

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 160656
Documentnummer: 160789

Datum: 18 februari 2022

Portefeuille(s): concern

Portefeuillehouder(s): Jean Paul Gebben

Contactpersoon: Tineke van Lenthe

Tel.nr.: 0630062707

E-mailadres: T.van.Lenthe@dronten.nl

Onderwerp *Raadsinformatiebrief rapport TwynstraGudde*

Beste leden van de raad,

Op 22 april 2021 nam uw raad een motie aan waarin u het college onder meer verzocht een onafhankelijk extern adviesbureau opdracht te geven de interne en externe procesgang, betreffende de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Swifterbant Zuid te onderzoeken en haar bevindingen aan de gemeenteraad te rapporteren. Aan TwynstraGudde is gevraagd om te komen met een plan van aanpak, dat onder andere een verbeterplan bevat op de interne ambtelijke processen en bestuurlijke aansturing daarvan in het ruimtelijk domein (lessons learned).

Het rapport van TwynstraGudde is bijgevoegd bij deze raadsinformatiebrief. Met dit rapport wordt antwoord gegeven op de vraag om het bovengenoemde verbeterplan op te stellen en daarbij een analyse te maken van de structuur, cultuur, werkprocessen én het ambtelijk en bestuurlijk denken en handelen bij (ruimtelijke) vraagstukken. Alhoewel de nieuwe raad, het nieuw te vormen college en de ambtelijke organisatie alle ruimte hebben om samen met een plan van aanpak aan de slag te gaan, vinden we het gepast om dit rapport nu aan uw raad aan te bieden.

Bevindingen en aanbevelingen

TwynstraGudde geeft onder andere aan dat uit de analyse naar voren komt dat op het niveau van de ambtelijke processen en de bestuurlijke aansturing daarvan verbetering of versterking mogelijk is. TwynstraGudde geeft aan dat er ook veel goed gaat in Dronten. Er wordt met grote betrokkenheid gewerkt aan de realisatie van opgaven en aan de doorontwikkeling van de organisatie. Ook vindt TwynstraGudde het belangrijk om aan te geven dat de aanbevelingen die betrekking hebben op de organisatie niet los gezien kunnen worden van de aanbevelingen die betrekking hebben op het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Interventies op het ene niveau hangen nadrukkelijk samen met interventies op het andere niveau. Bovendien constateert TwynstraGudde dat het samenspel een belangrijke rol speelt in de processen in het ruimtelijk domein.

De aanbevelingen gaan dus veelal over het samenspel tussen de democratische driehoek: uw raad, college en ambtelijke organisatie. Daarnaast komen aanbevelingen aan bod die aansluiten bij de organisatieontwikkeling die reeds zijn ingezet vanuit DoK '22. Denk daarbij aan integraal werken, verbinding tussen de democratische driehoek, inzet op focus en sturing en opgabegericht werken.

Bijlage(n):



Hoe verder

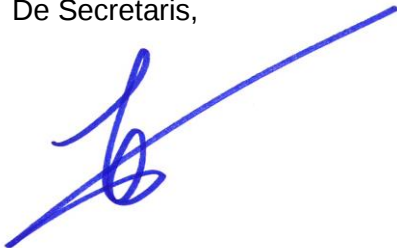
Uw raad, het college en de ambtelijk organisatie hebben in de afgelopen maanden geïnvesteerd in de onderlinge verbinding. Zo heeft de ambtelijke organisatie u in september 2021 tijdens een informatiebijeenkomst meegenomen in de organisatieontwikkeling Dronten op koers '22, de reeds ingezette korte termijn- en lange termijninterventies en hebben we tijdens de bijeenkomst met elkaar het gesprek gevoerd over hoe we met elkaar in goede verbinding willen blijven, nu en in de toekomst.

Zoals aangegeven is er voor de nieuwe raad, het nieuw te vormen college en de ambtelijke organisatie alle ruimte om met elkaar tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen die recht doet aan de betrokken partijen, die aansluit bij de beweging die we gezamenlijk al eerder in gang hebben gezet, en die vooral tot gezamenlijk doel heeft om samen Dronten mooier te maken en daarbij bij te dragen aan het geluk van onze inwoners.

Bijlage(n) bij deze raadsinformatiebrief:

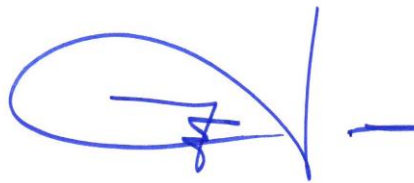
1. 160793 Analyse en verbeterplan eindrapport TwynstraGudde

De Secretaris,



drs. T. van Lenthe

De Burgemeester,



drs. J.P. Gebben



Analyse en verbeterplan ruimtelijke domein

Gemeente Dronten

Verbinden, verbeelden, vertrouwen

Sharon Blair-Zuijderhoff

Jaco Blokland

Borre Rosema

Tibbe van den Nieuwenhuijzen

Januari 2022



TwynstraGudde

Impact op morgen.

Opbouw van dit rapport

1. Inleiding

- Aanleiding
- Verantwoording van dit onderzoek en theoretisch kader – organiseren en analyseren

2. Korte geschiedenis

3. Diagnose

- Inleiding bij diagnose
- Algemene analyse
- Aandachtspunten

4. Verbeterplan

- Inleiding bij verbeterplan
- Aanbevelingen

5. Bijlagen

- Wensen voor 2022
- Opgavegericht werken

Bron foto's: INBO architectenfoto's gemeentehuis Dronten



1. Inleiding



Aanleiding

De gemeente Dronten is een jonge, ambitieuze gemeente waar ongeveer 350 medewerkers, verdeeld over elf teams, werken aan de opgaven waar Dronten voor staat. Het omgaan met de ruimte en de groei van Dronten en de daaraan verwante opgaven, staan centraal. Dit vraagt om een organisatie die qua capaciteit en kwaliteit is toegerust op deze opgaven. Met het organisatieontwikkeltraject *Dronten op Koers '22* wordt gewerkt aan de (door)ontwikkeling van de organisatie.

Een belangrijk project wat direct verbonden is aan de genoemde (ruimtelijke) opgaven, is de ontwikkeling van Swifterbant-Zuid. De gemeente Dronten was en is ambtelijk en bestuurlijk nauw betrokken bij deze ontwikkeling. In het voorjaar van 2021 trekt het college - twee weken voor de uiterste datum van besluitvorming door de raad - het raadsvoorstel ter vaststelling van het bestemmingsplan in. Dit leidde tot vragen over de wijze van functioneren van de organisatie en het bestuur. Op 22 april 2021 neemt de gemeenteraad van Dronten een motie aan waarin - onder meer - het college wordt gevraagd een verbeterplan op te stellen voor de ambtelijke processen en de bestuurlijke aansturing daarvan in het ruimtelijk domein.

Met dit rapport wordt antwoord gegeven op de vraag van de gemeente Dronten om het boven-genoemde verbeterplan op te stellen en daarbij een analyse te maken van de structuur, cultuur, werkprocessen én het ambtelijk en bestuurlijk denken en handelen bij ruimtelijke vraagstukken. Dit onderzoek richt zich op het ruimtelijk domein, specifiek de teams Gebiedsontwikkeling (GO) en Vergunningen, Toezicht & Handhaving (VTH). De casus Swifterbant-Zuid wordt hierbij gebruikt, maar ook andere casussen worden betrokken.

Leeswijzer

Het rapport bevat een analyse en concrete suggesties voor verbetering. Het is expliciet geen feiten-relaas over de casus Swifterbant-Zuid of een andere casus binnen het ruimtelijk domein. Alle uitspraken in dit rapport zijn de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Er is getracht helder te maken waar een uitspraak een feitelijke constatering is of de analyse van de onderzoekers.



Verantwoording en theoretisch kader

Aanpak en verantwoording

Om te komen tot de diagnose en het verbeterplan zijn wij in drie fasen aan de slag gegaan. In fase 1 (verkennend onderzoek) hebben we elf gesprekken gevoerd. In fase 2 zijn we in twee werksessies en twee groepsgesprekken met het college en met de fractievoorzitters de diepte in gegaan. In fase 3 brengen we alles samen in dit rapport, toetsen we dit bij het management en presenteren we het aan de organisatie. Deze aanpak is samengevat in figuur 1.

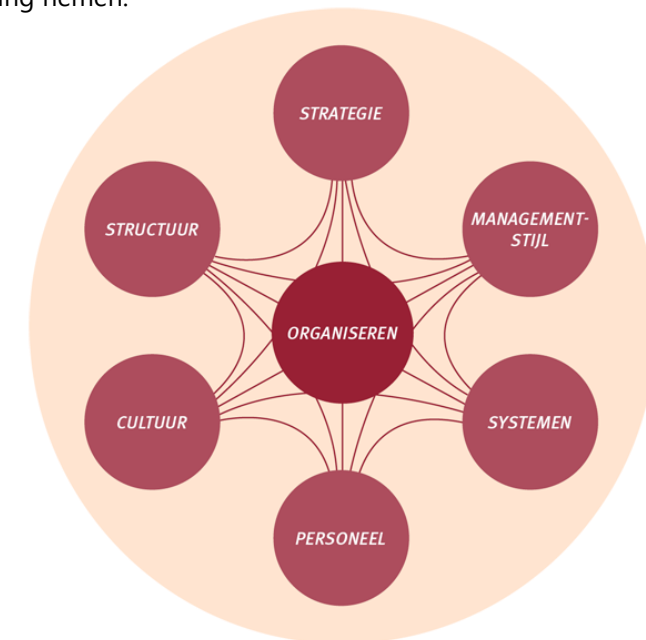
Alle gesprekken zijn in vertrouwelijkheid gevoerd. In het kader van dit onderzoek betekent dit dat wel zichtbaar is wie we hebben gesproken maar dat niets in deze rapportage is te herleiden naar individuele opvattingen.

	Fase 1. Verkennen	Fase 2. Verdiepen	Fase 3. Verankeren
Doel	Helder beeld huidige situatie	Inzicht gewenste situatie + kansen en verbeteringen	Analyse en aanbevelingen
Activiteiten	• Startgesprek • Documentenanalyse • Interviews collegeleden, MT-leden en sleutelfiguren	• Groepsgesprek met fractievoorzitters en college • Werksessies met management en medewerkers	• Toetsen analyse aanbevelingen met management • Opstellen definitief advies

Figuur 1. Onderzoeksaanpak

Theoretisch kader: organiseren en analyseren

Organiseren is het creëren van condities zodat de organisatie haar primaire taken kan vervullen. Organiseren is een ontwikkelproces dat nooit af is omdat organisaties in een dynamische omgeving opereren en hierin meebewegen. Toch zijn er enkele bouwstenen van een organisatie die, ondanks continue ontwikkeling, de basis blijven vormen, zoals te zien is in figuur 2. In ons onderzoek hanteren we deze aspecten als leidraad, om zo te borgen dat we alle aspecten van de organisatie in beschouwing nemen.



De zes invalshoeken van organiseren

© Twynstra Gudde

Figuur 2. DOR-model, analysekader

2. Korte geschiedenis



Dronten, gekenmerkt door ruimte ...

Om inzicht te krijgen in de cultuur van een organisatie, helpt het om terug te gaan naar het verleden. Mensen, en daarmee organisaties, worden gevormd door collectieve ervaringen; ze ontwikkelen duurzame patronen die ingewikkeld zijn om te doorbreken. Dit onderzoek begint met de context, in dit geval de geschiedenis, cultuur en kenmerken van de gemeente Dronten.

“Het Dronterland bepaalt in belangrijke mate de identiteit van de hele gemeente. Het is de verbindende bodem die de dorpen Biddinghuizen en Swifterbant, maar ook Ketelhaven en de tussengelegen landschappen, bindt met het wat stedelijke Dronten.” (Toekomstvisie Dronten)

Dronten is een relatief jonge gemeente ...

De gemeente Dronten, met ruim 40.000 inwoners, bestaat uit de kernen Dronten, Biddinghuizen en Swifterbant. In 1957 valt Oostelijk Flevoland droog en in 1962 komen de eerste inwoners hier wonen; eerst in ‘Dronten’ en vanaf 1963 in het huidige Swifterbant. Dronten wordt op 3 januari 1972 als gemeente ingesteld. De naam Dronten is afgeleid van de polder en het verdwenen buurtschap Dronthen, ten westen van Kampen. Dronten wordt aanvankelijk ingedeeld in de vier windrichtingen: De Noord, De West, De Zuid en De Oost. In de loop der jaren komen er woongebieden bij, zoals De Munten en De Gilden. Het gebied Hanzekwartier wordt ontwikkeld tot studie-, werk- en woonomgeving, met een station aan de Hanzelijn. Naast Biddinghuizen en Swifterbant kent de gemeente het watersportgebied met een jachthaven, de Ketelhaven.

... met een lange geschiedenis ...

Ongeveer 6.000 jaar BC wonen in de buurt van Swifterbant ook al mensen. Dit wordt de Swifterbant-cultuur genoemd. Omstreeks 800 wordt buurtschap Bidningahusum bij Doornspijk al bedreigd door oprukkend water van de Zuiderzee.

Na de eerste grote stormvloed in 1170 vallen enorme gebieden ten prooi aan het water. Bidningahusum is toen al van de kaart verdwenen. Om de naam niet verloren te laten gaan, wordt de meest nabij Doornspijk gelegen woonkern in Oostelijk Flevoland, Biddinghuizen genoemd.

... en gevormd door ruimte

De gemeente Dronten kenmerkt zich door ruimte: ruimte voor elkaar, een eigen identiteit en de fysieke ruimte; gemiddeld heeft iedere inwoner van Dronten één hectare. In de 60 jaar dat Dronten bestaat zijn er 17.000 huizen gebouwd, inclusief sociale voorzieningen die passen bij de moderne tijd. Naast ruimte voor wonen is er ruimte voor recreatie: Dronten heeft een kustlijn van het IJsselmeer tot het puntje van het Veluwemeer. Er zijn voldoende mogelijkheden om te wandelen of te fietsen aan de stranden van de meren, in de bossen van Roggebotzand of het Spijkbos. Aan de oostkust liggen bekende attracties als Walibi Holland, Flevo-boulevard, FlevOnice en Dorhout Mees. Ook richting de toekomst blijft die ruimte voor Dronten van belang met haar ambitie om te groeien naar 65.000 à 75.000 inwoners waarbij die ruimte, groen, schone lucht en water een grote rol spelen voor kansrijke ontwikkelingen.

“Onze bedrijventerreinen bieden ruimte waar dat in, met name, het westen van het land inmiddels een schaars goed is geworden. Onze oriëntatie op het westen kenmerkt zich als perspectief voor de overlopende randstad. De N307 tussen Lelystad en Dronten wordt doorgetrokken naar Kampen. Tussen knooppunt Roggebot en de A50 bij Kampen is deze weg van de toekomst gerealiseerd, met een nieuwe verbindingsbrug die de omgeving van energie voorziet.” (Toekomstvisie Dronten)



... en een nuchtere pioniersgeest

“Niet te veel piepen; werken, dan komt het goed.”

(Burgemeester Jean Paul Gebben vat de Drontense identiteit samen)

Pioniersgeest

Kenmerkend voor de cultuur in Dronten is, net als in andere delen van de Flevopolder, de pioniersgeest. Op de zeebodem ontgonnen ‘de polderpioniers’ het land. Drontenaren wonen, werken, winkelen en sporten enkele meters onder de zeespiegel. Drontenaren leven op de grens van land en water in een ‘aangelegde’ woon- en werkomgeving. Die cultuur kenmerkt de manier van samenleven: het gezamenlijke belang staat voorop, mensen gunnen elkaar iets. Deze pioniersgeest is terug te zien in het ondernemende in Dronten: veel ondernemers, veel aandacht voor innovatie en een wens om te groeien. Het verhaal van Dronten is het verhaal van de kleine ambitieuze gemeente die een samenleving heeft gebouwd in de polder. Een samenleving waar ze trots op zijn.

Deze polderpioniers maakten Dronten steeds een beetje mooier, omdat ze zich vanuit hun hart verbonden voelden met de gemeente en de gemeenschap. (Dronten op Koers '22)

3. Diagnose

A photograph of a wooden desk in a soft, natural light. On the desk, there is a silver laptop, a white mug, a pair of black-rimmed glasses resting on a stack of papers, and several other papers and a pen scattered around. In the background, a vase with green plants is visible. The overall atmosphere is calm and professional.

Inleiding bij diagnose

In dit hoofdstuk gaan we, aan de hand van de eerdergenoemde organisatieaspecten, in op onze bevindingen en conclusies als het gaat om het ambtelijke en bestuurlijke denken en handelen bij ruimtelijke vraagstukken. Onze bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op de documenten die wij hebben gelezen, de gevoerde gesprekken en de werksessies die we hebben begeleid, en de indrukken die wij hebben opgedaan, mede op basis van onze eigen kennis en ervaring.

Het totaal overziend, concluderen wij dat er veel goed gaat binnen de organisatie van de gemeente Dronten. We hebben een organisatie aangetroffen die vanuit een actiegerichte houding en een groot commitment werkt aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven en ambities. Wij (h)erkennen en waarderen de kennis, betrokkenheid, inzet en dienstverlenende instelling van bestuur, management en medewerkers. Echter, gegeven de vraag om de processen binnen het ruimtelijk domein te evalueren en te komen tot aanbevelingen ter verbetering, focussen wij in onze bevindingen op geconstateerde knelpunten. Dit om aanknopingspunten te vinden om waar nodig te versterken en te verbeteren.

We beginnen dit hoofdstuk met een stukje geschiedenis, wat mede kleur geeft aan de cultuur, zoals we die vandaag de dag terugzien binnen de organisatie. Vervolgens beschrijven we onze algemene analyse, waarna we ingaan op enkele aandachtspunten binnen de organisatie van Dronten.



Algemene analyse | De uitdagingen van Dronten

Trots op Dronten

Dronten is een mooi dorp met een dorps karakter en een grote gemeenschapszin. Het heeft goede voorzieningen waar de gemeente zich voor heeft ingezet, bijvoorbeeld het zwembad en het nieuwe gemeentehuis. Dronten is goed bereikbaar en daarmee aantrekkelijk voor nieuwe inwoners. Dronten bestaat pas 60 jaar en er is veel bereikt: 17.000 woningen, voldoende voorzieningen, een goed ondernemersklimaat en een degelijke infrastructuur. Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat het goed gaat in Dronten, zoals rondom de energietransitie en in het sociaal domein. Mensen die werken bij en voor de gemeente Dronten zijn trots om hier te werken. Trots vanwege alles wat in redelijke korte tijd is bereikt, trots op de ruimte en voorzieningen die kunnen worden geboden, trots op de actiegerichte en 'aan-pakkers' mentaliteit. En trots op de beweging die Dronten in gang heeft gezet om mee te gaan met actuele ontwikkelingen (*Dronten op Koers*).

Dienstbaar, loyaal en verantwoordelijk

Wij constateren dat bestuurders, medewerkers en teams dienstbaar en loyaal zijn en zich verantwoordelijk voor hun taak voelen. Door die eigenschappen gaan medewerkers met een actiegerichte houding aan de slag. Dit kent echter ook een keerzijde. De opgaven van nu vragen immers ook om een strategische blik en een integrale aanpak. En bij het 'meteen aan de slag gaan', wordt wel eens een stap overgeslagen, namelijk het aan de voorkant ieders rol en taak helder maken, wat men van elkaar verwacht én wat binnen de mogelijkheden past.

De uitdagingen van Dronten

De organisatie van Dronten is enerzijds kleinschalig van opzet en heeft het anderzijds te maken met grote ambities en opgaven. Deels zijn dit ambities en opgaven vanuit het bestuur en deels betreft het externe opgaven en ontwikkelingen. De organisatie heeft te maken met de uitdaging, net als andere gemeenten, om een goede aansluiting te vinden tussen de capaciteit en de kwaliteit van de organisatie en de opgaven waar deze organisatie voor staat.

Daarnaast heeft de organisatie te maken met een ontwikkeling van een gemeente waar alles in het teken stond van groei, naar een gemeente waar een balans gevonden moet worden tussen groei en ontwikkeling enerzijds en beheer en behoud anderzijds. Binnen de organisatie wordt verwacht dat zaken worden opgepakt vanuit een intrinsieke motivatie. Die motivatie zien we ook wel degelijk, maar de geschetste ontwikkelingen vragen ook om scherpere keuzes en om het helder en zuiver beleggen van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Meer programmatig en opgavegericht werken kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Verder constateren we dat er onvoldoende strategisch wordt geopereerd in de vraagstukken waar Dronten mee te maken heeft. Door de korte lijnen met de samenleving worden wensen (te) direct vertaald in acties voor de organisatie. Er mist een koers, houvast. Wensen en opdrachten worden bij de organisatie neergelegd, zonder dat het gesprek wordt gevoerd over beschikbare capaciteit of prioritering. Er vinden te weinig gesprekken aan de voorkant plaats tussen bestuur en organisatie om de bestuurlijke wensen en ambities, hun visie en de organisatorische mogelijkheden (en beperkingen) scherp te krijgen.

Algemene analyse | De uitdagingen Dronten (2)

Tussen het college en de ambtelijke organisatie bestaat spanning. MT-leden en de organisatie ervaren dat ze sterk in hun schoenen moeten staan in het contact met het college. Bij gemaakte fouten ervaren ze dat het college kritisch is en gaat “*micro managen*”. Dit draagt er deels aan bij dat de organisatie te weinig “*tegengas*” geeft waardoor het college niet altijd de juiste informatie ontvangt en niet wordt uitgedaagd om de goede gesprekken te voeren.

Dronten op koers brengt focus in de organisatieontwikkeling

Een groot aantal van onze bevindingen is niet nieuw. Er is een organisatieontwikkeltraject gestart met als doel een aantal punten op te pakken. In het rapport *Dronten op Koers '22* (DoK) is een heldere uitwerking gegeven van de gewenste organisatieontwikkeling. Centraal hierin staat het werken vanuit de bedoeling: Dronten mooier maken en bijdragen aan het geluk van de inwoners.

De organisatieontwikkeling is sinds 2018 in een stroomversnelling gekomen. Het MT weet elkaar steeds beter te vinden en stimuleert medewerkers om afdelingsoverstijgend te werken. Medewerkers worden gestimuleerd om elkaar vanuit taakvolwassenheid aan te spreken en conflicten niet op te lossen via het management. Het college is zich bewust van het belang van rolzuiverheid en het positioneren van de directie in de ambtelijke organisatie. Verder is het zo dat DoK '22 stamt uit 2021, dus het effect ervan is nog moeilijk meetbaar. Op basis van dit onderzoek onderschrijven wij expliciet de conclusie dat het integraal en opgavegericht werken en het strategisch vermogen van de organisatie versterking behoeven.

Hoewel de gemeentesecretaris de ambtelijke organisatie aanstuurt, heeft de door-

ontwikkeling van de ambtelijke organisatie impact op het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Het betrekken van het college in de ambtelijke organisatieontwikkeling behoeft dan ook aandacht.

Naast de gewenste ontwikkeling van de organisatie en de medewerkers, is er een heel aantal kortetermijnacties benoemd. Het valt op dat er geen directe koppeling wordt gemaakt van de kortetermijnacties naar de ontwikkelopgaven. De acties verschillen sterk in abstractieniveau: van “we hebben aandacht voor de verbinding tussen griffie en organisatie” tot “eindcheck door X en Y”. Ook is er geen einddatum benoemd, niet in alle gevallen is er een actienemer aan gekoppeld en is niet beschreven hoe deze acties worden gemonitord.

Casus Swifterbant-Zuid

Gedurende ons onderzoek hebben we ook (maar niet uitsluitend) gekeken naar de casus SwifterbantZuid. Dit is een goed voorbeeld van een casus waarbij diverse dilemma's spelen die we in onze analyse benoemen. Het gaat om onder meer conflicterende belangen, om het samenspel raad, college en organisatie, om participatie en om keuzes maken. Desondanks zijn de meeste van onze gesprekspartners het erover eens dat deze casus niet typerend is voor het functioneren van de organisatie. Wel is het een casus die aantoont dat bepaalde processen binnen het ruimtelijk domein voor verbetering vatbaar zijn.

Aandachtspunt 1. Balanceren tussen groeien en beheersen

Strategie

Van oudsher is er ruimte in Dronten om te pionieren en te groeien. Nog steeds heeft Dronten ambities als het om groei gaat. Tegelijkertijd is de ruimte niet meer onbeperkt en zijn er ook andere factoren die meespelen als het gaat om groei, bijvoorbeeld duurzaamheid, of het naast elkaar kunnen bestaan van verschillende functies zoals wonen, natuur en landbouw. Ondanks dat de verwachting van de Drontense samenleving wellicht nog steeds is dat alles mogelijk is, is het aan de gemeente om ook de grenzen van de groei aan te geven.

Nieuw evenwicht

Deze ontwikkelingen betekenen dat Dronten niet meer overal 'ja' op kan zeggen, maar keuzes moet maken. Deze keuzes moeten goed worden onderbouwd en goed worden gecommuniceerd. Dat vraagt om richting, kaders, houvast en sturing enerzijds en meer opgabegericht en strategisch werken, denken én adviseren anderzijds. In feite is de organisatie van de gemeente Dronten op zoek naar een nieuw evenwicht tussen groeien en beheersen. Van overwegend een groeigemeente, ligt het accent steeds meer op de beheerskant. Dat betekent iets voor de wijze waarop de organisatie bestuurd en gemanaged wordt, voor de wijze waarop wordt samengewerkt binnen en buiten de organisatie en daarmee voor de cultuur van de organisatie. Op al deze aspecten komen we in dit rapport terug.

Aspecten van dit dilemma zien we ook terug in de casus Swifterbant-Zuid: het al dan niet naast elkaar kunnen bestaan van verschillende functies - in dit geval een agrarisch bedrijf en een nieuwe woonwijk - en hoe als gemeente met deze belangen om te gaan, speelt in deze casus een rol. Een ander illustratief voorbeeld is de wijze waarop wordt omgegaan met stuurgroepen in het ruimtelijk domein.

Stuurgroepen zijn bedoeld om keuzes te maken en prioriteiten aan te brengen: het in kaart brengen van de voors en tegens, het bespreken van dilemma's en uiteindelijk het aanbrenge van bestuurlijke sturing. Duidelijke keuzes zodat de ambtelijke organisatie hier invulling aan kan geven. In Dronten is de ervaring dat stuurgroepen er vooral zijn om "elkaar bij te praten" en niet om ingewikkelde keuzes te maken.

Kiezen is ook iets níet kiezen

Het beperken van de constante groei heeft impact op het belang van duidelijkheid over rollen, functies en processen. Een gemeente met alle ruimte om te groeien, omarmt initiatieven en maakt veel mogelijk. Er is minder conflict want er is minder schaarste. Zodra deze ruimte beperkt wordt, moeten er keuzes gemaakt worden. Iets kiezen betekent ook iets níet kiezen. Dit levert conflict op. In deze fase van een groeigemeente worden rollen, processen en verantwoordelijkheden steeds belangrijker. Heldere besluitvorming is niet alleen nodig voor het democratische proces in de gemeente maar ook voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie.

Bij groei en een nieuw evenwicht horen een heldere taakverdeling en het professionaliseren van de processen. In onze analyse dient de organisatie mee te 'groeien' met de groei die de gemeente doormaakt zodat zij niet alleen de groeiopgaven kan realiseren, maar ook om kan gaan met het nieuwe evenwicht, de spanningen die dat oplevert en de keuzes die worden gemaakt.

Aandachtspunt 2. Prioriteren in het ruimtelijk domein

Strategie

Binnen de organisatie van de gemeente Dronten is er visie, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord, de toekomstvisie (*Naar nieuwe verbindingen 2018- 2022*) en de structuurvisie (*Structuurvisie Dronten 2030*). Tegelijkertijd ervaart de organisatie onvoldoende prioritering en keuzes vanuit het bestuur. Het beeld is dat bestuur en organisatie erg ambitieus zijn; ze willen veel, tegelijkertijd. Vrijwel unaniem geven de gesprekspartners aan dat de wensen zich opstapelen, zonder dat de gevolgen voor de organisatie in ogenschouw worden genomen. Oftewel, de visie, ambities en wensen worden onvoldoende vertaald naar wat dit voor de organisatie betekent. Dronten is een ambitieuze gemeente met een begrensde capaciteit. Er wordt onvoldoende gestuurd op die capaciteit, prioriteiten worden bepaald door wat de organisatie 'aankan'. Dit wordt versterkt door de intensieve banden die het bestuur onderhoudt met de samenleving. Oftewel, Dronten moet prioriteren en programmeren.

We constateren dat het coalitieakkoord vooral een politieke wens is van de partijen die deelnemen aan het college. Democratisch gezien is dit logisch, politieke partijen werken samen op basis van de politieke doelen die ze willen realiseren voor de gemeente Dronten. Het coalitieakkoord is vertaald naar een collegeplanning*. Lopende het onderzoek waren wij niet bekend met deze collegeplanning en wij hebben in de gesprekken niet kunnen vragen naar de ervaringen hiermee. Wel constateren wij dat toetsing van ambities aan de capaciteit die beschikbaar is in de ambtelijke organisatie én het met elkaar de discussie voeren over prioritering en volgorde van acties van belang is. Door de actiegerichte houding, de dienstbaarheid en de loyaliteit van de organisatie is er lang veel mogelijk geweest. Er zijn inmiddels echter ook duidelijke signalen over toenemende werkdruk (in de gesprekken is zelfs gesproken over het intrekken van verloven in het kader van de casus Swifterbant-Zuid) en het risico op het maken van fouten neemt toe.

*Op 12 maart 2019 is de collegeplanning in het college besproken en vastgesteld. In maart 2020 en juni 2021 is de geactualiseerde collegeplanning afgestemd met directie en college. In augustus 2021 zijn de uitkomsten vastgelegd in het document 'bestuurlijke prioriteiten collegeperiode t/m maart 2022'.



Aandachtspunt 3. Kaders bepalen en daaraan vasthouden

Structuur

Strategie

De organisatie staat aan de lat om te werken aan het realiseren van (ruimtelijke) ambities en doelen. Daarvoor is het van belang te beginnen bij die ambities en doelen: zijn deze helder en hoe (met welke strategie) realiseren we deze?

'Dronten geeft je de ruimte!' vraagt ook concrete toetsingskaders

In de context van dit onderzoek betreft het de inhoudelijke ambities en doelen in het ruimtelijk domein. Dronten heeft in 2015 haar toekomstvisie geactualiseerd. In deze visie wordt op ruimtelijk gebied een globaal vergezicht geschetst.

"De goede bereikbaarheid en centrale ligging hebben ons economisch veel gebracht. Onze kenniscentra hebben zich ervoor ingezet dat onze streekproducten in Europese supermarkten liggen. Dronten vormt het middelpunt van onze goed bereikbare kustlijn met een internationaal watersportevenement op het Revemeer, het maritiem centrum Ketelhaven en Eventvalley Dronterland als begrip in Nederland."

Deze visie is globaal; in de structuurvisie is de visie op de ruimte in Dronten nader uitgewerkt. De structuurvisie is naar eigen zeggen vooral gericht op behoud en verbetering van de bestaande ruimtelijke en sociale kwaliteiten en op het

versterken van het landschap en de leefbaarheid.

Er wordt een beeld geschetst van zowel de samenleving als de ruimtelijke omgeving van de gemeente Dronten. De structuurvisie bevat geen prioritering of concrete vertaling van de visie naar de opgaven waar de gemeente voor staat. Er wordt overigens op dit moment gewerkt aan een integrale visie in het kader van de Omgevingswet.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, ontbreekt het in het ruimtelijk domein op een aantal onderdelen aan een helder kader voor de wijze waarop de visie wordt gerealiseerd; een kader dat helpt bij het maken van de noodzakelijke keuzes, zeker als het gaat om potentieel strijdige ontwikkelingen. Daar waar die kaders wel aanwezig zijn, horen wij terug dat bestuur en organisatie het lastig vinden om standvastig te zijn en vast te houden aan de vastgestelde kaders.



Aandachtspunt 4. Rolzuiver en rolvast samenspel

Structuur

Leiderschap

Wij constateren dat de onderlinge relaties tussen organisatie, college en raad en - daaruit voortvloeiend - het vertrouwen, deuken heeft opgelopen in de afgelopen bestuursperiode. Dit komt de onderlinge samenwerking niet ten goede. De organisatie voelt dat het bestuur kritisch staat ten opzichte van haar producten, dat stukken als 'onvoldoende' worden beoordeeld. Hoewel er niets mis is met een kritische houding, lijkt het in Dronten verder te gaan dan enkel dat. Medewerkers hebben het gevoel dat zij onvoldoende worden gesteund - en vooral worden bekritiseerd - door het bestuur, waardoor de veiligheid in de organisatie onder druk komt te staan en medewerkers zich niet vrij voelen om fouten te maken. De organisatie ervaart ook in sommige situaties een gebrek aan collegialiteit binnen het college, waardoor het voor hen lastig is om hun werk goed te doen. De term 'professionele handelingsverlegenheid' is in deze context gevallen. Dit alles maakt de organisatie terughoudend, maakt dat het lastiger is om als medewerker het goede gesprek te entameren en komt de kwaliteit van het totale proces niet ten goede.

Wij hebben verschillende voorbeelden gehoord die illustratief zijn voor het samenspel tussen raad, college en organisatie. We noemen er hier een aantal. Zo is daar het incident binnen de casus Swifterbant-Zuid waarbij een bestuurder in het openbaar de organisatie aanspreekt. Maar ook de ervaren noodzaak van de aanwezigheid van een MT-lid bij de portefeuillehoudersoverleggen is typerend. Het niet openbaar maken van het AKD-rapport zorgt voor teleurstelling bij de organisatie. Een ander voorbeeld is het grote aantal raadsinformatiebrieven dat aan de raad wordt gestuurd. College en organisatie willen daarmee de raad zoveel mogelijk informeren terwijl de raad het gevoel krijgt dat hij bedolven wordt onder informatie, zonder dat daar goede sturing op plaatsvindt.

Een ander aspect, als het gaat om het samenspel in de driehoek raad, college en organisatie, is dat elk van de gremia, niet consistent rolzuiver en rolvast handelt. De raad blijft niet altijd in zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Hij heeft de neiging om op een groot detailniveau zelf mede sturing te geven aan de manier waarop college en ambtelijke organisatie uitvoering zouden moeten geven aan de gestelde kaders. Dit heeft enerzijds te maken met de korte lijnen tussen bestuur en samenleving en anderzijds met het feit dat er onvoldoende, aan de voorkant met elkaar de goede gesprekken worden gevoerd. Het college zou de raad beter in positie kunnen brengen, waardoor de neiging van de raad tot sturing op detailniveau afneemt, bijvoorbeeld door meer gerichte en gestuurde informatie te verstrekken aan de raad. Hoe meer gedetailleerd de raad stuurt, hoe gedetailleerder het college stuurt en daarmee in sommige situaties op de stoel van een manager gaat zitten, bijvoorbeeld in de wens tot (zeer) gedetailleerde informatie zoals de actualisatie van rekenkameronderzoeken of het geven van feedback aan de ambtelijke organisatie, zowel richting het management als in contact met individuele ambtenaren. Aan de andere kant kunnen de professioneel adviserende rol en positie van de ambtelijke organisatie ook worden bevorderd, bijvoorbeeld door aan de voorkant goed met elkaar de gewenste richting en strategie te bespreken en door te vragen om dan vanuit de organisatie te komen met varianten en scenario's. Dat vraagt om voldoende strategisch vermogen, politieke sensitiviteit en kritische massa.

Aandachtspunt 5. Integraal en opgavegericht werken

Structuur

Strategie

Wij constateren dat, als het gaat om de wijze van werken binnen het ruimtelijk domein, een aantal aspecten voor verbetering vatbaar is. In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op het integraal en opgavegericht werken (en sturen) en in de volgende paragraaf op het samenwerken met de omgeving.

Integraal werken

Het ruimtelijk domein is verdeeld in vier teams (*team Vergunningen, Handhaving & Toezicht, team Groentechnisch Beheer, team Afval en Reiniging & Civieltchnisch- en Accommodatiebeheer, team Gebiedsontwikkeling*). Er is voor gekozen om logisch met elkaar samenhangende taakgebieden zoveel als mogelijk bij één team te beleggen. Vanuit organisatiekundig perspectief bezien is dit een logische en uitlegbare structuur.

De opgaven binnen het ruimtelijk domein in Dronten zijn, gelet op de groeiambitie en gecombineerd met andere ruimtelijke opgaven zoals de invoering van de Omgevingswet, complex en omvangrijk. Deze opgaven vragen per definitie om een integrale visie en een opgavegerichte en integrale benadering, die zich niet houdt aan de grenzen van de afdelingen. Dit houdt in dat vanaf een vroegtijdig stadium dwars door afdelingen heen met elkaar moet worden samengewerkt.

Hoewel wij zien dat hier stappen in zijn en worden gezet, gebeurt dit nog onvoldoende. De afdelingen fungeren nog te veel als 'eilanden'. De organisatie is weliswaar overzichtelijk maar aan de andere kant te groot om automatisch écht te weten wat er elders speelt. De vraagstukken waar Dronten voor staat grijpen in elkaar; er wordt niet structureel ondervangen dat men daarbij integraal te werk gaat.

Zelfs niet daar waar wordt gewerkt met opdrachten en programmaplannen. De werkdruk en gerichtheid op de waan van de dag helpen ook niet om over grenzen heen te kijken en een gezamenlijke verantwoordelijkheid op onderwerpen te zoeken. Het gebrek aan integraal werken is door veel van de geïnterviewden benoemd; één iemand formuleerde het als "er lijken soms rivieren tussen afdelingen te zitten." Daarnaast wordt aangegeven dat gebrek aan afstemming tussen bestuurders verkoking in de hand werkt. Afstemming van inhoud en effect op de inzet van de organisatie zijn onvoldoende geborgd.

Ter illustratie: het gebrek aan prioriteiten zorgt voor frustratie in de samenwerking tussen Gebiedsontwikkeling en Accommodatiebeheer/Groentechnisch Beheer. De ervaring in de organisatie is dat Gebiedsontwikkeling plannen maakt die beperkt afgestemd worden met wat de organisatie op de lange termijn aan de beheerkant. Hier botsen kortetermijnambities met langetermijncapaciteit. MT-leden ervaren afstand tussen de verschillende afdelingen waardoor het integraal stellen van prioriteiten en programmatisch de relevante actoren op de juiste momenten betrekken, ingewikkeld is.

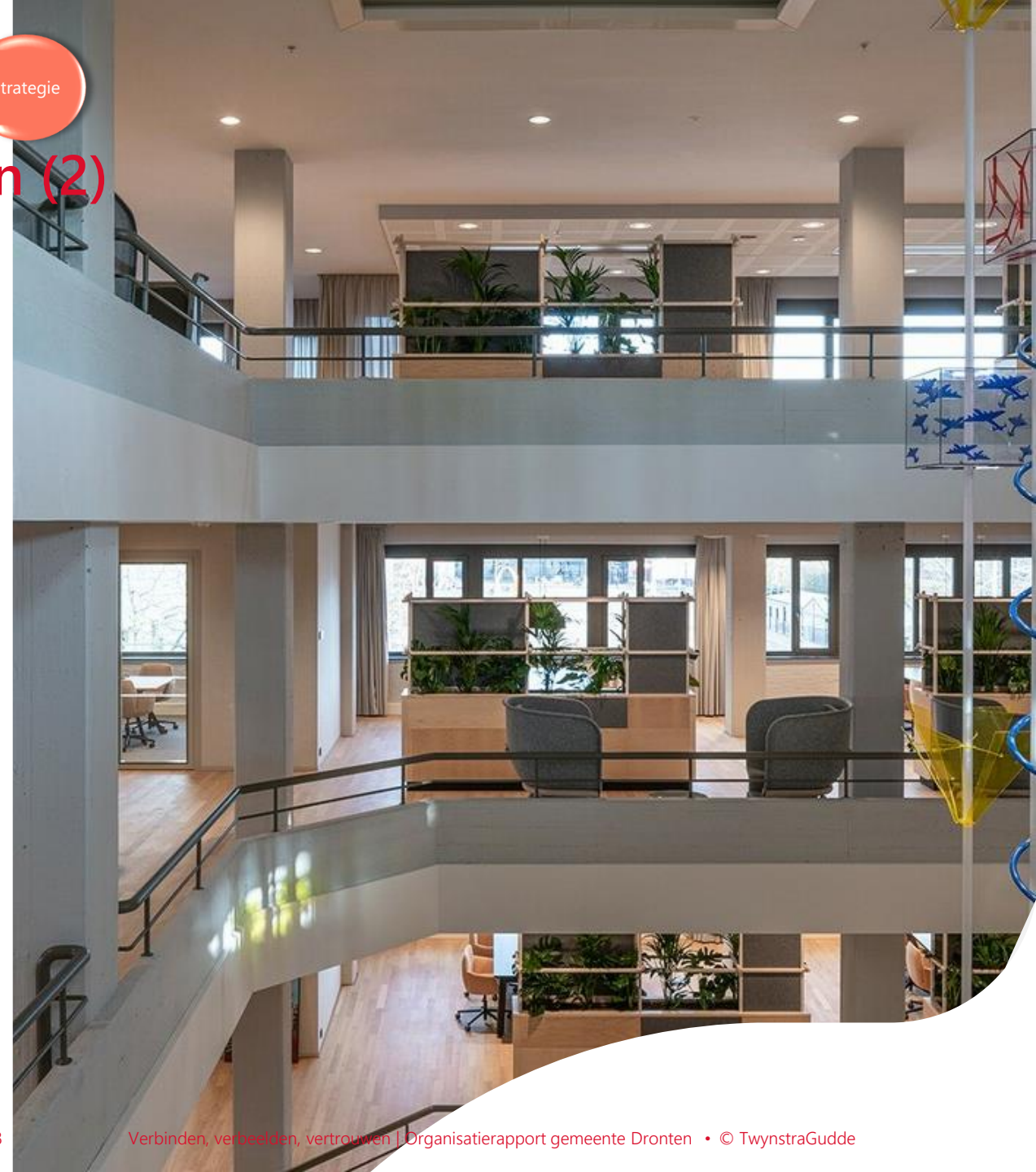
Samenwerking vindt plaats tussen personen en niet tussen functies

Dronten is een kleine gemeente waar veel mensen elkaar kennen. Medewerkers van de gemeente weten elkaar dan ook makkelijk op persoonlijke titel te vinden. Dit heeft het voordeel dat de lijntjes kort zijn en de sfeer goed. Het nadeel is dat niet altijd de juiste personen gevonden worden voor de juiste taak. Er wordt samengewerkt met wie men kent in plaats van met wie de juiste kennis of rol heeft; de samenwerking wordt daardoor persoonsafhankelijk.

Structuur

Strategie

Opgavegericht werken betekent meer dan integraal werken. Het betekent de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven centraal stellen en deze samen met de omgeving realiseren. Opgavegericht werken betekent een transitie naar een organisatie die haar inwoners zo goed mogelijk kan bedienen, sensitief is voor wat de maatschappij vraagt en hier wendbaar op inspeelt. Hiervoor is het nodig dat duidelijk is wat de opgave precies is, welke doelen of resultaten behaald moeten worden en wie de interne en externe stakeholders zijn. Wij constateren dat dit onvoldoende verankerd is in de Drontense werkwijzen. Dat zit op verschillende dimensies, waarbij dit per casus kan verschillen. We zien onvoldoende consistent een duidelijke beschrijving van de opgave, de doelen en de resultaten en - daaruit voortvloeiend - de opdracht voor de organisatie. Er zijn geen 'opgavemanagers' die verantwoordelijk zijn voor het totaal van de opgave: van de relatie met bestuur en politiek tot de aansturing van deelprojecten tot het betrekken van de omgeving. Het helder formuleren van duidelijkheden, rollen en taken in de driehoek (raad-college-organisatie) draagt bij en is zelfs randvoorwaardelijk voor de doorontwikkeling naar opgavegericht werken. De ontwikkeling van de gemeente kent daarmee een volgordeelijkheid.



Aandachtspunt 6.

Cultuur die bijdraagt aan gewenste ontwikkeling

Wij constateren in Dronten een beperkte cultuur van open feedback geven, actief tegengeluid organiseren en met elkaar een open dialoog voeren over de inhoud. Dit heeft impact op de kwaliteit van de besluitvorming en de transparantie in het proces. Ook draagt dit niet bij aan een actieve betrokkenheid van de ambtelijke organisatie en aandacht voor de teams in het ruimtelijk domein. Wij benaderen dit vanuit het perspectief van het college alsook vanuit de ambtelijke organisatie. Ook reflecteren we op ons beeld van de bestuurscultuur in Dronten.

Cultuur van zelf oplossen en controleren

In het begin van dit onderzoek spraken we over hoe medewerkers, MT-leden en het college trots zijn op Dronten. Wij ervaren een buitengewone loyaliteit. Het gaat echter mis als dit omslaat in een cultuur van zelf oplossen en controleren. Dit observeren wij door alle lagen van de organisatie heen. Er wordt vaak gesproken over de schuldvraag achteraf en onvoldoende over een plan van aanpak vooraf. Hierin gaat het bijvoorbeeld fout in de afstemming tussen VTH en GO, zowel bij Swifterbant-Zuid als op dit moment bij de totstandkoming van het windmolenpark. Verantwoordelijkheid nemen/dragen voor de eigen taak en de ander "controleren" in plaats van taken verdelen en samenwerken. Dit zien we ook bij het MT, waarin managers vooral staan voor en loyaal zijn aan de eigen afdeling. Dit zien we ook bij het college waar – zoals eerder benoemd – loslaten, delegeren en vertrouwen hebben in de organisatie niet vanzelfsprekend is. In het verbeterplan komen wij met concrete aanbevelingen voor hoe de gemeente Dronten de stap kan maken van zelf oplossen en controleren naar delegeren en samenwerken.

Mag het ook schuren?

Bestuurders, medewerkers en management geven aan met plezier in deze organisatie te werken. Tegelijkertijd wordt het conflict geschuwd en vragen wij ons af of er voldoende vertrouwen is om het te laten schuren. Wat opvalt is dat er binnen bestuur en organisatie beperkt verbinding is op inhoud en dat tegenspraak niet actief georganiseerd is. In het verbeterplan doen wij suggesties voor het zetten van stappen hierin; door conflict te eren en inhoud en persoon meer te scheiden.

Aandachtspunt 7. Nieuwe vormen van participatie

Strategie

De gemeente Dronten hecht veel waarde aan het betrekken van haar inwoners bij de besluiten die ze neemt. Dit is mooi want veel van de besluiten die de gemeente neemt, raken haar inwoners direct. Het is ook ingewikkeld want een beperkte groep inwoners die de weg weet te vinden, heeft relatief veel invloed.

Inwoners zijn mondig in Dronten

Een trend in Nederland die ook door de organisatie van Dronten wordt gevoeld, is dat (specifieke groepen) inwoners assertiever worden in het stellen van eisen aan de gemeente. Die eisen zijn ook nog eens verschillend door de diversiteit van de doelgroepen. Wij horen verder dat er in Dronten één groep inwoners in het bijzonder actief de weg weet te vinden in het politieke proces. Participatie in de gemeente Dronten kenmerkt zich daardoor soms door politisering van het publieke debat: inwoners maken een proces politiek als ze onvoldoende en niet op tijd worden betrokken. Ook zijn er actieve lokale media die het proces kritisch volgen. Onze observatie is dat bestuur en medewerkers in Dronten het ingewikkeld vinden als inwoners ontevreden zijn en weerstand tonen.

Participatie stelt andere en meer eisen aan de organisatie. Uit de gesprekken maken wij op dat de gemeente Dronten hecht aan participatie en hier ook invulling aan geeft. Zo heeft Dronten een raadsvisie, een uitvoeringsplan en een stappenplan inwonersparticipatie die mooie handvatten bieden. Wij denken echter dat de gekozen wijze van participatie niet altijd aansluit bij de huidige tijd en bij het brede scala aan innovatieve vormen van participatie die de gemeente heeft ontwikkeld. Als voorbeeld noemen we de casus Swifterbant-Zuid. Dronten mag zich actiever inzetten om de wijze van participeren, passend bij actuele ontwikkelingen en bij haar eigen visie, in praktijk te brengen.

Ontwikkelingen zoals de Omgevingswet en de regionale energiestrategie maken dat de gemeente actief moet gaan nadenken over hoe ze participatie gaat invullen en hoe ze voorkomt dat een kleine groep mondige burgers onevenredig veel invloed krijgt.

Begrenzen van inwoners is ingewikkeld

Wij zien hier een relatie met onze eerste bevinding als het gaat om keuzes maken en helderheid over rollen en verwachtingen. De gemeente vindt het ingewikkeld om actief 'nee' te zeggen, te begrenzen en inwonersinitiatieven te wege en in het juiste perspectief te plaatsen. Daarom is het belangrijk om aan te geven waar inwoners wel en niet - in meer en mindere mate - over mee kunnen praten en expliciet te zijn over wie welke rol heeft. Een voorbeeld van waar het ingewikkeld werd, is een inwonersinitiatief van een projectontwikkelaar dat gepresenteerd wordt als maatschappelijk belang waar dit eigenlijk een commercieel belang dient. Een ander voorbeeld waarbij de gemeente begrenzen ingewikkeld vindt, is de constante weerstand in Dronten-Noord over de overlast van studentenhuisvesting. In deze scenario's mag een college positie pakken, grenzen stellen en inwoners teleurstellen. Door vooraf actief stakeholdermanagement in te zetten, borg je dat belangen gewogen worden en dat je onderbouwd keuzes kunt maken.

3. Verbeterplan



Inleiding bij verbeterplan

Uit onze analyse komt nadrukkelijk naar voren dat op het niveau van de ambtelijke processen en de bestuurlijke aansturing daarvan verbetering of versterking mogelijk is. Wij hechten eraan om nogmaals te benadrukken dat er ook veel goed gaat in Dronten. Er wordt met grote betrokkenheid gewerkt aan de realisatie van opgaven en aan de doorontwikkeling van de organisatie. Ook vinden we het belangrijk om aan te geven dat de aanbevelingen die betrekking hebben op de organisatie niet los gezien kunnen worden van de aanbevelingen die betrekking hebben op het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Interventies op het ene niveau hangen nadrukkelijk samen met interventies op het andere niveau. Bovendien constateren wij dat het samenspel een belangrijke rol speelt in de processen in het ruimtelijk domein.



1. Rolzuiver en rolvast in de democratische driehoek

Onze eerste aanbeveling heeft betrekking op het samenspel tussen raad, college en organisatie. Wat ons betreft is deze aanbeveling essentieel, ook voor het goed kunnen invullen van de overige aanbevelingen.

Gewenste situatie

De gemeenteraadsverkiezingen zijn geweest, er is een nieuw college dat floreert. Met enthousiasme en betrokkenheid hebben ze, eerst met elkaar en daarna met de ambtelijke organisaties, stappen gezet om plannen te maken voor de komende periode. Dit gaat over zowel inhoudelijke beleidsthema's en de uitvoering daarvan als de onderlinge samenwerking. Ook de professionalisering van de organisatie kwam aan bod. Het college vraagt actief om kritische feedback uit de ambtelijke organisaties; ook worden in het college regelmatig dilemma's ingebracht. Soms schuurt het, tussen organisatie en college, of tussen collegeleden onderling. Dit schuren is echter gebaseerd op wederzijds vertrouwen en respect; het komt de plannen ten goede. De inwoners van Dronten profiteren hiervan; ze zijn niet altijd blij met alle keuzes die gemaakt worden maar voelen zich vertegenwoordigd door een professionele en betrokken gemeente. Een betere verbinding tussen raad, college en organisatie heeft een positief effect op het onderlinge vertrouwen, de ervaren werkdruk in de organisatie en het werkplezier van alle betrokkenen. Het is dan ook noodzakelijk om in te zetten op betere en productievere verhoudingen, bovenop de slagen die met de organisatie zelf worden gemaakt.

Wat is hiervoor nodig

Om te kunnen prioriteren en om opgavegericht te kunnen werken, is het noodzakelijk dat raad en college inhoudelijk het gesprek voeren: met elkaar, met de ander én met de organisatie. 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 inhoudelijke gesprek te entameren en een kaderstellende positie te pakken.

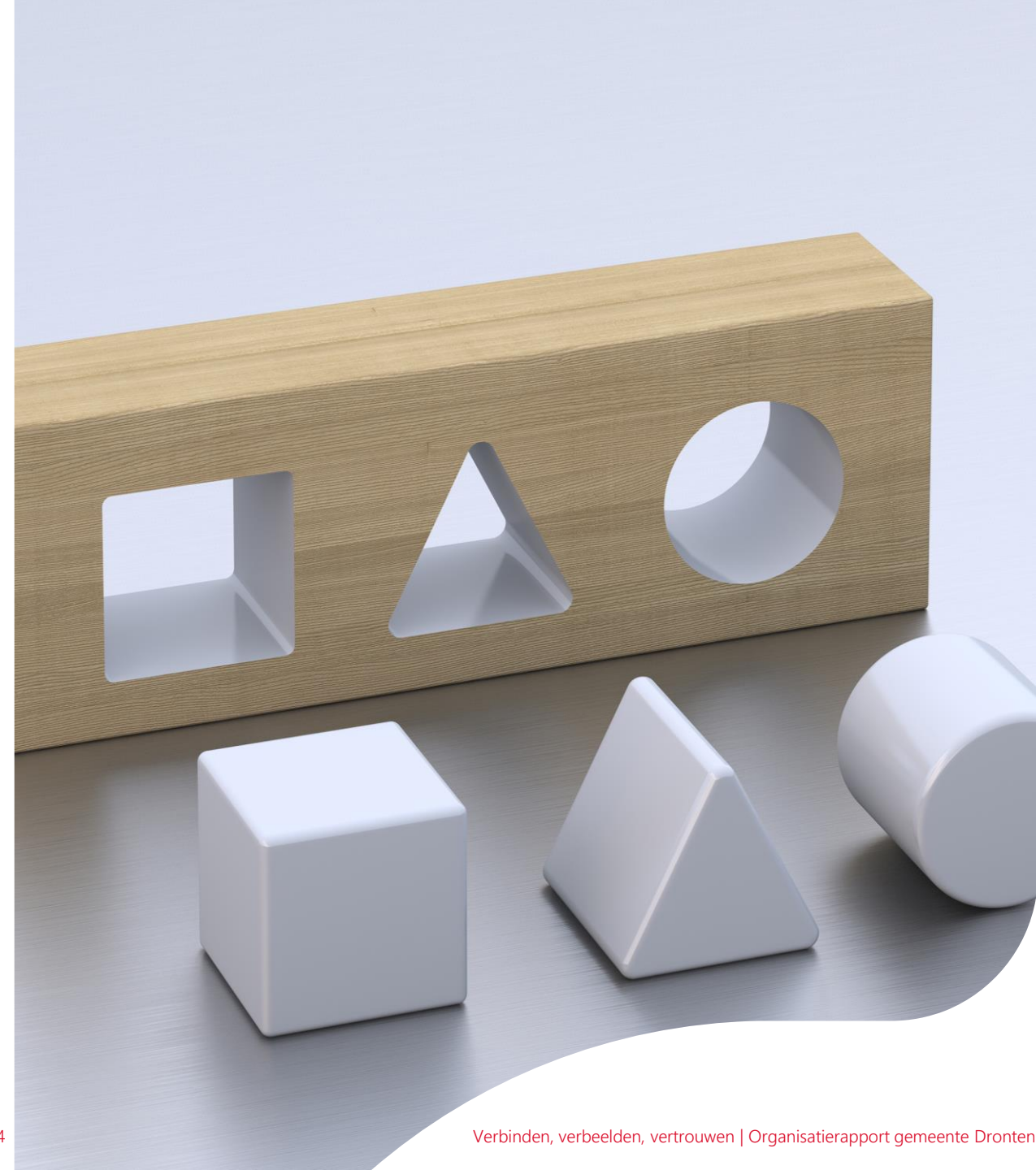
- Bespreek als raad af en toe een onderwerp wat niet door het college is ingebracht. Een experiment kan bijvoorbeeld zijn om als raad een keer zonder (college)agenda of (college)stukken te vergaderen en in plaats daarvan met een eigen agenda te komen. Het vereist echter de eerdergenoemde actieve volksvertegenwoordigers om tot een agenda te komen die ook daadwerkelijk is gebaseerd op wat er in de samenleving speelt. Een slimme raad laat het college voor hem werken maar confronteert het college af en toe ook met door de samenleving gedragen initiatief.
- Zorg als college dat je de raad op tijd betreft en informeert. Daarmee voorkom je dat de raad het gevoel heeft dat hij op details moet sturen. Zorg er als college ook voor dat je de verbindende schakel bent tussen raad en organisatie. Dat betekent met heldere opdrachten en keuzes naar de organisatie toegaan maar ook richting raad aangeven wat wel en niet kan. Standvastigheid en communicatie zijn hierbij belangrijke eigenschappen.

1. Rolzuiver en rolvast in de democratische driehoek (2)

Wat is hiervoor nodig (vervolg)

- Het is van belang om als organisatie aan de voorkant goed de ambities en wensen te begrijpen, deze te kunnen vertalen naar wat het vraagt van de organisatie én aan te geven wat de (on)mogelijkheden zijn. Professioneel adviseren naar het bestuur, bijvoorbeeld met scenario's, draagt er ook aan bij dat ieder zijn/haar rol kan vervullen en daarmee aan het onderlinge vertrouwen.
- Dit vraagt om een goed begrip van ieders rollen, een zuivere toepassing daarvan in de dagelijkse praktijk (en bij afwijking daarvan elkaar daarop aanspreken) en om goede persoonlijke en professionele verhoudingen tussen deze lagen in de organisatie.

De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 vormen een nieuwe start voor raad en college om zich opnieuw tot elkaar en de organisatie te verhouden.



2. Expliciteer rollen, verwachtingen en bevoegdheden

Rolvastheid en taakvastheid zijn pas mogelijk als je de rollen en de taken hebt geëxpliciteerd. Je kunt alleen rolvast je eigen rol invullen als het voor jou en anderen helder is wat deze rol behelst. Een goede manier om dit te doen is door gezamenlijk vier fasen te doorlopen:

1. **Bespreken** van rollen, taken en prioriteiten
2. **Uitspreken** waarin eenieder de ruimte krijgt om kleur te bekennen
3. **Afspreken** van onderlinge verwachtingen
4. **Aanspreken** op gedrag dat ingaat tegen de expliciet gemaakte afspraken



Gewenste situatie

In de gewenste situatie zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia in de driehoek (college, raad en ambtelijke organisatie) voor iedereen in de organisatie helder. Het is voor iedereen helder waar ze wel en waar ze niet over gaan. Besluitvormingsprocessen zijn helder en waar mogelijk transparant.

Er zijn afspraken gemaakt over wat te doen in tijden van (politieke) crisis en men weet wie uiteindelijk de beslissingen neemt. Deze helderheid biedt veiligheid voor eenieder om zich te focussen op de eigen rol en taak. Binnen de verschillende onderdelen is het vervolgens duidelijk wie waarvoor aan de lat staat en wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Binnen de ambtelijke organisatie betekent dit dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over de rol van de directie ten opzichte van het MT. Dat het MT een gemeenschappelijk beeld heeft van wat er verstaan wordt onder collectieve sturing, waar het collectieve MT over gaat of wat er is belegd bij de individuele teammanager. Ook de medewerkers van de verschillende afdelingen worden hierin meegenomen.

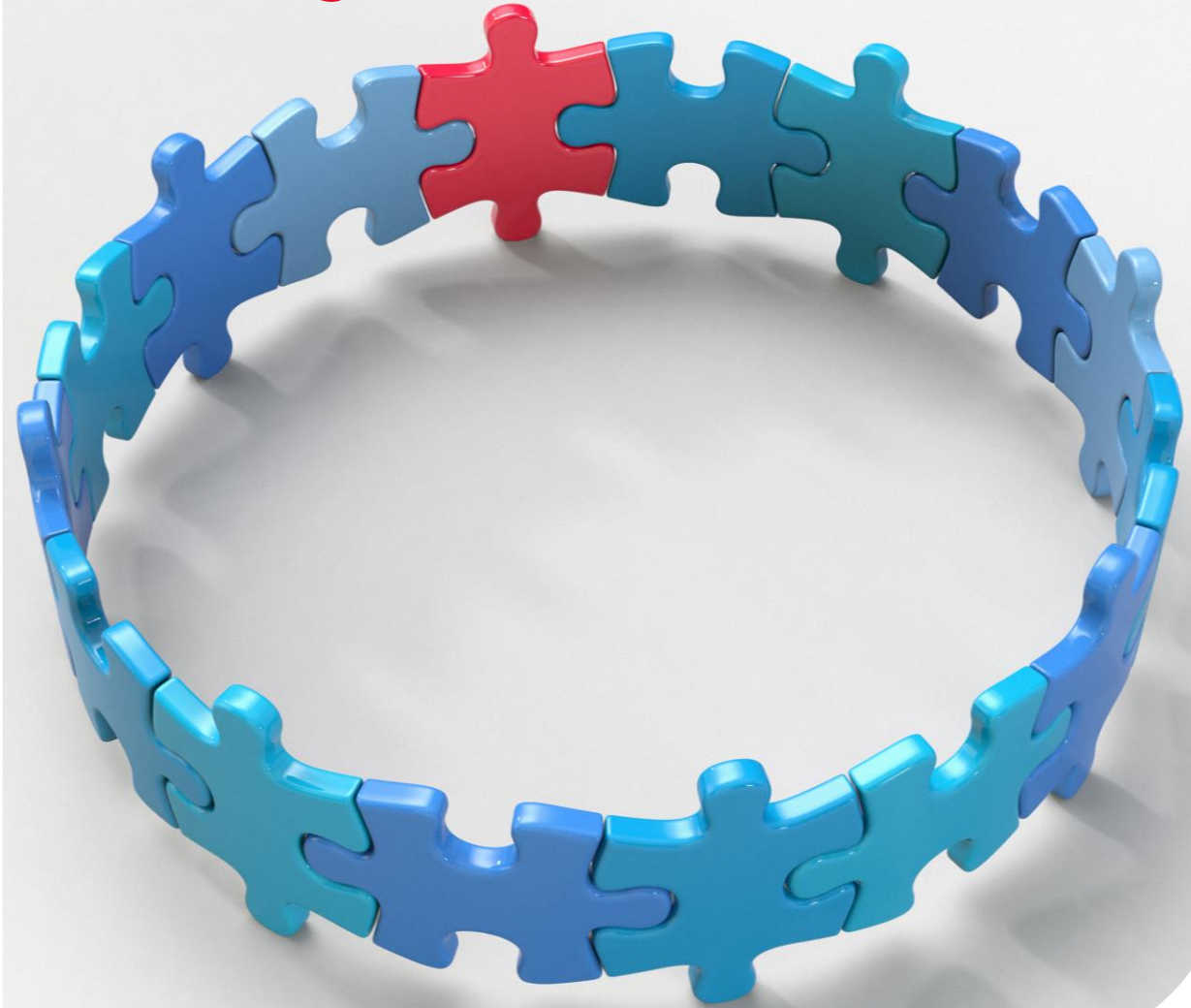
Binnen het college betekent dit met elkaar een beeld vormen van de invulling die collegeleden willen geven aan de functie. Bespreekbaar maken welk type college je wilt zijn: proactief, dicht op de ambtelijke organisatie of meer op afstand de grote lijn bewaken? Het betekent ook elkaar in de ogen kijken en afspraken maken over onderlinge verwachtingen, over taakverdeling en de mate waarin je elkaar meeneemt en informatie deelt. Er wordt aandacht besteed aan de mate waarin collegeleden zelfstandig besluiten nemen of wanneer dit in samenspraak gebeurt.

Voor de raad betekent dit vooral: richten op het begin (volksvertegenwoordiging, agenda, kaderstellen) en het eind (controle, evaluatie) van beleidsprocessen. Met de toenemende aandacht voor burgerparticipatie wijzen ook steeds meer auteurs erop dat een gemeenteraad vaker het proces in plaats van de inhoud zou moeten controleren. Dat wil zeggen dat een raad vooral toetst of de belangen van belanghebbenden goed zijn meegenomen en tegen elkaar zijn afgewogen.

2. Expliciteer rollen, verwachtingen en bevoegdheden (2)

Wat is hiervoor nodig

- Het (nieuwe) college en de nieuwe raad spreken uit en spreken af hoe zij kijken naar hun rol, de wensen en verwachtingen die ze hebben ten aanzien van de onderlinge samenwerking, hoe ze zich opstellen naar elkaar, de ambtelijke organisatie en de samenleving. Oftewel: zij ontwikkelen met elkaar een besturingsfilosofie. In een besturingsfilosofie leg je de uitgangspunten vast voor de wijze waarop je sturing geeft aan de organisatie en de wijze waarop je daartoe samenwerkt binnen en buiten de organisatie.
- Het (nieuwe) college maakt met directie en management van de organisatie afspraken over rollen, taken en verwachtingen. Oftewel: zij ontwikkelen een management- en organisatiefilosofie. Hierin geef je de uitgangspunten weer voor de wijze waarop de organisatie wordt gemanaged en de wijze waarop wordt (samen)gewerkt binnen en buiten de organisatie. Directie en management vervullen hierin een sleutelrol maar betrekken hier de organisatie bij.
- De ambtelijke organisatie wordt meegenomen in hoe de bestuurlijke/ ambtelijke samenwerking in Dronten wordt vormgegeven.



3. Investeer in opgavegericht en programmatig werken (in het ruimtelijk domein)

De gemeente Dronten heeft een grote stap te zetten op het gebied van integraal en opgavegericht werken. Opgavegericht werken gaat ervan uit dat de opgaven in de samenleving centraal staan. Deze opgaven bepaal je met maatschappelijke partners. Een kernbegrip hierbij is van buiten naar binnen werken. Opgavegericht werken gaat om een transitie naar een organisatie die haar inwoners zo goed mogelijk kan bedienen, sensitief is voor wat de maatschappij vraagt en hier wendbaar op in kan spelen. Opgavegericht werken is des te belangrijker, gelet op de grote opgaven die de gemeente Dronten heeft in het ruimtelijk domein. Dit vereist niet alleen een opgavegerichte aanpak, maar ook aan de voorkant met elkaar helder zijn over de visie, de doelen, de omgeving en de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd. Opgavegericht werken is niet één manier van werken, in die zin dat een opgave projectmatig, programmatig of procesmatig aangepakt kan worden (zie bijlage). Opgavegericht werken vraagt om een heldere keuze van bestuur, directie en management en een stimulerende en faciliterende rol van hen. Het vraagt ook om inzet en professionalisering van de medewerkers die hierbij betrokken zijn.

Gewenste situatie

De gemeente Dronten is zeer bedreven in opgavegericht werken. De teams bestaan nog, maar in plaats van een cultuur van losse eilanden die elkaar lastig weten te vinden, zijn het bijennesten waar iedereen in- uit vliegt. Iedereen weet naadloos de weg te vinden rondom gedefinieerde opgaven. Er zijn geen dubbelingen meer in de projecten; medewerkers/afdelingen weten elkaar tijdig te vinden. Besluitvormings- en escalatielijnen zijn duidelijk en de verantwoordelijkheden zijn helder belegd. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de veehouderijbestemmingsplannen.

De medewerkers van de afdelingen VTH en GO communiceren goed met elkaar, belangen worden afgewogen en in de PFO is het college proactief en geeft heldere sturing en prioritering. Eens per maand zijn er afdelingsoverstijgende sessies op het gemeentehuis waar verschillende groepen delen waar ze mee bezig zijn.

Wat is hiervoor nodig

- Breng de prioritaire opgaven van de organisatie in kaart. Zorg hierbij voor een wisselwerking met de totstandkoming van het nieuwe coalitieakkoord. Werk uit welke opdracht voortvloeit uit de opgave voor de organisatie: welke doelen en ambities dienen te worden gerealiseerd en binnen welke kaders? Organiseer hiertoe collectieve sessies om in kaart te brengen en te delen aan welke opgaves er gewerkt wordt
- Geef per opgave aan of deze programmatig, projectmatig of procesmatig (zie bijlage) wordt aangepakt.
- Houd oog voor de werkdruk en investeer in integraal/opgavegericht werken. Dit kost tijd aan de voorkant maar die win je aan de achterkant terug. Oftewel: professionaliseer projectmatig en programmatig werken.
- Doorbreek de cultuur waarin afdelingen op hun eigen eiland werken door inzicht te krijgen in waar de gemeenschappelijke opgaves liggen en deze afdelingsoverstijgend aanpakken. Dit kan door teambuilding voor afdelingsoverstijgende 'teams', zeker in tijden van Covid waarin we elkaar minder tegenkomen. Geen grote structuuraanpassingen invoeren maar door kleine experimenten oefenen met een nieuwe manier van werken: begin met één opgave en ga hiermee opgavegericht aan de slag.
- Organiseer reflectiemomenten ten behoeve van feedback op hoe het opgavegericht werken gaat.

4. Ga verder met ontwikkeling en opleiding van medewerkers

Als gemeente heeft Dronten een turbulente tijd achter de rug. De situatie in Swifterbant-Zuid en de politieke consequenties hebben impact op de samenwerking en de sfeer in de organisatie. Door de Covid-maatregelen en het thuiswerkadvies is samenwerken voor alle organisaties ingewikkeld. Waar iets niet meer spontaan ontstaat, moet je meer organiseren. De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 zijn een natuurlijk moment voor een nieuwe start. Niet alleen voor een nieuw college, ook voor het ambtelijk bestuurlijk samenspel. Er wordt veel van medewerkers gevraagd. Dronten was en is een groeigemeente met grote ambities. Medewerkers werken er lang en voelen zich loyaal aan hun werkgever en hun taak. We hebben in dit onderzoek beperkt zicht gekregen op de taakvolwassenheid van de teams maar ervaren wel een hoge mate van werkdruk. Ook constateren wij dat Dronten voor een aantal grote opgaves staan, zoals de Omgevingswet, de regionale energiestrategie en de woningbouwopgave. Deze uitdagingen vragen weer iets nieuws van medewerkers, vooral in samenwerking met de omgeving. Investerings in projectmatig werken/opgavegericht werken, politieke sensitiviteit en stakeholdermanagement gaan hierbij helpen.

Gewenste situatie

De organisatie van de Dronten heeft een belangrijke professionaliseringsslag gemaakt. Zij stellen zich op als stevige gesprekspartner van het bestuur, adviseren op politiek-bestuurlijk sensitieve wijze op een manier die bestuurders in staat stelt keuzes te maken. Management en medewerkers beschikken over kennis en vaardigheden om hun rol goed in te vullen en opgabegericht en integraal (samen) te werken, zowel binnen als buiten.

Wat is hiervoor nodig

In Dronten heeft organisatieontwikkeling al de aandacht. Het is goed dit door te zetten en de handvatten uit dit rapport te benutten om de organisatieontwikkeling nog beter te laten aansluiten op de gewenste situatie. Naast de organisatieontwikkeling, zoals voorgenomen in *Dronten op Koers*, is er ook aandacht nodig voor de organisatie. Aandacht voor de betrokkenheid en de inzet van medewerkers, zowel door eigen teamleiders als door collegeleden.

5. Werk samen aan cultuur passend bij uitdagingen

Cultuur en leiderschap – Waardig strijden

In dit onderzoek hebben wij zelfkritische mensen ontmoet. Betrokken professionals die met ons durven spiegelen over wat er goed en wat er minder goed gaat. Wij zien deze kritische houding beperkt terug binnen de gemeente als geheel en de interactie tussen het bestuurlijk en ambtelijk samenspel. Wij ervaren een beperkte feedback-cultuur in Dronten, zichtbaar op alle niveaus. Zoals benoemd in dit verbeterplan, is het expliciteren van rollen en taken een eerste stap. Een tweede stap is het bewegen naar een cultuur van waardig strijden.

Gewenste situatie

In Dronten is er sprake van een cultuur waarin bestuurders, management en medewerkers elkaar aanspreken op gemaakte afspraken. Een cultuur waarin 'strijden' met elkaar op basis van publieke waarden, vanuit de overtuiging dat de ander ook het beste voor Dronten voor heeft, mag. Men zoekt actief tegengeluid op waarbij het doel is goede ideeën beter maken. Effectief van mening verschillen - het wordt door Shrine Moerkerken ook wel *conflicteren* genoemd (2021) - hoort daarbij. Door conflict niet te zien als iets wat vermeden moet worden maar als iets wat het beleid beter maakt, wint Dronten. Kortom, Dronten omarmt een cultuur van waardig strijden op en tussen alle niveaus.

Wat is hiervoor nodig

- Gebruik de sturingsfilosofie als basis en heb daarbij aandacht voor wat eenieder inbrengt en waar eenieder verantwoordelijk voor is.
- Onderzoek met elkaar wat er nodig is om het onderlinge vertrouwen in de komende periode te versterken.
- Organiseer (kritische) reflectiemomenten binnen het college en tussen college en ambtelijke organisatie – juist als het politiek gevoelig ligt.
- Breng thema's als waardig strijden, conflicteren en feedback geven in het organisatieontwikkeltraject en het inwerkprogramma voor het nieuwe college en de raad.

Bijlagen



TwynstraGudde

Impact op morgen.

Wensen voor 2022

Wat jullie jezelf gunnen voor de nieuwe raadsperiode

Medewerkers

duidelijke rollen taken

behapbare werklust

keuzes maken

werkplezier

rust en duidelijkheid

dezelfde doelen

vertrouwen waardering

trots

team en leiderschap

voldoende capaciteit

MT

gezamenlijke ambities samen optrekken

in verbinding opgave

goede relatie bedrijven

goede gesprekken in drieh

werken voor samenleving

mdw die integraal werken

vertrouwen krijgen

goede relatie bewoners

vertrouwen

College

samenstelling behouden

bijdragen aan blij zijn

elkaar aanspreken

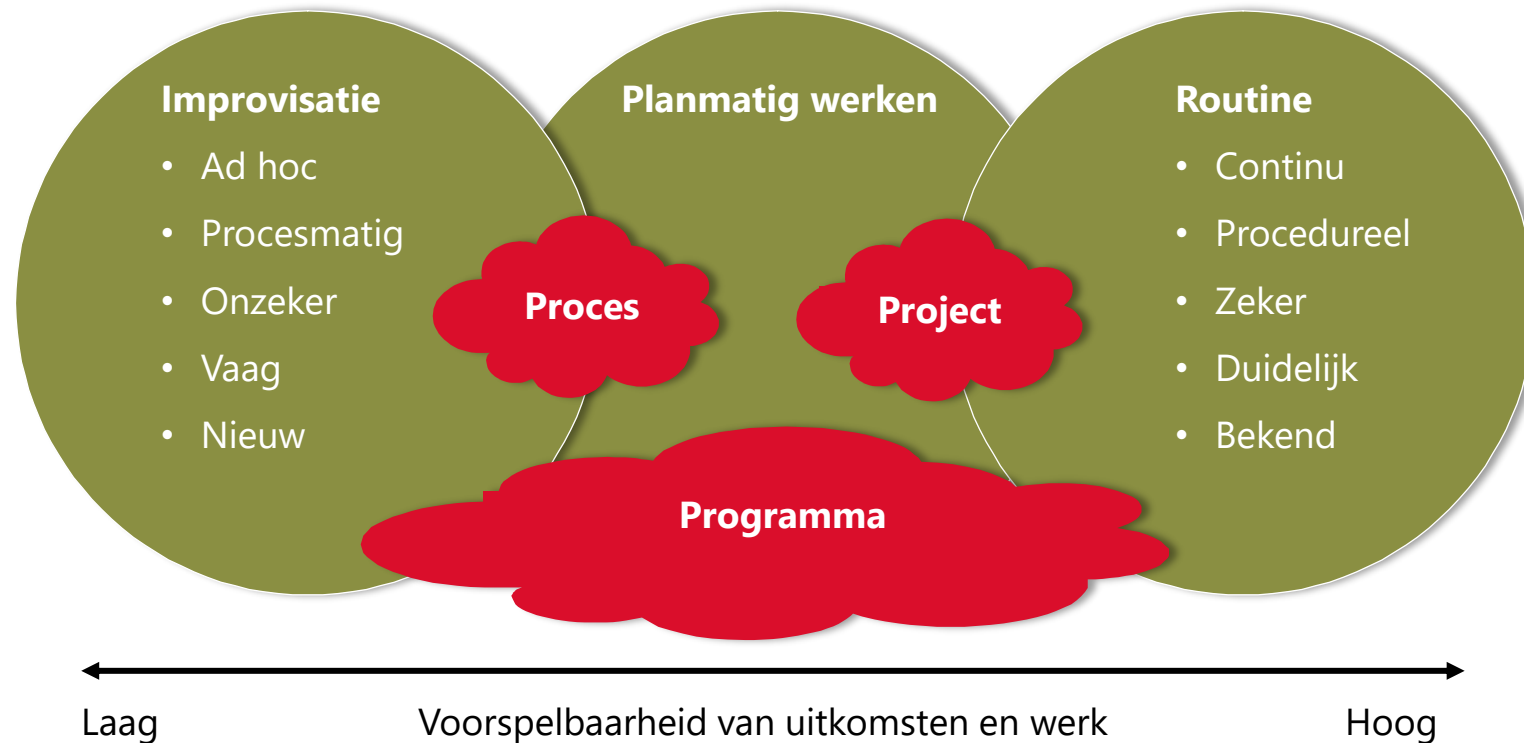
rolvastheid

vertrouwen

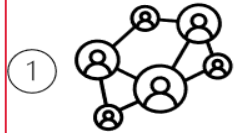
gedeeld gevoel van samen

Opgavegericht werken

Kiezen van passende werkwijze bij opgave



Opgavegericht werken



1

Van buiten naar binnen

De opgaven in de samenleving staan centraal. Deze bepalen we buiten, samen met onze maatschappelijke partners. Onze rol daarbij is helder.



2

Inspirerende opgaven

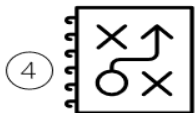
We beschrijven en verbeelden onze maatschappelijke opgaven inspirerend en herkenbaar, zodat velen zich er samen voor willen inzetten.



3

Samenwerken aan oplossingen

We werken samen vanuit onze verschillende talenten. Steeds weer op zoek naar oplossingen. Samen maken we het mogelijk.



4

Adaptieve aanpak

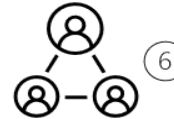
Afhankelijk van wat nodig is kiezen we steeds weer de meest passende aanpak en werkvormen.



5

Prioriteren tussen en binnen opgaven

Werkende weg bepalen we wat eerst moet en later kan. Het is voor iedereen helder wat prioriteit heeft en waarom. Het zijn onze gezamenlijke prioriteiten.



6

Opdrachtgever - opdrachtnemerschap

Rondom elke opgave maken we afspraken over ieders rol en verantwoordelijkheden. Sturing gebeurt in de driehoek van (ambtelijk en bestuurlijk) OG en ON.



7

Al doende leren en verbeteren

Al doende komen we erachter wat werkt. Wij leren in en van de praktijk. We houden elkaar scherp en maken elkaar beter.



8

Maatschappelijke impact realiseren

En daarmee realiseren wij samen met collega's, inwoners en maatschappelijke partners resultaten. We delen het succes.