

A photograph of a white plastic cup floating in a pond. The cup is partially submerged and surrounded by green reeds and water lilies. The water is dark and reflects the surrounding environment. The text is overlaid on the left side of the image.

Evaluatie omgevingsdienst Groningen

Eindrapportage

DEEL B

Evaluatie per onderdeel

Strategie

Beschrijving

De ODG is opgericht om een betere kwaliteit en robuustheid van de VTH-taken te bieden door bundeling van kennis en expertise. Dit leidt tot betere producten en uiteindelijk tot een betere bescherming van de fysieke leefomgeving in Groningen, aldus het bedrijfsplan RUD Groningen.

De uitvoering van taken door de ODG moet leiden tot een betere uitvoering van VTH taken dan de uitvoering door de individuele organisaties. Volgens het bedrijfsplan betekent dit:

1. Het beter en sneller kunnen voldoen aan landelijke kwaliteitscriteria.
2. Bundeling van specialisme en daardoor beter op de hoogte van ontwikkelingen en jurisprudentie.
3. Een meer robuuste uitvoering: snelle en adequate opvang (tijdelijke) gaten en vacatures. Hierdoor minder kwetsbaar en minder externe inhuur.
4. Meer eenduidigheid/gelijkheid qua uitvoering in de provincie.
5. Een efficiëntere uitvoering (dat wil zeggen meer productie/kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde productie voor minder geld), door:
 - a) meer sturing op capaciteitsinzet en productie;
 - b) minder inhuur door bundeling specialismen en schaalgrootte;
 - c) meer standaardisatie van soortgelijke producten;
 - d) betere en meer gerichte inzet van ondersteuning;
 - e) slimmere werkprocessen door inzet ICT.

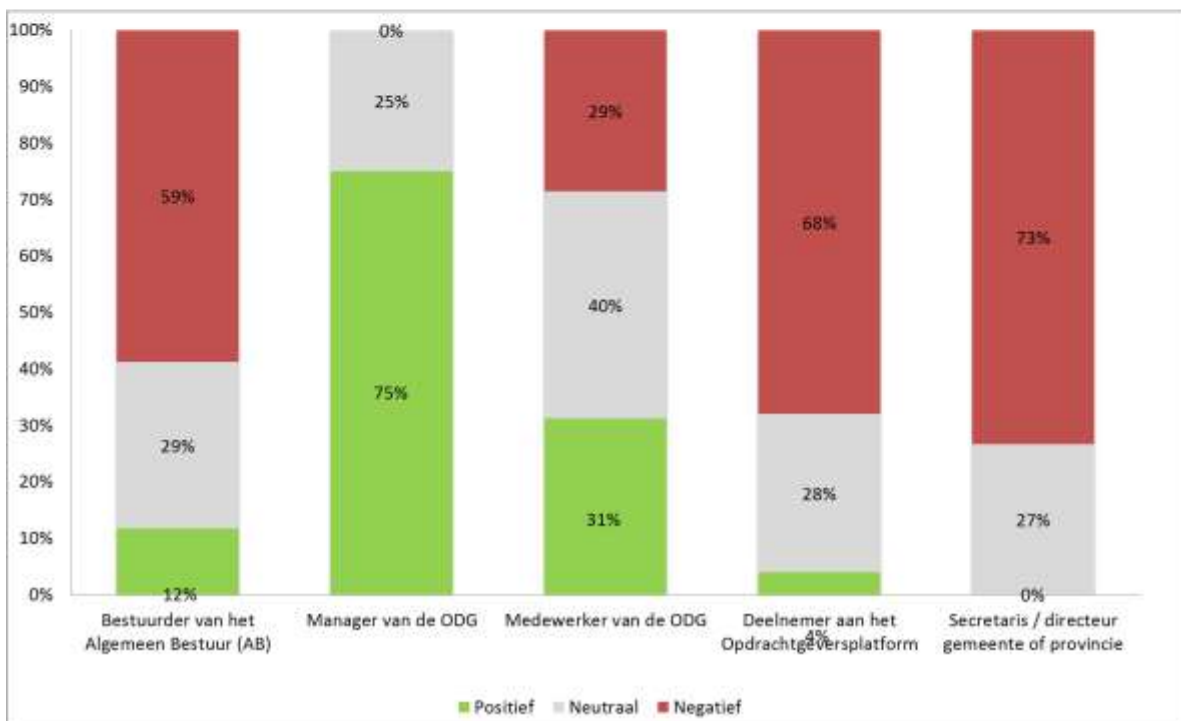
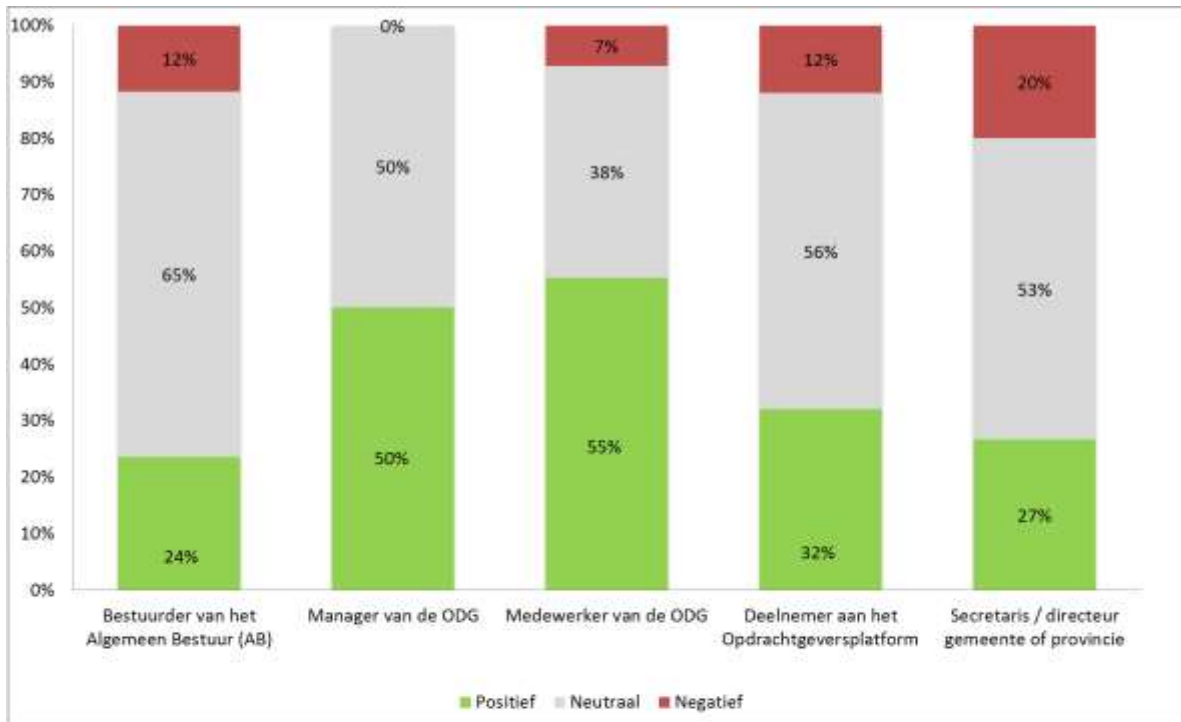
Bij de oprichting van de ODG is gekozen voor een systeem van inputfinanciering. Er wordt door de deelnemers betaald naar rato van de ambtelijke formatie die is ingebracht in de ODG. Bij de start was de financiële dekking nog niet rond en heeft de ODG in 2016 een 'efficiencytaakstelling' van 10% opgelegd gekregen.

De deelnemers zijn het bij de start van de omgevingsdienst niet eens geworden over een gezamenlijk beeld van de na te streven kwaliteit en de uren en bedragen die daaraan gekoppeld moeten worden. Ten tijde van deze evaluatie wordt door ODG en opdrachtgevers gewerkt aan afronding van een producten- en dienstencatalogus (PDC). Belangrijke resterende opgave daarbij is te komen tot gedragen kengetallen.

De ODG is een relatief jonge organisatie die voor 24 verschillende opdrachtgevers werkt. Er is drie jaar uitgetrokken om de inrichting van de organisatie en van de processen met de opdrachtgevers tot wasdom te laten komen. In 2014 is de nadruk gelegd op het realiseren van de productie. In 2015 kwam daar de borging en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij. Voor 2016 is in het bedrijfsplan een efficiencyslag voorzien.

Analyse

Het algemeen beeld over de ODG onder respondenten is als volgt:



Figuur: algemeen beeld van ODG van onderscheiden doelgroepen, bij start (boven) en op dit moment (onder)

		Aantal	Percentage
Ten tijde van de oprichting was mijn algemeen gevoel over de ODG:	Positief	104	48%
	Neutraal	92	43%
	Negatief	19	9%
	Totaal	215	100%
Op dit moment is mijn algemeen gevoel over de ODG:	Positief	54	25%
	Neutraal	79	36%
	Negatief	84	39%
	Totaal	217	100%

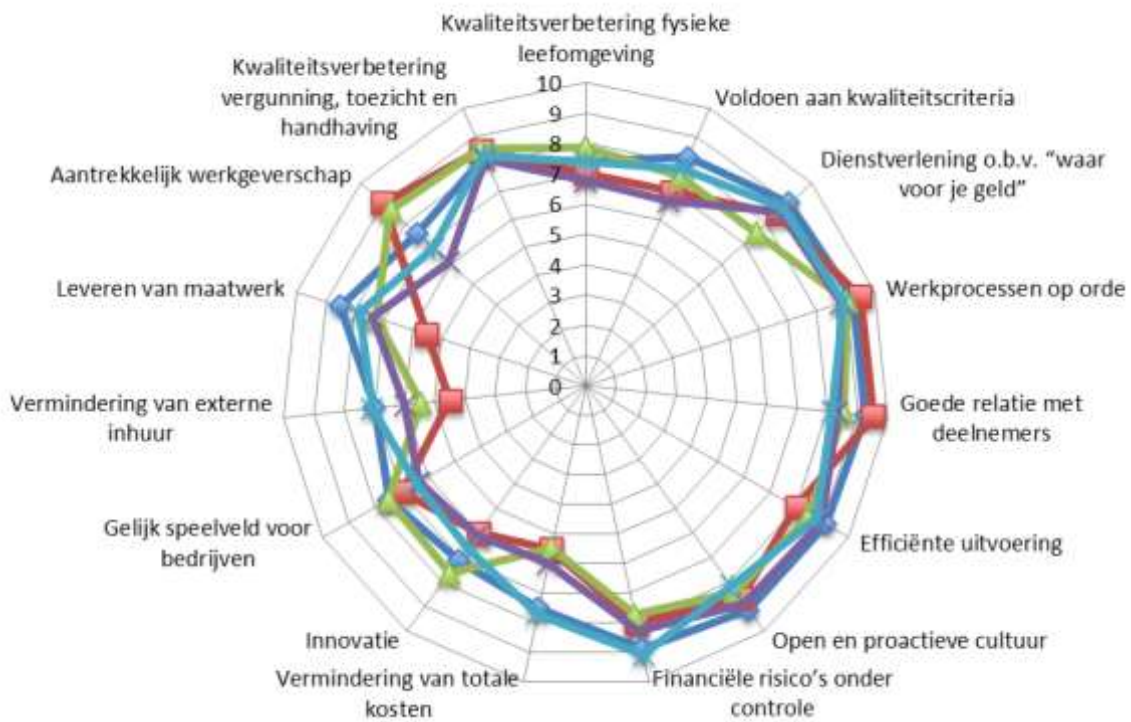
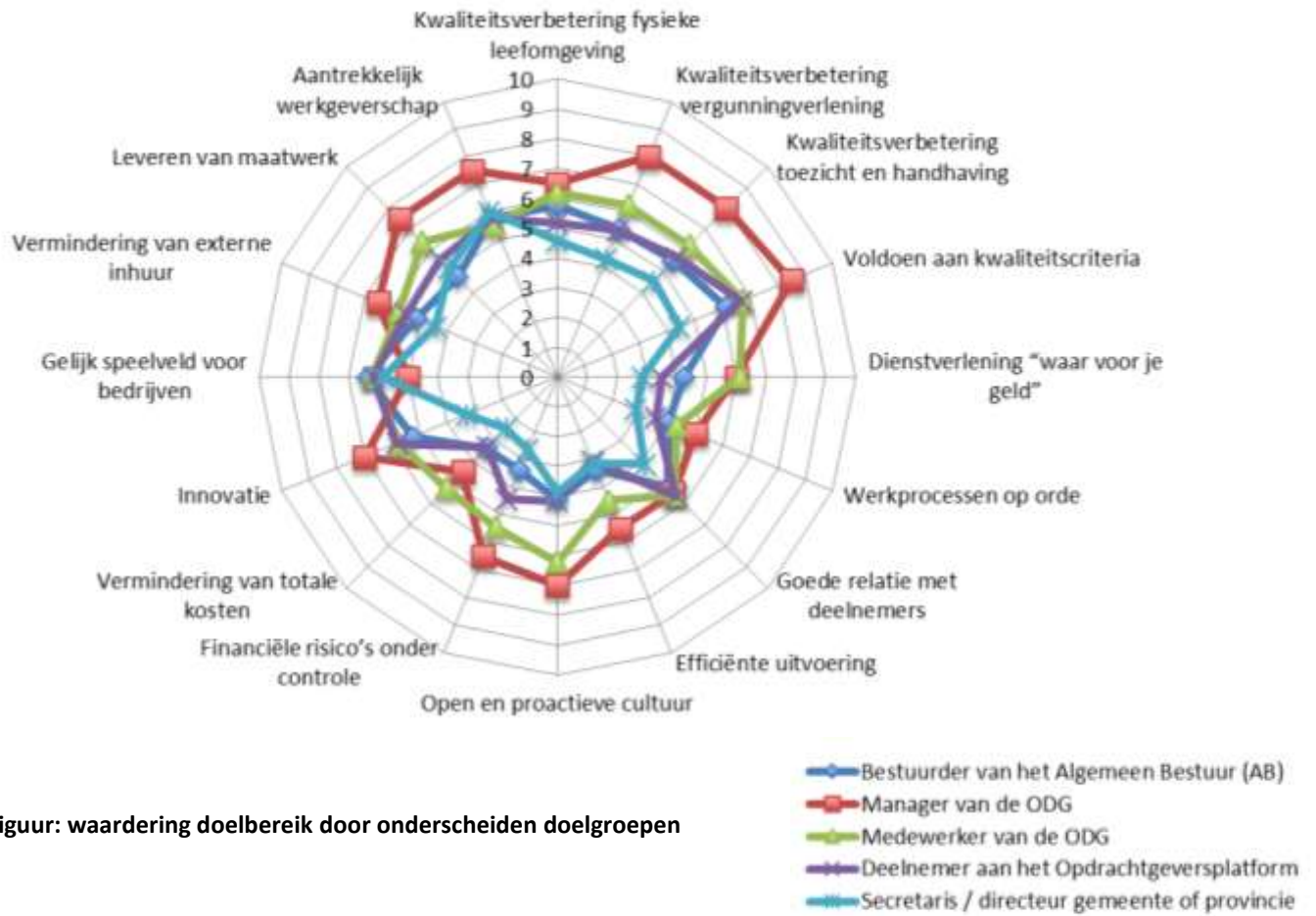
Figuur: algemeen beeld van ODG onder alle respondenten

Voor een nadere duiding van het algemeen sentiment is de betrokken doelgroepen gevraagd aan te geven in hoeverre zij vinden dat de doelstellingen van de omgevingsdienst zijn bereikt. Dat levert het volgende beeld op:



Figuur: gemiddelde waardering doelbereik door alle respondenten

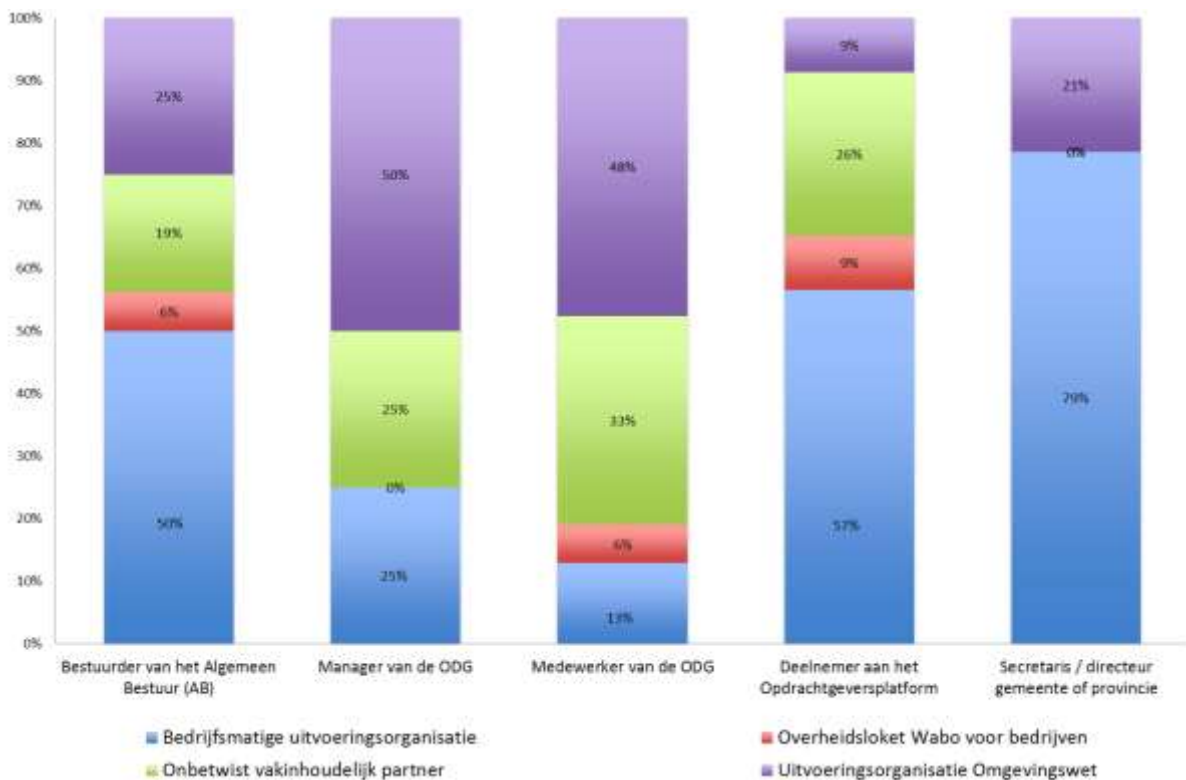
Doelstellingen rondom kwaliteitsontwikkeling scoren gemiddeld relatief hoog. Doelstellingen die betrekking hebben op bedrijfsvoering – efficiënte uitvoering, werkprocessen op orde, vermindering van totale kosten, financiële risico's onder controle – scoren relatief laag.



De respondenten zijn over het algemeen kritisch op het doelbereik. Daarbij zijn de secretarissen het meest kritisch, het management van de ODG is gemiddeld genomen het meest positief. De antwoordpatronen van de onderscheiden groepen komen in belangrijke mate overeen. De deelnemers aan het Opdrachtgeversplatform wijken naar boven van het patroon van de andere groepen af op de punten Dienstverlening “waar voor je geld” en Vermindering van totale kosten.

De betrokkenen zijn het in grote mate eens op over de belangrijkste ontwikkelopgaven voor 2016. Deze zijn een spiegel van de scores op doelbereik. Kortweg komt het neer op het op orde brengen van de basis en het creëren van de randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen deelnemers en uitvoeringsorganisatie.

Over het toekomstig profiel van de ODG lopen de beelden uiteen:



Figuur: definiëring toekomstig profiel ODG door onderscheiden doelgroepen

Het totaalbeeld dat uit de digitale vragenlijst en de interviews naar voren komt is zorgwekkend. Het algemeen gevoel bij de dienst is aanzienlijk verslechterd sinds de oprichting. De actualiteit, ontstaan naar aanleiding van de opdrachtacceptatie 2016 en de discussie over formatie, speelt naar verwachting een belangrijke rol in het sentiment. Op zich is de fase die de ODG momenteel doormaakt ook bij andere omgevingsdiensten waarneembaar. De eerste jaren van een jonge organisatie bestaan uit pionieren en ontwikkelen, met vallen en opstaan. Echter, daar waar het algemeen beeld van het vernieuwde VTH-stelsel en de omgevingsdiensten in Nederland er één is van de ontwikkeling van een stabiele basis, is de conclusie gerechtvaardigd dat de situatie in Groningen daar voorsnog bij achter blijft. Ook de ingezette verbeteracties hebben de neerwaartse spiraal niet weten om te buigen.

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat de meningen over het toekomstig profiel van de ODG sterk uiteenlopen. Op dit punt wordt geconcludeerd dat het ontbreekt aan een gedeelde werkelijkheid en een gedeelde stip op de horizon.

Ronduit ontevreden zijn de deelnemers over de efficiëntie van de uitvoering. Het gebrek aan vertrouwen in de ODG op dit punt is groeiende en zet de hoofddoelstelling rond kwaliteitsverbetering (voorlopig) op het tweede plan. De combinatie van inputfinanciering en scherpe financiële sturing is overigens herkenbaar bij veel andere nieuwe omgevingsdiensten in Nederland, zo blijkt uit de landelijke evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel.

In 2015 is 100% van de afgesproken productie gerealiseerd met een formatie van 145 fte. Bij de opdrachtacceptatie 2016 is door de ODG aangegeven dat de efficiencytaakstelling van 10% leidt tot vermindering van de productie. Om vermindering van productie te voorkomen is het voorstel gedaan om de efficiencykorting door te schuiven.

Over de mogelijkheden tot verbetering van de efficiëntie van de uitvoering van de primaire taken komt uit de interviews met het management van het ODG een verdeeld beeld naar voren. De managers die in het afgelopen jaar zijn gestart constateren dat de interne bedrijfsvoering nog niet op orde is. Zij zien verregaande mogelijkheden om, met de bestaande overhead (zie ook Systemen), te komen tot sterke verbetering van de efficiëntie.

Eerste slagen in het verbeteren van de efficiëntie van de twee primaire afdelingen zijn gemaakt. Een volgende slag kan volgens de managers worden gemaakt door het afstemmen van de onderlinge werkprocessen en de integratie van het werkproces Advies. Een adequate begroting, stuurinformatie en leiderschap / verandermanagement zijn randvoorwaardelijk. Directie en management dat vanaf de oprichting van de ODG aanwezig is, benadert de kwestie hoofdzakelijk als een opgave van de eigenaren, en minder als een eigen bedrijfsvoeringsopgave. De focus ligt hier meer op de kwalitatieve doelstellingen uit het bedrijfsplan, zo is het beeld.

De discussie rondom formatie c.q. efficiencykorting dreigt een splijtzwam te worden tussen eigenaren en uitvoeringsorganisatie en binnen het MT van de ODG. Het is cruciaal dat deze discussie op korte termijn wordt afgerond, om (verdere) schade aan de VTH dienstverlening, het onderlinge vertrouwen en de inzet en betrokkenheid van de medewerkers van de ODG te voorkomen.

De volgende bouwstenen voor oplossing van dit vraagstuk dienen zich aan:

- de realisatie 2015 biedt onvoldoende basis om te concluderen dat de efficiencykorting niet haalbaar is;
- de nieuwe PDC wordt benut om te komen tot collectief gedeelde afspraken over kwaliteit en kostprijs;
- de opdrachtgevers accepteren een grote mate van standaardisatie in producten en rapportage als randvoorwaarde om te kunnen komen tot een scherpe kostprijs;
- de opdrachtnemer stuurt op een kernformatie van 130 fte en brengt daartoe bedrijfsvoering en informatiehuishouding op orde, waarbij in elk geval afstemming in werkprocessen wordt aangebracht;
- het resultaat 2015 / algemene reserve worden aangesproken om in 2016 – 2017 de overgang naar de geoptimaliseerde bedrijfsvoering te bekostigen.

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Maken van een doorstart van de omgevingsdienst per 1 mei 2016. De dienst draagt aan de kant van de deelnemers en de uitvoeringsorganisatie dermate veel historische ballast met zich mee dat een (symbolische) breuk met het verleden nodig is om de negatieve spiraal te doorbreken;
2. Actualiseren van het bedrijfsplan, formuleren van een gedragen nieuwe visie en strategie. Tot 1 mei 2017 prioriteit bij het op orde brengen van de basis, met (a) de randvoorwaarden aan de zijde van de eigenaren / opdrachtgevers en (b) de zakelijke uitvoering van de dienstverlening door de ODG;
3. Beëindigen van de discussie over de efficiencykorting, begrip als zodanig laten vervallen; nieuwe kostprijsberekening integreren in scherpe kengetallen PDC (zie ook Systemen); accepteren van standaardisering (producten en rapportage) door opdrachtgevers noodzakelijke voorwaarde;
4. Beschouwen 2016 – 2017 (Q1) als overgangsjaar. Sturen op primaire formatie van 130 fte per 1 mei 2017; Wanneer behoefte aan aanvullende formatie in het primair proces zich tijdens het jaar voordoet dan opvangen door tijdelijke inhuur, bekostigen uit algemene reserve; opstellen plan van aanpak (als onderdeel nieuw bedrijfsplan) voor terug op peil brengen van reserve;
5. Stop zetten van projecten die niet strikt noodzakelijk zijn c.q. bijdragen aan “basis op orde”; werkplan 2016 hierop screenen.

Structuur / Governance

Beschrijving

De ODG is op grond van artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) ingesteld als een gemeenschappelijke regeling (GR). Alle 23 Groninger gemeenten en de provincie Groningen nemen deel aan de GR. De ODG is ingesteld om vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken op het gebied van het omgevingsdomein voor uit te voeren voor de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling (GR). Doel is om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van deze taken.

De deelnemers aan de GR vervullen drie te onderscheiden rollen. Allereerst zijn zij bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is (eind)verantwoordelijk voor het tot stand komen van de beslissing op de aanvraag. Dit geldt ook voor de inhoud van de omgevingsvergunning en de onderlinge samenhang van de voorschriften bij meervoudige activiteiten. Vanuit de eigenaarsrol behartigen de deelnemers het belang dat betrekking heeft op de continuïteit en de instandhouding van de dienst. Hiermee hangen bijvoorbeeld samen: de strategische positionering, de strategische programmering, de financiering en strategische investeringen, personeel en financieel beheer (op hoofdlijnen) en bedrijfsrisico's en risicomanagement. Vanuit de opdrachtgeversrol behartigen de deelnemers het belang dat betrekking heeft op de afspraken en de overeengekomen opdrachten met de ODG als opdrachtnemer. Hiermee hangen onder meer samen: de te leveren diensten, producten en verrichtingen en de kwaliteit, de prijs en de 'overige leveringsvoorwaarden' hiervan, alsmede van de beoogde output en outcome.

De GR beschrijft de inrichting van de governance met verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bevoegde gezagen enerzijds en de omgevingsdienst als onafhankelijke uitvoerder anderzijds. De GR gaat niet in op de drie onderscheiden rollen van de deelnemers, deze zijn wel expliciet beschreven in het bedrijfsplan.

De gemeenschappelijke regeling kent een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB wordt gevormd door vertegenwoordigers van de colleges van B&W van de Groningse Gemeenten en GS van de provincie Groningen. Iedere deelnemer levert één lid, het AB telt derhalve 24 deelnemers. Daarbij is de stemverhouding dat ieder AB-lid één stem heeft. Het AB kiest de leden voor het Dagelijks Bestuur (DB) uit het AB. Daarbij moet het AB een evenwichtige spreiding over het werkgebied van de ODG bewaken. De provincie Groningen levert de voorzitter van het AB en DB. Het AB komt in principe 2 keer per jaar bij elkaar.

Het DB heeft maximaal 7 leden en houdt toezicht op de algemene gang van zaken binnen de ODG, de koers en de relaties met de deelnemers. Het DB volgt op basis van rapportages uit de planning en control cyclus van de ODG de inspanningen en prestaties en stuurt zo nodig bij. Het DB vergadert 4 tot 6 keer per jaar.

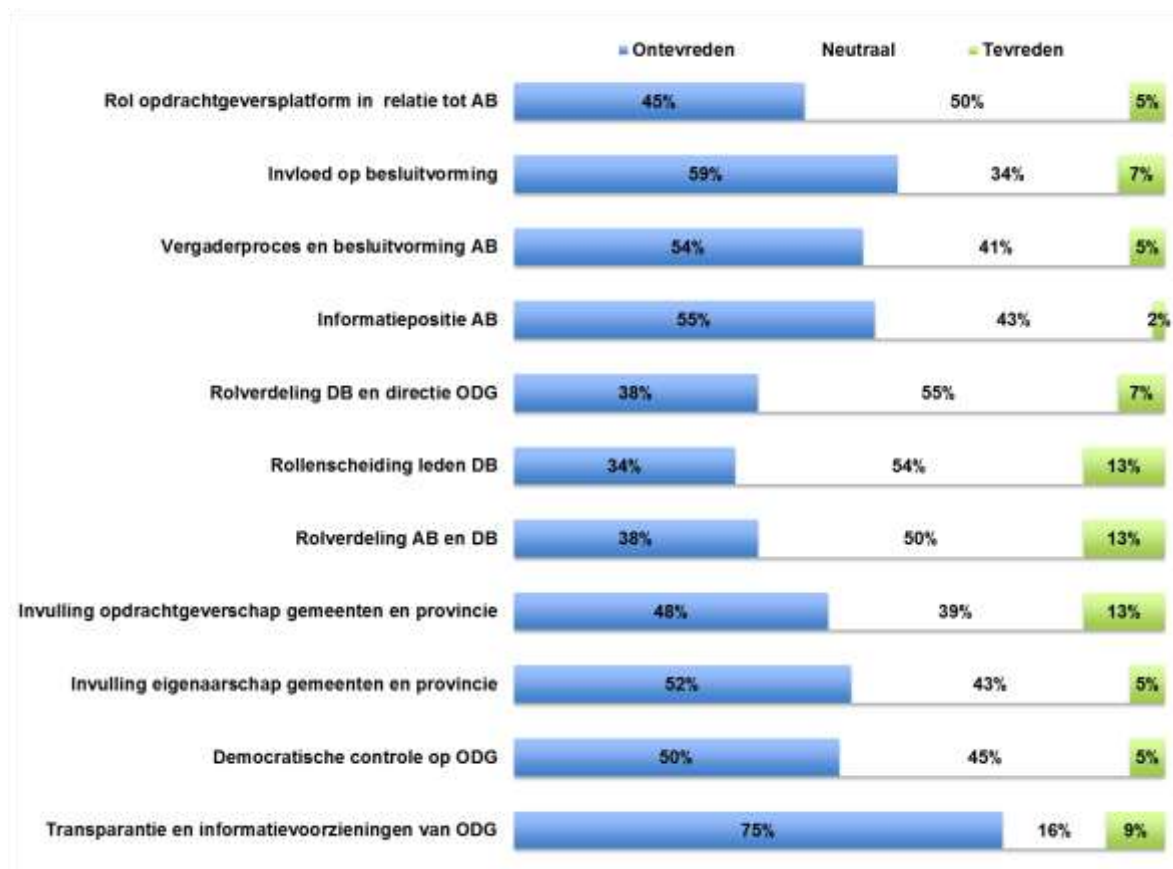
Aan het hoofd van de ODG staat de secretaris – directeur die de bevoegdheden dient uit te voeren die de 24 overheidsbesturen aan hem hebben opgedragen. De secretaris – directeur is het direct aanspreekpunt voor het DB en de externe partners. De directeur van de ODG legt verantwoording af aan het bestuur (AB en DB) en aan de deelnemende overheden via de reguliere planning- en control cyclus.

In de governance van de ODG zijn in de loop der tijd diverse hulpstructuren ontstaan. Aan het DB zijn adviseurs toegevoegd. Vanuit het Broederschap van Gemeentesecretarissen is ondersteuning aangeboden aan de directeur van de ODG in de vorm van een klankbord en het uitwerken van voorstellen rondom de bedrijfsvoering. Tot slot is in de afstemming tussen opdrachtgevers en de ODG het opdrachtgeversplatform (OGP) opgericht. Het OGP is opgericht om gezamenlijk gestalte te geven aan de taak van ambtelijke opdrachtgever/regisseur van de taken die zijn overgedragen aan de ODG. Het OGP heeft geen formele functie in de voorbereiding van de bestuurlijke overleggen.

Analyse

Een goed rollenspel (bevoegd gezag / eigenaren / opdrachtgevers – opdrachtnemer) en de inbedding daarvan in de governance is de essentie van het werken in een gemeenschappelijke regeling. Het belang is groot. De bevoegdheden van de ODG zijn in mandaat verleend door de bevoegde gezagen. Dit betekent dat het bevoegde gezag dus altijd de aanspreekbare partij blijft. Als er niet is opgetreden of bevoegdheden overschreden zijn, blijft de opdrachtgevende wethouder of gedeputeerde verantwoordelijk richting de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten. Bij overschrijding van de budgetten of personele problemen is de eigenaar aanspreekbaar.

De deelnemende partijen waarderen de governance van de ODG ten tijde van deze evaluatie als volgt:



Figuur: waardering governance door AB leden, secretarissen, deelnemers OGP en management ODG

De ontevredenheid met betrekking tot de governance is groot. Dit geldt voor alle onderscheiden groepen. Transparantie en informatievoorziening van de ODG scoort verreweg het slechtst, gevolgd door het besluitvormingsproces en de invulling van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.

In het algemeen kan worden gesteld dat de eigenaars- en opdrachtgeversrol door elkaar heen lopen. De rol van opdrachtgever wordt over het algemeen opgepakt – de dienstverlening van de ODG wordt kritisch gevolgd – maar de rol van eigenaar komt veel minder uit de verf. Bestuurders en medewerkers zien de ODG in toenemende mate als een adviesbureau, en veel minder als een eigen backoffice c.q. uitvoerende dienst. Het AB wordt gebruikt als platform om ‘opdrachtgeverkwesities’ onder de aandacht te brengen.

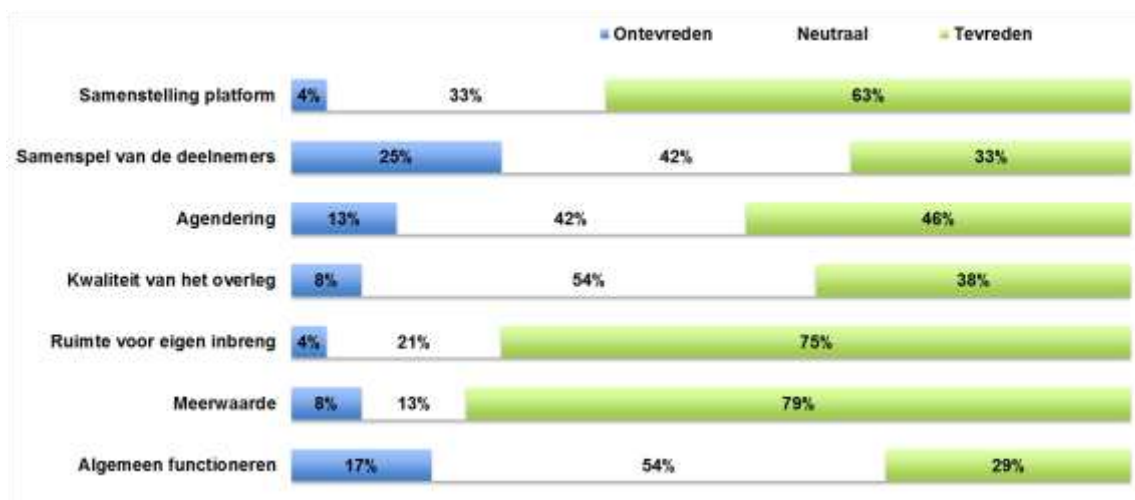
Binnen de provincie Groningen is een taakverdeling gemaakt tussen de eigenaarsrol van de provincie en het opdrachtgeverschap, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Deze scheiding bevordert het effectief spelen van de rol van eigenaar en opdrachtgever. Bij de deelnemende gemeenten is geen sprake van een personele scheiding van beide rollen, veelal ingegeven door overwegingen rond capaciteit. Mogelijk biedt de opschaling van de gemeenten op termijn de mogelijkheid om over te gaan tot scheiding van rollen. Tot die tijd is een sterker bewustzijn van met name de eigenaarsrol en de verankering daarvan in de governance noodzakelijk.

De stemverhouding in het AB heeft tot op heden niet tot problemen geleid. Op dit moment staat de (financiële) solidariteit tussen de deelnemers evenwel wel degelijk onder druk, zo blijkt uit gevoerde gesprekken.

De hulpstructuren zijn ontstaan als ondersteuning van de formele governance. Zonder duidelijke positionering binnen de governance is het risico van vertroebeling reëel; wat is bijvoorbeeld de status van een product van een werkgroep uit het OGP of het Broederschap van gemeentesecretarissen? Zonder iets af te doen aan de intenties achter de hulpstructuren, is een herijking op dit punt opportuun.

Het OGP heeft zichzelf eind 2014 geëvalueerd en op basis daarvan ontwikkelpunten gedefinieerd. Voor de opdrachtgevers heeft het OGP een aantal verbeterpunten opgesteld. Deze gaan met name over het verder expliciteren van rollen en het streven naar verdere uniformering en standaardisering in beleid en opdrachtverlening.

Ten tijde van de onderhavige evaluatie waarden de deelnemers het OGP als volgt:



Figuur: waardering functioneren opdrachtgeversplatform (OGP) door leden OGP

Wat opvalt is dat de waardering relatief positief is in vergelijking met andere scores in de vragenlijst. Uit gehouden interviews met het kernteam en leden van het OGP komt naar voren dat binnen het OGP sprake is van grote verschillen in betrokkenheid. De deelname aan overleggen en project- en werkgroepen is beperkt tot een actieve kern. Hierin schuilt een risico van een afnemend gevoel van collectiviteit, betrokkenheid en toenemende kwetsbaarheid c.q. afhankelijkheid van een aantal deelnemers.

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Beter in positie te brengen van het AB om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Zowel op inhoud (bestuurlijk partnerrol: wat zijn voor de deelnemers de gedeelde ambities?) als wat betreft de bedrijfsvoering van de ODG (eigenaarsrol: wat zijn voor de deelnemers als mede-eigenaar de (financiële) kaders waarbinnen de ODG zich moet ontwikkelen?).
2. Organiseren van twee bestuurlijke werkconferenties per jaar voor de leden van het AB, één over de bestuurlijke partnerrol en één over de eigenaarsrol. Deze conferenties zijn aanvullend op de twee reguliere bijeenkomsten van het AB. De deelnemers van het OGP (zie hieronder) worden hierbij ook uitgenodigd.
3. Reduceren van informatieverschillen binnen het AB. Dit kan door de DB agenda (eventueel zonder bijlagen) te delen met de AB leden. Een DB lid kan desgevraagd schakelen met de AB leden in de eigen regio. Het is aan de deelnemers om daarin een logische structuur te laten ontstaan. Waar de contouren van de herindeling uitgekristalliseerd zijn, kunnen de toekomstige grenzen van de nieuwe gemeenten als uitgangspunt dienen.
4. Handhaven van de stemverhouding in het AB. Het verschil in (financieel) belang moet wel onderwerp van gesprek kunnen zijn.
5. Focus aanbrengen in de rollen van het DB. Enerzijds gaat het om het adviseren en ondersteunen van het AB bij beeldvorming, opinievorming en besluitvorming en het optreden als eigenaar. Anderzijds gaat het om het optreden als werkgever, opdrachtgever en toezichthouder van de (directie van de) ODG.
6. Introduceren van een portefeuilleverdeling in het DB. Gelet op de voorliggende opgaven gaat het, naast de voorzitter (algemene vertegenwoordiging), om de portefeuilles (1) Financiën, (2) Personeel & Organisatie en (3) Innovatie & Ontwikkeling, inclusief de monitoring van de uitvoering van het verbeterplan.
7. Herijken van de advies- en klankbordfunctie en tijdelijke hulpconstructies opheffen. Positioneren van de directeur van de ODG als adviseur van het DB, aanvullend op de rol als ambtelijk secretaris. Laten vervallen van de overige adviseurs van het DB. Tijdelijke hulpstructuren die zijn ontstaan vanuit het Broederschap van gemeentesecretarissen – klankbordfunctie voor directeur ODG en werkgroep bedrijfsvoering – afbouwen.
8. Voldoen aan randvoorwaarden voor eigenaren / opdrachtgevers zoals bij start overeengekomen (digitalisering, KCC) en verder ontwikkelen professioneel opdrachtgeverschap deelnemers, daarin meer collectiviteit en uniformiteit aanbrengen via opdrachtgeversplatform;

9. Versterken van de functie van het OGP in de vormgeving van de (collectieve) opdrachtgevende rol, langs de volgende lijnen:
 - Voorbespreken van voorstellen voor het AB, in elk geval tot de gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen zijn afgerond;
 - Deelnemer aan de bestuurlijke werkconferenties van het AB;
 - Klankbordgroep en intervisie en verbeteren van samenwerken rond relatiebeheer en informatie-uitwisseling;
 - Platform voor signalering en verkenning van inhoudelijke ontwikkelingen;
 - Bron voor het instellen van gezamenlijke project- c.q. werkgroepen.
10. Herijken van de samenstelling van het OGP op basis van de competenties die nodig zijn om professioneel opdrachtgeverschap vorm te kunnen geven, te weten kwaliteit, bedrijfsvoering, en afstemming en communicatie in de eigen organisatie, ambtelijk en bestuurlijk. De leden van het AB bewaken de adequate invulling door hun eigen OGP lid.
11. Onder verantwoordelijkheid brengen van inhoudelijke werk- of projectgroepen die zijn voortgekomen uit het OGP. De opdracht aan deze werk- en projectgroepen moet zijn verankerd in een door het AB vastgesteld besluit en /of uitvoeringsprogramma. In de werk- en projectgroepen wordt gestreefd naar betrokkenheid van alle deelnemers c.q. vertegenwoordiging vanuit de regio's.

Management

Beschrijving

De aansturing van de ODG gebeurt door het MT dat bestaat uit één directeur en vier managers, die verantwoordelijkheid dragen voor de afdelingen Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving, Advies en Ondersteuning. In een aantal gevallen worden de managers uit oogpunt van een behapbare span of control ondersteund door teamleiders.

De directeur van de ODG is eindverantwoordelijk voor een goede dienstverlening en een efficiënte bedrijfsvoering. De managers zijn integraal verantwoordelijk voor hun afdeling zij sturen op resultaat, persoon en beheer. Verantwoordelijkheden liggen zo laag mogelijk in de organisatie.

Volgens het bedrijfsplan onderhoudt de ODG (backoffice) op dossier(zaak)niveau contacten met het frontoffice via de zaakverantwoordelijke namens de opdrachtgever en vice versa als de omgevingsdienst zelf de zaakverantwoordelijke is. Het accountmanagement draagt zorg voor korte lijnen tussen dienst en bestuur en ambtelijke organisatie van de deelnemers aan de RUD. Het accountmanagement binnen de omgevingsdienst is een taak van het management en geen separate functie.

Analyse

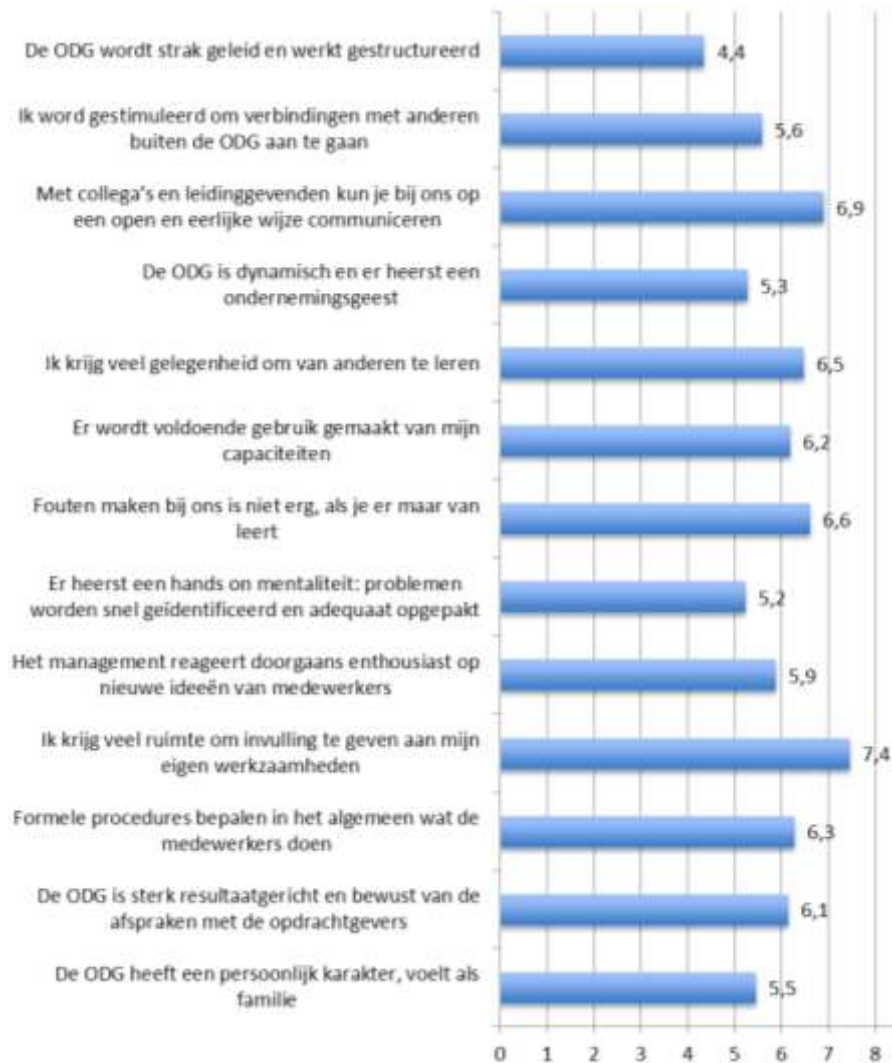
Uit de interviews met het management van het ODG komt, zoals eerder geschetst, een verdeeld beeld naar voren in oriëntatie en stijlen binnen directie / MT. De managers die in het afgelopen jaar zijn gestart hebben een sterkere focus op bedrijfsvoering dan de leden van directie / MT die vanaf de oprichting van de ODG aanwezig zijn.

Uit verschillende bronnen – gesprekken met het management, de OR en de reacties van medewerkers in de vragenlijst (open invulveld) en de bijeenkomst voor medewerkers – is het beeld ontstaan van gespannen verhoudingen binnen het MT. Deze zijn op zich voorstelbaar in de ontstane situatie, maar moeten wel worden gemanaged om (verdere) onzekerheid en frustratie op de werkvloer te beperken.

Op basis van het beeld dat de medewerkers van de ODG schetsen kan worden geconcludeerd dat de dominante leiderschap stijl in het lijnmanagement gericht was op zelfsturing (van medewerkers, teams en afdelingen). Deze stijl past in een omgeving van professionals. Gezien de fase van ontwikkeling en de turbulentie waarmee de ODG wordt geconfronteerd is het van belang ruimte te bieden aan een breder palet aan stijlen: coachend, overtuigend en waar nodig directief.

Gelet op de omvang van de voorliggende opgaven, het tijdbestek waarin deze moeten worden opgepakt, de verhoudingen binnen het huidige MT, de noodzaak om de dienstverlening op peil te houden en te blijven inspelen op maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen (veranderende wet- en regelgeving), is tijdelijke versterking op het hoogste niveau opportuun in de vorm van een verandermanager met een bedrijfsvoeringsprofiel.

Uit gesprekken met leden van het opdrachtgeversplatform blijkt dat de inzet van de nieuwe managers in het accountmanagement wordt gewaardeerd. Het intensiever gezamenlijk optrekken leidt tot meer onderling inzicht en begrip. De verhouding met het vervullen van de taken richting de eigen medewerkers van de ODG is een punt van aandacht.



Figuur: waardering leiderschap c.q. managementstijl door medewerkers ODG

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Voorkomen dat spanningen binnen MT verder doorsijpelen op de werkvloer, ontwikkelen gezamenlijk leiderschap;
2. Tijdelijk versterken financiële functie ODG in persoon van een directeur bedrijfsvoering met een projectopdracht om voor 1 mei 2017 de basis op orde te brengen; dekking uit algemene reserve / resultaat 2015;
3. Verder versterken van account- en casemanagersrol ODG, in relatie met versterking professioneel opdrachtgeverschap door opdrachtgevers;
4. Herzien afdelingenstructuur ODG, opbouwen rond primaire afdelingen (T&H en VVL); afdeling Advies integreren in primaire afdelingen (en eventueel Ondersteuning).

Competenties, vaardigheden en cultuur

Beschrijving

Het bedrijfsplan formuleert de volgende kernmerken van de competenties, vaardigheden en cultuur in de omgevingsdienst:

- Kernwaarden zijn: betrouwbaar, open (lerende) en dienstverlenende houding, bestuurlijk sensitief, betrokken (empathisch), op samenwerking gericht, deskundig (vakmanschap);
- medewerkers en management zijn trots op de eigen organisatie: zij stralen uit dat zij het fijn vinden om bij de RUD te werken;
- medewerkers en management zijn gericht op topkwaliteit en service: zij willen zich aldoor verbeteren;
- medewerkers en managers hebben een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit. Dit vraagt om kennis van en gevoel voor de lokale situatie. Dit is een competentie die in de RUD de nodige aandacht krijgt;
- er heerst een teamgeest: iedereen is er op gericht elkaar te helpen. De collegiale verhoudingen zijn goed;
- er is sprake van goed leiderschap: het management is betrokken, geeft het goede voorbeeld, luistert en houdt goed de balans tussen geven en nemen;
- er wordt efficiënt en kostenbewust gewerkt; medewerkers voelen dit ook als hun verantwoordelijkheid;
- medewerkers voelen zich veilig: zij hebben het gevoel plek in te mogen nemen en er is een open, lerende houding;
- er is aandacht voor opleiding en training is;
- er wordt voortdurend gezocht naar verbetering en vernieuwing.

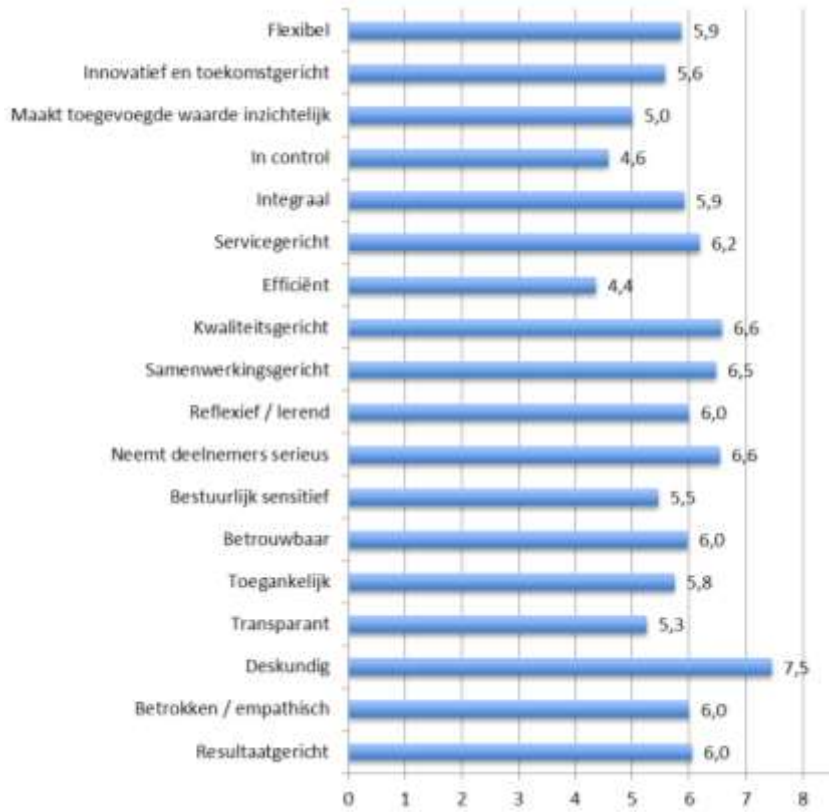
Analyse

Uit gesprekken met de OR en het management en de medewerkersbijeenkomst wordt duidelijk dat de ODG beschikt over betrokken medewerkers met hart en ziel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de provincie Groningen. Hun betrokkenheid en loyaliteit staat in toenemende mate wel onder druk; een groeiend deel van de medewerkers voelt zich in de steek gelaten door de eigenaren / opdrachtgevers en het management.

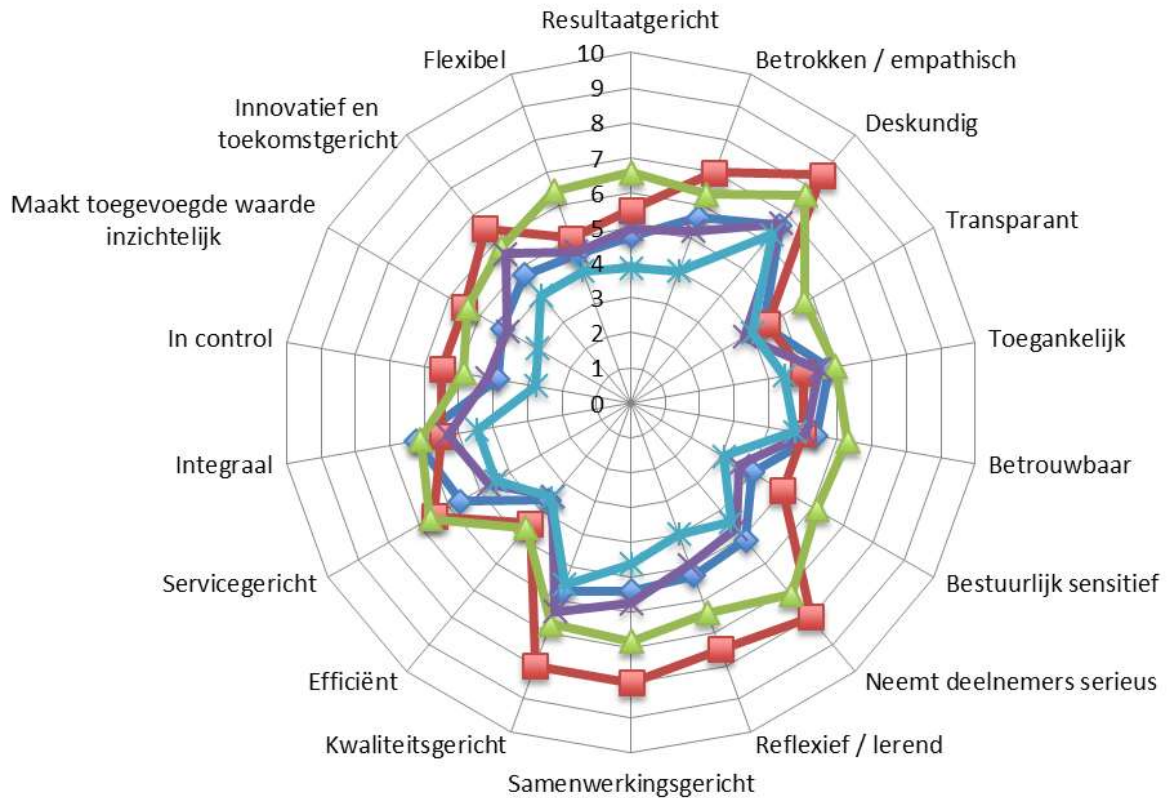
In de digitale vragenlijst is gevraagd naar een beoordeling van de in de ODG aanwezige competenties.

De (gemiddeld) hoogst gewaardeerde competenties zijn: deskundig, kwaliteitsgericht en neemt deelnemers serieus. De laagst gewaardeerde competenties zijn: in control, efficiënt, transparant en maakt meerwaarde inzichtelijk.

Het antwoordpatroon is vergelijkbaar met dat bij de waardering van het doelbereik: secretarissen en bestuurders zijn het meest kritisch, managers en medewerkers het meest positief. De grootste verschillen in waardering door deze doelgroepen zitten op de competenties: samenwerkingsgerichtheid, reflexief / lerend vermogen en bestuurlijke sensitiviteit.



Figuur: gemiddelde waardering organisatiecompetenties door alle respondenten

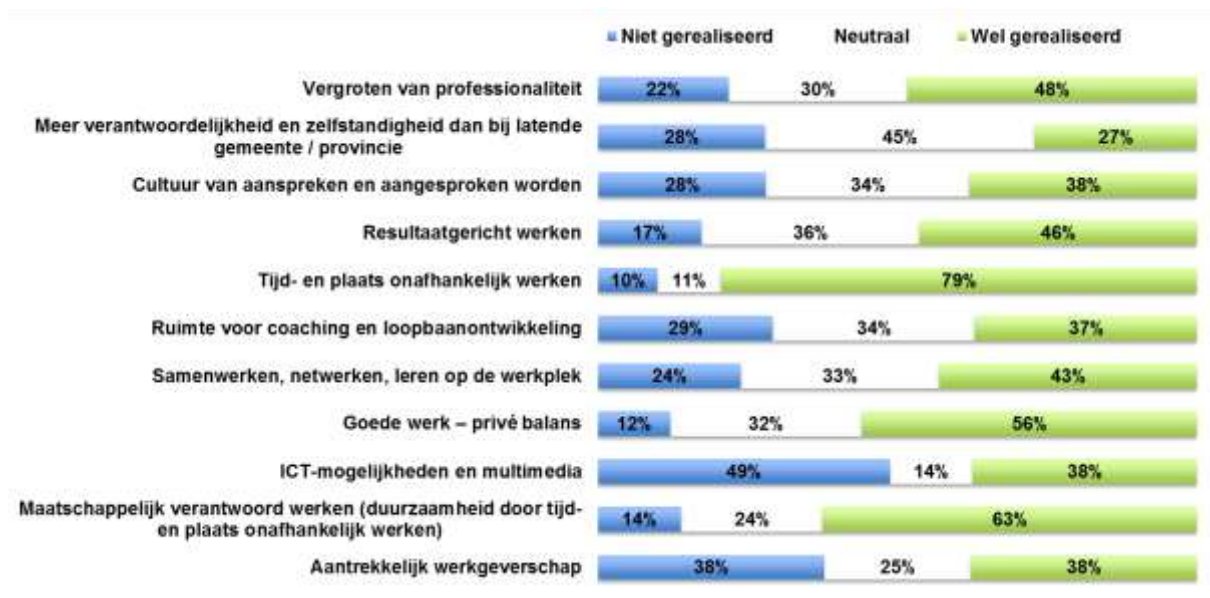


Figuur: waardering aanwezig competenties door onderscheiden doelgroepen

- ◆— Bestuurder van het Algemeen Bestuur (AB)
- Manager van de ODG
- ▲— Medewerker van de ODG
- ◆— Deelnemer aan het Opdrachtgeversplatform
- ◆— Secretaris / directeur gemeente of provincie



Figuur: typering ODG door medewerkers (groene lijn) en management (rode lijn)



Figuur: mate waarin ODG geslaagd is in organisatorische ambities in ogen van medewerkers en management

De doelstellingen van aantrekkelijk werkgeverschap zijn deels gerealiseerd, aldus de medewerkers van de ODG. Aandachtspunten zijn ondersteunende faciliteren, professionele ontwikkeling, cultuurontwikkeling en leiderschap.

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Koesteren en verder ontwikkelen betrokkenheid / deskundigheid personeel, uitvoeren van opleidingsprogramma's, onderlinge intervisie en leren op de werkplek verder ontwikkelen;
2. Investeren in expliciete en gezamenlijke cultuurontwikkeling personeel, doorbreken eilandculturen.

Systemen

Beschrijving

Het bedrijfsplan stelt dat wordt gestreefd naar een gestroomlijnde informatisering en automatiseringinrichting (I&A-inrichting). Bij de start is dit streefbeeld nog niet gerealiseerd. Gekozen is voor een pragmatische aanpak die erop gericht is een voor de uitvoeringsdienst en haar deelnemers werkbare situatie te creëren. Er wordt tot 1 januari 2017 gewerkt met een systeem van “verlengde kabels”. Dat houdt in dat de vergunningverlener of inspecteur gebruik maakt van het systeem van de provincie of gemeente die verantwoordelijk is voor het betreffende bedrijf. Om omslachtige procedures zoveel mogelijk te beperken, werkt de ODG met een eigen zaaksysteem.

De ODG zou op 1 januari 2016 van start moeten gaan met één informatiesysteem. De ODG en de RUD Drenthe zijn daarom gezamenlijk een Europees aanbestedingstraject ingegaan voor de aanschaf van één Leefomgevingssysteem (LOS). Het LOS dient te zorgen voor de ondersteuning van het primaire proces. De 37 gemeenten en de provincies van Groningen en Drenthe waarvoor de VTH taken worden uitgevoerd en de ketenpartners waarmee de VTH taken worden uitgevoerd, zullen ook gebruik moeten kunnen maken van het LOS.

Om meer inzicht te krijgen op de eigen bedrijfsvoering en participeert de ODG in de (door)ontwikkeling van de overheadbenchmark voor omgevingsdiensten. Daarmee wordt gewerkt aan verbetering van transparantie over de overheadkosten. Als bron zijn hiervoor de jaarcijfers 2014 gehanteerd. De betrokken omgevingsdiensten herhalen de benchmark in 2016 op basis van de jaarcijfers 2015.

Analyse

De rapportages van de ODG schieten in de ogen van de opdrachtgevers tekort om de prestaties met betrekking tot geleverde kwaliteit, efficiency en effectiviteit van de vigerende beleidskeuzes door het bevoegd gezag te kunnen beoordelen. Dit zijn aspecten die vooral de bedrijfsvoering, samenwerking en procesafspraken raken. Deze tekortkomingen veroorzaken volgens de opdrachtgevers een zogenaamde black box: er wordt iets in gestopt en er komt iets onherkenbaars voor terug. Beleid en uitvoering, opdracht en rapportage sluiten niet op elkaar aan, zo constateerden de opdrachtgevers eind 2014. Uit de vragenlijst en de interviews valt op te maken dat het beeld sindsdien niet aanzienlijk is veranderd.

Onder alle betrokken leeft breed de verwachting dat met de implementatie van het LOS de kwaliteit, betrouwbaarheid en transparantie van de informatievoorziening aanzienlijk zal toenemen. Hierdoor zal ook de efficiëntie in de uitvoering toenemen: medewerkers kunnen zich weer volledig richten op hun primaire taak.

Het gaat hier in eerste instantie om kwantitatieve gegevens. Gezien ontwikkelingen in het omgevingsrecht (Wet Verbetering VTH en Omgevingswet) is het naar de toekomst toe van belang ook de koppeling met en rapportage van kwalitatieve gegevens te borgen.

De benchmark en onderliggende gegevens van de ODG zijn in het kader van deze evaluatie globaal getoetst. Kijkend naar de verhouding directe en indirecte fte's (beiden inclusief ingehuurde fte's), blijkt daaruit dat de ODG in 2014 bij de omgevingsdiensten zit met de minste indirecte fte's. Doordat de inkomsten deels verrekend worden met de kosten in de benchmark is het kostenbeeld diffuus. Desondanks is de conclusie gerechtvaardigd dat de ODG relatief laag zit in totale overheadkosten ten opzichte van de zes andere gebenchmarkte omgevingsdiensten.

Met ingang van 2017 moeten provincies en gemeenten hun begroting herinrichten met een apart programma overhead. Dit volgt uit het wijzigingsbesluit BBV. Dit nieuwe BBV geldt met ingang van het begrotingsjaar 2018 ook voor openbare lichamen die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld. Overhead is berucht om de onduidelijke definities; het nieuwe BBV tracht dit te beëindigen.

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Afronden PDC met kengetallen "Groninger Maat" voor outputfinanciering), waarin wordt gestreefd naar maximaal haalbare standaardisatie (beperking aantal producten en smaken); Voor zomer 2016 gereed, besluitvorming AB meteen na de zomer;
2. Tijdelijke versterking op implementatie LOS systeem om te borgen dat planning wordt gehaald;
3. Toetsen of LOS implementatie de vereiste stuurinformatie oplevert;
4. Investeren in ondersteunende ICT voor medewerkers (tablets en smartphones);
5. Anticiperen op de vernieuwing in het BBV om de transparantie te bevorderen; opname programma overhead in begroting 2017;
6. Verbeteren koppeling van financiële informatie aan inhoudelijke informatie, noodzakelijk voor toekomstige rapportage op output en outcome.

Dienstverlening financiële, personeels- en salarisadministratie en IT beheer

Beschrijving

De financiële, personeels- en salarisadministratie en het IT beheer zijn uitbesteed aan de provincie Groningen, die op basis van een aanbesteding is geselecteerd. In september 2013 is de overeenkomst gesloten aangaande IT. Onderdeel daarvan zijn een SLA, een DAP (nadere afspraken en procedures), financiële afspraken en een exit plan. In augustus 2014 zijn de DVO's aangaande de financiële administratie en de personeels- en salarisadministratie formeel ondertekend, ter concretisering van de uitvoering van de dienstverlening die al was gestart.

Op het gebied van IT beheer vindt op het moment van deze evaluatie een vervolgstap plaats waarbij de provincie inzicht biedt in de meerjareninvesteringsplanning. Op het gebied van Financiën vindt een vervolgstap plaats ten aanzien van het ontwikkelen van een proef- en saldibalans over de jaarafsluiting 2016. Ook kan de ODG nog een vervolgstap maken door te gaan werken met een verplichtingenadministratie. Dit versterkt de financiële hygiëne en is onderdeel van de DVO. Tot nog toe heeft de ODG hier nog niet voor gekozen.

Op het gebied van de personeels- en salarisadministratie was sprake van aanloopproblemen. Het werken met verschillende arbeidsvoorwaarden – CAP voor provincie en CAR-UWO voor ODG – bleek aanvankelijk een versturende variabele. Hierdoor kon de provincie niet altijd de vraagbaak functie vervullen. De ODG heeft een arbeidsjurist aangesteld die hierin voorziet. Ook heeft de ODG fouten geconstateerd in de administratieve verwerking door de provincie. Op basis van signalen van de ODG heeft de provincie onderzoek gedaan naar de wijze van uitvoering en in overleg met de ODG maatregelen getroffen. De provincie heeft gezorgd voor extra capaciteit op de salarisadministratie, kennis van CAR-UWO, een schakelpunt tussen beleid en uitvoering en een duidelijk aanspreekpunt voor de ODG. Een tussenevaluatie van de DVO is gepland.

In aanvulling op de gemaakte afspraken met de ODG heeft de provincie voor eigen rekening gezorgd voor een separate Cloud versie van PIMS en YOUPP. Hiermee beschikt de ODG over een eigen omgeving. Dit vergroot de keuzemogelijkheden voor de ODG na de contractperiode (zelf doen, opnieuw uitbesteden).

Conform de DVO voert de ODG de interne controle uit op de financiële, personeels- en salarisadministratie. De provincie laat de interne controles voor haar eigen administraties door de eigen accountant uitvoeren.

Analyse

De uitvoering van de dienstverlening loopt op het gebied van Financiën en IT goed en deze past grotendeels binnen de initieel gemaakte afspraken. Afstemming over en weer over de geleverde prestaties loopt goed. Op basis van constatering vindt zo nodig bijstelling plaats.

Op het gebied van Personeel ligt de dienstverlening nog niet op het gewenste niveau, maar zijn verbeteringen ingezet door de provincie. De ambtelijke afstemming over en weer loopt goed en bij de

ODG bestaat vertrouwen dat de genomen maatregelen tot het gewenste niveau qua dienstverlening leiden. De uitvoering van de dienstverlening is op verschillende onderdelen anders dan aanvankelijk ingeschat. Deze nadere afspraken zijn (nog) niet geformaliseerd.

De tevredenheid van de uitvoering van de dienstverlening is ten aanzien van IT en Financiën goed. De afspraken zoals die bij de start zijn gemaakt komen grotendeels overeen met de daadwerkelijke uitvoering en daar waar dit anders is, is daar onderling overeenstemming over. Er vindt op regelmatige basis een gesprek plaats over de geleverde prestaties, zowel op het gebied van IT als Financiën.

De ODG zou de interne controle graag anders inrichten. Eventuele uitvoering door de accountant van de provincie resulteert in meerkosten voor de ODG.

Voorstellen voor ontwikkeling

1. Continueren van de werkwijze wat betreft IT beheer en Financiën.
2. Evalueren van de DVO van Personeels- en salarisadministratie en de onderlinge kwaliteitsafspraken concretiseren. Daarin de ingezette versterking van het opdrachtgever- / opdrachtnemerschap verder ontwikkelen.
3. In principe voortzetten van huidige aanpak van control. Indien de provincie overweegt zelf meer interne controles over te nemen van accountant dan kan de control taak eventueel bij de provincie worden belegd. Administratieve medewerkers worden dan één keer belast.