hogere eisen aan interne integratie van taken, aan datasturing en opgavegericht werken en het stelt steeds hogere eisen aan kwaliteit en nieuwe vormen van samenwerken in netwerken, partnerships en innovatieve arrangementen.

Onderstaand is een aanzet gedaan om deze matrix te vullen met meer specifiek Maasdrielse opgaven voor de komende jaren. Dit is niet uitputtend en ook niet exact, maar geeft wel een eerste globaal beeld:

Opgavenprofiel Maasdriel (aanzet)

<p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuidelijke Ontsluitingsroute • IHP en andere beleidsplannen • Voorzieningenstructuur • Ontwikkeling organisatie/bedrijfsvoering • Uitvoering + doorontwikkelen kernvisie • Integraal en opgavegericht werken • Datagedreven werken • 	<p>D</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale spoor- en weginfra • Toeristisch-recreatief profiel sterker • Vergrijzing/grijze druk • Transities (SD, Landelijk gebied, economie) • Woningbouw en woningbeleid • Gevolgen internationale crises • Balans ruimtevragers/leefbaarheid • Arbeidsmigratie • Vrienden maken/vertrouwen (her)winnen •
<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dienstverlening op niveau houden • Openbare ruimte (upgrade?) • Digitalisering bedrijfsprocessen • Interne bedrijfsvoering/HRM op niveau krijgen en houden • 	<p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stimuleren etc. initiatieven wonen, economie, kernen etc. • Handhaving en toezicht op hoger plan; ondermijning terugdringen • Zelfredzame samenleving eindig (?) •

De opgaven voor Maasdriel spelen daarbij nog op verschillende podia/schaalniveaus:

1. De *individuele burgers, huishoudens en ondernemers* van Maasdriel zullen dienstverlening en ondersteuning vragen en nodig hebben op tal van terreinen. Dat gaat dan zowel om standaardproducten als om individueel



maatwerk in jeugd- en ouderenzorg, economische initiatieven, sociale ondersteuning, vergunningverlening etc. Voor de taakuitvoering op dit niveau wordt steeds meer kwaliteit (snelheid, bereikbaarheid, bejegening, digitale bewerking. privacy etc.) gevraagd, waarbij tegelijkertijd juist ook de complexiteit op het niveau van het individu, het huishouden en/of de onderneming zal toenemen voor flink wat taken. Dus op dit "podium", het niveau van de individuele dienstverlening zal het steeds beter moeten èn complexer worden.

2. Het *schaalniveau van buurten, wijken en kernen*. Maasdriel is een meerkernige gemeenten met vooral kleinschalige gemeenschappen. De leefbaarheid in deze gemeenschappen staat door autonome processen (vergrijzing, individualisering, economie, veranderend

- platteland e.d.) onder druk. Van de gemeente wordt gevraagd om sturing, richting en ondersteuning te geven aan processen die de leefbaarheid ondersteunen en zo mogelijk overeind houden. Meer nog dan op het individuele schaalniveau is dat een kwestie van samenwerking in ketens, met inwoners en met organisaties.
3. Het *schaalniveau van de gemeente als geheel*. Opgaven op het gebied als mobiliteit, logistiek, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, maar ook veiligheid, gezondheid, sociale ontwikkeling, woningbouw vragen om gemeentelijke aanpakken en interventies die de individuele kernen en buurten overstijgen. Voor een deel beschikt de gemeente over directe middelen (regelgeving, geld, instrumenten) om dit soort opgaven op te pakken maar ze vereisen wel alle specifiek denk- en uitvoeringswerk en er is sprake van grote afhankelijkheid van andere partijen en ontwikkelingen daarbij. Voor veel van dit soort vraagstukken is de gemeentelijke schaal ook al niet meer van toepassing en moet worden opgeschaald naar het volgende niveau.
 4. Het *schaalniveau van regio's en landsdelen*. Veel gemeentelijke opgaven hebben in toenemende mate een regionale aanpak nodig (bv. economie, mobiliteit, jeugdzorg). Tegelijkertijd komen er juist ook vanuit Rijk en soms provincie steeds meer opgaven op de regio af, waarin Maasdriel als individuele gemeente ook mee moet acteren. Opgaven op het gebied van energietransitie, huisvesting asielzoekers en statushouders, stikstofproblematiek, criminaliteitsbestrijding e.a. horen hierbij.

Opgaven voor de toekomst niet gestructureerd in beeld

De huidige taakuitoefening van de gemeente sluit grotendeels aan bij de behoeften zoals die tot nu toe zijn geformuleerd en gearticuleerd in de gemeente. Veelal vloeien die voort uit de opgaven op de eerste twee niveaus, dat van de individuele burger en van buurten, wijken en kernen. Daarop wordt de gemeente het meest aangesproken en beoordeeld door de inwoners. Toekomstige opgaven en behoeften zijn nog slecht beperkt en niet vanuit een samenhangend perspectief in kaart in Maasdriel. Tegelijk zijn er maatschappelijke en economische trends die hun schaduw vooruitwerpen. De transities in het landelijk gebied (energie, stikstof, functieveranderingen) zullen de economische en maatschappelijke basis voor de ontwikkeling van Maasdriel veranderen. Vergrijzing en ontgroening zullen doorwerken op tal van terreinen (wonen, voorzieningen, mobiliteit); in sommige kernen wordt de sociale basis voor vrijwilligerswerk en verenigingen nu al gevaarlijk dun. Het "oude" verhaal van Maasdriel als zelfredzame, ondernemende samenleving met een sterk sociaal weefsel is aan het veranderen en dat zal waarschijnlijk ook een andere inzet en rol van de lokale overheid gaan vragen; soms meer aanwezig en anticiperend, soms scherper sturend en randvoorwaarden stellend. Tegelijkertijd kan de financiële situatie van Maasdriel dwingen tot versoepeling of scherpere keuzes in de uitoefening van taken of het niveau van voorzieningen en dienstverlening.

Over het geheel genomen gaan wij ervan uit dat Maasdriel de komende jaren te maken zal krijgen met meer en complexere opgaven en dat deze nog meer dan nu vanuit samenwerking en wederkerigheid met anderen moeten worden vormgegeven. De financiële randvoorwaarden zullen daarin niet meegroeien naar verwachting. Hiermee sluit Maasdriel aan bij de landelijke trend, die al enige jaren zichtbaar is en die vooralsnog niet gestopt zal worden is de verwachting. Er zal "meer met minder" moet worden bereikt en dus effectiever moeten worden gewerkt. En dit ook nog tegen de achtergrond van een in ieder geval op dit moment afnemend basisvertrouwen van de samenleving in politiek en in uitvoering van taken door de overheid (incl. gemeente).

Ontwikkelingen bestuurskracht 2017 – heden

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven constateerde Berenschot in 2017 dat, met het toen bekende opgavenprofiel, versterking van de bestuurskracht van Maasdriel (en Zaltbommel) nodig zou zijn. Daarop waren ook de scenario's voor verdergaande samenwerking/fusie gebaseerd. Hierboven is aangegeven dat sinds die tijd het opgavenpakket van Maasdriel zich verder heeft uitgebreid en verzaamd en dat dit de komende jaren naar verwachting zal doorgaan.

Wij constateren dat in de afgelopen periode een aantal randvoorwaarden voor bestuurskracht is versterkt in Maasdriel. De politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn (verder) genormaliseerd, er zijn vele zinvolle en betekenisvolle relaties aangegaan in de regio en met maatschappelijke partners, er is veel energie gestoken in allerlei vormen van inhoudelijke beleids- en kaderontwikkeling (waaronder een Omgevingsvisie en kernenvisie) en de ambtelijke organisatie is - in ieder geval kwantitatief - versterkt.

BVEB en bestuurskracht

In maart 2016 heeft de gemeenteraad van Maasdriel ingestemd met de vorming van de Bedrijfsvoeringseenheid Bommelerwaard (BVEB). Dat besluit werd toen gezien als onderdeel van een breder plan tot samenwerking tussen beide gemeenten. Tegelijk met de besluitvorming over de vorming van de BVEB kreeg een bestuurlijke Stuurgroep van de gemeenteraad de opdracht om een studie te doen naar een ambtelijke organisatie van beide gemeenten en een onderzoek naar strategisch-tactische samenwerking (bv. voorzieningenniveau) tussen de beide gemeenten. Het Berenschotrapport van 2017 gaf verdere inkleuring aan de mogelijke verdere samenwerking tussen Maasdriel en Zaltbommel en enkele scenario's daarvoor. We constateren dat geen van die scenario's is gekozen, uitgewerkt en uitgevoerd. Wel zijn op enkele specifieke terreinen samenwerkingsrelaties tussen beide gemeenten aangehouden en in een enkel geval verder opgezet en doorontwikkeld (bv. inkoop jeugd).

Met deze ontwikkeling is de vorming en de ontwikkeling van de BVEB los komen te staan van de bestuurlijke en organisatorische context zoals die bij de start was geformuleerd. Het kan niet meer beschouwd worden als een "stepping stone" binnen een groeimodel naar verdere samenwerking. Dat betekent dat de mogelijke meerwaarde van de BVEB en de betekenis voor de bestuurskracht van Maasdriel nu ook los van die context moet worden beoordeeld. Als we er op die manier naar kijken hebben we een ambivalent beeld. De uitvoering van enkele taken op een hoger schaalniveau levert meer kans op kwaliteit en minder kwetsbaarheid bij de uitvoering daarvan. Dit wordt nu waargemaakt voor de taken Juridische Zaken en deels ICT. Die ervaring is er minder of op sommige plekken zelfs geheel niet voor de uitvoering van de taken Financiën en HRM.

Het totaal van de uitvoering van het de BVEB-taken (ook de meer succesvolle) leidt tot behoorlijk veel extra organisatie- en besturingscomplexiteit. Het uitvoeren van deze taken in samenwerking tussen drie separate organisaties leidt tot een soort kwadratering van afstemmings-, estafettestokjes-, coördinatie en sturingsvragen op deze terreinen. Door middel van goede afspraken, afstemming en organisatieontwikkeling (zowel bij de BVEB als de individuele gemeenten) wordt getracht om de balans tussen de functionele voordelen enerzijds en deze extra complexiteit zo positief mogelijk uit te laten vallen. Of dit lukt moet nog blijken aan de hand van de uitvoering van de ontwikkelplannen die er op dat punt zijn.

Ook als dit zou lukken (wat dus nog moet blijken) hebben wij sterke twijfels of het BVEB-construct op de langere termijn voldoende meerwaarde heeft voor de bestuurskracht van Maasdriel (en dus ook Zaltbommel) om hierin te blijven investeren. De twijfel daarover komt voort uit het feit dat de schaal van de organisatie om als succesvolle shared service organisatie te kunnen functioneren eigenlijk te klein is. Met name voor het taakveld ICT, maar waarschijnlijk ook voor de andere taakvelden op termijn en voor de organisatie als geheel. Het relatief geringe opschalingseffect in kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid voor deze taken weegt dan niet structureel op tegen de extra besturings- en organisatiecomplexiteit die dit construct vraagt.

En als dit construct dan ook niet meer beschouwd en gewaardeerd kan worden vanuit een strategisch perspectief van verdere samenwerking zien we per saldo te weinig meerwaarde voor instandhouding van de BVEB in de huidige vorm op de langere termijn. Tegelijk zien we ook dat afbouw of ontvlechting zeker op de korte termijn ook een forse prijs kent, en flinke risico's van extra kwetsbaarheid en kwaliteitsproblemen voor de individuele gemeenten. De organisatie van Maasdriel kan dat er in deze situatie eigenlijk niet ook nog eens bij hebben. Bovendien zou afbouw van de BVEB (zeker als dat eenzijdig vanuit Maasdriel zou worden geëntameerd) de lange termijn samenwerkingsrelaties in de Bommelerwaard kunnen belasten en schaden en dat is niet in het belang van Maasdriel.

Oordeelsvorming bestuurskracht Maasdriel op hoofdlijnen

We zijn van mening dat Maasdriel voor de toekomst een grote uitdaging heeft in het realiseren van de opgaven op de korte en langere termijn op voldoende niveau te kunnen invoeren voor haar inwoners. Daarvoor zal groei en verdere ontwikkeling van de bestuurskracht nodig zijn. Dit sluit aan bij de conclusie die in 2017 al door Berenschot is getrokken. Er zijn sinds die tijd zeker de nodige verbeteringen geweest in het gemeentelijk "raderwerk", maar die zijn niet voldoende en vooral nog niet structureel genoeg om het groeiende en complexer wordende opgavenprofiel bij te kunnen houden voor de komende jaren. Wat dat betreft begint Maasdriel dus aan de opgaven voor de komende jaren met een achterstand.

De belangrijkste aandachts- en verbeterpunten hierbij zijn:

- A. De ambtelijke organisatie is vooral activiteits- en uitvoeringsgericht en is niet/te weinig toegerust en ingericht om complexe opgaven integraal en in partnership met andere partijen adequaat te kunnen uitvoeren. Het ambtelijk leiderschap en aansturing is nog niet adequaat ingericht en functionerend. Het functioneren van en het samenspel met de BVEB in huidige vorm is matig en biedt voor de langere termijn beperkte meerwaarde voor het functioneren van de organisatie.
- B. Het politiek-bestuurlijk systeem functioneert niet als een stabiel en betrouwbaar "motorblok". Er zal nog een helderder, volwassener rolverdeling en adequate besturingsfilosofie moeten uitkristalliseren en handen en voeten moet krijgen, ook in de relatie met de ambtelijke organisatie. Dat is ook van groot belang om de organisatie (zie punt A.) verder te kunnen ontwikkelen. Daarvanuit zal rust, stabiliteit en continuïteit in het bestuurlijk en ambtelijk functioneren moeten worden ontwikkeld.
- C. De relatie met de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving "stroomt" op sommige belangrijke terreinen nog niet en biedt te weinig perspectief op het goed kunnen uitvoeren van de complexe, meervoudige opgaven waar Maasdiel de komende periode voor staat. Er zijn van de kant van de gemeente nog te veel mismatches en onduidelijkheden aanwezig en er mist een duidelijke en degelijke visie op samenwerking, zowel in het maatschappelijk als bestuurlijk domein.
- D. De financiële situatie geeft reden tot zorg en zal de komende jaren waarschijnlijk nopen tot scherpere keuzes dan de afgelopen jaren gebruikelijk zijn geweest.

De bestuurskrachtproblematiek van Maasdiel is daarmee evident en ook urgent. Vastgesteld moet worden dat op drie van de vier terreinen de randvoorwaarden voor bestuurskracht onvoldoende zijn ingevuld. Daarmee zal de gemeente op termijn niet voldoende meer voor zijn inwoners kunnen betekenen bij de uitvoering van de opgaven. Tegelijk is de bestuurskrachtproblematiek niet zo acuut dat de gemeente min of meer "door het ijs zakt", in de zin dat de dagelijkse taakuitvoering en dienstverlening niet kan worden uitgeoefend. Sinds 2017 zijn zeker goede ontwikkelingen en activiteiten ingezet voor versterking van de randvoorwaarden voor bestuurskracht. De gemeente verdient daarvoor waardering en ook voor het zelfkritisch vermogen dat in dit onderzoek met name door gemeenteraad en organisatie aan de dag is gelegd. Maar met het groeiend, complexer wordend en in steeds grotere afhankelijkheid van anderen uit te voeren pakket van opgaven is er meer nodig om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen hiervoor. De aanpak die hiervoor in 2017 is neergelegd (samenwerking Bommelerwaard) biedt in de huidige vorm, anno 2023, hiervoor te weinig perspectief. Er zal daarvoor een nieuw perspectief moeten worden ontwikkeld.

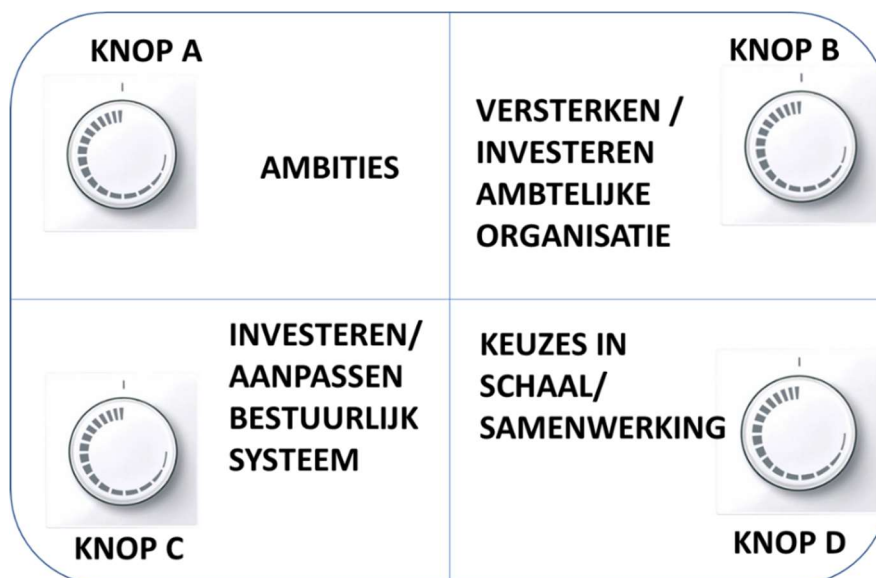
Wij menen dat een "reset" van het lokaal politiek-bestuurlijk-ambtelijk stelsel nodig is. Het gaat niet om optimaliseren van het bestaande, maar om een nieuwe impuls en op onderdelen een fundamentele herijking van functioneren van organisatie en bestuur. In het volgende hoofdstuk 4 zullen we aangeven welke range van opties de gemeenteraad heeft om een strategie voor verbetering uit te zetten. In hoofdstuk 5 zullen we dan aangeven hoe wij denken dat dit strategie er het beste uit kan zien en welke keuzes/scenario's hierin aan de orde kunnen zijn.

4. Mogelijkheden versterking bestuurskracht Maasdriel

In dit hoofdstuk geven we een schets van de mogelijkheden die Maasdriel heeft om te komen tot versterking van de bestuurskracht. Het totaal aan mogelijkheden is te beschouwen als een soort keuzemenu waarin de beste opties/strategie voor versterking van de bestuurskracht gekozen kan worden. Over dat keuzeproces gaat dan het volgende hoofdstuk 5.

Wij onderscheiden 4 gebieden ("knoppen") van interventie en actie voor de versterking van de bestuurskracht.

- A. *De ambities van de gemeente.*
- B. *Investering/aanpassingen in de ambtelijke organisatie.*
- C. *Investering/aanpassing in het bestuurlijk systeem en functioneren.*
- D. *Keuze in schaal en samenwerking bij de uitvoering van taken.*



Knop A. Versterking bestuurskracht door te kiezen in ambities

De gemeente Maasdriel staat voor tal van opgaven zoals uit het opgavenprofiel uit het vorige hoofdstuk blijkt. Het is – in ieder geval in formele zin – mogelijk om keuzes te maken in het ambitieniveau waarop deze worden uitgeoefend. De gemeente kan bewust kiezen om zich te beperken tot de uitvoering van wettelijke en verplichte taken en dan nog op een minimumniveau. Dat betekent dat – veel meer dan nu – inwoners en organisaties aangewezen zullen zijn op zelfredzaamheid en onderlinge support, bv. ten aanzien van gemeenschappelijke voorzieningen, economische ontwikkeling (bv. toerisme en recreatie), ontwikkeling van duurzaamheid, onderhoud openbare ruimte, veiligheid in verkeer en sociale ruimte. Grote projecten worden zoveel mogelijk gemedend en grotere regionale afwegingen (wonen, energietransitie, mobiliteit, landelijk gebied, asielbeleid) worden zoveel mogelijk overgelaten aan andere gemeenten in regionaal verband, grotere steden in de regio of de provincie.

De vraag is wel of de gemeente Maasdriel heel veel keuze heeft in het mogelijk afschalen van het ambitieniveau, dan wel daar veel keuze in zou moeten willen hebben. Het belang van inwoners is dat de gemeente zo goed mogelijk probeert invloed uit te oefenen op ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de woon- en leefkwaliteit en het welbevinden van inwoners. Daarvoor zal de gemeente niet alleen moeten willen acteren op de 2 eerste schaalniveaus van uitvoering van opgaven (dat van de individuele inwoner/ondernemer en dat van wijken, buurten en kernen). De gemeente zal ook goed aan tafel moeten zitten bij belangrijke regionale ontwikkelingen en zal actief moeten willen ingrijpen en participeren bij brede en samenhangende lokale vraagstukken, zowel in de fysieke sfeer als in het sociaal domein. De gemeente moet daarvoor waar nodig niet alleen reageren, maar ook kunnen anticiperen op bedreigingen en ontwikkelingen die van belang zijn voor het welbevinden van groepen inwoners.

Het zou daarbij in onze ogen wel erg helpend zijn voor de bestuurskracht als een goede doordachte, en breed gedragen strategische visie of strategische agenda daarvoor leidend zou worden. Dit heeft Maasdriel op dit moment niet. De Omgevingsvisie 2021 biedt wel relevante input en bevat ook enkele strategische lange termijnkeuzes ten aanzien van ruimtelijke inrichting. Met een verbreding en verrijking vanuit maatschappelijk ontwikkelingsperspectief en het toespitsen naar een strategische lange termijnagenda kan een onderbouwde keuze in ambities worden ingezet voor de komende jaren. Dit kan structurerend en richtinggevend werken op de interventies die bij de andere knoppen (organisatie, bestuur en schaal/samenwerking) mogelijk worden ingezet om de bestuurskracht te versterken. Het opzetten van zo'n strategische agenda biedt ook veel mogelijkheden om – op een nieuwe en aansprekende wijze – de relatie en de samenwerking op lokaal niveau met inwoners en maatschappelijke organisaties) en regionaal verder vorm te geven. Dan wordt het niet alleen een gemeentelijke agenda, maar ook echt een “Maasdrielse Agenda”.

Knop B. Versterking bestuurskracht door investering/aanpassing aan de organisatie

Om op de langere termijn de opgaven voor Maasdriel aan te kunnen heeft de organisatie van Maasdriel de uitdaging om de kenmerken van de activiteitgeoriënteerde organisatie te gaan ontstijgen en zich te gaan ontwikkelen tot een ketengeoriënteerde organisatie (fase 4) in het INK-kwaliteitsmodel (zie bijlage 3). Het betekent dat processen en systemen (fasen 2 en 3) vergaand op orde moeten worden gebracht en dat de organisatie is ingericht en toegerust om integraal en opgavengestuurd te werken in een maatschappelijke en bestuurlijke netwerk omgeving, aansluitend bij het opgavenprofiel. Dat is een grote ontwikkelslag die niet van vandaag op morgen gerealiseerd zal worden. Het zal tijd, energie, geld en doorzettingsvermogen kosten om dit te bereiken. Er is een soort “reset” nodig die op alle terreinen van werken en organiseren doorwerkt, zeker ook in de politiek-bestuurlijke aansturing.

Er kan natuurlijk gekozen worden om minder vergaande organisatieontwikkelingen en aanpassingen door te voeren. Er kan creatief arbeidsmarktbeleid worden gevoerd om meer en hoger gekwalificeerde medewerkers aan te trekken. Al zullen – zeker binnen de huidige arbeidsmarkt – de marges hierin smal blijven. Er kunnen deelreorganisaties worden doorgevoerd of bv. cultuurprogramma's worden ingericht. Maar als dit binnen het huidige karakter (werkwijze, aansturing, inrichting, instrumentering e.d.) van de organisatie gebeurt, dan verwachten wij hier niet de fundamentele boost van die nodig is voor de uitvoering van het opgavenprofiel zoals in het vorige hoofdstuk in aanzet is omschreven. Niet omdat de wil of de kennis en kracht daarvoor niet aanwezig is bij individuele medewerkers, maar omdat het totaal van functioneren niet is ingericht in het effectief presteren op de gelaagdheid, complexiteit, integraliteit en interactiviteit van de opgaven die op de gemeente afkomen de komende jaren.

Ten aanzien van de toekomst van de BVEB hebben we in het vorige hoofdstuk een aantal dilemma's geschetst. Alles afwegende menen wij dat het het beste voor Maasdriel is als de ontwikkeling van de BVEB in huidige vorm doorgaat, met als pendant aan Maasdrielse kant de bovengeschetste organisatieontwikkeling. Wij zien de nadelen en de risico's van dit construct, maar zien grotere risico's en nadelen voor Maasdriel in het op dit moment stoppen met de BVEB zeker als dat eenzijdig gebeurt. Wij denken dat de BVEB op de langere termijn moet opgaan in een steviger en omvangrijker construct. Onder knop D zullen we op de verschillende opties daarvoor ingaan.

Knop C. Versterking bestuurskracht door investering/aanpassing bestuurlijk systeem

De uitdaging voor het bestuurlijk systeem is om naar een duidelijke rolverdeling te gaan die optimaal werkend is – in de context van Maasdriel – voor de uitvoering van de opgaven de in de komende periode en de langere termijn. En om daarbij ook de relatie en de samenwerking met de samenleving in al zijn geledingen en facetten opnieuw te definiëren. Om - in professionele termen - een solide, transparante en hedendaagse besturingsfilosofie (voor het samenspel van politiek, bestuur en organisatie) te formuleren en waar te maken. Daarin zullen alle onderdelen van het systeem dan opnieuw een rol moeten krijgen.

Hoe dat uitpakt zal uiteraard uitgewerkt moeten worden, maar belangrijke elementen zouden moeten zijn:

- Stevige positionering van de gemeenteraad als geheel naar buiten en in het formuleren van kaders en uitvoering van de controlerende en volksvertegenwoordigende rol; minder versnippering van aandacht, minder reageren en minder (onnodig) politiseren.
- B&W dat als eenheid en zelfbewust opereert als bestuurlijk orgaan (dus niet als politiek orgaan), vanuit een gedeeld en gezamenlijk inhoudelijk kader en in een repertoire van bestuursstijlen die elkaar versterken en op elkaar aansluiten.

- Herdefiniëring van de bestuurlijke aansturing van de organisatie in lijn met de gewenste organisatieontwikkeling (zie boven); komen tot een hierop afgestemde besturings- en organisatiefilosofie. Kernwoorden: meer sturen op opgaven, op integraliteit, op samenhangen, strategische thema's.
- Optimalisering van noodzakelijke competenties en samenwerkingsvaardigheden van politici en bestuurders in de rol die ze uitvoeren, binnen de grenzen van de democratische mogelijkheden.
- Herijking van de rollen en samenspel tussen ambtelijke organisatie, gemeenteraad en College van B&W. Niet vanuit een getrapte hiërarchie, maar vanuit een open samenspel in een driehoeksverhouding vanuit ieders verantwoordelijkheid en competenties. Bij voorkeur waar mogelijk en nuttig in een vierhoeksverhouding met samenleving en inwoners (zie ook NSOB-kwadrant).
- Herdefiniëring en waar nodig versterking van omvang en aard van de ondersteuning van het politiek-bestuurlijk proces vanuit de griffie en ambtelijke organisatie.

Met bovenstaande kan een noodzakelijke "reset" in het politiek-bestuurlijk systeem worden aangebracht. Er kan natuurlijk gekozen worden om dit niet of minder vergaand te doen. Maar een keten is zo sterk als de zwakste schakel. En als het politiek-bestuurlijk systeem (het "motorblok") niet stevig genoeg is, zal ook de aansturing en functioneren van de ambtelijke organisatie en het functioneren van samenwerkingsrelaties daardoor negatief worden beïnvloed.

Knop D. Versterking bestuurskracht door keuzes in schaal/samenwerking bij uitvoering van taken

In het rapport van Berenschot in 2017 is al aangegeven dat schaalvergroting bij de uitvoering van taken een versterking van de bestuurskracht zou kunnen betekenen en dat die – naar de kennis van dat moment – ook nodig was om de opgaven als Maasdriel en Zaltbommel goed uit te kunnen blijven voeren. Er is sinds die tijd wel een vorm van samenwerking tussen Zaltbommel en Maasdriel verder ontwikkeld in de BVEB en bij enkele uitvoerende taken. Maar van de toen aangereikte scenario's voor samenwerking/herindeling in de Bommelerwaard is er geen van de drie verder uitgewerkt en uitgevoerd zoals toen bedoeld. Wij menen – in lijn met de redenering in 2017 – dat schaalvergroting in de uitvoering van taken door middel van samenwerking of eventueel fusie met andere gemeenten voor Maasdriel nog steeds een goede en ook noodzakelijke optie is om het vermogen te vergroten om de opgaven in de komende periode goed uit te kunnen voeren en dus de bestuurskracht te versterken. Het biedt tevens een goed aanknopingspunt om zowel ambtelijk als bestuurlijk de noodzakelijke "reset" toe te passen.

Fusie met andere gemeenten biedt de komende jaren geen zicht op versterking van de bestuurskracht

Bij de door ons in de loop van dit onderzoek geconsulteerde Gelderse buurgemeenten van Maasdriel is er op dit moment geen behoefte/agenda om in te willen zetten op fusie met Maasdriel. Dat betekent dat een eventueel door Maasdriel gewenste fusie met andere gemeenten binnen de provincie voorlopig niet langs de lijn van vrijwilligheid zal kunnen plaatsvinden. Een fusie met een Gelderse buurgemeente zou dan op initiatief van de Provincie Gelderland moeten plaatsvinden, maar als daar al een initiatief op te verwachten zou zijn zal een dergelijk traject meerdere jaren in beslag nemen en *op zijn snelst* in de loop of zelfs mogelijk aan het eind van de volgende raadsperiode tot een nieuwe gemeente kunnen leiden. Dit er dan van uitgaande dat èn Provinciale Staten, èn Minister BZK èn Tweede en Eerste Kamer akkoord zouden willen gaan met een niet-vrijwillige fusie van Maasdriel met een andere gemeente. Dit is niet waarschijnlijk, gezien de huidige politieke opvattingen op verschillende overheidsniveaus ten aanzien van niet-vrijwillige fusies. Voor de toepassing van de Wet Arhi⁶ wordt het criterium draagvlak als zodanig belangrijk beoordeeld, dat alle fusievoorstellen die daar niet aan voldoen feitelijk politiek kansloos zijn, ook als er sprake zou zijn van evidente bestuurskrachtproblemen bij een van de beoogde partners. De onzekerheid in een dergelijk proces neemt nog toe omdat over die tijdsspanne er nog minimaal 1 keer verkiezingen voor zowel Tweede Kamer, gemeenteraad en Provincie Staten zullen zijn.

De gemeente Den Bosch heeft aangegeven niet per se negatief te staan tegenover een eventueel door Maasdriel gewenste fusie met Den Bosch, maar daar zelf niet op uit te zijn. Een mogelijk gewenste vrijwillige fusie van Maasdriel met Den Bosch zal gezien de complexe voorbereiding en besluitvorming als gemeentelijke èn interprovinciale herindeling ook een langdurig proces vergen, waarbij de regie komt te liggen bij de twee

⁶ Wet Algemene Regels Herindeling

provinciebesturen en niet bij de gemeenten. Recente ervaringen met de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden⁷ hebben laten zien dat zo'n interprovinciale gemeentelijke herindeling erg complex is, en mogelijk ook erg kostbaar door ontvlechting- en desintegratiekosten bij de wettelijk verplichte (en andere) gemeenschappelijke regelingen.

Dus eventuele versterking van de bestuurskracht van Maasdriel door middel van een gemeentelijke fusie met een of meer buurgemeenten zal hoe dan ook een complex proces van lange adem zijn en zeker niet voor het eind van de volgende raadsperiode tot de start van een nieuwe gemeente kunnen leiden. De daadwerkelijke versterking van de bestuurskracht en de positieve werking op de uitvoering van de opgaven zal daarna nog de nodige tijd kosten. In de periode tot die (nog onbekende) fusiedatum bestaat voor Maasdriel een reëel risico van verdere achteruitgang van de bestuurskracht, vanwege onzekerheid, uitstel van investeringen in organisatie en bestuur en mogelijk complexere of verslechterde regionale verhoudingen.

We hebben in het onderzoek geconstateerd dat de gemeenten in de regio in het algemeen wel redelijk positief staan tegenover verdergaande samenwerking op zowel strategische taken als uitvoeringstaken, omdat ze gezien de opgaven die op hen afkomen, in het algemeen de meerwaarde of zelfs de noodzaak daarvan ook voor zichzelf inzien. Gemeenten hebben daarbij ieder hun eigen voorkeuren en varianten voor constructies en partners, binnen Rivierenland als regio. De gemeente Zaltbommel ziet daarbij in ieder geval een specifieke positie van Maasdriel als samenwerkingspartner, nu en in de toekomst. De gemeente Den Bosch heeft aangegeven voor zichzelf geen rol te zien in substantiële ambtelijke samenwerking met Maasdriel.

Een schaalvergroting in de uitvoering van taken (en eventueel dus ook een herindeling) kan positief uitwerken voor de versterking van de bestuurskracht. Er zijn gezien het bovenstaande echter geen voor de hand liggende constructies en/of partners voor Maasdriel om daar op korte termijn resultaten van te verwachten. Je kan als gemeente nu eenmaal niet alleen samenwerken of fuseren. Daarbij maakt iedere gemeente uiteraard een eigen calculatie in wat een samenwerking of fusie kan brengen. Is bij een eventuele keuze voor Maasdriel dan wel voldoende duidelijk wat Maasdriel niet alleen nodig heeft in een samenwerking, maar ook heeft te bieden? En is er met Maasdriel als partner voldoende zicht op een robuuste en solide samenwerking voor de lange termijn? Biedt Maasdriel daarin voldoende comfort door een duidelijke agenda, door consistent en loyaal samenwerkingsgedrag en door bestuurlijke/ambtelijke continuïteit in de uitvoering van het partnerschap? Beantwoording van dit soort vragen is belangrijk om met deze knop succesvol een "boost" te geven aan de bestuurskracht van Maasdriel.

Scenario's voor bestuurskrachtversterking

In de aan verstrekte opdracht is gevraagd om te komen met scenario's voor bestuurskrachtversterking, waaruit de gemeenteraad een keuze kan maken. Bovenstaande hebben we via de "knoppen-benadering" mogelijkheden voor bestuurskrachtversterking op verschillende terreinen voorgelegd. Dat kan beschouwd worden als een soort keuzemenu ("beetje van A, stukje van B, variant X uit D etc"). Tegelijk menen we – en hebben dat ook wel aangegeven – als Maasdriel wil komen tot de volgens ons noodzakelijke bestuurskrachtversterking er niet zo heel keuze is. Dan zal optimaal ingezet moeten worden op toepassing van de verschillende knoppen, waarbij dan voor knop D nog wel varianten te kiezen zijn die als lange termijnsenario's zijn te beschouwen. Dit in de zin dat ze ieder op hun eigen manier wel de mogelijkheden bieden om te komen tot fundamentele bestuurskrachtversterking op de langere termijn en dus min of meer naast elkaar kunnen worden beoordeeld op hun merites.

⁷ Kamerbrief 2/22/2020 Minister BZK n.a.v. *Procesevaluatie herindeling Vijfheerenlanden, Partners&Pröpper (2020)*

5. Een nieuw verhaal voor Maasdriel

Maasdriel heeft te weinig bestuurskracht

De uitkomst van dit bestuurskrachtonderzoek is dat Maasdriel op dit moment niet volledig in staat is om alle opgaven die nu en in de toekomst voorzien zijn op adequaat niveau uit te voeren. Deze algemene conclusie sluit aan op de conclusies in de rapportage van Berenschot in 2017. Er is sinds 2017 hard gewerkt om de bestuurskracht te versterken en daar zijn ook zeker vorderingen in gemaakt. Tegelijk is ook de omvang en de complexiteit van het takenpakket en takenprofiel gegroeid ("gekwadrateerd"), zoals we in hoofdstuk 4 hebben laten zien. En deze ontwikkeling zal naar verwachting doorgaan de komende jaren.

De kern van de bestuurskrachtproblematiek van Maasdriel is de structureel zwakke en vaak haperende werking van onderdelen van het raderwerk van de gemeente (zie hoofdstuk 1) bij het uitvoeren van de opgaven. En dan met name dat deel van het raderwerk dat door ons als "motorblok" beschouwd wordt: het samenspel tussen politiek, bestuur en ambtelijke top. Door het gebrekkig functioneren van dit motorblok wordt het geheel van het proces van beleidsvorming en uitvoering zodanig beïnvloed dat dit op veel gebieden niet het gewenste niveau kan ontwikkelen om met name complexe, meervoudige en integrale opgaven adequaat uit te voeren. Hierdoor functioneert de organisatie ook niet op adequaat niveau. Dit wordt deels gecompenseerd door heel hard werken en bijsturen op allerlei onderdelen, allerlei niveaus en allerlei momenten. Mede daardoor gaat er uiteindelijk ook nog veel (redelijk) goed. Maar het geheel van dit systeem is te kwetsbaar, te afhankelijk van personen en niet robuust genoeg om dit voor de langere termijn goed vol te kunnen houden.

Dit speelt te meer omdat voor de uitvoering van veel van de opgaven van de gemeente de afhankelijkheid van en het samenspel met andere partijen en (groepen) inwoners steeds belangrijker wordt. En het systeem van de gemeente Maasdriel is nu onvoldoende toegerust om dat samenspel goed uit te voeren en om daarmee ook een solide, betrouwbare en gelijkwaardige structurele partnerships aan te kunnen gaan. Ook dit zal de uitvoering van opgaven kunnen aantasten.

In de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van de gemeente horen we nog sporen van het "oude verhaal" van Maasdriel over gebrek aan lage integriteit, cliëntelisme, onderlinge vechtcultuur, intrinsieke onvoorspelbaarheid c.q. onbetrouwbaarheid als partner. Wij vinden daar vanuit ons onderzoek weinig tot geen reden toe. Wij zijn van oordeel dat zowel politiek, bestuur als ambtelijke organisatie dat oude verhaal zowel intentioneel als in het dagelijks functioneren in belangrijke mate achter zich hebben gelaten en overstegen. Wel is er een stevig kwaliteitsprobleem in het functioneren van de gemeente. En de (vele) hick-ups, mismatches, misverstanden, roldiffusie, ruis, kortebaanacties etc. die dat in de uitvoering van allerlei processen met zich mee brengt maakt het wel moeilijk om voor de buitenwereld telkens en continu de transparantie, betrouwbaarheid en taakvolwassenheid aan te tonen, waarmee dat oude verhaal definitief van tafel kan. Er gaat gewoon nog teveel mis daarvoor.

Wel – eerlijk is eerlijk – is in Maasdriel volksaard en cultuur niet erg ingericht (geweest?) op het functioneren van een sterke en stabiele overheid die stevig intervenueert in maatschappelijke processen. Zelfredzaamheid, autonomie ten aanzien van overheidsregels en de eigen, soms creatieve weg zoeken voor het realiseren van deelbelangen zit wel in de aard van de Maasdrielaar en werkt dus hier en daar ook nog door in het overheidshandelen. Tegelijk zijn er ook duidelijke signalen dat veel vraagstukken waar inwoners mee zitten (bv. leefbaarheid in dorpen, het woonvraagstuk) niet meer op die manier kunnen worden opgelost en een bredere, langere termijn en meer integrale aanpak vragen. En dat inwoners dat ook steeds meer zien en verlangen van de gemeente. Dus ook dat verhaal wordt een oud verhaal dat niet of nog maar beperkt toepasbaar is voor de toekomst.

Om vanuit deze situatie verder te gaan als Maasdriel en om meer bestuurskracht te gaan ontwikkelen is een nieuw verhaal nodig. Een verhaal waarin Maasdriel de oude beelden definitief van zich kan afschudden en kan gaan groeien en ontwikkelen in de kwaliteit van het functioneren van het geheel van het raderwerk, aangestuurd door een sterk motorblok. Dat verhaal gaat niemand buiten Maasdriel bedenken of waarmaken. Dat zal de gemeente zelf moeten doen. Voor dat verhaal reiken we in het vervolg van dit hoofdstuk de ingrediënten aan.

Ambtelijke of bestuurlijke fusie voor komende jaren geen oplossing

Wij menen dat een bestuurlijke fusie (al of niet voorafgegaan door een ambtelijke fusie) een goede impuls zou kunnen geven aan de bestuurskracht en ook kan zorgen voor de "reset" die nodig is in zowel het ambtelijk als bestuurlijk deel van het raderwerk van Maasdriel. Tegelijk constateren wij dat een bestuurlijke fusie voor de komende 5 – 6 jaar (en waarschijnlijk langer) geen soelaas biedt in de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht. Dit hebben wij in hoofdstuk 4 onderbouwd. Het is wel nodig dat Maasdriel voor de langere termijn opties houdt voor fusie, dan wel verregaande samenwerking met andere gemeenten in de omgeving en daar ook actief mee bezig blijft.

Wij zien op de langere termijn daarvoor 3 mogelijke scenario's:

- A. Vorming gemeente Bommelerwaard (fusie met Zaltbommel). Dit is naar onze mening (nog steeds) te beschouwen als de meest gerede fusievariant voor Maasdriel. Deze sluit aan bij logische maatschappelijke en geografische grenzen en netwerken en biedt een goede basis om vanuit een sterke Bommelerwaard de verbindingen met zowel de regio Rivierenland als de regio Den Bosch te onderhouden en te versterken.
- B. Verregaande samenwerking, zowel beleidsmatig als in uitvoering, in/met gemeenten in de Regio Rivierenland. In dit scenario zou dan de schaal van een groot aantal uitvoerende taken op dat van de Regio Rivierenland worden gebracht en kan ook de inhoudelijke samenwerking op strategische terreinen (economie, wonen, RO, landelijk gebied, klimaat/energie etc.) verder worden opgeschaald/geïntensiveerd (vergelijk bv. Food Valley of Metropoolregio's). Uiteraard betekent dit vermindering van directe zeggenschap maar mogelijk wel veel meer slagkracht en ontwikkelkracht in de uitvoering. Dit scenario staat naast scenario 1, maar is daarmee niet strijdig. Er zou ook een combinatie gemaakt kunnen worden als dat nodig is.
- C. Bestuurlijke fusie met gemeente Den Bosch. Dit scenario zien we als een terugvaloptie indien de andere opties voor fusie/samenwerking en versterking van de bestuurskracht niet beschikbaar zijn of niet blijken te werken. Een dergelijk scenario zou wel een fundamentele andere ontwikkeling van het gebied en van de onderlinge relaties en verbindingen in brede zin betekenen en is mede daarom in zijn effecten (ook voor in de inwoners van Maasdriel) sterk onzeker op dit moment. Tegelijk is het - in ieder geval op papier - wel een kans om tot een zeer stevig en robuust systeem van beleidsontwikkeling en -uitvoering te komen in het gebied, ook nog aansluitend bij de oriëntatie van een flink deel van de inwoners.

Het spreekt vanzelf dat Maasdriel niet alleen bepaalt of, hoe en wanneer deze opties aan de orde zijn. Ieder scenario zal een grondig proces van onderzoek, dialoog en voorbereiding met potentiële partners vragen om gekozen te kunnen worden en succesvol te kunnen zijn. Uiteindelijk gaat het vanuit Maasdriel om wat de optimale haalbare variant is vanuit het belang van de inwoners van Maasdriel. Wij zien hierin een begeleidende en eventueel regisserende rol van de Provincie Gelderland; het gaat immers niet om de bestuurskracht van Maasdriel alleen, maar ook over een inzet op sterk lokaal bestuur in het geheel van de Bommelerwaard en Rivierenland.

Reset bestuurskracht nu (vooral) op eigen kracht

Om tot versterking van de bestuurskracht te komen ligt er voor Maasdriel een grote uitdaging op de korte termijn in de komende jaren. De noodzakelijke "reset" van het gemeentelijk raderwerk betekent dat Maasdriel zichzelf deels opnieuw zal moeten uitvinden. Daarvoor schetsen wij hieronder een samenhangend pakket van acties en ontwikkelingen, die aansluiten bij de 3 eerste "knoppen" uit hoofdstuk 4 (ambities, organisatiekracht en bestuurlijke kracht). Uitvoering van dit pakket kan snel starten, maar zal zeker tot in 2024 en 2025 duren. Aan de hand van de resultaten die dit pakket oplevert kan Maasdriel vanuit een zelfbewuste en onderbouwde positie de keuzes kunnen maken die voor de lange termijn op het gebied van fusie/samenwerking volgens de 3 bovenstaande scenario's nodig zijn.

Een mogelijk pakket voor versterking van de bestuurskracht ziet er naar onze opvatting als volgt uit:

1. *Erken volmondig het bestuurskrachtprobleem van Maasdriel*. We hebben binnen de verschillende geledingen van de gemeente vaak veel kritisch vermogen op het eigen functioneren gemerkt en dat is positief. Tegelijk hebben we ook gemerkt dat er gemakkelijk gerelativeerd wordt ("in andere gemeenten gaat ook veel fout"). Of dat een negatief beeld vanuit buiten als oneerlijk, onterecht of achterhaald wordt geframed ("ze roepen maar wat" of "weet wie het zegt"). We merken intern soms ook dat wel bestuurskrachtproblemen worden erkend, maar de oorzaak buiten zichzelf worden geplaatst ("anderen" doen het verkeerd, het is vooral een erfenis van het verleden, ik doe wel mijn best maar in je eentje kan je ook niet veel etc.). In al deze redeneringen zit natuurlijk soms iets van waarheid, maar ze helpen niets in het versterken van de bestuurskracht.

2. *Maak raadsbreed een plan voor versterking van de bestuurskracht* op basis van de keuzes die in dit pakket worden voorgelegd en zoek daarin ook je inwoners en bevolking op. Ook daar liggen ideeën en leeft energie om de bestuurskracht te versterken. Bovendien ligt daar – getuige het onderzoek Kieskompas – een sterke behoefte om gezien en gehoord te worden door de gemeente en om zich met de gemeente te verbinden in het samen aanpakken van belangrijke uitdagingen. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan een vorm van burgerpanel of burgerberaad. Betrek ook belangrijke maatschappelijke partners.
3. *Stel op korte termijn een Maasdielse Agenda op voor de komende 5 – 10 jaar.* Een compact, scherp en eerlijk handelingsperspectief met de belangrijkste opgaven en te behalen resultaten voor de langere termijn met ruimte voor flexibiliteit. Baseer je daarbij goed en gedegen op de actuele trends en ontwikkelingen in samenleving, economie, ruimte en bestuur en let juist op de onderstromen daarin. Dit proces van opstellen van een Maasdielse Agenda leent zich uitstekend om meer verbinding te zoeken met inwoners en maatschappelijke en bestuurlijke omgeving, zodat het ook een echte gezamenlijke en een samenwerkingsagenda wordt.
4. *Stel – deels parallel aan de Maasdielse Agenda - een Maasdielse Besturings- en Organisatiefilosofie* op over rolverdeling, samenspel en kernwaarden in het politiek- bestuurlijk- ambtelijk samenspel, passend bij een hedendaagse kwaliteitsgemeente en in verbinding met de samenleving. Zoek daarbij inspiratie bij andere gemeenten die een dergelijk proces hebben doorlopen en hedendaagse vormen van samenspel hebben ontwikkeld.
5. Herformuleer op basis van de resultaten van 4 en 5 het Bestuursakkoord en verwerk dit in *een raadsbreed bestuursakkoord* voor de rest van de raadsperiode.
6. *Zet in op een niet-gepolitiseerde (zaken)College van B&W* met een samenstelling gebaseerd op competenties en samenwerkingsvaardigheden ter uitvoering van het raadsbrede Bestuursakkoord.
7. Werk vanuit de Agenda en de Besturings- en Organisatiefilosofie aan *versterking en verbetering van de relaties in de lokale samenleving en met bestuurlijke partners.* Werk er aan om een meerwaarde te bieden aan je partners. Stel daarvoor een hedendaagse visie op samenwerking op als uitwerking van besturings- en organisatiefilosofie. Zorg dat je als Maasdiel geen “probleem” bent, maar zoveel mogelijk een “oplossing” voor andere partijen in de samenwerking.
8. *Geef een boost aan de organisatieontwikkeling* naar een ketengeoriënteerde organisatie. Ontwerp een realistisch veranderpad voor de jaren 2024 en 2025. Verwacht in die jaren een teruggang in productie en realisatie op onderdelen. Zorg voor goed en voldoende ambtelijk leiderschap en bestuurlijke aansturing.
9. *Maak de ontwikkeling van de BVEB af* zoals nu gepland tot en met 2024, en oriënteer daarna op een doorontwikkeling/integratie in een verdergaande samenwerking in samenhang met de keuze voor fusie/samenwerking op de langere termijn volgens 1 van de 3 scenario's.

Randvoorwaarden voor succes

Zoals al aangegeven sluit de lijn van denken over de bestuurskrachtontwikkeling van Maasdiel aan bij de lijn van denken uit 2017. Toen werd geconstateerd dat het eigenlijk niet realistisch zou zijn om als Maasdiel (en Zaltbommel) zelfstandig de noodzakelijke bestuurskrachtversterkingen door te voeren. Daarom werd ook ingezet op verregaande samenwerking en/of fusie tussen beide gemeenten.

Nu die weg – in ieder geval voor de komende jaren – niet meer open ligt moet wel realistisch gekeken worden naar de mogelijkheden voor Maasdiel zelf om met een pakket zoals hierboven geschetst succesvol aan de gang te kunnen gaan. De randvoorwaarden en mogelijkheden voor succes moeten optimaal worden benut.

Zoals in het bovenstaande pakket al is geformuleerd is de *houding*, de “mindset” voor de aanpak van de bestuurskrachtverbetering cruciaal. Neem de situatie en de noodzaak serieus, ga niet nodeloos in de weerstand en zet samen de schouders eronder.

Een belangrijke succesfactor is adequaat *leiderschap*, zowel ambtelijk als bestuurlijk als politiek. Durf daarin te investeren en keuzes te maken als Maasdiel. En voor de personen en professionals die het betreft: zoek elkaar op en versterkt en bevestig elkaar in die rol.

Zoek en vind en investeer in de *kracht in samenleving en lokale/regionale partnerships*. Natuurlijk is er veel kritiek en wordt er veel gemopperd op de gemeente. En dat is niet altijd leuk en gemakkelijk, zeker als dat als onterecht wordt gevoeld. Maar er zit ook (en misschien ook wel juist daarin) een heel duidelijke relatiewens en verlangen om samen op te trekken in belangrijke zaken voor de inwoners van Maasdriel en de regio. En inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners hebben uiteindelijk ook een direct belang bij een bestuurskrachtig Maasdriel.

Zoek *kennis en ervaring met vergelijkbare trajecten in andere gemeenten*. Maasdriel is natuurlijk uniek, maar niet de enige gemeente die werkt of heeft gewerkt aan versterking en modernisering van het raderwerk in relatie tot herdefiniëring van de band met inwoners/lokale samenleving.

Ga op korte termijn in gesprek met de *Provincie Gelderland voor ondersteuning* via kennis, begeleiding en middelen in dit ingewikkelde traject. Inwoners van Maasdriel, Bommelerwaard en Rivierenland zijn ook inwoners van Gelderland en verdienen dus ook die support waar nodig en mogelijk. En de provincie is ook mede verantwoordelijk voor een goed en sterk lokaal bestuur, ook (of misschien wel juist) als er geen herindeling wordt uitgevoerd.

Erken dat het *geen gemakkelijke weg* is en dat er dingen mis zullen gaan en teleurstellingen en terugval zal komen. Maar dat het wel de goede weg is en op dit moment ook eigenlijk de enige weg.

6. Bijlagen

Overzicht informanten en gesprekspartners onderzoek

Intern gemeente
Ambtelijke vertegenwoordigers Stuurgroep (gemeente en Provincie)
Fractievoorzitters (dialogosessie)
Management Team (dialogosessie en gesprek ervaringen BVEB)
College (dialogosessie) + 1 interview
OR (dialogosessie) + 1 interview
Dwarsdoorsnede organisatie (ca. 8 personen via OR&MT)
Specifiek deskundige medewerkers Sociaal Domein en Financiën
Vertegenwoordigers adviesbureaus & BAS en Prepared Mind (aangedragen vanuit gemeente)

Externe partijen
Provincie Gelderland, lid College GS
BVEB, directeur
Provincie Brabant, ambtelijk vertegenwoordiger
Regio Rivierenland, voorzitter bestuur
Gemeente Zaltbommel, vertegenwoordiging College B&W
Gemeente West-Betuwe, burgemeester en gemeentesecretaris
Gemeente West Maas en Waal, burgemeester en gemeentesecretaris
Gemeente Den Bosch, burgemeester en gemeentesecretaris
Vertegenwoordigers/delegaties Dorpsraden, dialogosessie
Woningstichting Maasdriel, directeur
Woningstichting De Kernen, bestuurlijk vertegenwoordiger
Cliëntenraad Sociaal Domein Bommelerwaard, vertegenwoordiging
Stichting Welzijn Bommelerwaard, directeur
Stichting Kompas Bommelerwaard, directeur
Bedrijvenkring Bommelerwaard, bestuurlijk vertegenwoordiger
Ondernemersvereniging Maasdriel, voorzitter

Documentatieoverzicht bestuurskrachtonderzoek Maasdriel 2023

- Rapport Bestuurlijke toekomst Bommelerwaard, Berenschot (2017)
- GR – Projectplan griffierskring Gelderlands-Zuid, verbinding , verdieping & vaardigheden (2018)
- Regionaal Economische Analyse Regio Rivierenland, 2020
- Verantwoord (be)sturen BVEVB - Eindrapport variantenanalyse, &VanderLaar (2021)
- BVEB, Raadsbesluit toekomst BVEB (2021)
- Maasdriel Bestuursakkoord 2022-2026 (2021)
- Nota Verbonden Partijen (2019)
- Onderzoek bestuurlijke regionale ecosystemen Den Bosch /Noord Oost Brabant, Berenschot & RuG (2021)
- Regionaal Economisch Ambitiedocument 2022-2025 Rivierenland (2021)
- Accountsverslag gemeente Maasdriel 2021 (2022)
- Jaarstukken gemeente Maasdriel (2022)
- Managementletter Maasdriel (2022)
- GR - Informatieprotocol GR'en Rivierenland (2020)
- Formatiescan Team Realisatie en Beheer Gemeente Maasdriel, BMC (2022)
- Kaderbrief gemeente Maasdriel 2024-2027 (2023)
- Resultaten Enquete Kernenvsie Maasdriel (2023)
- Accountsverslag gemeente Maasdriel 2022 (2023)
- Perspectiefnota gemeente Maasdriel (2023)
- Programmabegroting gemeente Maasdriel 2023-2026 incl paragraaf verbonden partijen Maasdriel (2023)
- Integraal Veiligheidsplan De Waarden 2023-2026, (2023)
- BVEB, Organisatieplan 2023 (2023)
- Organisatie en besturingsfilosofie Bommelerwaard (2019)
- Visie op werken & uitvoeringsplan (2021)
- Gezamenlijke visie op dienstverlening (2019)
- Visie op HR in de Bommelerwaard (2019)
- Communicatievisie Maasdriel (2020)
- Programmaplannen/uitvoeringsagenda's (o.a. Kerngericht werken, Omgevingswet, Dienstverlening) (2019 – 2022)
- Rapportage BMC Bestuurscultuur (2010)
- Rapportages Korsten/De Cloe informatieproces (2011)
- Vitaal en veerkrachtig Maasdriel, presentatie OT/MT organisatieontwikkeling (2023).
- Rekenkamerrapporten afgelopen jaren.

Korte beschrijving ontwikkelingsfasen organisaties INK-kwaliteitsmodel

Bron: <https://managementmodellensite.nl/ink-model/>

Vijf ontwikkelingsfasen

In het INK model worden vijf fasen onderscheiden, die doorlopen moeten worden om een excellente organisatie te worden. De fasen lopen op in mate van complexiteit. In de fasen zijn de vijf fundamentele kenmerken terug te vinden: naarmate de werkwijzen van de organisatie meer voldoen aan deze vijf kenmerken, bevindt de organisatie zich in een hogere fase. In fase 1 is de organisatie voornamelijk intern gericht en gaat alle aandacht uit naar het zo goed mogelijk uitvoeren van activiteiten. In daarop volgende fasen komt de samenhang tussen activiteiten steeds duidelijker in beeld en slaagt de organisatie er steeds meer in om pro-actief op te treden en tijdig in te spelen op veranderingen en ontwikkelingen. Tevens is in latere fasen sprake van een sterkere gerichtheid op het voldoen aan de wensen en verwachtingen van de diverse doelgroepen van de organisatie. Hieronder lichten we de vijf ontwikkelingsfasen toe.

Fase 1: Activiteit georiënteerd

In deze fase staat kwaliteit op de werkplek centraal. Medewerkers van de organisatie zijn er op gericht hun taak, het leveren van goede producten en diensten, zo goed mogelijk uit te voeren. De medewerkers zijn goed opgeleid. Vakmanschap wordt gewaardeerd. De directie regelt het beleid en de externe contacten en informeert de medewerkers hierover. Als er klachten zijn probeert de organisatie die te verhelpen.

Fase 2: Proces georiënteerd

Het primaire proces, het leveren van goede producten en diensten wordt beheerst: er bestaat een helder en gedeeld beeld van de wijze waarop producten en diensten aansluiten op de wensen van de klant en wat daarvoor aan inzet van personeel en middelen nodig is. De afzonderlijke processtappen zijn vastgesteld en taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven. Voor het primaire proces zijn prestatie-indicatoren afgesproken; op basis van metingen daarmee worden verbeteringen aangebracht.

Fase 3: Systeem georiënteerd

Op alle niveaus (directie, team, individuele leerkracht) wordt systematisch gewerkt aan het verbeteren van het primaire proces. De 'Plan-Do-Check-Act cyclus' wordt toegepast zowel in het primaire proces als in de ondersteunende en besturingsprocessen. Voor alle processen zijn prestatie-indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt geëvalueerd en bijgesteld. Op deze wijze beïnvloedt de waardering van de leerlingen, de ouders, het bestuur en de buurt/maatschappij in belangrijke mate het beleid van de organisatie. De focus ligt op het te voorkomen van problemen in plaats van het verhelpen van problemen.

Fase 4: Keten georiënteerd

Het beleid van de organisatie komt in nauwe samenwerking met de partners tot stand. Partners zijn bijvoorbeeld andere organisaties, samenwerkingsverbanden, netwerken, ondersteunende organisaties en overheden. Het streven is om gezamenlijk maximale toegevoegde waarde te realiseren. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Ook de evaluatie van beleid wordt gezamenlijk met partners ondernomen. Innovatie staat voorop.

Fase 5: Transformatie georiënteerd

De organisatie is erop gericht om tot de besten te horen. Het proces van continu verbeteren is in de organisatiestructuur en –cultuur verankerd. Trends als maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wetgeving worden vroegtijdig gesignaleerd. Op basis van een lange termijn visie worden tijdig de bakens verzet om nieuwe activiteiten op te starten, de organisatie daarvoor in te richten en de samenwerking met de partners bij te stellen.

Het onderscheiden van vijf fasen wekt de suggestie dat een hogere fase per definitie beter is. In zekere zin klopt dit ook. Een organisatie die zich in fase 3 bevindt, voldoet immers meer en op meer terreinen aan de fundamentele kenmerken van het INK model. Aan de andere kant geldt dat de vijfde fase niet voor alle organisaties de meest gewenste fase is. Organisaties van een kleine omvang en met een weinig complexe structuur zullen bijv. prima kunnen functioneren in een lagere fase. Centraal bij de ontwikkelingsfasen staat dat de organisatie die fase als streefrichting aanhoudt die past bij de context, de geschiedenis en de visie van de organisatie.

