Berenschot

EINDRAPPORTAGE

#Hoedan: invulling geven aan het toekomst-profiel van Buren

Toekomstoriëntatie Fase 2

64246 – 27 augustus 2021

#Hoedan: invulling geven aan het toekomstprofiel van Buren

Toekomstoriëntatie Fase 2

Sofie Dreef | Philip van Veller

64246 – 27 augustus 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4
1.2 Terugblik op fase 1 5
1.3 Onderzoeksvraag fase 2 5
1.4 Schaalkracht 5
1.5 Aanpak 6
1.6 Leeswijzer 6

2. Huidige situatie (overzicht en inzicht) 7

2.1 Bestuur: sterkten en zwakten 8
2.2 Organisatie: sterkten en zwakten 13
2.3 Inzicht: de sterkten en zwakten van en kansen en bedreigingen voor het bestuur en de organisatie van Buren 17

3. Wat is er nodig richting de toekomst? (uitzicht) 19

3.1 Het vertalen van het toekomstprofiel naar opgaven, doelen, resultaten en activiteiten 20
3.2 Wat vraagt dit van het bestuur? 23
3.3 Wat vraagt dit van het samenspel tussen bestuur en organisatie? 24
3.4 Wat vraagt dit van de organisatie? 25
3.5 Tot slot: hoe nu verder? 26

4. Bijlage 27

4.1 Geraadpleegde documenten 27
4.2 Gesprekspartners 27

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten staan voor grote en complexe maatschappelijke opgaven. Opgaven op het gebied van duurzaamheid en woningbouw, in het sociaal domein, en natuurlijk het beheersen van de coronacrisis. Tegelijkertijd veranderen de verwachtingen van inwoners. Veel van hen willen snelle en digitale dienstverlening, anderen vragen om persoonlijk contact en begeleiding.

Aan gemeenten de taak om hier uitvoering aan te geven binnen een gemeentebegroting die door onder meer de tekorten in de jeugdzorg weinig speelruimte biedt: een enorme uitdaging! De gemeente Buren ziet deze uitdagingen en wil hiermee aan de slag.

In het coalitieakkoord 'Daadkrachtig en Kerngericht 2020-2022' en de bijbehorende uitvoeringsagenda heeft de gemeente Buren zes strategische opgaven en een aantal ambities met betrekking tot 'Leefbare Kernen' geformuleerd. Om hier uitvoering aan te geven, is een sterke gemeente nodig. Buren wil als zelfstandige gemeente met een robuuste en wendbare organisatie de toekomst tegemoet treden en heeft daarom Berenschot gevraagd om ***inzicht te geven in wat voor type gemeente de gemeente Buren wil zijn*** (fase 1) en vervolgens een ***handelingsperspectief te formuleren*** (fase 2), steeds met aandacht voor het samenspel met de omgeving.

1.2 Terugblik op fase 1

De eerste fase is uitgevoerd in de periode januari-april 2021 en vormt de inhoudelijke verkenning van de toekomst van de gemeente Buren. De eindrapportage van deze fase belicht 'wat voor gemeente Buren wil zijn' en waaraan zij moet voldoen, ook in het samenspel met stakeholders in "de regio" en kernen. Allereerst hebben we op basis van openbare data en een documentstudie een "foto" gemaakt van de gemeente Buren. In deze foto brengen we de stand van zaken, gemeentelijke en regionale ambities en trends en ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen in beeld. Naast feiten bevat de eindrapportage over fase 1 opinies van direct betrokkenen. Binnen de gemeente Buren hebben we (digitale) gesprekken gevoerd met de wethouders en voormalig burgemeester, de raadsfracties en de gemeentesecretaris en domeinmanagers binnen de ambtelijke organisatie. Verder spraken we met vertegenwoordigers uit de regio, het ondernemersplatform en hebben we een groepsgesprek gevoerd met inwoners uit de diverse kernen.

De rapportage eindigt met het toekomstprofiel van Buren. Dit toekomstprofiel is opgesteld naar aanleiding van een verdiepende werksessie met de gemeenteraad. Het toekomstprofiel zet, samengevat, in op ***groei*** en ***bescheiden bruis***.

Op 23 april 2021 is de eindrapportage definitief opgeleverd. Vóór de behandeling van de rapportage in de gemeenteraad, is deze in een tweede werksessie met de raad besproken. Op 17 juni 2021 stelde de gemeenteraad het toekomstprofiel vast met een amendement waarin het ***behoud van het Burense cultuurhistorische landschap*** wordt toegevoegd aan het toekomstprofiel.

1.3 Onderzoeksvraag fase 2

Na vaststelling van het eindproduct van fase 1, zijn we gestart met de uitvoering van fase 2: het formuleren van een handelingsperspectief. De deelvraag die we in fase 2 beantwoorden, is:

Wat zijn de sterkten en zwakten van Buren en welke bestuurskracht is nodig om de gewenste toekomstrichting in te gaan?

1.4 Schaalkracht

Veel van de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan, zijn niet (meer) vooral gemeentelijk georiënteerd, maar spelen op regionale of juist binnengemeentelijke schaal. In toenemende mate worden oplossingen gezocht in 'de regio' of in de kernen; zowel om daarmee beter aan te sluiten op de opgaven die spelen, als om zaken beter, goedkoper en minder kwetsbaar te organiseren.

Op de ***regionale schaal*** zijn er steeds meer platforms waar opgaven worden bepaald en oplossingen worden gezocht. Van RES-regio's waarin de energietransitie wordt vormgegeven tot veiligheidsregio's die belast zijn met de aanpak van het coronavirus. Bovendien wordt in de regio's niet alleen bestuurlijk samengewerkt, maar ook de verbinding gezocht met bedrijven en maatschappelijke partners. Zoals in de FruitDelta Regio Rivierenland.

Maar dat is niet de enige ontwikkeling. Naast schaalvergroting zien we tegelijkertijd schaalverkleining optreden. Op ***lokale schaal*** wordt de gemeenschap steeds nadrukkelijker betrokken bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven, vaak onder de noemer van participatie, co-creatie of kernendemocratie. Inwoners bepalen voor een groot deel zelf de richting, en zoeken daarbij vaak verbinding met en steun van de gemeente.

De mate waarin wordt voldaan aan de opgaven op regionaal, gemeentelijk en binnengemeentelijk niveau zien wij als ***schaalkracht***. Deze schaalkracht wordt bepaald door de individuele spelers op het betreffende schaalniveau én hun onderlinge samenspel. De gemeente vervult tussen deze drie niveaus een essentiële schakelrol: zij schakelt tussen regionaal, gemeentelijk, en binnengemeentelijk niveau. De vraag is wat kan zij 'halen en brengen' op deze drie niveaus en wat haar partners daarin van haar verwachten. En niet in de laatste plaats: kan zij aan deze verwachtingen voldoen? Dit begrip van schaalkracht vormt het analysekader van dit onderzoek. Het stelt ons in staat om de positie en kracht van Buren te analyseren in samenhang met zowel de regionale context als die van haar kernen. In fase 1 stonden de elementen 'publieke waarde' en 'draagvlak' centraal. In fase 2 richten wij ons met name het element 'organisatie' op de gemeentelijke, regionale en sublokale schaal en de wisselwerking daartussen.

1.5 Aanpak

Voor deel 2 van deze toekomstoriëntatie hebben wij gebruik gemaakt van de interviews die wij hebben gehouden met gesprekspartners binnen en buiten de gemeente in fase 1. In al deze gesprekken is het thema 'schaalkracht' aan de orde gekomen. Daarnaast hebben we een drietal aanvullende ambtelijke groepsgesprekken gevoerd: met de gemeentesecretaris en domeinmanagers, met de bestuursadviseurs en teammanager staf en met beleidsadviseurs op de verschillende thema's die relevant zijn voor het toekomstprofiel (zie het overzicht van de gesprekspartners in de bijlage).

Voorts hebben wij een aantal documenten bestudeerd over de organisatie (o.a. het Organisatieplan, het Huis van Buren en de SWOT-analyse uit 2016) en hebben we kennisgenomen van de concept-rode draden notities uit het parallel lopende *zero-based budgeting* traject, om ervoor te zorgen dat beide trajecten elkaar niet bijten.

Op onderdelen bevat deze rapportage passages die ook in de rapportage over fase 1 stonden; dit is inherent aan de gemaakte keuze om de toekomstoriëntatie op te splitsen in twee delen.

Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep, bestaande uit burgemeester Josan Meijers, wethouder Pieter Neven, gemeentesecretaris Michiel van Dalen, griffier Elsa Weijenberg en bestuursadviseurs Gerard van Droffelaar en Hilde van Wijk. Vanuit de provincie nam Han Hiemstra, adviseur Sterk Bestuur deel aan de overleggen van de stuurgroep.

Op de conceptrapportage is een ambtelijke feitelijke check uitgevoerd. Vervolgens is de conceptrapportage besproken in de stuurgroep. Daarna is deze definitief gemaakt en hebben wij het eindproduct opgeleverd aan de stuurgroep.

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage volgt de drieslag overzicht – inzicht – uitzicht. ***Hoofdstuk 2*** geeft een ***overzicht*** van de huidige situatie: wat zijn sterkten en zwakten van het bestuur en de organisatie van Buren? We onderscheiden feiten en beelden en relateren deze aan de schaalniveaus kernen, gemeente en regio. Vervolgens geven we hier ***inzicht*** in middels een SWOT-analyse. ***Hoofdstuk 3*** geeft ***uitzicht***. We beschrijven wat er nodig is richting de toekomst om het toekomstprofiel te realiseren. We maken onderscheid tussen de benodigde inhoudelijke vertaalslag (van abstract naar concreet) en de benodigde slag in bestuurs- en organisatiekracht.

HOOFDSTUK 2

Huidige situatie (overzicht en inzicht)

In dit hoofdstuk schetsen we de huidige stand van zaken als het gaat om de bestuurlijke en organisatorische kracht van de gemeente, en de relaties tussen bestuur, organisatie en de regionale en binnengemeentelijke schaal. Relevante passages hierover uit de rapportage over fase 1 hebben wij integraal overgenomen.

We onderscheiden feiten, beelden en de analyse:

- Onder feiten verstaan wij, gebeurtenissen in het verleden, gemeentelijke beleid en de stand van zaken daarvan, data uit objectieve bronnen en reeds vastgestelde documenten.
- Onder beelden verstaan wij, de gedachten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over hoe het bestuur en de organisatie acteren op de drie schaalniveaus. De teksten komen - vaak letterlijk - van respondenten die zijn bevraagd over het bestuur en de organisatie van de gemeente Buren. Waar de respondenten er geen doekjes om wonden, zetten wij deze beelden ook zo neer. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling. Steeds geven we daarbij aan of het een beeld van *alle* respondenten betreft, of juist van een *specifieke groep* respondenten.
- De analyse komt voor rekening van Berenschot.

2.1 Bestuur: sterkten en zwakten

2.1.1 Schaal: gemeente

Feiten

Het ***bestuur*** van Buren kent een lange periode van instabiliteit. Er zijn vijf ***coalitiebreuken*** geweest sinds 2002. De huidige coalitie is gevormd na een rapport van de informateur (dd. 6 november 2019) vanwege stroeve onderlinge verhoudingen. De informateur constateert onder andere dat er sprake is van wantrouwen tussen (bepaalde) raadsleden onderling en tussen (bepaalde) raadsleden en (leden van) het college, een weinig sterk ontwikkeld inhoudelijk debat in de raad en een als onveilig ervaren politieke context. De informateur doet, buiten de coalitievorming, een aantal suggesties om de ***bestuurscultuur*** in Buren te verbeteren:

1. "Investeer in persoonlijke verhoudingen, in het begrip voor elkaars politieke stijl en in elkaars persoonlijke manier van communiceren. Ontwikkel een aanspreekcultuur in plaats van een afrekencultuur.
2. Investeer in een visie op het samen gemeentebestuur van Buren zijn, raadsbreed én als raad, college, burgemeester en organisatie. Formuleer samen wat je nodig hebt om een goed gemeentebestuur te kunnen zijn. Respecteer en benut daarbij elkaars rol en positie. Respecteer daarbij elkaars verschillende politieke en persoonlijke stijlen.
3. Maak een nieuwe start met personen waar de onderlinge ergernissen en spanningen hoog zijn opgelopen. Praat ergernissen uit waar dat kan.
4. Besef daarbij dat politiek de kunst van het haalbare is en dus soms gewoon een kwestie van de democratie zijn werk laten doen en tegelijk dat in de politiek gelijk hebben zelden hetzelfde is als gelijk krijgen en dat je dat soms zelfs nooit krijgt. Werk aan een politieke cultuur waarbij je elkaar af en toe wat meer gunt, als lange termijninvestering in het algemeen belang.
5. Geef de burgemeester opdracht en ruimte om samen met de griffier en in overleg met de fractievoorzitters een werkprogramma te ontwikkelen dat bovengenoemde ingrediënten bevat.
6. Spreek als raad en college commitment uit voor het doorlopen van dat werkprogramma."

Het rapport van de informateur is wel geagendeerd in de gemeenteraad, maar niet formeel besproken.

In het coalitieakkoord en de bijbehorende uitvoeringsagenda zijn afspraken[1], ambities en resultaten opgenomen over de implementatie van de aanbevelingen van de informateur. Het advies van de informateur is als uitgangspunt genomen bij het opstellen van een 'veranderagenda'. Deze agenda bestaat uit drie onderdelen: (1) investeren in de relatie tussen raad, college en organisatie, (2) participatie van inwoners en (3) de vergaderstructuur. Voor het eerste onderdeel is medio januari 2019 een tweedaagse sessie georganiseerd met de gemeenteraad, ondersteund door een externe begeleider. Een krappe meerderheid van de raad heeft aan deze sessie deelgenomen; de oppositie was hierbij ondervertegenwoordigd. De opbrengst van deze sessie was onvoldoende om een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Sindsdien ligt dit onderdeel – mede door de coronacrisis, waardoor fysiek bijeenkomen niet mogelijk was – stil.

De status van onderdeel 2, participatie van inwoners, is onbekend.
Voor onderdeel 3, de vergaderstructuur, is op verzoek van een aantal raadsleden het Periklesinstituut gevraagd om ondersteuning te bieden aan de discussie in de raad over ervaren knelpunten en ontwerpcriteria voor een nieuwe vergaderstructuur. Dit traject loopt nu.

Ook de ***driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier*** was de afgelopen jaren niet stabiel: alle personen op die posities zijn gewisseld.

1 Afspraak 4.4.: "We willen de komende twee jaar investeren in de omgangsvormen en bestuurlijke verhoudingen tussen raad, college en organisatie en dit in overleg organiseren."

Afgesproken is dat de gemeente Buren en de provincie Gelderland na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 starten met de voorbereidingen voor de invulling van het burgemeestersambt door middel van een kroonbenoeming. Op dit moment is sprake van een ***waarnemend burgemeester***. De fractievoorzitters en de Commissaris van de Koning hebben samen vastgesteld dat Buren op dit moment behoefte heeft aan een waarnemend burgemeester die bijdraagt aan het verbeteren en versterken van de verhoudingen in de raad, een coachende rol kan vervullen in het college en in staat is om rust en duidelijkheid te creëren binnen de bestuurscultuur in Buren.[2] Vanuit die wens is de huidige burgemeester benoemd per 9 maart 2021.

Het college geeft ***sturing*** aan de inhoudelijke ambities via het coalitieakkoord en de bijbehorende uitvoeringsagenda. Dit werkt goed: het college ligt op koers om zijn ambities op de voorgenomen beleidsontwikkelingen te behalen.

De provincie Gelderland monitort de ***bestuurskracht*** van een aantal Gelderse gemeenten, waaronder Buren, al een aantal jaren.[3] In de recente Kadernota midterm review van Samen voor Gelderland 2019-2013[4] merkt de provincie op dat de bestuurskracht van de Gelderse gemeenten onder druk staat. De provincie voert met 16 gemeenten, waaronder Buren, een maatwerktraject uit om de bestuurskracht in kaart te brengen en te verbeteren. Het gaat hierbij om dit onderhavige traject dat wordt uitgevoerd door Berenschot. Zowel het bestuur als de organisatie werkt hier constructief aan mee.

Beelden

Alle gesprekspartners geven aan dat de in hun ogen ***instabiele, onveilige politieke cultuur*** in Buren een belemmerende werking heeft op de besluit- en slagvaardigheid van de gemeente. Zij stellen, en dat wordt ook door raadsleden zelf benoemd, dat de gemeenteraad relatief veel met zichzelf bezig is en vaak meer procesgericht dan op de inhoud gericht te werk gaat. Dit neemt niet weg dat wordt benoemd dat de raad stappen in de goede richting heeft gezet en de besluitvaardigheid is verbeterd. Daarnaast stippen gesprekspartners de soms ronduit slechte persoonlijke onderlinge verhoudingen aan; regelmatig met een lange geschiedenis die ook wordt overgedragen op 'nieuwkomers'. Meerdere raadsleden gaven aan dat dit ten koste gaat van de kwaliteit én het plezier dat zij hebben in hun (raads)werk.

De waarnemend burgemeester, voorzitter van de gemeenteraad, wijst er vanuit haar bovenstaande opdracht op dat een open en respectvolle sfeer een randvoorwaarde voor een (verdere) verbetering is, waarbij raadsleden ook nieuwsgierig durven zijn naar elkaar en elkaars ideeën.

Alle gesprekspartners, inclusief raadsleden zelf, zijn ***kritisch op de rol van de raad***. Men ziet dat het de raad onvoldoende lukt om een inhoudelijk debat te voeren en op basis daarvan keuzes te maken, maar zich in plaats daarvan vooral richt op het proces en de uitvoering. Doordat de raad veel met zichzelf en met het college/de ambtelijke organisatie bezig is, komen de kaderstellende en volksvertegenwoordigende minder goed uit de verf dan de controlerende functie, zo stellen onze gesprekspartners.

Leden van het college, inclusief de waarnemend burgemeester, ervaren wel dat het onderling vertrouwen is toegenomen en dat het ***college*** meer acteert vanuit het collectief. Partners in de regio zijn ook van mening dat het huidige college rust heeft gebracht in Buren.

Vanuit de ambtelijke organisatie klinkt het geluid dat de ***Burense bestuurders onvoldoende knopen doorhakken en prioriteren***. Het duurt lang voordat beslissingen worden genomen en gestelde ambities worden regelmatig naar boven bijgesteld, is de ervaring, en leidt tot een hoge werkdruk en weinig ruimte voor ontwikkeling.

Niet alleen over de afzonderlijke gremia, maar ook over het ***samenspel*** worden aandachtspunten genoemd. Er wordt vaak gedacht vanuit afzonderlijke posities en de (vermeende) macht die daaraan moet worden toegekend in plaats van vanuit het collectief. De waarnemend burgemeester wijst er vanuit haar bovenstaande opdracht op dat het samenspel en de samenwerking tussen raad, griffie, college en medewerkers aanleiding geven om rollen en verantwoordelijkheden nadrukkelijk te bespreken. Hier ligt ook een ontwikkelopgave voor de driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.

2 Brief Provincie Gelderland: Niet openstelling Burgermeesters vacature van Buren tot 1 juni 2022. 8 juni 2021, D.091845.
3 Statennotitie Sterk bestuur, 2018.
4 Samen voor Gelderland 2019-2023, Kadernota midterm review, p.9 (10 maart 2021)

Analyse:
Om het toekomstprofiel 2040 waar te maken is een stabiel gemeentebestuur nodig dat stuurt op de inhoudelijke opgaven van de gemeente vanuit constructieve onderlinge verhoudingen. Om hiertoe te komen, zijn flinke stappen nodig – in het bijzonder in de onderlinge verhoudingen binnen de raad en de samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De conclusies van de informateur uit 2019 staan wat ons betreft nog grotendeels overeind.

Wat wel goed werkt, is het sturen via het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda. Deze opgavegerichte werkwijze zien wij bij lang niet alle gemeenten, zeker niet die met eenzelfde omvang als Buren. Bovendien ligt het college goed op streek met de uitvoering ervan.

2.1.2 Schaal: regio

Feiten

'Samen sterker in de regio' is één van de zes strategische opgaven uit het coalitieakkoord 2020-2022. Regionale samenwerking wordt genoemd als een voorwaarde om de strategische opgaven van de gemeente voor elkaar te krijgen en zelfstandig te functioneren. Afspraak 4.7 uit het coalitieakkoord/ de uitvoeringsagenda luidt, "we investeren in (regionale) samenwerking. Het beoogde resultaat van deze afspraak is een regionale visie en een vernieuwde nota verbonden partijen."

De gemeenten in Regio Rivierenland ontwikkelen een regionale visie. De tweede conferentie hierover is wegens de coronacrisis uitgesteld. Het doel van de conferentie was om met de colleges gezamenlijk een visie op te stellen. Dit proces wordt binnenkort weer opgepakt.

Daarnaast ligt nu het concept FruitDelta Gebiedsagenda 2030 voor bij de organisatie. De betrokkenheid van Buren in de ontwikkeling hiervan is beperkt. Ambtelijk is Buren in wisselende samenstelling, en soms helemaal niet, aanwezig geweest bij overleggen hierover vanwege een gebrek aan capaciteit (niet-ingevulde vacatures of ziekte).

Er is een concept van de vernieuwde nota verbonden partijen voorgelegd aan de raadsfracties. De raad is hierover middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd; ook is er een werksessie over gehouden. De portefeuillehouder heeft voorgesteld het concept aan de gemeenteraad voor te leggen als een uitwerking van de toekomstoriëntatie fase 2.

Net als iedere gemeente zit Buren in meerdere ***regionale samenwerkingsverbanden***. De burgemeester en wethouders vervullen hierin verschillende bestuursfuncties. Feit is dat de Burense bestuurders weinig strategische regionale bestuursfuncties, d.w.z. DB-lid of voorzitter van een portefeuillehouders overleg, vervullen (zie tabel 1; slechts twee van de 19 bestuursfuncties merken wij aan als strategisch; de overige functies vloeien automatisch voort uit het lidmaatschap van de gemeente). Deze verdeling volgt onder andere uit de wisselingen van het college van Buren; andere gemeenten hebben toen bepaalde regionale bestuursfuncties overgenomen.

De geringe bezetting van regionale bestuursfuncties door de burgemeester en wethouders van Buren duidt op een minder sturende rol van de gemeente in de regio. Bovendien is niet duidelijk of de strategische functies die Buren wél bekleedt, ook strategisch zijn gekozen. Met andere woorden, zijn dit de dossiers die passen bij het profiel van Buren en die Buren kunnen helpen om haar eigen ambities en opgaven te verwezenlijken?

Tabel 1. **Regionale bestuursfuncties college van burgemeester en wethouders Buren.**

Burgemeester J.P.M. (Josan) Meijers	• AB-lid Regio Rivierenland • AB-lid Veiligheidsregio Gelderland-Zuid • **Voorzitter** en lid portefeuillehouders overleg Mobiliteit/Basismobiliteit Regio Rivierenland • AB-lid Regionaal Archief Rivierenland
Wethouder K.A. (Karl) Maier	• AB-lid Recreatieschap Neder-Rijn-Lek-Waal • Lid Regionale speerpuntberaden Agribusiness, Logistiek en Recreatie & toerisme Regio Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg Recreatie & toerisme Regio Rivierenland
Wethouder P.A.J.M. (André) van den Hurk	• **DB-lid** en AB-lid Omgevingsdienst Rivierenland • Lid Stuurgroep Rijnbrug
Wethouder J.P. (Pieter) Neven	• AB-lid AVRI • Lid portefeuillehouders overleg Duurzaamheid Regio Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg Wonen Regio Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg Arbeidsmigranten Regio Rivierenland
Wethouder H.N.G. (Niko) Wiendels	• AB-lid GGD Gelderland-Zuid • AB-lid Werkzaak Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg WMO/Jeugd Regio Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg Mobiliteit/ basismobiliteit Regio Rivierenland • Lid portefeuillehouders overleg Kunst & cultuur Regio Rivierenland • AB-lid Molenstichting voor het Gelders Rivierengebied

In de gemeenteraadsvergaderingen is 'terugkoppeling regionale samenwerking/VNG commissie raadsleden en griffiers' een vast onderwerp op de agenda. Bovendien heeft de raad in 2019 vier moties aangenomen om ***beter in positie te komen in de regio***. Een van de moties gaat over het oprichten van een regionale raadskring Rivierenland waarin inhoudelijke afstemming tussen de raden kan plaatsvinden. De andere drie moties hebben betrekking op het synchroniseren van de vergaderschema's, informatieverstrekking en transparantie.

Deze vier moties zijn opgepakt. Een initiatiefgroep bestaande uit raadsleden uit Buren, Maasdriel, Tiel en West Maas en Waal heeft zich gebogen over het project ***"Kracht van de Raden"***. Om de raden meer in hun kracht te zetten bij regionale samenwerking, zien zij de volgende acties:

- Het opstellen van een strategische agenda voor de samenwerkingsverbanden in de regio, waaruit voor raadsleden in één oogopslag duidelijk wordt wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor het komende jaar en wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Het komen tot een andere manier van informatieverstrekking vanuit de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) en de colleges: meer transparant, to-the-point en regionaal gecoördineerd;
- Het faciliteren en organiseren van het regionale debat tussen raden;
- Het opstellen van een overdrachtsdocument voor nieuwe raadsleden.

Met de regionale griffierskring is in juni 2021 afgesproken dat zij het project overnemen van de initiatiefgroep. Voor de uitvoering zijn voor een periode van drie jaar middelen beschikbaar vanuit het programma 'Samen' uit de Regiodeal Regio Rivierenland.

Voorts is er een uniform informatieprotocol opgesteld voor de GR-en en worden regionale afspraken gemaakt om te komen tot uniforme begrotingsrichtlijnen voor GR-en.

In de Statennotitie Sterk Bestuur 2018 merkt de provincie op dat samenwerking in de regio Rivierenland niet als vanzelfsprekend tot stand komt. "De streken binnen de regio verschillen van elkaar en men oriënteert zich al naar gelang de woonplaats ook op verschillende steden buiten het gebied," zo stelt de provincie.[5] De provincie werkt samen met regio's in ***gebiedsagenda's*** aan een gezamenlijke aanpak van gedeelde of aan elkaar rakende ambities.

De gebiedsagenda voor regio FruitDelta, waar Buren onderdeel van uitmaakt, wordt ontwikkeld onder de vlag van de Regiodeal.[6] Buren heeft, in tegenstelling tot sommige andere gemeenten, zelf geen projecten ingediend onder de Regiodeal. Het kan zijn dat Buren aan de voorkant (te) weinig invloed heeft uitgeoefend op de Regiodeal om ervoor te zorgen dat hier ook Burense projecten mee gediend zijn. Een andere mogelijke verklaring kan zijn dat Buren op dit moment te weinig assertief is om bestaande of nieuwe projecten onder de vlag van de regiodeal te brengen. Achtergrond hiervan is bestuurlijke en organisatorische capaciteit en het ontbreken van een inhoudelijke visie op wat Buren uit de regio wil halen.

Beelden

De wethouders van Buren ervaren de eigen gemeente als een betrouwbare, constructieve en kritische partner in de regio, die soms een wat afwachtende houding aanneemt. Regionale samenwerking is voor Buren primair een kwestie van het dienen van het eigenbelang: waar kan samenwerking de ambities van Buren versterken?

Medewerkers van de gemeentelijke organisatie ervaren de politiek meer als lokaal georiënteerd dan (ook) gericht op de regio.

De regio zelf ervaart Buren niet altijd als een betrouwbare partner. Door de interne gerichtheid en regelmatige wisselingen van personen – zowel wethouders als de wisseling van de burgemeester, gemeentesecretaris als griffier driehoek – wordt Buren in de regio vaak gemist en moesten relaties steeds opnieuw worden opgebouwd.

De provincie herkent het beeld van een politiek instabiele, op zichzelf gerichte gemeente die in de regio vooral volgend is en wil 'halen' in plaats van 'brengen'. Samenwerking op regionale schaal en met buurgemeenten komt moeizaam tot stand, zo constateert de provincie, hetgeen haaks staat op haar wens om de Gelderse regio's te versterken. Bovendien stelt de provincie dat de politiek in Buren is gericht op de waan van de dag en minder op een langjarige visie op wat voor gemeente Buren wil zijn en wat daarvoor nodig is.

5 Statennotitie Sterk bestuur, 2018.

6 Samen voor Gelderland 2019-2023, Kadernota midterm review, p.9 (10 maart 2021)

Analyse
Het zelfbeeld van Buren als partner in de regio strookt niet met het beeld dat de partners van Buren hebben. Wij constateren dat Buren, ook door het ontbreken van een inhoudelijke visie van wat voor gemeente het wil zijn, veelal volgend is in de regio.

Een positieve ontwikkeling is dat de gemeenteraad meer grip wil krijgen op wat er regionaal gebeurt en hier ook stappen in zet. 'Grip' gaat echter niet enkel over controle aan de achterkant, maar (juist) ook om sturing aan de voorkant. Dat vraagt om een heldere koers waarvan niet steeds wordt afgeweken, zodat Buren ook voor haar buren een betrouwbare partner is. Het traject toekomstoriëntatie kan hierbij helpen, maar dat vraagt wel om een constructieve houding van alle betrokkenen.

2.1.3 Schaal: kernen

Feiten

Kerngericht werken is één van de zes strategische opgaven van Buren. De gemeente werkt vanuit de Visie kerngericht werken: Gezien, gehoord en erkend 2020-2023.[7] Sinds 2020 werkt Buren met kernwethouders. Zij zijn het gezicht in de kern namens het college. De kernwethouder heeft de contacten in de kern, overlegt met dorpsbelangenorganisaties en is zichtbaar aanwezig. De inhoudelijke betrokken wethouder blijft aan zet voor het onderwerp in de portefeuille.

Over de rol van de raad bij kerngericht werken zegt de Visie het volgende:

"Als hoofd van de gemeente heeft de gemeenteraad een belangrijke rol bij kerngericht werken. In de handreikingen staat daarom ook expliciet het belang van het betrekken van de gemeenteraad bij inwoners of overheidsparticipatie. Op welk niveau dit is hangt af van de fase van een onderwerp, de gevoeligheid en de invloed van de gemeente. De raad speelt als volksvertegenwoordiging een belangrijke rol bij het laten horen van de stem van inwoners. Via bijvoorbeeld raadsbezoeken aan de kernen halen raadsleden belangrijke informatie op voor henzelf en de rest van de gemeente. Ieder individueel raadslid pakt dit op een eigen manier op, zoals dat ook voor de andere rollen van de raad zo is."

De rol van de raad bij kerngericht werken krijgt in de praktijk op verschillende manieren vorm. Zo is inwonerparticipatie onderdeel van de raadsvoorstellen, zodat de raad hierop expliciet kan sturen. Voor grote of politiek gevoelige onderwerpen maakt de ambtelijke organisatie een participatievoorstel waarop de raad kan reageren. Dit kan via een raadsvoorstel, raadsinformatiebrief of het raadsjournaal.

Vóór de coronacrisis uitbrak hebben op initiatief van de raad kern-wandelingen plaatsgevonden, waaraan zowel inwoners als collegeleden en ambtenaren deelnamen. Wegens corona liggen dergelijke initiatieven nu al geruime tijd stil.

Beelden

De eigenheid van de kernen, zowel in cultuur als in type vraagstukken, werd in alle gesprekken genoemd als kenmerkend voor de gemeente. Binnen de gemeenteraad bestaan er echter verschillende beelden over wat kerngericht werken precies inhoudt en hoe het vorm moet krijgen. Er is behoefte aan heldere doelen en uitgangspunten – of het doorleven van de doelen en uitgangspunten uit de visie kerngericht werken 2020-2023 – voor participatie van inwoners en de omgang met de verschillende organisatiekracht van de kernen.

Vertegenwoordigers uit de kernen en de ondernemers geven aan dat de visie kerngericht werken in de praktijk nog vorm moet krijgen. Zij zijn blij met de beweging naar kerngericht werken, maar merken op dat de gemeente vaak nog weinig zichtbaar is - ambtelijk, maar ook politiek-bestuurlijk. Daarbij wijzen zij op de politieke onrust in de gemeente in de afgelopen periode. Daardoor is de gemeente naar binnen gericht: vooral bezig met wat zich op het gemeentehuis afspeelt, en minder met de kernen. Hierdoor mist men de continuïteit in beleid en uitvoering: het feit dat er in de kernen veel wordt georganiseerd, is eerder ondanks dan dankzij de gemeente.

7 Gezien, gehoord en erkend. Visie kerngericht werken gemeente Buren 2020-2023. Juni 2020.

Analyse

Kerngericht werken is een werkwijze die goed past bij een gemeente als Buren, met meerdere kernen met elk een eigen DNA. Met het kerngericht werken is het bestuur van Buren aardig op streek in de zin dat er een visie is ontwikkeld en kernwethouders zijn aangewezen.

Voor de gemeenteraad is het kerngericht werken echter nog onvoldoende concreet. Ook heeft de politieke onrust in de gemeente zijn weerslag gehad op de relatie tussen het gemeentebestuur en de kernen. Door de coronacrisis was het de afgelopen 1,5 jaar niet mogelijk om fysieke ontmoetingen in de kernen te organiseren; dat heeft natuurlijk niet geholpen.

Het verder concretiseren van het toekomstprofiel (zie paragraaf 3.1) kan een aanleiding zijn om de rol van het bestuur in het kerngericht werken verder vorm te geven.

2.2 Organisatie: sterkten en zwakten

2.2.1 Schaal: gemeente

Feiten

Op 1 oktober 2018 werd gestart met een ***organisatiestructuur*** van negen teams. In 2020 werd een nieuwe organisatiewijziging aangekondigd met een oriëntatie op domeinen.[8] De organisatie met 145 FTE bestaat nu uit vier domeinen (Sociaal, Ruimte, Dienstverlening en Bedrijfsvoering) met daarbinnen een aantal afdelingen.

Per 1.000 inwoners kent de organisatie 5,13 fte aan functies waarvan er 4,93 fte daadwerkelijk is ingevuld (zie tabel 2). Een vergelijking met omliggende gemeenten laat zien dat Buren hier goed op scoort: waar in Buren een kleine 4% van de fte's niet is ingevuld, ligt dit in de regio hoger met als uitschieter West Betuwe waar maar liefst 17,5% van de beoogde fte's niet is ingevuld. De Personeelsmonitor Gemeenten 2020 van het A&O Fonds laat zien dat arbeidsvoorwaarden, groei- of opleidingsmogelijkheden en reistijd belangrijke redenen zijn voor ambtenaren om elders te gaan werken, en dus omgekeerd ook om personeel vast te houden. Voor jongere, nieuwe medewerkers geldt bovendien de organisatiecultuur als belangrijke factor. Gegeven de genoemde cijfers nemen we aan dat Buren deze factoren redelijk goed op orde heeft.

8 Organisatieplan 2020. Doorontwikkelen naar een domeinstructuur. Gemeente Buren, 2020.

De apparaatskosten per inwoner zijn in zowel Buren als West-Betuwe aan de hoge kant in vergelijking met de rest van de regio, al liggen de getallen dicht bij elkaar.

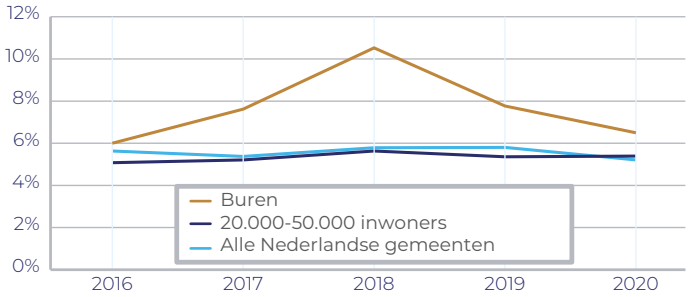
Tabel 2. **Formatie, bezetting en apparaatskosten per gemeente, 2021[9].**

	Formatie (fte per 1.000 inwoners)	Bezetting (fte per 1.000 inwoners)	Percentage openstaande fte's	Apparaatskosten (per inwoner in euro's)[10]
Buren	5,13	4,93	3,9	568
West Betuwe	5,15	4,25	17,5	589
Neder-Betuwe	5,01	4,43	11,6	495
Tiel	5,39	5,30	1,7	411[11]
Culemborg	5,3	4,9	7,6	340[12]

De gemeentelijke organisatie kent een aantal grote opgaven. De verwachting is dat de ***uitstroom*** in 2021 flink zal stijgen – van 16 personen in 2019 naar 26 personen in 2021 - doordat er relatief veel mensen met pensioen gaan.[13] Het ***ziekteverzuim*** liep in 2018 op naar een zorgwekkende 10,5%.[14] Dit zwakte in 2019 en 2020 weliswaar af naar respectievelijk 7,6% en 6,4%, maar lag nog steeds boven het gemiddelde van gemeenten van dezelfde grootte en het gemiddelde van alle gemeenten (zie figuur 1).

Het is op voorhand niet te zeggen welk percentage ziekteverzuim beïnvloedbaar is; lang ziekteverzuim is niet per definitie beïnvloedbaar of niet beïnvloedbaar.

9 De data over formatie, bezetting en apparaatskosten komen uit de programmabegrotingen van 2021 van de desbetreffende gemeenten. Het percentage openstaande fte's is berekend door Berenschot.
10 De apparaatskosten bestaan uit de overheadkosten, salarissen op de overige taakvelden (exclusief griffie en bestuur) en de lasten van de tractie en werkplaats van de buitendienst.
11 Alleen de ambtelijke salarissen worden in de gepubliceerde apparaatskosten van 2021 meegerekend (€ 371 in 2021 bij een bezetting van 5,3 fte) waardoor een vergelijking niet goed mogelijk is. Ter illustratie: in 2019 waren de apparaatskosten in Tiel € 411 bij een bezetting van 3,7 fte. In 2020 zijn er geen apparaatskosten en bezettingscijfers gepubliceerd. Op basis van budget bedrijfsvoering zijn de apparaatskosten voor 2021 opnieuw berekend.
12 Niet duidelijk waar de apparaatskosten uit zijn opgebouwd.
13 Gemeente Buren, Programmabegroting 2021-2024
14 Als mogelijke verklaringen voor dit hoge percentage zijn door P&O drie aspecten aangedragen. 1) In dit jaar is afscheid genomen van de ARBO-medewerker, waarna niet meer specifiek gestuurd werd op verzuim en herstel. 2) In dit jaar vonden veel wisselingen in het management plaats (zittende leidinggevenden werden boventallig en nieuwe leidinggevenden werden op 1 oktober benoemd), waardoor beperkt gestuurd werd op actief verzuimbeleid. 3) Er waren dit jaar drie langdurig zieken.



Figuur 1. **Ziekteverzuim, Jaarstukken Buren 2019 en 2020, A&O Personeelsmonitor gemeenten 2017, 2018, 2019 en 2020).**

In 2020 had Buren een groot percentage 'nul-verzuimers'. Dat wil zeggen dat mensen zich een heel kalenderjaar niet ziekgemeld hebben. In Buren was dit percentage 67%, landelijk gemiddeld was dit 53%. Dit nul-verzuim is een voorspeller voor de ontwikkeling van het ziekteverzuim. In 2020 had Buren nog te maken met een aantal medewerkers in het zogenaamde extra lang ziekteverzuim.[15] Dat is een reden waarom het ziekteverzuim niet nog lager was.[16]

De organisatie (gemeentesecretaris, domeinmanagers en HR) hebben een hernieuwde focus op de begeleiding van ziekte-verzuim. Zo hebben zij wekelijks contact met ziekgemelde medewerkers. Ook richten zij zich op preventie. Medewerkers kunnen gebruikmaken van het arbeidsomstandigheden-spreekuur of preventief spreekuur met de bedrijfsarts om te overleggen wat zij kunnen doen om maximaal inzetbaar te blijven. De bedrijfsarts is tweewekelijks in Maurik aanwezig om laagdrempelig bezoek onder werktijd mogelijk te maken. De gedachte is dat de medewerker naderhand laagdrempelig contact kan hebben met de leidinggevende en collega's.

De ***kernwaarden*** van de gemeentelijke organisatie zijn vastgelegd in het stuk 'Huis van Buren'. Deze waarden zijn te onderscheiden in drie clusters:

- Persoonlijk: luisteren en doorvragen; zelf contact opnemen; afstemmen
- Proactief: meerwaarde creëren, verbeteren dienstverlening, juist verwijzen
- Plezier: oprechte aandacht, contact met een lach, plezier met collega's

Beelden

Alle gesprekspartners, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, zien en/of voelen de ***kwetsbaarheid van de organisatie***. Door de omvang van de gemeente kent de organisatie veel eenpitters en is niet op alle thema's specialistische kennis in huis. Het aantrekken en behouden van talent is een opgave die in veel gesprekken is genoemd. Medewerkers ervaren een hoge werkdruk, mede door de politieke druk en instabiliteit.

De organisatie zelf benadrukt dat zij goed in staat is de wettelijke taken uit te voeren, maar dat het vormgeven en uitvoeren van meer complexe en integrale vraagstukken een uitdaging is vanwege bovengenoemde kwetsbaarheid. Daarbij komt, zo stelt men, dat het bestuur van Buren ***hoge kwaliteitseisen*** heeft, maar hier ***geen geld*** tegenover kan stellen. Daardoor raakt de organisatie in de knel: om de gewenste kwaliteitseisen te halen, zijn meer strategische medewerkers nodig. Bovendien geven de domeinmanagers en gemeentesecretaris aan dat er weinig tijd is voor ontwikkeling in de organisatie. Een voorbeeld dat zij geven is het kerngericht werken: deze werkwijze met de hele organisatie doorleven vraagt tijd en ruimte van de medewerkers, maar beiden ontbreken omdat men alle zeilen bij moet zetten om invulling te geven aan de bestuurlijke ambities. Een ander voorbeeld is het ontwikkeltraject 'Huis van Buren'. Dat loopt, maar de hoge werkdruk maakt het lastig om hier voldoende tijd en aandacht aan te kunnen besteden.

De wethouders ervaren de organisatiewijziging uit 2020 als een vooruitgang: zij heeft ***meer structuur en overzicht*** gebracht. Ook ligt de focus van het aannamebeleid meer dan voorheen op strategisch vermogen. Dat ervaart men als positief. Daarnaast is blijvende aandacht nodig voor het implementeren en doorleven van kerngericht werken en het versterken van de dienstverlening, zo vinden de wethouders.

Sommige leden van de gemeenteraad zijn ***kritisch op de organisatie***. Zij hebben twijfels of de organisatie in omvang en kwaliteit voldoende geëquipeerd is om de opgaven van Buren aan te gaan. Zo zijn sommige raadsleden kritisch op de kwaliteit van de stukken en vinden anderen dat het collectief geheugen van de organisatie ontbreekt, mogelijk door de vele vacatures en wisselingen, de kwetsbaarheid van sommige functies en/of gebrekkige dossieropbouw die worden ervaren. Men vreest dat een gemeente met de omvang van Buren te weinig aantrekkelijk is om talent aan te trekken en te behouden.

Op haar beurt ervaart de ambtelijke organisatie de ***relatie met***

15 Gemeenten moeten doorgaans ook het derde ziektewetjaar doorbetalen en kunnen daarna ontslag aanvragen of een andersoortige uittreedregeling treffen.
16 Cijfers afkomstig van de gemeente Buren.

de raad als ingewikkeld. Leden van de gemeenteraad zijn zeer kritisch op de organisatie en smoren daardoor initiatieven vaak in de kiem. Uit de gesprekken met de organisatie en gemeenteraadsleden blijkt bovendien dat wederzijds andere beelden leven over de mate waarin de raad aan de voorkant van het beleidsproces wordt betrokken. Een aantal gemeenteraadsleden benoemt dat de raad te weinig invloed kan uitoefenen aan de voorkant, terwijl de organisatie juist aangeeft de raad vroegtijdig mee te nemen bij opgaven, maar dat dit dan alsnog vaak niet leidt tot een heldere keuze door de raad over de inhoudelijke koers.

In de gesprekken met de ambtelijke organisatie werd genoemd dat er lange tijd sprake is geweest van ***'beleidsarmoede'***. Men wijst erop dat beleidsdocumenten sterk verouderd waren. Ook is het verhaal dat bestemmingsplannen niet meer voldeden, waardoor de organisatie steeds met individuele gevallen naar de raad moest. Dit versterkte in ambtelijke ogen een dynamiek in de raad om het debat niet zozeer langs de lijnen van de inhoud, maar op basis van casuïstiek te voeren. In de huidige bestuursperiode is er volgens de organisatie een kwantitatieve en kwalitatieve inhaalslag gemaakt, waarbij veel beleidsstukken zijn geproduceerd die meer dan voorheen integraal werden opgesteld. Dit leidt volgens de ambtenaren wel tot een nieuwe uitdaging: kan al dit beleid ook door de organisatie worden uitgevoerd?

De provincie geeft Buren complimenten voor de wijze waarop zij meer stabiliteit probeert te brengen in de gemeentefinanciën. Zo is de OZB verhoogd om meer inkomsten te genereren en doorloopt de gemeente op dit moment een ZBB-traject om scherp te krijgen waar besparingen mogelijk zijn. Ook ziet de provincie dat Buren vol inzet op de (kwaliteit van de) organisatie, al zal het voor een kleine gemeentelijke organisatie een uitdaging blijven om grote, strategische opgaven voor elkaar te krijgen. Toch maken de huidige situatie in combinatie met bestaande en nieuwe inhoudelijke opgaven dat de provincie zorgen heeft over de financiële stabiliteit van de gemeente op de lange termijn.

Analyse

De organisatiestructuur op basis van domeinen is goed bruikbaar voor het werken op basis van zes strategische opgaven en sluit ook aan bij het toekomstprofiel waarin verschillende opgaven zijn geformuleerd (zie paragraaf 3.1).

Wel is de organisatie kwetsbaar: vanwege de omvang (met eenpit-functies tot gevolg), de uitdaging om talent en strategisch vermogen aan te trekken en te behouden en de hoge werkdruk. Bovendien is de gemeente financieel kwetsbaar. De organisatie van Buren is hier overigens niet uniek in; veel kleine(re) gemeentelijke organisaties kampen met eenzelfde problematiek. Met bestuurlijke en organisatorische zelfstandigheid komt voor relatief kleine gemeenten de noodzaak om inhoudelijk te prioriteren: niet alle taken en opgaven kunnen op het hoogste ambitieniveau worden opgepakt. Dat betekent geenszins dat Buren geen ambities kan hebben: dit kan wel degelijk, mits deze ambities gefocust zijn en er ook keuzes worden gemaakt om andere dingen niet of minder te doen. Ook kunnen krachten in de regio en in de kernen sterker en effectiever worden aangewend.

Daar komt bij dat een betere verhouding tussen raad en organisatie een positief effect zal hebben op de ervaren werkdruk in de organisatie en het werkplezier van zowel ambtenaren als raadsleden. In het licht van het toekomstprofiel is het dan ook noodzakelijk om hierop in te zetten, boven op de slagen die met de organisatie zelf (moeten) worden gemaakt.

2.2.2 Schaal: regio

Feiten

'We zoeken de samenwerking op in de regio' is een van de uitgangspunten die aan het organisatieplan 2020 zijn toegevoegd naar aanleiding van de evaluatie en het gesprek met de OR. De strategische opgave 'Samen Sterk in de Regio' valt daarbij binnen het team Staf. Daarbuiten heeft het uitgangspunt geen specifieke invulling gekregen in een gestructureerde samenwerking. Zo doet Buren niet mee aan initiatieven als een gezamenlijk traineeship, vanwege het ontbreken van financiële middelen. Dat neemt niet weg dat medewerkers in hun werk aansluiting hebben bij de regio, zoals dat voor zeer veel gemeentelijke werknemers geldt.

In het verleden liepen gesprekken over een gezamenlijke bedrijfsvoering tussen Buren, Neder-Betuwe en West Maas & Waal stuk. Wel levert Buren op dit moment diensten aan buurgemeenten (en uitvoeringsdienst ODR) in de sfeer van ICT en Werk & Inkomen.

Beelden

Zonder dat dit geconcretiseerd is naar actielijnen, wordt in de organisatie wel onderkend dat regionale samenwerking kan helpen bij het aangaan van vergelijkbare grote opgaven, zoals duurzaamheid, wonen, het sociaal domein, mobiliteit en de huisvesting van arbeidsmigranten. Het college geeft hier in de ogen van medewerkers geen richting aan met bijvoorbeeld een minimumpakket (de basis: wat moet er echt gebeuren) en prioritering van ambities daarbovenop.

Samenwerking is voor deze regio niet zo vanzelfsprekend. De gemeenten in de regio Rivierenland zijn allen klein; er wordt een (grotere) sturende gemeente gemist die de anderen op sleeptouw kan nemen. Bovendien zien medewerkers dat Buren dat ook een rol moet worden gegund in de regio, hetgeen niet vanzelfsprekend is gezien haar imago van weinig betrouwbare partner.

Dat de ambtelijke organisatie van Buren onder druk staat, merkt men ook in de regio: het blijkt lastig om voor alle regionale opgaven de benodigde uitvoeringskracht te organiseren. Regionale partners hebben het gevoel dat de intentie tot samenwerking er zeker is, maar dat deze door interne gerichtheid nog onvoldoende van de grond is gekomen.

Analyse

Hoewel 'Samen sterk in de regio' een strategische opgave is voor Buren, krijgt dat in de praktijk nog te beperkt vorm. Buren kan aan bestuurskracht winnen met een sterkere regionale samenwerking; sowieso vanwege de omvang van de gemeente, en daarbovenop nog omdat de inhoudelijke richting van het toekomstprofiel daartoe noopt.

Regionale samenwerking vraagt echter ook politieke en bestuurlijke inzet en ambtelijke capaciteit. Daarom is een strategische afweging nodig waar samenwerking meerwaarde oplevert. Dit kan langs de lijnen van het toekomstprofiel.

2.2.3 Schaal: kernen

Feiten

Na vaststelling van de Visie kerngericht werken door de gemeenteraad in september 2020 is er voor iedere kern een kernambtenaar aangewezen. Er zijn twee ambtenaren die de rol van kernambtenaar vervullen. De kernwethouder en de kernambtenaar werken nauw samen en stemmen regelmatig af, zodat ze beiden goed op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in het gebied.

Kerngericht werken is niet iets van de kernambtenaar alleen, maar moet integraal onderdeel zijn van de werkwijze van alle ambtenaren. Uit een in mei 2020 uitgevoerd onderzoek bleek dat nog niet voor iedereen binnen de organisatie duidelijk was hoe kerngericht werken eruitziet en wat ieders rol daarin is. Dit is één van de redenen geweest om te investeren in bovengenoemd cultuurtraject 'Het Huis van Buren'. Bovendien is de Visie kerngericht werken opgesteld en vastgesteld (september 2020), en begin 2021 vervolgens ook een uitvoeringsplan opgesteld voor 2021-2023. De organisatie is voornemens om de vorderingen van het kerngericht werken (half)jaarlijks te monitoren; de eerste meting staat voor Q4 2021 gepland.

Een voorbeeld van een kerngerichte aanpak is de Omgevingsvisie van Buren, waarvoor een 'dorpenronde' is georganiseerd om met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties relevante vraagstukken voor de leefomgeving verder uit te diepen.

Beelden

In januari 2021 is de Visie kerngericht werken gepubliceerd en in maart het uitvoeringsplan. De uitdaging waar de organisatie nu voor staat is om het kerngericht werken handen en voeten te geven. De structuur staat, maar nu is een cultuurverandering nodig, zo geeft men ambtelijk aan. Op dit moment hangt het kerngericht werken nog vooral aan de kernambtenaren, die dit logischerwijs niet alleen aankunnen: het moet een integraal onderdeel worden van de werkwijze van de hele organisatie. Dit vraagt een andere manier van denken en andere gedragingen. Om dit te stimuleren, zijn onder andere ambtelijke bijeenkomsten georganiseerd over de rol van kernambtenaren én die van de inhoudelijke domeinen. Het MT benadrukt dat de organisatie ruimte moet krijgen om deze ontwikkeling door te maken.

De vertegenwoordigers van de kernen en ondernemers geven aan dat de samenwerking met de ambtelijke organisatie de afgelopen twee jaar is verbeterd.

Wel noemen zij een tweetal aandachtspunten.

Allereerst, het intensiveren van het contact tussen de kern(/ ondernemersvereniging) en de gemeente. Ondernemers zien kansen in een intensiever gesprek met de gemeente over lange termijnontwikkelingen, bijvoorbeeld als het gaat over bedrijventerreinen. De vertegenwoordigers van de kernen benadrukken dat consultatie- en participatieprocessen verbetering behoeven, zowel als het gaat om de betrokkenheid van de politiek als om de communicatie vanuit de gemeente. Dan gaat het in het bijzonder om de terugkoppeling: wat wordt er met de inbreng van inwoners gedaan, en wat zijn volgende stappen?

Volgens deze gesprekspartners kan het werken met kernambtenaren hieraan bijdragen, al vraagt men wel aandacht voor de binding van de ambtenaar met de kern: kennis van de lokale context zien zij als een vereiste om deze werkwijze te laten slagen.

Ten tweede verwacht men dat de gemeente de verbinding tussen de kernen faciliteert. Door het delen van goede voorbeelden kunnen kernen van elkaar leren en hun organisatiekracht versterken, waarbij zij het voorbeeld noemen van het oprichten van de signaleringsgroepen. Hoewel er volgens de vertegenwoordigers uit de kernen niet zoiets bestaat als het 'DNA van de gemeente Buren', is er wel behoefte aan een 'bestuurlijke paraplu' waaronder het kernenbeleid wordt vormgegeven.

Analyse
In januari 2021 is de Visie kerngericht werken gepubliceerd en in maart het uitvoeringsplan. De uitdaging waar de organisatie nu voor staat is om het kerngericht werken handen en voeten te geven. Naar onze mening worden hier stappen in gezet, maar het organisatiebreed implementeren van een nieuwe werkwijze kost gerichte aandacht en tijd; meer dan nu het geval is.

Het verbeteren van de communicatie rondom participatieprocessen en het faciliteren van de verbinding tussen de kernen zijn in onze optiek *quick wins* om het kerngericht werken meer betekenis te geven.

2.3 Inzicht: de sterkten en zwakten van en kansen en bedreigingen voor het bestuur en de organisatie van Buren

Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken komen wij tot de volgende SWOT-analyse:

Elke organisatie heeft *sterke* en *zwakke* kanten. Bij overheden ligt het voor de hand om onderscheid te maken tussen bestuur en organisatie. De sterkten en zwakten liggen binnen de eigen invloedssfeer: een organisatie kan zijn sterke kanten dus verder uitbouwen en zijn zwakke kanten ombuigen.

Kansen en *bedreigingen* ontstaan door externe ontwikkelingen. Zij zijn daardoor minder goed beïnvloedbaar, maar door ze scherp in beeld te hebben kunnen bestuur en organisatie er wel op inspelen en kansen verzilveren of bedreigingen mitigeren.

INTERN	Sterkten	Zwakten
Bestuur	• Bereidheid bij college en raad om zich serieus te buigen over de vraag, wat voor gemeente willen we zijn en wat betekent dit? (Fases 1 en 2 van dit onderzoek) • Het huidige college heeft bestuurlijk rust gebracht en acteert steeds meer vanuit het collectief. • Sturing via coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda gaat goed: het college ligt op koers om zijn ambities op de voorgenomen beleidsontwikkelingen te behalen. • De raad zet in op meer grip op en een stevigere positie in regionale samenwerking.	• Aanbevelingen van de informateur uit november 2019 moeten nog worden uitgevoerd; het toen geschetste beeld van instabiele politieke verhoudingen binnen de raad en tussen raad en college geldt nog steeds. • Bestuurlijke knopen worden niet altijd doorgehakt en ambities niet geprioriteerd. Bovendien stelt het bestuur ambities regelmatig naar boven bij. Beiden brengen de organisatie in de knel. • Het perspectief van Buren in regionale samenwerking is 'what's in it for me', in plaats van gezamenlijkheid (halen én brengen).
Organisatie	• Bereidheid bij de organisatie om zich serieus te buigen over de vraag, wat voor gemeente willen we zijn en wat betekent dit? (Fases 1 en 2 van dit onderzoek) • Uitvoering van het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda ligt op koers. • De organisatiestructuur is goed bruikbaar voor het opgavegericht werken. • De uitvoering van basistaken is op orde; zelfs zo goed dat deze capaciteit op onderdelen ook voor anderen wordt ingezet. • Het kernenbeleid staat goed in de steigers.	• De gespannen politieke verhoudingen leggen druk op de organisatie. • De organisatie is kwetsbaar: veel eenpitters en hoge (gepercipieerde) werkdruk. • Er is te weinig tijd en ruimte om de gewenste organisatieontwikkeling – zoals het kerngericht werken – vorm te geven. • Organisatorische schaalkracht op strategisch niveau is beperkt en de werkdruk ligt hoog. De noodzakelijke aansluiting op de regio kan aan kracht winnen. • De financiële positie van de gemeente staat onder druk en dat heeft zijn weerslag op de slagkracht van de organisatie, omdat de bestuurlijke ambities hier niet altijd op worden bijgesteld. De organisatie moet dus meer doen met minder.
EXTERN	**Kansen**	**Bedreigingen**
	• De vastgestelde toekomstvisie Buren 2040 biedt een ijkpunt om het bestuur en de organisatie te richten naar de toekomst, op zowel het niveau van de gemeente als dat van de regio en de kernen. De verkiezingsprogramma's kunnen hier inspiratie aan ontlenen; het kan de basis bieden voor een nieuw collegeprogramma en een uitvoeringsagenda waarin indicatoren en meetpunten worden afgesproken, zodat raad en college gericht kunnen sturen op de invulling van de toekomstvisie. • Ook ligt hier een kans om procedures hierop te herijken richting en met de raad. Te denken valt bijvoorbeeld aan de introductie van startnotities die aan de voorkant ingaan op inhoud en proces. • De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 vormen een nieuwe start voor raad en college om zich opnieuw tot elkaar te verhouden. • Er is veel maatschappelijk kapitaal in de kernen dat kan worden ingezet om de ambities van de gemeente te verwezenlijken.	• Samenwerking in Regio Rivierenland is geen vanzelfsprekendheid door de meervoudige gerichtheid van de gemeenten en afwezigheid van een onbetwiste centrumgemeente. • Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor gemeenteambtenaren beperken de mogelijkheden om kwaliteit aan te trekken en te behouden. • De landelijke financiële ontwikkelingen blijven de kracht en daarmee de mogelijkheden van gemeenten beperken.

HOOFDSTUK 3

Wat is er nodig richting de toekomst? (uitzicht)

Het toekomstprofiel Buren 2040 geeft richting, zowel inhoudelijk – waar zetten we als gemeente op in, ook richting regio en kernen? – als bestuurlijk en organisatorisch – welke werkwijze en cultuur past daarbij? Bij de afronding van fase 1 en tijdens de gesprekken in fase 2 is ons meermaals de vraag gesteld of het gekozen toekomstprofiel haalbaar is voor de gemeente Buren. Het antwoord daarop is 'ja, mits'.

Ja, mits, ten eerste, een inhoudelijke vertaling wordt gemaakt van het toekomstprofiel: van een stip op de horizon naar opgaven, doelen, gewenste resultaten en activiteiten. In paragraaf 3.1 geven we een methodiek om dit te doen op een manier die sturing op het toekomstprofiel vergemakkelijkt.

Ja, mits, ten tweede, het bestuur (college en raad) en de organisatie van Buren stevig inzetten op het uitbouwen van hun sterkten en het aanpakken van hun zwakten uit de SWOT-analyse, daarbij gebruikmakend van de kansen en rekening houdend met de bedreigingen. In paragraaf 3.2 t/m 3.4 beschrijven we wat het toekomstprofiel vraagt van het bestuur (college en raad), het samenspel tussen bestuur en organisatie en de organisatie.

Hiermee biedt dit hoofdstuk uitzicht: het wordt duidelijk wat er nodig is richting de toekomst om het toekomstprofiel voor Buren 2040 aan te gaan.

3.1 Het vertalen van het toekomstprofiel naar opgaven, doelen, resultaten en activiteiten

Het toekomstprofiel is een stip op de horizon en daarmee nog abstract. Het profiel geeft aan waar Buren naartoe wil, maar nog niet welke inhoudelijke keuzes dat vergt en welke activiteiten daaruit voortkomen. Daarom is het nodig om het profiel te vertalen naar opgaven en vervolgens naar doelen, resultaten en activiteiten.

Wat?	Definitie?	Waar landt dit?
Visie	Een 'stip op de horizon' voor Buren in 2040	• Toekomstprofiel Buren 2040, op 17 juni 2021 vastgesteld door de raad • Naar wij sterk aanraden (maar waar de gemeente niet over gaat) in de verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022, die hun vertaling vinden in het nieuwe collegeprogramma • In gemeentelijke visies, waaronder de Omgevingsvisie17; uit de gesprekken in het kader van deze toekomstoriëntatie kwam naar voren dat het gekozen toekomstprofiel en de concept-Omgevingsvisie goed op elkaar aansluiten.
Opgave	Verschil tussen de gewenste situatie en de huidige situatie: welke afstand moet je overbruggen?	• Meerjarige beleidsnotities
Doel	De tussenstap die de komende tijd moet worden gezet om bovengenoemde afstand te overbruggen (een stapje dichterbij komen)	• Collegeprogramma 2022-2026 • Uitvoeringsagenda bij het collegeprogramma 2022-2026, dat in nauwe verbondenheid met de ambtelijke organisatie wordt opgesteld om te komen tot realistische doelen, resultaten en activiteiten.
Resultaat	De output die wordt geproduceerd en die bijdraagt aan het gedefinieerde doel	• ***Definitie resultaat:*** Uitvoeringsagenda bij het collegeprogramma 2022-2026 • ***Daadwerkelijke resultaat:*** Bijvoorbeeld gebouwde woningen, een nieuwe buslijn, huisvesting voor arbeidsmigranten, taalachterstandsprogramma, verstrekte of juist binnengehaalde subsidies, al dan niet in regionaal verband, etc.
Activiteit	De wijze waarop bestuur en organisatie hun kennis, kunde en middelen aanwenden om bij te dragen aan het gewenste resultaat	• De begroting en werkplannen (verdeling van mensen en middelen) • In het ZZB-traject • In de dagelijkse bezigheden van bestuur en organisatie

In de rapportage over fase 1 van deze toekomstoriëntatie hebben we een eerste aanzet gedaan voor het definiëren van de opgaven (Hoofdstuk 6, tussenkopjes 'Wat betekent deze toekomstschets, gegeven de huidige 'foto' van Buren?').
In de gesprekken met de organisatie over het vastgestelde toekomstprofiel hebben we dit verder verdiept.

In deze paragraaf geven we beiden weer: de aanzet uit fase 1 in zwart, de opbrengst uit de aanvullende gesprekken in blauw.

Hiermee is de definitie van de opgaven, doelen, resultaten en activiteiten niet 'af': niet alle tabellen zijn op alle onderdelen ingevuld/compleet. Dit zal de komende periode onderdeel moeten zijn en blijven van de gesprekken binnen en tussen bestuur en organisatie, de verschillende domeinen, met de kernen en de regio.

17 Bij het opstellen van de concept-Omgevingsvisie zijn de inwoners van Buren nauw betrokken geweest, vanuit de gedachte van het kerngericht werken. De concept-Omgevingsvisie wordt begin september aan het college van Buren voorgelegd om deze vervolgens vrij te geven voor maatschappelijke discussie. Eind september organiseert Buren 'De week van de Omgevingsvisie', waarin de gemeente en inwoners in gesprek gaan over de concept visie. In Q4 2021 wordt de ontwerp Omgevingsvisie ter besluitvorming aan het college voorgelegd. Besluitvorming door de gemeenraad is voorzien in Q1 2022.
College en gemeenteraad zijn in het voorbereidingstraject betrokken geweest via een zogenaamde BOT-sessie en een themabijeenkomst. Daarnaast is de voorbereiding regelmatig aan de orde geweest in de raadswerkgroep Omgevingswet.

Buren zet in op *groei* en *bescheiden bruis*, met *behoud van het Burense cultuurhistorische landschap*. Voor de opgaven betekent dit het volgende:

Opgave: **Bruisende kernen met een eigen identiteit (leefbaarheid en wonen).**

Doelen

- Een **groeiprofiel** in combinatie met de wens om de **eigen identiteit** van de kernen te behouden, vraagt om scherpe keuzes over wat (woningen, voorzieningen) waar zal worden gerealiseerd.
- Het verbeteren van het **openbaar vervoer** is één van de afspraken uit het coalitieakkoord 2020-2022.
- Middels het kerngericht werken kan de gemeente Buren samen met haar inwoners werken aan een p**assend voorzieningenniveau.**
- De **huisvesting van (tijdelijke) arbeidsmigranten** is een vraagstuk dat Buren deelt met haar buurgemeenten.
- Bouwen voor behoefte past in de huidige ambities van Buren.
- Het Burense cultuurhistorische landschap behouden.

Resultaten

- Buren heeft ruimte voor de bouw van 589 woningen. In regionaal verband is een woonagenda tot 2030 opgesteld. Voor de periode ná 2030 kan Buren inzetten op meer woningen.
- In het woningbouwprogramma wordt uitgegaan van maximaal 1.400 nieuwe woningen voor de periode 2020-2030. In dit programma zijn 840 woningen noodzakelijk voor de autonome groei. De overige 560 woningen zijn bedoeld voor mensen van buiten de gemeente, waaronder terugkeerders, mensen die eerder in Buren woonden en om redenen van studie of werk de gemeente hebben verlaten en nu weer terug willen komen.

Activiteiten

- Het verbeteren van het openbaar vervoer [...] vraagt om een stevige inzet van de gemeente in de samenwerking binnen Regio Rivierenland en met de provincie.
- Voor een betere ontsluiting van Buren via het openbaar vervoer is het noodzakelijk om met regiogemeenten samen op te trekken richting de provincie. Dit vraagt inzet van ambtelijke capaciteit.
- Kerngericht werken vraagt om maatwerk binnen transparante spelregels voor de rol en positie van inwoners (gaat de gemeente informeren, raadplegen, advies vragen, coproduceren of samen met inwoners beslissen?) die gemeente-breed gelden. Bovendien is kerngericht werken niet enkel iets van een aantal contactambtenaren, maar een werkwijze die tot de hele organisatie doorgedrongen moet zijn. Als Buren kerngericht wil werken, zal het daar dus ook in moeten investeren.
- De huisvesting van (tijdelijke) arbeidsmigranten [...] vraagt om regionale afstemming.
- Huisvesting van (tijdelijke) arbeidsmigranten is een vraagstuk in Buren. De gemeente staat voor de keuze of het hierop meer regionaal wil optrekken (en daarmee meer agenda zettend kan zijn, maar ook capaciteit zal moeten leveren) of dat het liever een meer afwachtende houding aanneemt.

Opgave: **Een kleinschalige, duurzame economie.**

Doelen

- Momenteel werkt de gemeente Buren, samen met ondernemers, aan een **Nota Economie**. Hierin wordt onder meer onderzocht hoe het regionale economische ambitiedocument voor de periode 2020-2024 van de Regio Rivierenland in het lokale beleid past en waar aansluiting kan worden gevonden.
- Buren wil de transitie maken naar een circulaire economie, met als uitgangspunt 'iedereen doet mee'; dus ook de financieel kwetsbare groepen.

Resultaten

Activiteiten

- Het **Regionaal Investeringsfonds** is ingericht om innovatie te stimuleren. Buren is één van de partners in dit fonds. De gemeente brengt het fonds actief onder de aandacht van de eigen ondernemers met plannen voor duurzaam innoveren.
- Middels **vergunningen en verordeningen** kan de gemeente sturen op het type bedrijvigheid en hoe deze past in het landschappelijk karakter. Zo kan de gemeente fruittelers mogelijkheden geven om ook andere inkomstenbronnen – zoals kamperen bij de boer of een winkel met streekproducten – aan te boren. Landbouw en toerisme gaan zo hand in hand. Ook op de laanboomteelt kan de gemeente sturen middels vergunningen.
- In Buren is het aantal banen in de sector **recreatie en toerisme**, vergeleken met andere sectoren, klein. Recreatie en toerisme is één van de pijlers van Regio Fruitdelta. Buren zal dan ook **actief de samenwerking moeten zoeken met buurgemeenten en de regio** om deze sector te versterken en met de kernen om ervoor te zorgen dat ook de eigen inwoners plezier hebben van de voorzieningen.
- De organisatie benadrukt dat de formatie op het thema economie beperkt is. Samenwerking in de regio is dus niet alleen nodig vanuit inhoud (schaal van de opgave), maar ook vanuit **realisatiekracht: deze ligt niet zozeer op gemeentelijk als wel op regionaal niveau.**
- De opgave 'kleinschalige, duurzame economie' kan alleen in **wisselwerking met het bedrijfsleven** tot stand komen. Het is daarom van belang dat de gemeente zich bij elk doel en gewenst resultaat afvraagt welke **rol** het wil innemen in de samenwerking met het bedrijfsleven: die van initiatiefnemer en trekker (presterende gemeente), verbinder (samenwerkende gemeente), facilitator (responsieve gemeente) of steller van regels en kaders (rechtmatige gemeente).[18]

18 Vier rollen zijn ontleend aan het kwadrantenmodel van de NSOB.

Opgave: **Sociaal domein en onderwijs - hooghouden van kwaliteit en ongelijkheid tegengaan.**

Doelen

- **'Zorgen voor elkaar'** dient een plek te krijgen in de kerngerichte aanpak van de gemeente. Inwoners en gemeente bepalen samen wat nodig is voor een sociaal veilig klimaat voor alle inwoners.
- De **Visie 'Kansen Pakken', het Sociaal Domein van Buren** is op 29 september 2020 vastgesteld door de gemeenteraad. Deze visie is tot stand gekomen in gesprek met betrokkenen en past inhoudelijk bij de opgave zoals geschetst in het toekomstprofiel. Een nadere uitwerking van de visie krijgt vorm in een nieuw, integraal beleidsplan sociaal domein. Bij het opstellen hiervan worden de inwoners van Buren nadrukkelijk betrokken. Er wordt op dit moment een planning opgesteld om dit beleidsplan te bewerkstelligen.

Resultaten

Activiteiten

- De gemeente werkt nauw samen **met basisscholen en aanbieders van voor- en vroegschoolse educatie** aan het inlopen van de taalachterstand op basisscholen in 'taalarme' gebieden. Deze inzet is voorlopig onverminderd nodig.
- De organisatie heeft de omslag gemaakt naar het aanbieden van **kerngerichte zorg, met laagdrempelige toegang**. Dit past goed in de toekomstvisie.
- De **financiën op jeugdzorg en Wmo** vormen een grote uitdaging voor de uitvoering van de visie sociaal domein. Dit legt druk op het toekomstprofiel: zijn we financieel in staat om onze ambities te realiseren?
- Gemeenten in Rivierenland werken samen op inkoop en contractmanagement in het sociaal domein. Deze **samenwerking** is om twee redenen **kwetsbaar**. Ten eerste mist de regio een onbetwiste centrumgemeente die een voortrekkerstol kan pakken. Ten tweede richten de gemeenten zich erg op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie en minder op het gezamenlijk bouwen aan de samenwerking. Richting de toekomst is het nodig om meer vanuit gezamenlijkheid te opereren.

Opgave: **Woekeren met ruimte - slim gebruik maken van het oppervlak.**

Doelen

- Buren moet 'woekeren met haar ruimte' als het gaat om lokale én regionale opgaven. De **ruimtelijke consequenties** én de **mogelijkheden tot meervoudig ruimtegebruik** dienen dan ook te behoren tot de **standaard afwegingscriteria** van de gemeenteraad bij het maken van beleidskeuzes.
- De opgave 'woekeren met ruimte' past in de **Omgevingsvisie** van Buren. Daarin wordt gekozen voor het mengen van functies, waarvoor de gemeente – naast gebieden met een specifieke functie, zoals natuur, landbouw, recreatie – **multifunctionele zones** aanwijst.
- De gemeenteraad zal heldere keuzes moeten maken over de **rol en positie van participatieprocessen in ruimtelijke vraagstukken**. Dit geldt in het bijzonder voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Immers, hoe opener de visie is geformuleerd, hoe meer ruimte er is voor inwoners en ondernemers om hier zelf invulling aan te geven.
- Het thema **duurzaamheid** komt in het toekomstprofiel terug onder de opgave 'een kleinschalige, duurzame economie', maar de warmtetransitie, energietransitie en klimaatadaptatie brengen ook een grote ruimte-vraag met zich mee. Verduurzaming is daarmee zeker geen louter technische opgave, maar een maatschappelijk en politiek vraagstuk dat richtinggevende keuzes vraagt.

Resultaten

Activiteiten

- **Kerngericht werken en participatie** zijn van wezenlijk belang bij het realiseren van de duurzaamheidsopgaven. Dit vraagt capaciteit, maar ook ontwikkeling van medewerkers in deze nieuwe manieren van werken.
- Er liggen kansen voor samenwerking in de regio op de implementatie van de Omgevingswet. Om deze kansen te kunnen pakken, zal Buren ambtelijk een **stevigere regionale rol** moeten vervullen. Als voorbeeld werd het ambtelijk coördinatorenoverleg ODR genoemd, waar Buren nu niet aan tafel zit terwijl dat wel wenselijk zou zijn.
- Ook op het thema **duurzaamheid** liggen er kansen voor regionale samenwerking, zeker omdat dit thema **hoog specialistische (technische) kennis en expertise** vergt. Een alternatief is deze kennis inhuren, wat waarschijnlijk hogere kosten met zich meebrengt.
- Er is **structureel extra formatie** nodig om de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid (o.a. RES, Regionale Adaptatie Strategie (RAS), klimaatvisie, warmteplan, beleid laadpalen) waar te kunnen maken.
- Er zijn ambtelijk zorgen over het nog niet geraamde budget voor het opstellen van het **Omgevingsplan**.

3.2 Wat vraagt dit van het bestuur?

Gebruik het toekomstprofiel als inhoudelijk, integraal toetsingskader

Het opgavegericht werken aan het toekomstprofiel voor Buren in 2040 vraagt van het bestuur (raad en college) dat het handelt vanuit de inhoud. De raad heeft vastgesteld wat voor gemeente Buren in 2040 wil zijn. De keuze om in te zetten op bepaalde doelen, resultaten of activiteiten moet in lijn liggen met dit profiel. Het profiel is daarmee het ***inhoudelijke, integrale toetsingskader*** voor voorliggende besluiten, of deze nu de gemeente, de kernen of de regio aangaan. Door steeds terug te grijpen op het toekomstprofiel, blijft ook bij beslissingen over een specifieke taak of beleidsdomein het grote plaatje in beeld.

Stel prioriteiten op basis van een balans tussen Publieke Waarde en Organisatie

Publieke waarde ontstaat wanneer de elementen uit de driehoek met elkaar in evenwicht zijn: de publieke waarde is helder, de organisatie is in staat om aan deze opgaven te voldoen en er is draagvlak voor zowel *wat* wordt gedaan als voor *hoe* dit gebeurt. Het vinden van een balans tussen publieke waarde en organisatie vraagt om het ***stellen van prioriteiten***.

Op welke opgaven wil het bestuur inzetten en wat is daarbij het ambitieniveau, gegeven het integrale toetsingskader (het toekomstprofiel) én gegeven de middelen en mogelijkheden van de organisatie? Het uitgangspunt dat Buren een zelfstandige gemeente wil blijven, betekent dat het niet mogelijk is om alle gemeentelijke (wettelijke) taken en opgaven op het hoogste ambitieniveau uit te voeren: daarvoor is de ambtelijke organisatie simpelweg te klein. Door slim samen te werken met de kernen en in regionaal verband kan de slagkracht worden vergroot, maar ook samenwerking vraagt ambtelijke capaciteit (zie ook paragraaf 3.4). Kortom, het stellen van prioriteiten dient te gebeuren op basis van zowel inhoudelijke overtuiging als haalbaarheid.

Bestuur opgavegericht

Het toekomstprofiel 2040 is nu nog een stip aan de horizon. Om hier te komen, moet het bestuur zogezegd ***'opgavegericht besturen'***. Dat wil zeggen, het sturen en monitoren van de voortgang op opgaven en de samenhang hiertussen. Dit gebeurt nu middels het coalitieakkoord en de bijbehorende uitvoeringsagenda.

Deze infrastructuur werkt goed; het verdient dan ook aanbeveling om deze na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 te blijven benutten.

Om te kunnen prioriteren en om opgavegericht te kunnen besturen, is het noodzakelijk dat ***de raad inhoudelijk het gesprek voert, met elkaar en met het college***. Dit gebeurt nu te weinig; de focus ligt vaak op het proces en/of de uitvoering. Vanzelfsprekend ligt er een taak voor het college en de organisatie om de raad te voeden, maar de raad heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid om het inhoudelijk gesprek te entameren en een kaderstellende positie te pakken.

Samenwerken in de regio: pak positie in de *two-level game*

Dit inhoudelijke gesprek richt zich niet alleen op (binnen) gemeentelijke opgaven, maar zeker ook op de opgaven die spelen op de schaal van de kernen en/of de regio. Bij regionale samenwerking is er sprake van een ***two-level game***, waarin bestuurders verschillende petten dragen en belangen vertegenwoordigen: die van de eigen gemeente én die van de regio. Dat betekent dat niet alleen het lokale belang centraal staat en gediend wordt, maar dat steeds een evenwicht gezocht moet worden tussen meerdere lokale belangen en regionale belangen. Maar de *two-level game* geldt niet alleen voor bestuurders: ook de raad van Buren zal zich, als de steviger positie wil pakken in de regio, tot deze twee niveaus moeten verhouden. Hiervoor is het noodzakelijk dat raads- en collegeleden redeneren en opereren vanuit het toekomstprofiel. Dit biedt immers een integraal toetsingskader voor regionale voorstellen en maakt bovendien dat Buren een eenduidig verhaal uitstraalt naar de regionale partners, die daardoor beter weten wat ze aan Buren hebben. Ook vraagt het spelen van de *two-level game* om mandaat en vertrouwen binnen de eigen gemeente om op regionaal niveau de Burense belangen te kunnen inbrengen en daarbij tevens het regionale belang in het oog te kunnen houden.

Werk aan stabiliteit en vertrouwen

Het integraal kijken naar opgaven, prioriteren met oog voor de beschikbare middelen en mogelijkheden, opgavegericht besturen en inhoudelijk het gesprek voeren, zowel in de eigen raad als richting de kernen en de regio, zijn werkwijzen die passen bij het geschetste toekomstprofiel. Deze werkwijzen kunnen echter alleen tot wasdom komen in ***cultuur van stabiliteit en vertrouwen***. Hoewel er kleine stapjes zijn gezet, staan de conclusies van de informateur uit 2019 nog grotendeels overeind. Het is gebleken dat een cultuurverandering niet vanzelf gaat: raad en college zullen hier actief mee aan de slag moeten. Nu de grootste coronabeperkingen voorbij lijken en het gemakkelijker is om fysiek bijeen te komen, is het zaak om snel werk te maken van deze cultuurverandering.

Juist met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht is het van belang om werk te maken van een gedragen raamwerk waarbinnen de nieuwe raad, het nieuwe college en de organisatie constructief kunnen samenwerken. Wacht hier dus niet mee tot na de verkiezingen van maart 2022.

Aan de slag met de aanbevelingen van de informateur

Het is tijd om actief met de aanbevelingen van de informateur aan de slag te gaan. Een goede start daarbij zou onzes inziens zijn, een *'trialoog' tussen college, raad en organisatie* waarin zij gezamenlijk een visie ontwikkelen op het samen gemeentebestuur van Buren zijn (aanbeveling 2). Daaruit kan een *manifest* voortkomen – analoog aan het Huis van Buren, maar dan met betrekking tot bestuur en organisatie – waarin de uitgangspunten voor de onderlinge samenwerking zijn vastgelegd. Een dergelijk manifest kan helpen bij het ontwikkelen van een aanspreekcultuur (aanbeveling 1): betrokkenen zijn het immers eens over wat gewenst (samenwerkings)gedrag is, en wat niet.

Met het oog op de nieuwe bestuursperiode is het daarnaast raadzaam om naast een inhoudelijk inwerkprogramma voor de nieuwe raadsleden ook een *langer lopend werkprogramma* te op te stellen gericht op het opbouwen van constructieve relaties, binnen de raad en tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Een vertegenwoordiging vanuit de raad (bijvoorbeeld een werkgroep of het fractievoorzitteroverleg), de griffier en de burgemeester staan hiervoor aan de lat. Het manifest kan als uitgangspunt dienen; door hier halfjaarlijks expliciet over in gesprek te gaan, wordt voorkomen dat zaken gaan "broeien".

3.3 Wat vraagt dit van het samenspel tussen bestuur en organisatie?

Uit de sterkte-zwakteanalyse van Buren blijkt dat het samenspel tussen bestuur en organisatie aan kracht kan winnen. Op dit moment leggen de instabiliteit en onvoorspelbaarheid van het bestuur (college, raad) een druk op de organisatie die tijd en energie vraagt die niet aan het inhoudelijke werk voor de gemeente zelf, de kernen en de regio kunnen worden besteed.

Een bestuurscultuur is weerbarstig, maar tegelijkertijd geldt dat de spelers er zelf volledig de eigen hand in hebben. 'We doen het voor Buren' is zowel een cliché als helemaal waar. Raad, college en organisatie zijn samen Buren en kunnen werken vanuit dat vertrouwen.

De vraag wat goed is voor Buren is met het toekomstprofiel in grote lijnen weergegeven. De opbrengst van het traject naar deze toekomstvisie is niet alleen het profiel, maar ook de ervaring dat bestuurders er oprecht genoegen in hebben om een inhoudelijk gesprek te voeren over de ambities en opgaven van de toekomst. De bestuurscultuur van Buren wint aan betekenis en nut als zij verschuift van een *machtsstrijd* naar een *ideeënstrijd*. Dat vraagt actieve inzet van de gemeenteraadsleden en collegeleden en daar kan aan worden bijgedragen door stukken en (politiek-bestuurlijke) activiteiten meer op ideeën (de inhoud!) te baseren: meer visiestukken, inhoudelijke keuzes die worden gevraagd, een inhoud gedreven debatstructuur en vergadercultuur en typen bijeenkomsten (beeldvorming, werksessies). De organisatie moet hier voeding aan geven.

Versterken van de bestuurskracht

Een professioneel en constructief samenspel tussen bestuur en organisatie versterkt de bestuurskracht van de gemeente. Onder paragraaf 3.2 ('trialoog') en 3.3 (van een *machtsstrijd* naar een *ideeënstrijd*) doen we een aantal aanbevelingen voor hoe dit samenspel te verbeteren.

Het opstellen van een *Plan 'versterking bestuurskracht'* kan helpen om integraal te sturen op de benodigde bestuurlijke en ambtelijke verbeterslagen. In de huidige uitvoeringsagenda bij het coalitieakkoord zijn hiervan al elementen opgenomen onder 4.1 Organisatieontwikkeling, 4.2 Bestuurskracht en 4.3 Financiën.

3.4 Wat vraagt dit van de organisatie?

Tot slot gaan we op hoofdlijnen in op wat het bovenstaande vraagt van de organisatie.

We zien in Buren een organisatie die weliswaar licht overvraagd wordt en bescheiden van omvang is, maar waarvan de structuur in principe niet beperkend is om aan de ambities en opgaven tegemoet te komen. Er is reeds ingezet op een aanpassing van de organisatie op basis van de ervaren tekortkomingen. Wat deze toekomstoriëntatie wel nog kan brengen, is dat er nog meer inhoudelijke gerichtheid komt. Bovendien kan de notie van *groei en bescheiden bruis* worden vertaald in de beoogde organisatiecultuur.

Profiel van de gemeente zet de toon voor de organisatie

Net als voor het bestuur geldt dat het toekomstprofiel van Buren in 2040 richting geeft aan waar de gemeente voor aan de lat staat. Dit geeft betekenis en richting aan de organisatie. Het (beoogde) profiel van de gemeente kan worden weerspiegeld in haar missie en visie; deze worden gemist in het Organisatieplan 2020. Dat betekent dat – net als Buren zelf – gestreefd wordt naar een bescheiden bruisende organisatie. De gerichtheid is niet (alleen) op beheer, maar ook op een zekere groei en ontwikkeling. Een organisatie die zich niet alleen richt op de gemeente als geheel, maar ook op de afzonderlijke kernen. En die ook aansluiting zoekt en vindt bij de regio. De kernwaarden van de organisatie (Huis van Buren) kunnen een vertaling naar dit profiel gebruiken.

Richt de organisatie naar de opgaven: knippen, plakken en knopen doorhakken

Als we kijken naar organisaties, onderscheiden we drie elementen: de verdeling van werk, de coördinatie daartussen en de besluitvorming erover. Bij iedere organisatie is sprake van een zekere opdeling van het werk: niet iedereen doet exact hetzelfde. De werkzaamheden zijn in Buren bijvoorbeeld verdeeld onder domeinen en teams. Daar waar taken die zijn verdeeld elkaar raken, ontstaan onvermijdelijk afhankelijkheden. Daarom komt vervolgens de behoefte aan coördinatie en verbinding op, bijvoorbeeld in de vorm van gereguleerde informatie-uitwisseling, procedures, programma's en projecten. Tot slot is op dit alles een vorm van sturing nodig vanuit de verdeling van verantwoordelijkheden op de resultaten.

Kortom: de werkzaamheden in een organisatie zijn eerst geknipt. Maar waar is geknipt, ontstaat meteen de noodzaak om ook weer te plakken. En vervolgens moet er ook knopen worden doorgehakt. Kortweg ook wel: knippen, plakken, knopen doorhakken.

In termen van ***knippen*** zien we dat de taken in Buren in een aantal domeinen zijn ondergebracht. Deze onderdelen hebben eigen verantwoordelijkheden om de specifieke resultaten te behalen die van hen worden verwacht. De doelen, beoogde resultaten en activiteiten die hierboven zijn gespecificeerd, moeten nu in een heldere taakafbakening worden belegd bij de betreffende organisatieonderdelen. Ook kan bewust worden besloten dat een taak of opgave in de regio wordt belegd.

Maar daar houdt het niet op. Bij ***plakken*** doet zich de vraag voor: hoe worden de werkzaamheden en (beoogde) resultaten van de onderdelen met elkaar verbonden? Hoe bereikt men integraliteit in de doelen, resultaten en activiteiten? De opgaven uit het toekomstprofiel grijpen op elkaar in. Bovendien verwachten de stakeholders (kernen, inwoners, ondernemers) samenhang. Er is dus een noodzaak tot 'plakken'. Niet alleen binnen de gemeente, maar ook met (partners in) de regio. We kennen diverse manieren om dat te doen; van lossere vormen zoals heldere afspraken en gereguleerde informatie-uitwisseling, via strakkere vormen zoals procedures, regisseurs en werkgroepen tot diepere ingrepen zoals het vormen van nieuwe organisatieonderdelen.

Knopen doorhakken gaat om besluitvorming. Hier is een rol voor het (hogere) management en voor het bestuur om te prioriteren en keuzes te maken. Deze sturingsvraag grijpt terug op de bovenstaande paragrafen.

Sturen op ontwikkeling

De organisatie van Buren is in ontwikkeling en zal dat gegeven het bovenstaande ook blijven. Om te komen tot een 'bescheiden bruisende' gemeente is een gerichte sturing nodig zowel op de 'harde kant' van de organisatie *(bovenstroom)* als de 'zachte kant' *(onderstroom)* van de organisatie. De bovenstroom ligt in de meer organisatorische elementen van opgavegericht werken en prioriteren vanuit het verhaal van het toekomstprofiel (knippen, plakken, knopen doorhakken). Bij de onderstroom gaat het om de cultuur. Wij geloven dat een verandering alleen succesvol kan zijn als de transformatie van de formele kant van de organisatie wordt gecombineerd met een verandering in organisatiecultuur (gedrag, de onderstroom).

Dit helpt mensen om hun gedrag blijvend te veranderen. Dit doet een beroep op het leiderschap binnen de organisatie. Leidinggevenden leggen zich daarbij niet alleen toe op het tot stand brengen van resultaten *binnen* de organisatie, maar ook een verandering *van* de organisatie. En tenslotte zullen de medewerkers zelf blijvend moeten worden ondersteund in hun ontwikkeling; ook hier om de competenties te hebben om het verschil te maken in hun eigen werk én om deel uit te maken van de mooie bescheiden bruisende organisatie die Buren kan zijn.

Geef vanuit het toekomstprofiel vorm aan de doorontwikkeling van de organisatie

De ambtelijke organisatie heeft een Organisatieplan 2020 en het organisatiecultuurtraject Huis van Buren. Daarmee zien we dat er reeds aan een organisatieontwikkeling wordt gewerkt en dat daar ook resultaten in worden geboekt. Desalniettemin kan deze toekomstoriëntatie helpen om deze stappen meer richting en perspectief te geven.

Nu het toekomstprofiel voor Buren 2040 door de gemeenteraad is vastgesteld, is er een stip op de horizon om de organisatieontwikkeling te richten. Het is daarom zaak om dit toekomstprofiel als uitgangspunt te nemen voor de doorontwikkeling van de organisatie. Dat kan met een nieuw Organisatieplan, maar omdat de organisatie al bezig is met een doorontwikkeling is dat niet noodzakelijk. De lijnen van het Organisatieplan zijn helder en het biedt een prima basis om op verder te gaan. Je zou dit Organisatieplan kunnen aanvullen en aanpassen met de volgende punten:

- *Consolideer* het aantal uitgangspunten van het Organisatieplan. Het zijn er nu veel, ze zijn ongelijksoortig van aard en in wisselende mate uitgewerkt. Werk met een missie, visie en een overzichtelijk aantal kernwaarden.
- Bij een bescheiden bruisende gemeente hoort een *bescheiden bruisende organisatie;* benoem dit als een van de kernwaarden en werk deze uit:
  - De basis is op orde (bescheiden)
  - Er is ruimte voor initiatief en innovatie (bruis)
  - Er is perspectief op bescheiden groei van de organisatie, passend bij de beoogde bescheiden groei van Buren
- Bewaak de opgaven uit het toekomstprofiel door per opgave een portefeuillehouder aan te wijzen en een aantal ontwikkelprogramma's in te richten *(plakken)* om op deze opgaven die bescheiden bruis te bewerkstelligen;
- Zet bewust en gericht capaciteit in vanuit het toekomstprofiel op *alle drie de schalen.* Dat geldt voor de hele organisatie – van strategie tot uitvoering. Dit vraagt:
  - Tijd en ruimte om kerngericht werken met elkaar en met de kernen te doorleven. Wat is eenieders rol?
  - Strategische keuzes vanuit het toekomstprofiel door het bestuur als het gaat om regionale samenwerking. De organisatie kan dan gericht inzetten op regionale thema's waar Buren agenderend wil zijn, en juist op andere thema's meer volgend zijn. De capaciteit is immers beperkt.
- Een voorwaarde voor een stabiele organisatie die bescheiden bruist, is dat het bestuur eenzelfde stabiliteit met bruis vertoont. Dat betekent niet dat er niets meer van de organisatie mag worden gevraagd, maar wel dat rekening wordt gehouden met de capaciteit en slagkracht van de organisatie die niet onbeperkt zijn. Met andere woorden: *knopen doorhakken* en blijven bij de gemaakte keuzes.

3.5 Tot slot: hoe nu verder?

Het traject van de toekomstoriëntatie van Buren gaf in eerste instantie een perspectief op het *wat*: een inhoudelijke richting aan hoe Buren zich wil ontwikkelen. Zonder een daadwerkelijke vertaling naar het uitvoeren van de taken en opgaven waar de gemeente voor staat, zijn het echter loze woorden. Er is schaalkracht nodig om de gewenste toekomst daadwerkelijk vorm te geven. Met dit stuk is het gewenste profiel voorzien van handvatten over dit *hoe*. Er ligt nu een analyse over de bestuurs- en organisatiekracht van Buren, op basis waarvan ook richtingen worden aangegeven om die verder te versterken.

Maar ook *dit* stuk heeft het gevaar in zich om te blijven steken in loze woorden. Bestuur en organisatie van Buren staan nu aan de lat om samen (maar wel vanuit de eigen rol) de handschoen op te pakken om toe te werken naar de stip op de horizon. In de afgelopen tijd hebben we Buren leren kennen als een prachtige gemeente die de mooie toekomst verdient die nu is neergezet. De woorden zijn er; het komt nu aan op het doen. Kortom: er is veel werk aan de winkel, maar met vertrouwen en de daadkracht ligt voor Buren een mooie toekomst in het verschiet.

HOOFDSTUK 4

Bijlage

4.1 Geraadpleegde documenten

- Coalitieakkoord gemeente Buren 2020-2022: Daadkrachtig en Kerngericht
- Gemeente Culemborg, Programmabegroting 2021
- Gemeente Buren, Begroting 2021
- Gemeente Buren, Programmabegroting 2021-2024
- Gemeente Neder-Betuwe, Begroting 2020
- Gemeente Tiel, Begroting 2021
- Gezien, gehoord, erkend. Visie kerngericht werken gemeente Buren 2020-2023
- 'Het Huis van Buren'
- Organisatieplan 2020, doorontwikkelen naar een domeinstructuur
- Samen voor Gelderland 2019-2023, Kadernota midterm review (10 maart 2021)
- Statennotitie Sterk bestuur, 2018
- Verdieping benchmark en SWOT gemeente Buren, december 2016 (Berenschot)
- Uitvoeringsagenda bij Coalitieakkoord gemeente Buren 2020-2022: Daadkrachtig en Kerngericht

4.2 Gesprekspartners

Gemeente Buren

- Voormalig burgemeester Buren: dhr. de Boer
- Waarnemend burgemeester Buren: mevr. Meijers
- Wethouders Buren: dhr. Maier, dhr. Van der Hurk, dhr. Neven, dhr. Wiendels
- Gemeenteraad
  - Fractie Gemeentebelangen: dhr. Van Alfen, dhr. Bult, dhr. Van Laar en dhr. Lammers,
  - Fractie PCG: dhr. Zaaijer
  - Fractie CDA: mevr. Bettink-Pierik en dhr. Lassche
  - Fractie PvdD: dhr. De Jonge en dhr. Willemsen
  - Fractie PvdA: dhr. Warmer
  - Fractie D66: mevr. Schlosser en mevr. Van Zijl
  - Fractie VVD: mevr. Van Doremalen, mevr. Tetteroo en dhr. Van Vierssen
  - Fractie mevrouw Van Dam: mevr. Van Dam
- Organisatie
  - Gemeentesecretaris en domeinmanagers
  - Beleidsadviseurs
  - Medewerkers beleidsdomeinen

Regio

- Culemborg: burgemeester dhr. Van Grootheest
- Neder-Betuwe: burgemeester dhr. Kottelenberg en gemeentesecretaris dhr. Stam
- Tiel: burgemeester dhr. Beenakker
- West-Betuwe: burgemeester dhr. Stoop
- Zaltbommel: burgemeester dhr van Maaren
- Regio Rivierenland: directeur dhr. Derksen, programmamanager recreatie & toerisme dhr. Minkhorst en programmamanager wonen mevr. ter Schegget
- Provincie Gelderland: Gedeputeerde dhr. Markink, adviseurs sterk bestuur dhr. Hiemstra en dhr. Kortboyer

Kernen

- Voorzitter & secretaris ondernemersplatform Buren
- Afgevaardigden van Dorpsbelang Maurik, dorpsraad Ravenswaaij, signaleringsgroep Buren-Beusichem- Asch, signaleringsgroep & belangenvereniging Lingemeer, Klein Comité Rijswijk, buurtvereniging Buren, Beusichem Leeft en sociaal werker Buren.

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl