



Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Van fundament naar strategische partner

Evaluatierapport

Colofon

Ons kenmerk *386*

Datum *15-07-15*

Auteurs *John Smits*

Marc van den Heuvel

Versie *1.3*

Status *definitief*

www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	3
1.1	ACHTERGROND	3
1.2	CENTRALE VRAGEN	3
1.3	AANPAK.....	3
2	ONTWIKKELINGSBEELD VANAF 2013	5
2.1	RESUMÉ.....	5
2.2	REALISATIE AMBITIES.....	5
2.3	VERBONDENHEID EN ORGANISATIECOMPETENTIES.....	7
2.4	FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN GEWEEST	7
2.5	ONTWIKKELINGSBEELD	8
3	BESTURINGSMODEL 2015	9
3.1	RESUMÉ.....	9
3.2	ALGEMEEN BESTUUR	9
3.3	DAGELIJKS BESTUUR	10
3.4	DIRECTIE- EN MANAGEMENTMODEL.....	11
3.5	OPDRACHTGEVERSPLATFORM	11
4	ONTWIKKELOPGAVEN ODZOB TOT 2020.....	13
4.1	RESUMÉ.....	13
4.2	INHOUDELIJKE ONTWIKKELOPGAVEN	13
4.3	BESTUURLIJKE ONTWIKKELOPGAVEN	14
4.4	RELATIONELE ONTWIKKELOPGAVEN	15
4.5	ORGANISATORISCHE ONTWIKKELOPGAVEN	16
5	INRICHTINGSPERSPECTIEF GOVERNANCE EN DIRECTIEMODEL	17
5.1	RESUMÉ.....	17
5.2	ALGEMEEN BESTUUR	17
5.3	DAGELIJKS BESTUUR	18
5.4	DIRECTIEMODEL	18
5.5	OPDRACHTGEVERSPLATFORM	19

BIJLAGEN

Bijlage 1: leden stuurgroep

Bijlage 2: lijst geïnterviewden

Bijlage 3: deelnemers werksessies

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) is opgericht door de provincie en de 21 gemeenten in de regio en medio 2013 van start gegaan. De deelnemers en de dienst hadden een gefaseerde ontwikkeling voor ogen waarbij eind 2015 het bedrijfsmatige fundament moest zijn gelegd en daarna doorgroei kan plaatsvinden naar strategisch partnerschap. Er is in 2013 gekozen voor een tijdelijk directiemodel met twee directieleden met respectievelijk een bestuurlijke focus en een focus op de interne organisatie. Dit directiemodel maakt onderdeel uit van de gehele governance van de omgevingsdienst. Een governance die deels is voorgeschreven vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen (inrichting en taken van algemeen en dagelijks bestuur) en die deels naar eigen inzicht kan worden vormgegeven.

Onder de governance wordt verstaan het geheel aan (be)sturingsmechanismen van algemeen bestuur, dagelijks bestuur, opdrachtgeversplatform en het accountmanagement tussen ODZOB en deelnemers. Onderdeel van de gefaseerde ontwikkeling van de omgevingsdienst is om in 2015 een evaluatie uit te voeren en om een besluit te nemen over de inrichting van het besturings- en directiemodel van de ODZOB tot 2020.

Het dagelijks bestuur heeft opdracht gegeven voor de evaluatie van de ODZOB.

1.2 Centrale vragen

De focus van de evaluatie ligt op de ontwikkelopgave van de ODZOB tot pakweg 2020. In de evaluatie is terugblikkend gekeken naar de organisatieontwikkeling en de besturing sinds de start in 2013. Vooruitblikkend is gekeken naar de inrichtingseisen voor de governance en het directiemodel tot 2020.

Meer specifiek geeft de evaluatie antwoord op de volgende vragen:

1. Hoe heeft de organisatie van de ODZOB zich volgens de betrokkenen (bestuurlijk, ambtelijk) sinds 2013 ontwikkeld? Welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
2. Hoe wordt het functioneren van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur, directiemodel, opdrachtgeversplatform en accountmanagement gewaardeerd?
3. Wat zijn de belangrijkste (organisatie)ontwikkelopgaven voor de ODZOB tot 2020?
4. Wat betekent dit voor de inrichting van de governancestructuur en het directiemodel van de ODZOB tot 2020?

1.3 Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd tussen medio april en eind juni 2015. De evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek met een kwantitatieve onderbouwing van de representativiteit via een digitale vragenlijst. De analyse, conclusies en adviezen in dit evaluatierapport zijn ontleend aan een peiling van waarderingen, meningen en beelden van betrokkenen. Dit is gebeurd aan de hand van circa 25 interviews, een digitale vragenlijst en twee werksessies.

De interviews zijn afgenomen bij een representatieve vertegenwoordiging van bestuurders en (VTH)managers/leden van het het opdrachtgeversplatform (OGP). Daarnaast is

gesproken met alle leden van de directie en het MT van de ODZOB, de kwartiermakers vanuit de oprichtingsfase, de OR en enkele gemeentesecretarissen.

De digitale vragenlijst is uitgezet onder alle leden van het algemeen bestuur (respons 50%¹), de leden van het Opdrachtgeversplatform (respons 80%) en de directie/het MT van de ODZOB (respons 100%).

Op basis van de voorlopige analyse zijn twee werksessies georganiseerd. Eén met managers van de opdrachtgevers en van ODZOB rond het functioneren van het accountmanagement en het opdrachtgeversplatform. Een tweede met bestuurders en een lid van de ODZOB-directie rond de governance en het directiemodel.

Een stuurgroep heeft gezorgd voor de begeleiding van het onderzoek. In de bijlagen staan de samenstelling van de stuurgroep, de geïnterviewden en de deelnemers aan de werksessies.

¹ Deze respons is lager omdat een aantal geïnterviewde AB- en DB-leden daarnaast niet ook nog vragenlijst heeft ingevuld. De respons van 50% is wel representatief te noemen gelet op de geografische spreiding en grootte van de gemeenten.

2 Ontwikkelingsbeeld vanaf 2013

2.1 Resumé

1. *De ODZOB heeft ondanks de moeilijke omstandigheden voorafgaand, tijdens en direct na de start van de organisatie een stabiel organisatorisch en bedrijfsmatig fundament gerealiseerd. De bedrijfsprocessen (primaire taken en administratief) zijn in de basis ingericht, de organisatie is qua informatievoorziening (planning en verantwoording) 'in control', de exploitatie is kloppend en er heeft voldoende integratie van de culturen van de 'latende organisaties' (provincie, gemeenten, SRE Milieudienst) plaatsgevonden.*
2. *Ambities die wel zijn geïnitieerd maar nog niet volledig zijn gerealiseerd zijn innovatie bij de taakuitvoering, het creëren van een gelijk speelveld ('Level Playing Field') als basis voor de taakuitvoering en het bieden van toegevoegde waarde voor de kwaliteit leefomgeving (in vergelijking met de situatie tot 2013). Ook ontbreekt het nog aan echte verbondenheid tussen de deelnemers en de ODZOB.*
3. *De beoordeling van de organisatiecompetenties lopen uiteen. Directie en management van de ODZOB zijn positiever dan gemeenten en provincie. Verder lopen de beelden uiteen tot welk profiel de ODZOB moet groeien (variërend van 'bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie' tot 'uitvoeringsorganisatie Omgevingswet'). Hierover verschillen de deelnemers onderling van mening.*
4. *Factoren die als positief worden ervaren in de ontwikkeling van de ODZOB zijn:*
 - *Het gekozen tweehoofdige directiemodel met duidelijke focus tussen externe oriëntatie en interne organisatie*
 - *De focus van de ODZOB op de bedrijfsvoering*
 - *De drive van directie en DB*
 - *Het vroegtijdig kunnen bieden van inzicht in de cijfers (financieel)*
 - *Uitvoering van een cultuurplan om de interne saamhorigheid van ODZOB te versterken*
5. *Als verstorende factoren worden gezien de verplichting tot het vormen van een omgevingsdienst (beperkt draagvlak), de financiële taakstelling bij de start en de grote verschillen (in visie) tussen de deelnemers.*
6. *Als geheel geeft de ODZOB een beeld van een organisatie die intern tot rust is gekomen, eerste resultaten laat zien en voldoende draagvlak heeft bij de deelnemers om samen verder te ontwikkelen en te verbeteren.*



Organisatie staat. Prestaties en relaties nog fragiel

2.2 Realisatie ambities

De volgende ambities zijn verwoord in het bedrijfsplan 2013 en concernplan 2014-2018:

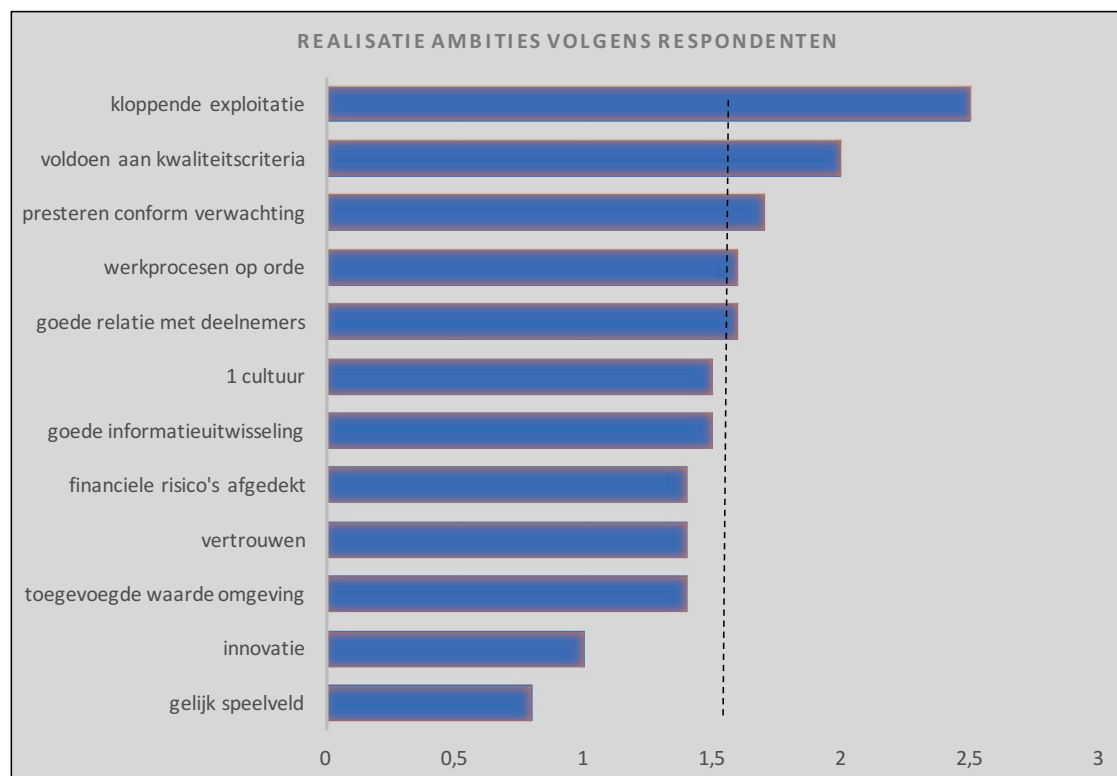
- Een gezonde bedrijfsvoering;
- Voldoen aan de (landelijke) kwaliteitseisen;
- Een nieuwe gezamenlijke cultuur, d.w.z. gezamenlijkheid van de professionals die de ODZOB gingen bemensen vanuit SRE Milieudienst, provincie en gemeenten;
- Het opbouwen van een goede relatie tussen ODZOB en deelnemers;
- Presteren conform de (hoge) verwachting van de deelnemers;
- Zorgen voor innovatie in de uitvoering van taken.

Uit de interviews en digitale vragenlijst komt naar voren dat de ambities grotendeels zijn gerealiseerd rond de bedrijfsvoering (kloppende exploitatie, basis bedrijfsprocessen op orde, basiskwaliteit op orde) en de synergie van culturen.

Hier worden wel enkele kanttekeningen bijgeplaatst:

- De bedrijfsprocessen zijn in de basis op orde, maar voor een deel nog provisorisch vastgelegd in IT-systemen.
- Er moet nog informatie handmatig worden verwerkt (overzetten gegevens deelnemers naar systemen ODZOB en omgekeerd) met het risico van fouten en noodzaak van correcties.
- De deelnemers ervaren wel meer één cultuur, maar zien daarin een dominantie van de werkwijze van de voormalige SRE Milieudienst. Dat is verklaarbaar, omdat 2/3 van het personeel afkomstig is van SRE Milieudienst.

De inhoudelijke ambities als het gaat om toegevoegde waarde voor de omgeving, innovatie bij de taakuitvoering en het zorgen voor een gelijk speelveld zijn nog niet gerealiseerd. In het perspectief van de organisatieontwikkeling (eerst neerzetten organisatie en daar draagvlak voor krijgen, dan inzetten op effectiviteit) is dit een te verwachten situatie.

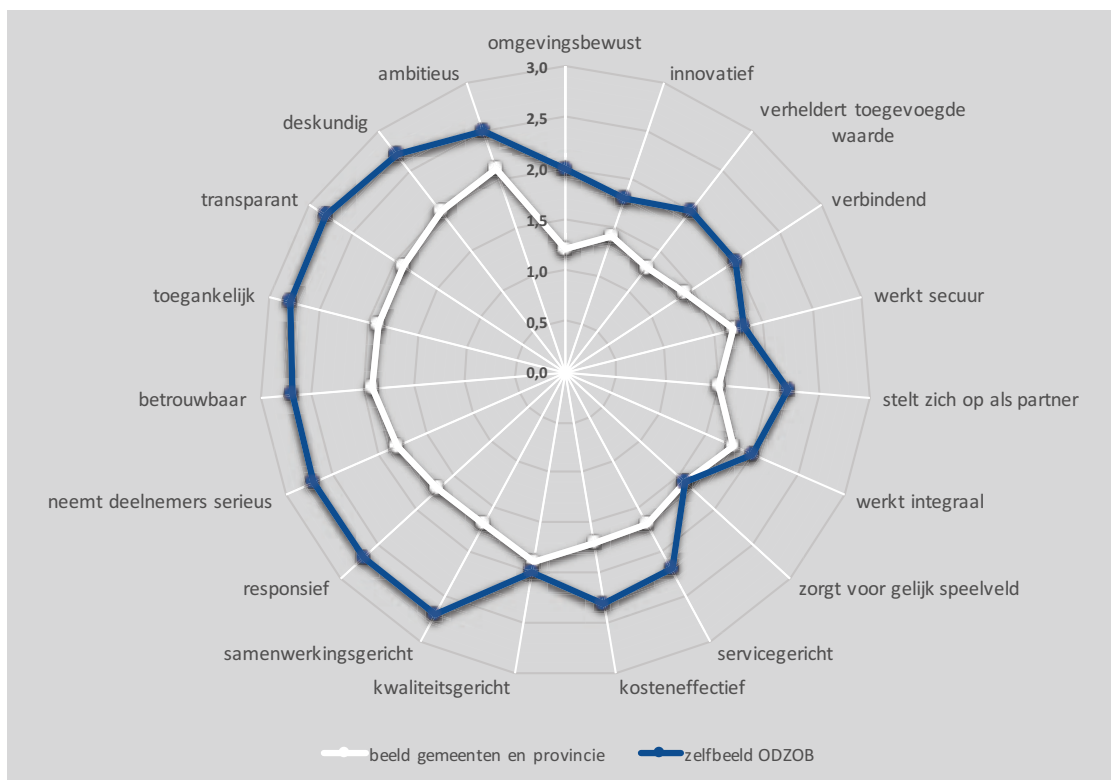


(0= geheel niet gerealiseerd; 3 = volledig gerealiseerd)

Organisatie-competenties nog fragiel

Verbondenheid en organisatiecompetenties

De leden van AB, opdrachtgeversplatform en directie/MT van de ODZOB is gevraagd naar de mate waarin diverse organisatiecompetenties bij de ODZOB aanwezig zijn. Het opbouwen van een goede relatie (op alle niveaus) en voldoende wederzijds vertrouwen laat een wisselend beeld zien. De deelnemers vinden de volgende competenties nog onvoldoende aanwezig: omgevingsbewustzijn, verbinden vermogen, innovatief vermogen en toegevoegde waarde.



(0 = niet of nauwelijks ontwikkeld; 3 = zeer sterk ontwikkeld)

Het zelfbeeld van directie en management van ODZOB is voor de organisatiecompetenties systematisch positiever dan het beeld dat de deelnemers (leden AB en leden OGP) hebben van de ODZOB. Dit systematische verschil is een indicatie dat de verwachtingen en de maatlat uiteenloopt waarmee de competenties als 'afdoende' worden beoordeeld.

Moelijke start en gedreven aanpak

2.4 Factoren die van invloed zijn geweest

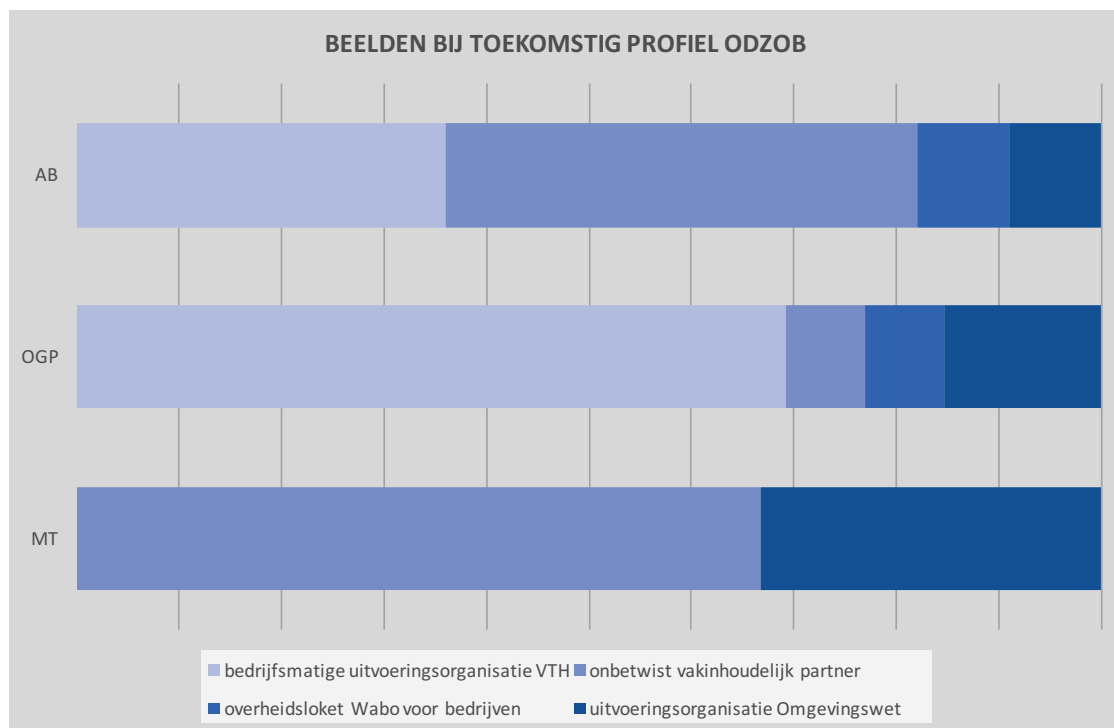
De omstandigheden waaronder de ODZOB is gevormd en tot ontwikkeling is moeten komen waren niet gunstig. Als belangrijke versturende factoren worden ervaren de zware druk van de rijksoverheid op het proces (en de inrichtingseisen) en de taakstelling bij de start voor de afbouw van een omvangrijke boventallige formatie.

In de volgende tabel staan factoren die een positieve en negatieve invloed hadden op de ontwikkeling van de ODZOB vanaf de start in 2013.

Positieve invloed op ontwikkeling	Negatieve invloed op ontwikkeling
- De mate waarin ODZOB inzicht heeft kunnen bieden in de cijfers (productie, inzet, euro's) - Gebruikmaken van faciliteiten SRE Milieudienst - Directiemodel (met focus intern en extern) - Gedrevenheid en samenspel directie en DB (daardoor 'meters kunnen maken') - Focus van ODZOB op medewerkers en bedrijfsvoering	- 'In wantrouwen geboren' (gedwongen tot vorming omgevingsdienst) - Boventallige formatie bij start - Gedrevenheid directie (risico van teveel voor de troepen uit lopen) - Beeldvorming over en weer en (daardoor) gebrek aan vertrouwen - Verschillen in verwachtingen en visie - Onvoldoende loslaten en ontbreken professioneel opdrachtgeverschap bij deelnemers - Teveel zenden vanuit ODZOB (en onvoldoende luisteren, samenwerken)

2.5 Ontwikkelingsbeeld

Het ontwikkelingsbeeld van de ODZOB richting 2020 laat hele sterke verschillen zijn tussen directie en management ODZOB, leden van het algemeen bestuur en de deelnemers aan het opdrachtgeversplatform. De directie en het management van ODZOB zien een dienst voor zich als vakinhoudelijke partner en uitvoeringsorganisatie van de Omgevingswet voor. Voor de deelnemers is het primair een bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie en daarnaast een vakinhoudelijke partner (beeld van vooral bestuurders).



3 Besturingsmodel 2015

3.1 Resumé

1. *Directie en dagelijks bestuur (DB) worden als de meest sturend actoren binnen ODZOB gezien. Het DB was de afgelopen jaren 'mede-directievoerend'.*
2. *Resultaat was een krachtige koers en het kunnen afschermen van de ontwikkeling van de organisatie (bedrijfsvoering, exploitatie, synergie culturen) voor onrust in de omgeving. Het directiemodel met twee directeuren heeft daarbij geholpen.*
3. *Keerzijde is dat de verbondenheid met de deelnemers en tussen de deelnemers onderling nog beperkt is.*
4. *De rol en positie van het algemeen bestuur (AB) als kaderstellend en controlerend orgaan, kunnen als 'moeizaam' worden gekwalificeerd. De leden van het AB geven aan dat ze weinig invloed hebben, dat er weinig ruimte is voor diepgang en dat de sfeer in de vergaderingen weinig inspirerend is. Er worden vraagtekens gezet bij het draagvlak voor de vastgestelde plannen en daarmee bij de democratische legitimatie.*
5. *Het opdrachtgeversplatform is een voortzetting van het VTH-managersoverleg ten tijde van de vorming en oprichting van ODZOB. Het OGP heeft – vooral in de beginfase – bijgedragen aan het onderhouden van ambtelijk contact tussen deelnemers. Er is tevens een adviesgroep geweest voor het DB. Het OGP is naast het AB het enige collectieve gremium. Gaandeweg zijn de agenda en het profiel van de deelnemers (en hun verwachtingen) verschoven. De exacte rol en status van het OGP is onduidelijk.*
6. *In dit geheel is niet helder vanuit welke rol (opdrachtgever, partner, eigenaar) agenda's worden gevoerd en besluiten worden genomen. Dit geldt ook voor de rol en positie van de directie in de verschillende gremia. De werking van de governancestructuur van de ODZOB is in dat opzicht 'fuzzy' te noemen.*

3.2 Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur (AB) is het kaderstellend en controlerend orgaan van ODZOB. Het algemene beeld is dat het AB er niet goed in slaagt deze rol te pakken. De vergaderingen worden als weinig inspirerend ervaren en de sfeer als 'moeizaam' omgeschreven.

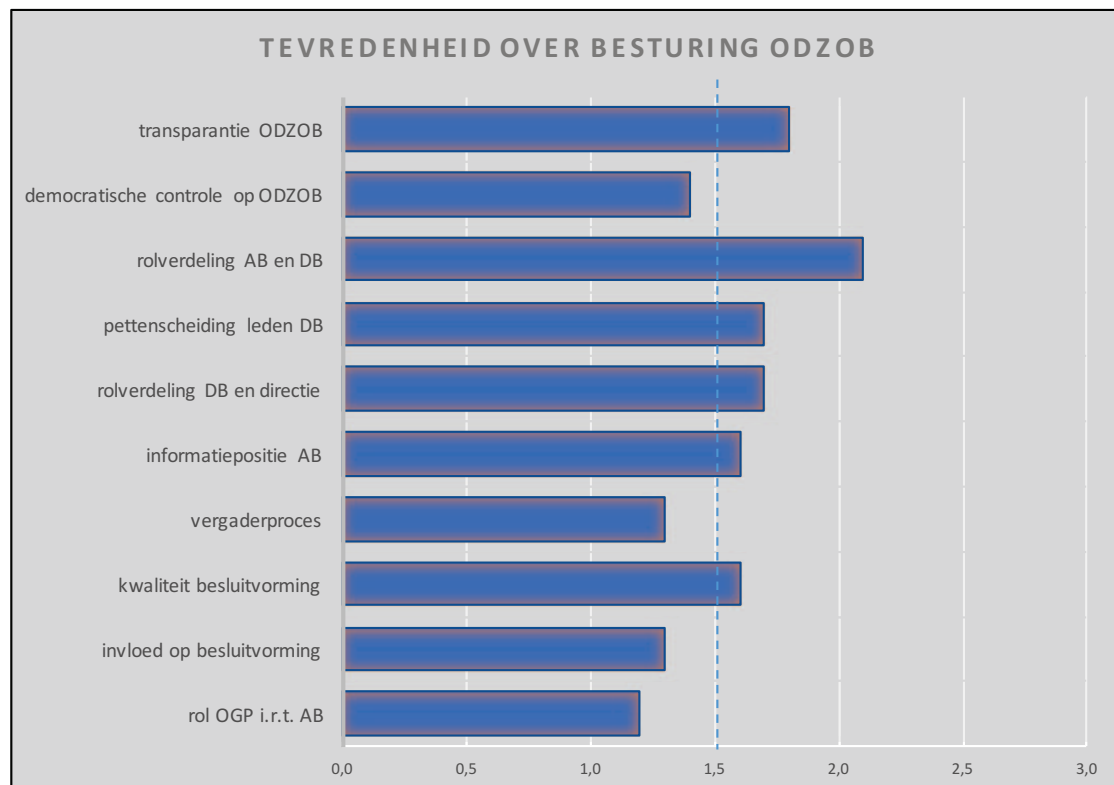
Als kenmerken van de vergaderingen worden genoemd:

- Volle agenda met veel onderwerpen en (daardoor) weinig ruimte voor gedachtewisseling.
- Beslisdocumenten die worden ingebracht vanuit ODZOB worden ervaren als nauwelijks beïnvloedbaar. Vragen of kritische kanttekeningen worden vanuit de ODZOB vakkundig gepareerd, maar geven niet het gevoel dat het AB de kaders bepaalt.
- Er is in de beleving van de AB-leden niet of nauwelijks een relatie tussen de besluitvorming en de thema's en opgaven waarvoor de ODZOB is opgericht (omgevingskwaliteit, veiligheid, duurzaamheid).



AB heeft zijn rol nauwelijks kunnen pakken

- Onduidelijkheid over de verschillende rollen die leden van het AB hebben als eigenaar (financiën, bestuur, organisatie) en als bestuurlijk partner (inhoudelijk). Bovendien 'sijpelen' soms bilaterale geschillen in het kader van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap door in de agenda.
- Er worden vraagtekens gezet bij de gedragenheid van de genomen besluiten en daarmee de democratische legitimatie. Er is meer een gevoel van de ODZOB naast (of tegenover) de deelnemers dan de ODZOB als samenwerkingspartner.



(0 = zeer ontevreden; 3 = zeer tevreden)

DB mede
directievoerend;
niet rolvast
maar wel
effectief

3.3 Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is sinds de oprichting zeer actief betrokken bij ontwikkeling van de ODZOB. Op het niveau van koersbepaling, inrichting en relatiebeheer (en soms 'damagecontrol'). In zekere zin was het DB mede-directievoerend. Deze strategie heeft voor de ODZOB positief uitgepakt, dat wil zeggen dat het mede daardoor is gelukt om een fundament te leggen voor stabiele organisatie.

Keerzijde van deze strategie is dat de rol en positie van het DB niet éénduidig is, zowel in relatie tot de directie (waar ligt de grens in rollen en verantwoordelijkheden? treedt de directie niet soms in de schoen van het DB door te reageren naar leden van het AB?) als in relatie tot het AB (kunnen leden van het DB met zo'n intensieve betrokkenheid hun rol als 'eigenaar' nog voldoende evenwichtig pakken, ook in relatie tot de andere AB-leden?). Het laatste temeer daar de leden van het DB als leden van het AB gezamenlijk een zware stem hebben.

3.4 Directie- en managementmodel



Directiemodel heeft goed uitgepakt in opstartfase

Gelet op de opgaven waar de ODZOB bij de oprichting voor stond, is gekozen voor een directiemodel met twee directeuren: één met vooral een externe (bestuurlijke) focus en één met vooral een interne (bedrijfsmatige) focus. Deze constructie heeft goed uitgepakt. Zowel in het samenspel tussen de directeuren als in het realiseren van belangrijkste organisatieopgaven: kloppende exploitatie, bedrijfsprocessen (in de basis) op orde en zorgen voor synergie tussen de culturen. Dit heeft geleid tot een zekere rust in de organisatie zoals die nu functioneert. Zeker ook vergeleken met andere omgevingsdiensten geeft de ODZOB een behoorlijk functionerend en vertrouwenwekkend beeld.

Het directiemodel is bij de start bewust gekozen voor een periode van drie jaar. Daarbij is ook gekozen voor een focus op bedrijfsvoering en personeel waarbij de implementatie min of meer volgens een Angelsaksisch model, dat wil zeggen vanuit het managementmodel van de ODZOB is opgezet.

Voor het opbouwen van de interne organisatie heeft deze aanpak prima gewerkt. Een logische consequentie is wel dat de aansluiting met de omgeving (de deelnemers) minder ontwikkeld is. De deelnemers ervaren de ODZOB (daardoor) nog als een relatief gesloten organisatie en als een voortzetting van SRE Milieudienst (met bijbehorende positieve en negatieve waarden).

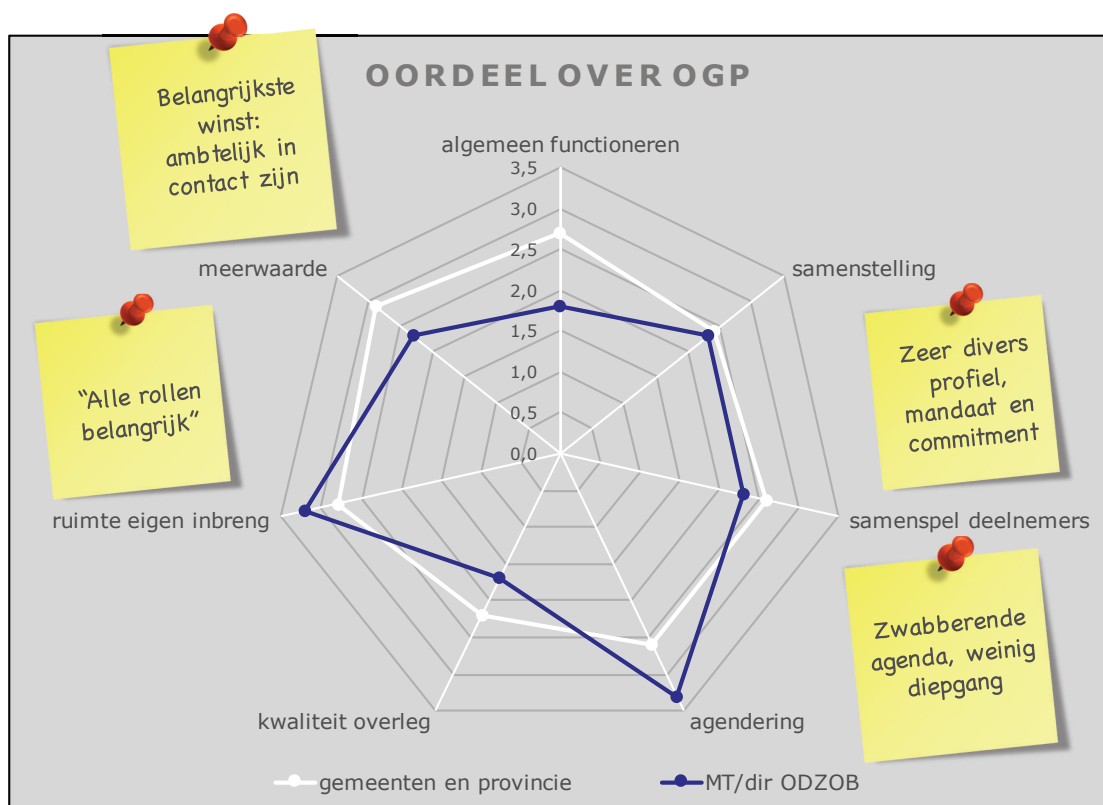
3.5 Opdrachtgeversplatform



In huidige vorm niet transparant, effectief en efficiënt

Het opdrachtgeversplatform is opgericht om continuïteit te bieden aan de onderlinge ambtelijke contacten tussen de deelnemers en tussen de deelnemers en de ODZOB. Buiten het algemeen bestuur was en is er geen gremium waarin alle deelnemers (en de ODZOB) elkaar ontmoeten. Het uitgangspunt daarbij was een vertegenwoordiging van de deelnemers op managementniveau (gemandateerd opdrachtgevers) met één van de deelnemers als voorzitter.

Belangrijke meerwaarde van het OGP is nog steeds dat van ambtelijk platform voor de deelnemers. Het contact wordt daarbij gewaardeerd. Over het inhoudelijk functioneren zijn de deelnemers minder tevreden: er wordt weinig diepgang in het overleg ervaren, er is een 'zwabberende agenda' (heel veel zeer uiteenlopende onderwerpen) en de status van de uitkomsten is onduidelijk. Deels is dit waarschijnlijk terug te voeren op de onduidelijke aanhaking en functie van het OGP, bijvoorbeeld in relatie tot het algemeen bestuur. Deels ook door de zeer diverse samenstelling, variërend van een algemeen manager tot inhoudelijk beleidsmedewerker. Ook speelt dat de opdrachtgevers niet gelijkvormig zijn (provincie, grote en kleine gemeenten) en verschillen in omvang en aard van de taken die worden opgedragen aan ODZOB.



Consequentie is dat er zeer verschillende beelden zijn bij de primaire functie van het OGP: voorportaal van het AB, klankbord voor de ODZOB, platform voor intervisie, vakberaad of denktank voor de partners.

4 Ontwikkelopgaven ODZOB tot 2020

4.1 Resumé

Uit het onderzoek komen voor de ODZOB tot 2020 vier ontwikkellijnen naar voren:

- 1. Inhoudelijk: borgen van de basiskwaliteit van diensten, verhelfen toegevoegde waarde voor de opdrachtgevers en innoveren in de aanpak (waarbij deelnemers over het laatste wisselend denken)*
- 2. Bestuurlijk: transparanter omgaan met verschillende rollen (eigenaar, bestuurlijk partner en opdrachtgever) op niveau AB en OGP, invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol van het AB, focus in rol van het DB*
- 3. Relatieel: beter aanhaken bij de omgeving (van Angelsaksisch naar Rijnlands), meer samenwerken met de deelnemers (partnerrol), verbetering relatiebeheer tussen management ODZOB en opdrachtgevers*
- 4. Organisatorisch: ontwikkeling organisatiecompetenties voor invulling van de partnerrol, helder accountmanagement, professioneel opdrachtgeverschap*
- 5. Strategie: bereiken van consensus over het toekomstig profiel van ODZOB. Over dit profiel lopen de beelden sterk uiteen tussen deelnemers en directie/MT ODZOB én bij de deelnemers tussen bestuurders en managers*



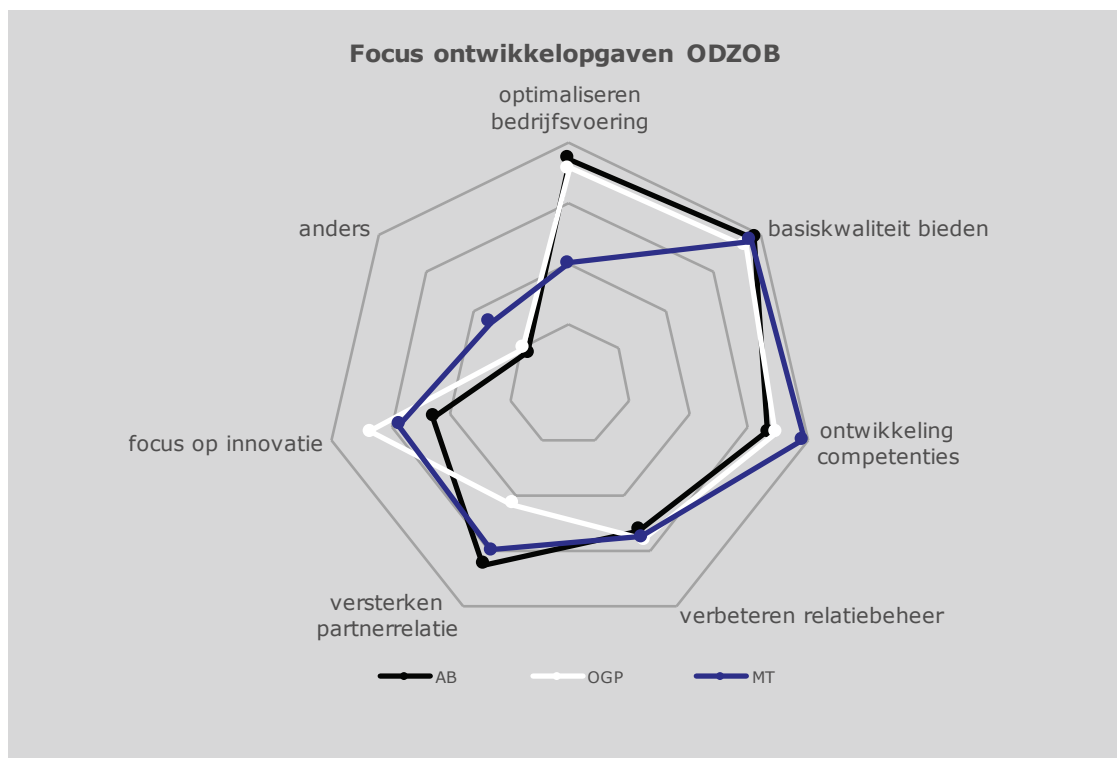
Basiskwaliteit
en
toegevoegde
waarde

4.2 Inhoudelijke ontwikkelopgaven

Over de focus op de inhoudelijke ontwikkelopgaven door de ODZOB bestaan uiteenlopende beelden. Dit kan ook mede afhankelijk zijn van het uiteenlopende beeld dat deelnemers (of de ODZOB zelf) hebben bij het (toekomstige) profiel van ODZOB. Als belangrijkste opgaven worden genoemd:

- Borgen dat de kwaliteit van producten op orde is, zeker voor basistaken. Daarbij gaat het om de inhoudelijke, procesmatige en administratieve kwaliteit.
- Het beter inzichtelijk maken wat de toegevoegde waarde is van ODZOB, met name als het gaat om de opgaven waar de omgevingsdiensten landelijk voor zijn opgericht (veiligheid en aanpak ketens en milieucriminaliteit) en meer integrale opgaven, bijvoorbeeld als het gaat om milieu en gezondheid.
- Innoveren in de uitvoering van taken, bijvoorbeeld door andere vormen van toezicht en gebruik maken van ICT en digitalisering.

Een aandachtspunt is in hoeverre de deelnemers gelijklopende ambities hebben. De ODZOB moet niet in een strategische spagaat komen waarbij aan de ene kant efficiëntie en de 'productieplanning' centraal staat en aan de andere kant om innovatie en toegevoegde waarde wordt gevraagd. Er moet een balans worden gevonden tussen standaardisatie (vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit en een gelijk speelveld) en maatwerk (vanuit een oogpunt van de bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen VTH-taken worden uitgevoerd).



4.3 Bestuurlijke ontwikkelopgaven

Het besturingsmodel van ODZOB (algemeen bestuur, dagelijks bestuur, directie en opdrachtgeversplatform) wijkt in grote lijnen niet af van het besturingsmodel van andere omgevingsdiensten. Een verschil is de tijdelijke keuze voor een tweehoofdige directie. In de bestuurlijke organisatie zijn twee ontwikkelingsopgaven te onderscheiden:

Kaderstellende en controlerende rol van het AB

Het huidige functioneren van het AB wordt als onbevredigend ervaren. Als indicaties zijn genoemd:

- Weinig ruimte voor inhoudelijke diepgang en gemis in het kunnen leggen van een verbinding tussen wat met de ODZOB moet worden bereikt en wat de ODZOB doet.
- Veelal geconfronteerd worden met 'kant en klare' stukken waar weinig ruimte is voor eigen inbreng. Het AB is onvoldoende in staat om aan het DB kaders mee te geven, waardoor het DB (en de directie) met kant en klare uitwerkingen komt die het AB op haar beurt lastig kan toetsen door het ontbreken van kaders.
- De sfeer in het AB wordt als weinig inspirerend ervaren. Besluitvorming over documenten staat centraal.
- De agenda's van de AB-vergaderingen zijn (over) vol en bevatten zeer uiteenlopende thema's waarvan deelnemers zich afvragen of een deel daarvan niet te technisch-inhoudelijk is voor een bestuurlijk overleg.
- In het vergadermodel/de vergaderingen lopen de rollen van eigenaar, bestuurlijk partner en opdrachtgever door elkaar. Het laatste wordt verklaard doordat bepaalde deelnemers zich in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie onvoldoende

Rolneming AB
en focus en
positie DB

gehoord voelen door ODZOB en daardoor het AB gebruiken als platform om 'opdrachtgeverkwesties' onder de aandacht te brengen.

- De dubbele petten van de leden van het DB als lid van het AB worden bij politiek en financieel gevoelige besluiten als 'ongemakkelijk' ervaren. Temeer daar de DB leden als geheel een doorslaggevende stem hebben in het AB.

Een belangrijke opgave tot 2020 is dat het AB haar kaderstellende en controlerende rol beter kan pakken en dat de verschillende rollen van eigenaar, bestuurlijk partner en opdrachtgever duidelijker zijn ingevuld in de besturing van de ODZOB, met name als het gaat om agendavorming en besluitvorming. Dit is niet alleen van belang voor de slagkracht van de ODZOB maar ook voor de transparantie en daarmee de democratische controle op de organisatie.

De rol en positie van het DB

Het dagelijks bestuur is sinds 2013 zeer nauw betrokken bij de vorming van de ODZOB. Gelet op de intensiteit, tijdsbesteding en onderwerpen waar het DB bij betrokken is geweest, is sprake van 'mede-directievoering' door het DB. Voor het resultaat dat er medio 2015 staat, heeft dat positief uitgepakt. Het heeft echter ook bijdragen aan een zekere vertroebeling van de rol van het DB in relatie tot de directie en in relatie tot het AB.

De opgave is om tot 2020 meer focus aan te brengen in de rol en positie van het DB, zowel in relatie tot het AB als in relatie tot de directie.

4.4 Relationale ontwikkelopgaven

Een van de belangrijke opgaven voor de komende jaren is het versterken van de verbondenheid tussen de ODZOB en de deelnemers en tussen de deelnemers onderling. Elementen hierin zijn:

- Aanwezigheid, zichtbaarheid van ODZOB bij de deelnemers (met name op operationeel niveau). Naast een fysieke vorm (aanwezig op de provincie- en gemeentehuizen) speelt ook dat provincie en gemeenten de ODZOB-medewerkers meer ervaren als collega's.
- Open stijl: De communicatie tussen opdrachtgevers en ODZOB-medewerkers en -leiding is er één van uitleggen en verklaren (achteraf) en van aanvallen en verdedigen. Dit zal moeten ombuigen naar écht naar elkaar luisteren, verplaatsen in de ander en feedback gebruiken voor verbetering en samenwerking
- Meer gebruik maken van elkaars deskundigheid.
- Investeren in vertrouwensvorming.
- Het organiseren van een professioneel accountmanagement aan de zijde van de ODZOB en het organiseren van een professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de deelnemers.
- Het door deelnemers durven loslaten van taken die bij de ODZOB zijn belegd (opdrachtgevers gaan over het 'wat' en de ODZOB gaat over het 'hoe').



Vertrouwen
winnen

4.5 Organisatorische ontwikkelopgaven



Organisatie-competenties en accountmanagement

De basis van de ODZOB 'staat'. De komende jaren ligt er nog uitdagend werk in het verbeteren van de bedrijfsvoering, vooral als het gaat om procesbeschrijvingen, informatie-uitwisseling en borging van de basiskwaliteit op administratief vlak. Dit is een continuering van de inrichting zoals die vanaf 2013 is ingezet. Aandachtspunt is om dit gezamenlijk met de deelnemers op te pakken.

Belangrijkste aandachtspunten zitten niet zozeer in de bedrijfsvoering (dat is doorgaan op het ingeslagen pad) maar in de ontwikkeling van de organisatiecompetenties en de inrichting van het accountmanagement.

Bij de ontwikkeling van de organisatiecompetenties gaat het om omgevingsbewustzijn, bestuurlijke sensitiviteit, pro-actie (tijdig aangeven, vooraf opdrachtgevers informeren), samenwerkingsgerichtheid en adviesvaardigheden (meedenken).

Het accountmanagement is onderdeel van een brede taakstelling van de MT-leden. Zij lijken in meerdere opzichten overvraagd (brede taakstelling, platte organisatie) en slagen er wisselend in het accountmanagement met voldoende gewicht (tijd, competenties, gedrevenheid) te organiseren.

Binnen het accountmanagement moeten de volgende zaken worden geregeld:

- Opdracht- en contractbeheer: aangaan opdrachten, rapportage en verwerken feedback opdrachtgever (bijsturing)
- Relatiebeheer: borgen goede verstandhouding alle niveaus (bestuurlijk, zakelijk, professioneel)
- Agendaontwikkeling: samen met de opdrachtgever agenderen innovatie en ontwikkeling rond de taakuitvoering
- Conflictbeheersing (bij mogelijke escalaties rond inhoud en proces bij uitvoering opdrachten)
- Taakvolwassenheid van medewerkers (onderhouden dagelijkse contacten met 'de werkvloer' van de opdrachtgever, signaleren van (on)tevredenheid bij opdrachtgevers)

Al deze aspecten vragen om een stevige ontwikkeling de komende jaren. Eerste punt daarbij is waar de regie ligt op de verdere ontwikkeling van het accountmanagement. Dit kan een gezamenlijk commitment zijn van het MT of in handen worden gelegd van één persoon die de regie krijgt over een ontwikkelplan.

5 Inrichtingsperspectief governance en directiemodel

5.1 Resumé

1. Het algemeen bestuur kan haar kaderstellende en controlerende rol beter pakken als het vergadermodel wordt gehanteerd conform de fasen "beeldvorming, opinievorming en besluitvorming" (BOB-model).
2. Het dagelijks bestuur moet zich richten op de kernrollen richting het AB (voorbereiding kaderstelling en controle, opdrachtnemer, verantwoorden) en directie (opdrachtgever, werkgever, toezichthouder en sparringpartner). Daarnaast kan het DB aan kracht winnen bij een heroverweging en vermindering van de (inhoudelijke) portefeuilles.
3. Stopzetten van het tijdelijke driejarige tweehoofdige directiemodel en overgaan naar een eenhoofdige directie (algemeen directeur). Voor de organisatieontwikkeling wordt geadviseerd een ontwikkelingstraject met (project)verantwoordelijke op te zetten.
4. Positioneer het opdrachtgeversplatform als managementplatform en laat dit primair voorportaal zijn van het AB en platform voor ervaringsuitwisseling.

5.2 Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur moet beter in staat worden gesteld om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Zowel wat de inhoud betreft (als bestuurlijk partner) als wat de organisatie van de ODZOB betreft (als eigenaar).

We adviseren om daartoe het vergadermodel consequenter volgens het BOB-model te richten: een duidelijk onderscheid in het beeldvormende (inventarisatie en verkenning), opiniërende en besluitvormende deel van de vergadering. Dit toegespitst op twee lijnen:

- Inhoudelijk vanuit de partnerrol: ambities, innovatie, (landelijke) ontwikkelingen, programmering en verslaglegging
- Financieel vanuit de eigenaarsrol: businessmodel, begroting en rekening



Het advies is om de vergadercultuur om te vormen en om in plaats van 'hamerstukvergaderingen' naar meer inhoudelijke diepgang. Bijvoorbeeld door jaarlijks twee bestuurlijke conferenties waar de kaders worden besproken en geëvalueerd en de gezamenlijke lijnen worden verkend. Eén conferentie (voorjaar) richt zich op de inhoudelijke agenda: wat zijn voor de deelnemers als bestuurlijk partner de gedeelde en gezamenlijke ambities in het omgevingsrecht? De tweede conferentie (najaar) richt op de ODZOB als organisatie: wat zijn voor de deelnemers als mede-eigenaar de (financiële) kaders waarbinnen de organisatie zich moet ontwikkelen?

² Eventueel kan bij de financieel-organisatorische conferentie tweejaarlijks plaatsvinden.

Vergadermodel
AB volgens het
BOB-model
inrichten

Op basis van de uitkomsten worden door het DB de kaders uitgewerkt voor respectievelijk het (uitvoerings)programma en het businessplan/begroting van de ODZOB. Die worden in de vergadering van het AB vastgesteld en vervolgens door het DB vertaald naar een (concept)programma en (concept) begroting/businessplan. In de opiniërende vergadering over het programma en de focus over de verantwoording vindt het debat primair plaats tussen de leden van het AB en niet tussen de leden van het AB en het DB (of directie).

5.3 Dagelijks bestuur

We adviseren dat het dagelijks bestuur meer focus aanbrengt in haar rol. Zowel vanwege de (schijn van) dubbele petten in relatie tot het algemeen bestuur als vanwege het mede-directievoeren. Richting algemeen bestuur wil dat zeggen het adviseren en ondersteunen van het algemeen bestuur bij de voorbereiding van beeldvorming, opinievorming en besluitvorming en het optreden als opdrachtnemer. Richting directie wil dat zeggen het optreden als werkgever, opdrachtgever, toezichthouder en sparringpartner.

We adviseren daarnaast om de samenstelling van het dagelijks bestuur te herijken en meer in te richten vanuit de functionele behoefte van het openbaar lichaam (en niet vanuit representatie van de deelnemers). Terugbrengen functies dagelijks bestuur tot:

- a) Voorzitter en algemene vertegenwoordiging
- b) Portefeuille financiën,
- c) Portefeuille P&O (in brede zin)
- d) Portefeuille governance.

De inhoudelijke portefeuilles komen te vervallen en worden meer in handen gelegd van het opdrachtgeversplatform (zie 5.5)

5.4 Directiemodel

Het in 2013 gekozen tijdelijke tweehoofdige directiemodel heeft prima gewerkt. De tijd is rijp om over te stappen naar een eenhoofdige directie. Argumenten daarvoor zijn dat dit passend is gelet op de omvang van de ODZOB (een middelgrote omgevingsdienst), de aard van de organisatie (focus op werkzaamheden in de fysiek omgeving) en het feit dat de organisatie in de basis staat.

We adviseren om bij de inrichting van het directiemodel meer te kiezen voor een Rijnlands dan voor een Angelsaksisch profiel. Bestuurlijke sensitiviteit en omgevingsbewustzijn zijn daarbij belangrijke competenties. De rol en positie van de directie ten opzichte van de bestuurlijke omgeving moet helder zijn. Dit betekent:

- Dienstbaar tov DB/AB rond inhoud, besturing en financiële kaders
- Prikkelen en uitdagen op inhoud
- Staan voor professionele en organisatorische/financiële integriteit ODZOB
- Sturen op ontwikkeling organisatiecompetenties, relatiemanagement en opstelling organisatie als professioneel partner.

We adviseren dat het DB en de directie nagaat welke consequenties de invoering van een eenhoofdige directie heeft voor de constellatie van het MT en voor de positie van de manager voor de bedrijfsvoering.

DB focus op kernrollen en heroverwegen portefeuilles

Tot 2020 meer Rijnlands dan Angelsaksisch directiemodel gevraagd

De rolverandering van het DB en aanpassing van het directiemodel zal op een andere manier moeten resulteren in samenspel dan de afgelopen jaren het geval was. Bij het omvormen van het DB (focus op kernrollen, aantal en invulling portefeuilles) en volgend op de aanstelling van de directeur is het zaak om dit samenspel vorm te geven.

5.5 Opdrachtgeversplatform

We adviseren om het opdrachtgeversplatform om te vormen tot een managementplatform met drie functies:

- Voorportaal van de vergaderingen van het algemeen bestuur (ambtelijke voorbespreking en voorbereiding)
- Klankbordgroep en intervisie inzake ervaringsuitwisseling (leren van elkaar) en verbeteren samenwerken rond thema's als accountmanagement, relatiebeheer, invulling opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap en informatie-uitwisseling.
- Platform voor signalering en verkenning ontwikkelingen rond agenda ODZOB

Deelnemers van het platform zijn de verantwoordelijke managers i.c. gemandateerde opdrachtgevers en leden van het MT van de ODZOB. Het managementplatform stelt een eigen jaaragenda op.

Voor zover inhoudelijke werk- of projectgroepen ressorteren onder het huidige opdrachtgeversplatform, adviseren we deze organisatorisch onder de verantwoordelijkheid van de ODZOB te laten vallen. De opdracht aan deze werk- en projectgroepen moet zijn verankerd in het door het algemeen bestuur vastgesteld uitvoeringsprogramma. In de werk- en projectgroepen worden waar vanuit de opdracht relevant partners in gelijkwaardigheid betrokken.



Management-
platform als
voorportaal AB
en intervisie
samenwerking

BIJLAGE 1: leden stuurgroep

Frank van der Meijden	wethouder Bergeijk, lid DB ODZOB
Hendrik Noppen	directeur ODZOB
Jolanda van de Ven	gemeente Bergeijk, hoofd bedrijfsvoering en publiekszaken
Angelique van Beek	gemeente Eindhoven, accountmanager richting ODZOB
John Smits	Arena Consulting
Marc van den Heuvel	Arena Consulting

BIJLAGE 2: lijst van geïnterviewden

Bestuurlijk

Fons D'Haens	gemeente Bladel
Frank van der Meijden	gemeente Bergeijk, lid DB
Wilma van der Rijt	gemeente Heeze-Leende, voorzitter DB
Johan van den Hout	provincie Noord-Brabant, lid DB
Marc van Schuppen	gemeente Best
Frans van Hoof	gemeente Oirschot
Paul Smeulders	gemeente Helmond
Mary Ann Schreurs	gemeente Eindhoven, lid DB
Leon van de Moosdijk	gemeente Someren
Joost Helms	bestuurlijk trekker bij oprichting

Ambtelijk

Sabina Torres	gemeente Bladel, juridisch medewerker
Hendrik Noppen	directeur ODZOB
Marloes Tolsma	adjunct-directeur ODZOB
Frank Mathijssen	gemeente Deurne, hoofd KCC (ambtelijk opdrachtgever ODZOB)
Alex Casarotto	provincie Noord-Brabant, accountmanager RUD's
Joost Erdewijk	Lid MT ODZOB
Ron Cremers	lid MT ODZOB
Vincent Verhoeven	lid MT ODZOB
Jack Leijten	lid MT ODZOB
Monique Baltussen	lid MT ODZOB
Theo van Leeuwen	gemeente Someren, adj. gemeentesecretaris
Guus Laeven	gemeente Someren, hoofd MO (ambtelijk opdrachtgever ODZOB)
FransJozef van Poppel	gemeente Helmond, teammanager milieu
Eric Bergmeester	gemeente Veldhoven, hoofd regie en ontwikkeling
Nick Scheltens	gemeente Nuenen, gemeentesecretaris
Hans van Santvoort	Geldrop-Mierlo, ambtelijk opdrachtgever
Jan Bontenbal	kwartiermaker bij oprichting

BIJLAGE 3: deelnemers werksessies

Werkessie Accountmanagement en opdrachtgeversplatform

Alex Casarotto	provincie Noord-Brabant, accountmanager RUD's
Ron Cremers	lid MT ODZOB
Vincent Verhoeven	lid MT ODZOB
Jack Leijten	lid MT ODZOB
Guus Laeven	gemeente Someren, hoofd MO (ambtelijk opdrachtgever ODZOB)
FransJozef van Poppel	gemeente Helmond, teammanager milieu
Eric Bergmeester	gemeente Veldhoven, hoofd regie en ontwikkeling
Harry Swinkels	gemeente Eindhoven, ambtelijk opdrachtgever
Jolanda van de Ven	gemeente Bergeijk, hoofd bedrijfsvoering en publiekszaken
John Smits	Arena Consulting
Marc van den Heuvel	Arena Consulting

Werkessie Governance en directiemodel

Marloes Tolsma	adjunct-directeur ODZOB
Jolanda van de Ven	gemeente Bergeijk, hoofd bedrijfsvoering en publiekszaken
Fons D'Haens	gemeente Bladel
Frank van der Meijden	gemeente Bergeijk, lid DB
Wilma van der Rijt	gemeente Heeze-Leende, voorzitter DB
Marc van Schuppen	gemeente Best
Frans van Hoof	gemeente Oirschot
Paul Smeulders	gemeente Helmond
John Smits	Arena Consulting
Marc van den Heuvel	Arena Consulting