

Foto stand van zaken samenwerking tussen Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en gemeente Arnhem



December 2018
Antoine Nikkessen

Indeling rapportage

- Opdracht
- Onderzoeksvragen
- Invalshoeken/vragen voor vaststelling beoordeling samenwerking
 - Op de goede weg samen?
 - Netwerk professioneel georganiseerd?
 - Goed persoonlijk samengewerkt?
 - Recht gedaan aan elkaars belangen?
 - Gedeelde ambitie van partners?
- Conclusies en aanbevelingen
- Vervolgaanpak ODRA en gemeente Arnhem

Opdracht

Opdracht: 0-meting uitvoeren ('foto') naar de wijze waarop in de afgelopen periode (en de huidige situatie) is/wordt samengewerkt (op alle niveaus) tussen de ODRA en de gemeente Arnhem.

Opdrachtgever: Erik van Aalzum, clustermanager beleid en strategie (in overleg met Cora Smelik/directeur ODRA)

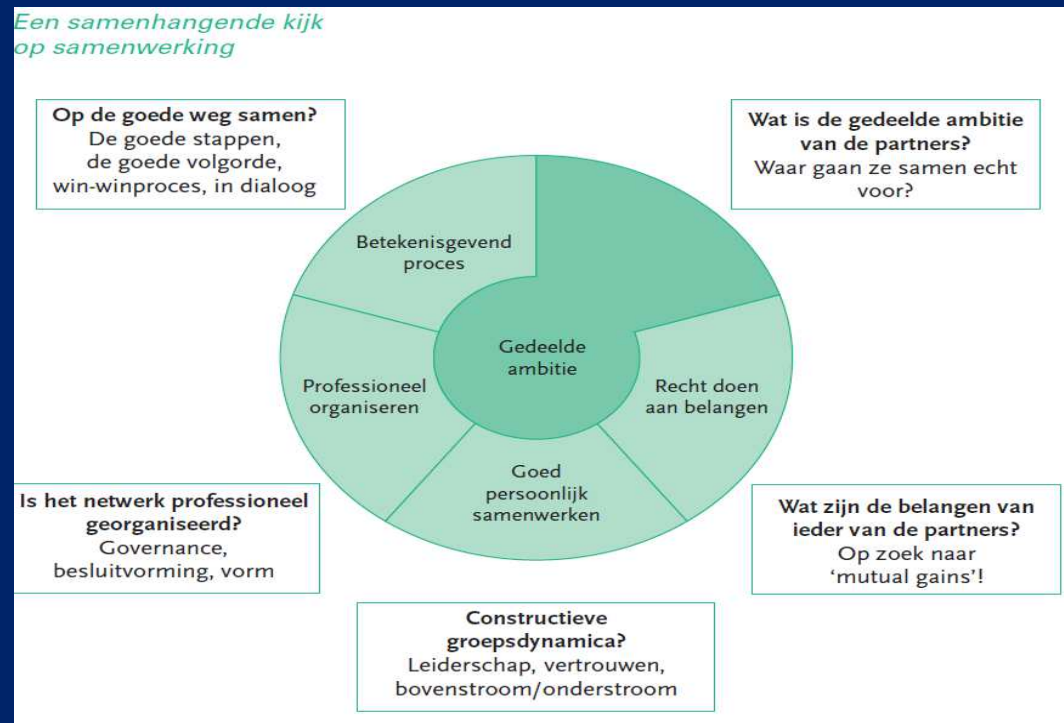
Project uitvoerder: Antoine Nikkessen

Onderzoeksvragen

- Is er een duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemer relatie? En functioneert deze ook als zodanig? Wordt deze formele rol ook op de juiste wijze ingevuld (volgens beide partijen)?
- Wat zijn de verschillen in samenwerking t.o.v. de kaders (o.a. Nota Verbonden Partijen) en zijn er eventueel blinde vlekken? En zijn de eventuele verschillen opgetreden door bestuursbesluiten of door andere redenen?
- Is er over en weer voldoende begrip voor elkaar bij verschil van inzicht (op welk vlak dan ook) en hoe wordt dit over het algemeen opgelost?
- Hoe wordt de samenwerking op alle niveaus (bestuur en ambtelijk) tussen de ODRA en Arnhem ervaren? En verschilt deze t.o.v. andere deelnemende partijen binnen de ODRA? Wat wordt er in dit verband gedaan met de klanttevredenheidsmetingen die de ODRA sinds vorig jaar heeft geïntroduceerd?
- Gaat het voornamelijk om een verschil van inzicht in financiën (nakomen financieringsmethodiek) of zijn er nog andere items waarover een duidelijk verschil van mening bestaat?
- Hoe is de samenwerking rondom de invoering van de omgevingswet vorm gegeven?
- Is helder welk taken bij de ontvlechting naar de ODRA zijn overgegaan en welk budgetten daar aan gehangen zijn?
- Welke suggesties zijn er om de samenwerking constructief te verbeteren?

Invalshoeken op basis waarvan de samenwerking tussen de ODRA en gemeente Arnhem wordt beoordeeld

Vijf invalshoeken waar vanuit 'de mate van samenwerking' wordt beschreven, beoordeeld en (deels) geïnterpreteerd.



Op goede weg samen (betekenisvol proces)?

Worden er goede en constructieve stappen gezet (voor en door beide partijen) zonder al te veel door te duwen en partijen in het proces te verliezen?

- Instellen Initiatief Beraad (sinds maart 2018). In dit beraad werken de ODRA en Arnhem op een constructieve manier samen aan het proces van vergunningverlening. Hier worden ook initiatieven ingebracht en uitspraken in beroep en bezwaarschriften besproken. Dit beraad wordt gemanaged door zowel Arnhem als de ODRA. Van belang is nog wel dat processen worden vastgelegd en in beide organisaties breed worden gecommuniceerd zodat iedereen zich aan dit proces gaat conformeren. Bovendien zijn er verbeterpunten gesignaleerd over een betere kwaliteit van aanleveren van elementen door de ODRA. Arnhem zal intern nog verder moeten afstemmen om te komen tot daadwerkelijk 'integraal adviseren' op basis waarvan de ODRA al dan niet kan vergunnen.
- Op bestuurlijk – en ambtelijk (management) niveau is tussen beide organisaties sprake van een open dialoog en wordt er ingezet op 'de relatie'. Dit was 'nodig' gezien de historie en is ook mogelijk geworden door wisselingen van verschillende belangrijke keyspelers. Dit alles zonder dat de professionele en zakelijke manier van werken uit het oog wordt verloren.
- Arnhem en ODRA werken in projecten samen aan de implementatie van de Omgevingswet. Van belang is 'de veranderende rollen' van beide partijen hierin goed te monitoren en met elkaar te delen.
- ODRA is op weg van een pionier naar een volwassenorganisatie. Verbeterplannen (control) zijn ontwikkeld om 'de basis op orde te brengen' (inclusief financieringsvraagstukken), DVO's worden geactualiseerd, KPI's verder ontwikkeld, zaaksystemen geïmplementeerd/aangepast en klanttevredenheidsonderzoeken doorontwikkeld en verder uitgezet. Van belang is dat voor beide partners de verbetering naar een volwassenorganisatie zichtbaar zijn en de plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd (zoals afgesproken).
- Vanaf 2020 zal de planning en control cyclus van de ODRA in de pas lopen met die van Arnhem (en de andere partners). Dit conform de Wet Gemeenschappelijke Regeling
- De (nieuwe) bestuurder (van zowel de ODRA als gemeente Arnhem) wordt door zowel de medewerkers van de ODRA als de gemeente Arnhem op een goede wijze geadviseerd en ondersteund.

Op goede weg samen (betekenisvol proces)?

- “De Blackbox” (van bedrijfsvoering en producten) wordt steeds verder geopend met het doel ‘meer transparantie’ te creëren om het vertrouwen te (her)winnen. Naast het vertrouwen (soft control) zal een minimale set aan instrumenten nodig zijn om toezicht, verantwoording en sturing mogelijk te maken. Deze hard controls moeten verder ontwikkeld c.q. geactualiseerd worden.
- De afspraak is gemaakt dat vanaf 2020 met outputfinanciering (-sturing) wordt gewerkt. In de ontwikkeling hier naar toe worden zowel bestuurders als ambtenaren betrokken. De oorspronkelijke afspraak was vanaf 2017 met outputfinanciering te werken.
- ODRA profileert zich en verzorgt presentaties voor alle gemeenteraden. De ODRA stelt zich ook kwetsbaar op en heeft een plan voor verbetering (waarover ook weer wordt gerapporteerd)
- Invoering van de maandelijkse rapportages met urenverantwoording. De betrouwbaarheid van deze rapportages is nog een zorg en rapportages verdienen nog meer toelichting en duiding.
- ODRA werkt met kengetallen die doorontwikkeld worden. Mooi zou zijn dat deze nog verder worden geobjectiveerd en worden gestaafd en vergeleken met kengetallen van andere omgevingsdiensten (benchmarks).

Conclusie:

De ODRA en Arnhem zijn op de goede weg om de samenwerking te verbeteren en zodoende het vertrouwen in elkaar te (her) winnen. Hiervoor zijn veel constructieve stappen gezet en concrete afspraken gemaakt. Om deze goede stap naar samenwerking te continueren en vast te houden is het nu wel van belang dat gemaakte afspraken worden nagekomen en verbeterstappen voor iedereen in de organisatie zichtbaar worden. Sturing vanuit beide organisaties hierin is een belangrijke voorwaarde tot succes.

Netwerk professioneel georganiseerd?

Is het netwerk professioneel georganiseerd (o.a. governance, processen, afspraken en besluitvorming)?

- Gemeenschappelijke regeling ODRA (governance), DVO (2013), PDC (2019), werkprogramma 2019 begroting (2019), jaarverslag (2017), (maand) rapportages en AB & DB verslagen zijn beschikbaar. Onderdelen moeten nog wel worden geactualiseerd, betrouwbaarder gemaakt worden en verder worden afgestemd op de cyclus van de gemeente Arnhem. Dit alles is nodig om daadwerkelijk te kunnen sturen, toezicht te houden en verantwoording af te kunnen leggen.
 - Maandelijks rapportages worden aangeleverd over de gerealiseerde uren. Deze zijn (te) uitgebreid (kunnen eenvoudiger), moeten betrouwbaarder en meer worden voorzien van toelichting en duiding om uiteindelijk op te kunnen sturen .
 - De DVO is na de oprichting niet meer geactualiseerd (wel in planning). Bij de oprichting is afgesproken dat dit uiterlijk 5 jaar na de start van de GR integraal zou worden herzien.
- Het instellen van het Initiatief Beraad (sinds maart 2018) heeft een constructieve bijdrage geleverd aan het totale proces van vergunningverlening. Arnhem draagt zorg voor integrale adviezen op basis waarvan de ODRA al dan niet vergunningen kan verlenen. De bijbehorende processen dienen nog wel uitgewerkt te worden en in beide organisaties verder worden gecommuniceerd zodat iedereen zich hieraan kan conformeren. Daarnaast is het voor Arnhem een uitdaging om daadwerkelijk één integraal advies te formuleren.
- De essentie van een GR (het op afstand zetten van een organisatie) is dat de opdrachtgever* stuurt op het 'wat' en de opdrachtnemer bepaalt 'hoe' het wordt uitgevoerd. Arnhem 'bemoeit' zich echter (te) veel met het 'hoe'. Dit wordt mede veroorzaakt door financiële tegenvallers, het (nog) ontbreken van de transparantie in de bedrijfsvoering van de ODRA en het (nog) ontbreken van outputfinanciering.

** In nota's, kaders (voor opdrachtgeverschap) en ander documenten van de gemeente Arnhem wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds 'eigenaarschap' en anderzijds 'opdrachtgeverschap'. In plaats van opdrachtgever (en opdrachtnemer) kunnen hiervoor ook de termen klant en leverancier worden gebruikt. Ook de term 'partner' van elkaar met ieder zijn eigen verantwoordelijkheden kan worden gebruikt.*

Netwerk professioneel georganiseerd?

- De veranderende rol voor medewerkers van Arnhem en de ODRA in een organisatie die moet gaan werken in een opdrachtgever/opdrachtnemersrol lijkt nog niet overal voldoende doordrongen. Er worden nog (te) vaak werkzaamheden uitgevoerd zonder dat daar (formele) opdrachten tegenover staan. Er lijkt soms een verschil van inzicht bij medewerkers over de balans tussen 'werken op basis van vertrouwen' en 'zakelijke prestatieafspraken'.
- De aandacht in de samenwerking gaat (te) vaak om financiën en nog te weinig om de kwaliteit.
- Door de gekozen vorm van 'urenafrekening' in 2018 en 2019 is 'sturen' op het realiseren van beleidsdoelen en producten nauwelijks mogelijk en risicovol. Met het besluit hierover in het AB is dit risico (impliciet) genomen.
- Een integrale klanttevredenheidsonderzoek van essentieel belang in een opdrachtgever/opdrachtnemer (klant/leverancier) relatie wordt (nog) niet uitgevoerd.
- Hoewel in de DVO aangegeven, worden er geen periodieke evaluatiemomenten ingebouwd om te bezien in hoeverre het beleid en de kaders nog passen en eventueel moeten worden aangepast. Dit staat wel expliciet in de DVO aangegeven.
- Het lijkt lastig voor de ODRA als 'leverancier' om flexibel op een veranderende vraag te kunnen anticiperen (gedurende het jaar).
- Arnhem maakt ambtelijk en bestuurlijk (te) weinig onderscheid tussen de rol van 'eigenaar' en 'opdrachtgever' (in de rol van klant/leverancier). Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt gevraagd in beide rollen, soms met tegenstrijdige belangen, te opereren. In de eigenaarsrol gaat het vooral om de lange termijnvisie en levensvatbaarheid van de organisatie. Opdrachtgeverschap (gedelegeerd) staat meer in het teken van het realiseren van beleidsdoelen en effecten. Er is binnen Arnhem een relatie met programmamanagement c.q. formeel opdrachtgeverschap. Deze is nog niet helemaal uitgekristalliseerd, maar de contouren van een taakverdeling zijn in de maak. De praktijk zal nog moeten uitwijzen of deze gaat functioneren.

Netwerk professioneel georganiseerd?

- Om de rol van eigenaar en die van opdrachtgever goed in te kunnen vullen zal er binnen Arnhem meer (inhoudelijke) ondersteuning nodig zijn:

Opdrachtgever:

- Beleidsdoelen en -kaders moeten worden doorontwikkeld op grond waarvan de ODRA haar werkzaamheden uitvoert. Hiervoor zal binnen Arnhem o.a. op het gebied van bouw- en woningtoezicht, handhavingsbeleid (kamerverhuur, shishalounges) en milieukaders meer expertise moeten worden ingezet. Dit is o.a. nodig om als opdrachtgever (klant) en partner het juiste tegenwicht te kunnen bieden, prioriteiten te stellen en richting het bestuur beter te kunnen adviseren (en niet alleen afhankelijk te zijn van de expertise van de ODRA).
- Daar waar in het proces (bijv. bij vergunnen van afwijkingen bestemmingsplannen) de ODRA afhankelijk is van de inbreng van de gemeente Arnhem zal deze ondersteuning verder moeten worden gestroomlijnd.
- Het juiste werkprogramma moet in kwantiteit en kwaliteit worden vastgesteld.
- De voortgang hiervan bewaken en vaststellen of dit binnen de financiële kaders gebeurt.
- Zorgdragen dat de relatie tussen kosten van de ODRA en de inkomsten uit leges beter op elkaar worden afgestemd. Hiervoor zal meer (financiële) ondersteuning nodig zijn om bijv. de legesverordening te actualiseren en de mate van kostendeekkende vast te stellen.

Eigenaar:

- Meedenken vanuit het belang van continuïteit en efficiënte bedrijfsvoering van de ODRA (en dit binnen Arnhem afstemmen).
- De consequenties van de invoering van omgevingswet voor ODRA en Arnhem inzichtelijk maken.
- Op basis van de uitvoering van de Nota Verbonden Partijen (risicokompas) in samenspraak met de ODRA een beheersstrategie vaststellen. Op basis van het huidige risicokompas is de ODRA een risicovolle partij voor Arnhem. Deze strategie is tot nu toe onvoldoende gedeeld met de ODRA en de vraag is of hier voldoende op beheerst/gestuurd wordt.

Netwerk professioneel georganiseerd?

- De hard-controls zijn aanwezig en worden doorontwikkeld. Er wordt geïnvesteerd in soft-controls (vertrouwen, investeren in de onderlinge relatie, aanspreken op gedrag, maar ook leren, verbeteren en veranderen) waaraan het in het verleden nog wel eens heeft ontbroken. Good governance gaat om de balans tussen controle (checks en balances) en de wijze waarop sturing plaatsvindt en vertrouwen aan elkaar wordt gegeven. Van belang is dat deze beheersing die is ingezet op bestuurlijk en managementniveau ook zijn doorwerking krijgt naar 'de werkvloer'.

Conclusie:

Er is nog geen sprake van een optimale check and balances tussen ODRA en de gemeente Arnhem. Wel is er een basis aanwezig om naar een professioneel georganiseerde relatie toe te groeien met daarin voldoende waarborgen ingebouwd voor een goede balans van sturen en verantwoorden. Een deel van formele documenten, rapportages, overeenkomsten e.d. moet echter nog wel worden geactualiseerd en op onderdelen worden (door) ontwikkeld om van een zakelijke en professionele relatie te kunnen spreken. Om de verschillende rollen binnen Arnhem goed uit te kunnen voeren zal er op specifieke gebieden meer ondersteuning nodig zijn om als een goede counterpart van de ODRA te kunnen fungeren. Dit is ook van belang om goede kaders, prioriteiten en beleidsuitgangspunten te formuleren waarbinnen de ODRA haar werk kan uitvoeren. Daarbij is het voor Arnhem van belang de rollen van 'eigenaarschap' en 'opdrachtgever' beter te scheiden.

Goed persoonlijk samengewerkt?

Bij samenwerking gaat het zowel om inhoudelijke argumenten als om persoonlijke verhoudingen en relaties.

- Er is een breed gedragen beeld dat medewerkers van ODRA en gemeente Arnhem 'goed met elkaar kunnen samenwerken en elkaar makkelijk weten te vinden'. Samenwerking gebeurt doorgaans in een goede sfeer.
- Historisch is dit, op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau, niet altijd zo geweest. Er wordt nu geïnvesteerd in 'de relatie' om een goede en constructieve samenwerking verder te borgen. Dit wel met de intentie om dit op een professionele en zakelijke manier te doen.
- Samenwerking tussen ODRA en Arnhem in hetzelfde gebouw heeft voordelen (snel en gemakkelijk contact) maar ook nadelen ('uitvoering van opdrachten zonder 'opdracht'). Het blijft zoeken naar een goede balans tussen 'vertrouwen' en professionele/zakelijke verhouding tot elkaar. 'Er zijn medewerkers die vinden dat er nog op dezelfde manier wordt samengewerkt als voor de oprichting van de ODRA'.
- De bereidheid van de ODRA en Arnhem om aan dit onderzoek ('de foto van de samenwerking') mee te werken toont aan dat er een constructieve instelling is om de samenwerking te verbeteren (op elk niveau). Er is ruimte voor dialoog en discussie.
- Toch zijn er op onderdelen (inhoud, organisatievorm, verantwoordelijkheidsverdeling) ook duidelijk verschillen in meningen te constateren bij medewerkers van beide organisaties. Om deze verschillen te overbruggen zou het goed zijn dat het management van beide organisaties op onderdelen nog meer stuurt, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog duidelijker belegd en besluiten nog meer en duidelijker (binnen de eigen organisatie) communiceert.
- Het gebruik van terminologie staat soms een constructieve samenwerking in de weg. Er zijn gevoeligheden rond het gebruik van termen als opdrachtgever/opdrachtnemer, partner en klant/leverancier relatie

Conclusie

Medewerkers van beide organisaties konden en kunnen goed met elkaar samenwerken. De veranderende positie van de beide organisaties tot elkaar heeft op een aantal punten echter wel tot spanningen in de samenwerking geleid. Er zijn al stappen gezet om dit te verbeteren maar investeringen op alle niveaus zijn nodig om naar een optimale samenwerking te groeien.

Recht gedaan aan elkaars belangen?

Wordt er rekening gehouden met elkaars belangen en is men op zoek naar een win-win situatie?

- De belangen en inbreng van de (elf) partners in de ODRA zijn dusdanig verschillend dat het vaak lastig is alle partijen op één lijn te krijgen. Vooral daar waar een besluit (negatieve) financiële consequenties heeft voor een partner zorgt dit voor 'onrust' (o.a. de uitwerking van de verdeling programmakosten en overschrijding van kosten). Een ondoorzichtige bedrijfsvoering van de ODRA en de soms conflicterende opstelling van de gemeente Arnhem hebben in het verleden niet bijgedragen aan het zoeken naar een win-win situatie voor beide partners.
- In het partneroverleg (ambtelijk) worden de verschillen in belangen zichtbaar en deze dragen niet altijd bij aan een constructieve samenwerking (wordt soms een constructieve opstelling vanuit alle perspectieven gemist).
- Arnhem heeft niet altijd het gevoel gehad dat de ODRA wil bijdragen aan een oplossing van de financiële problematiek van Arnhem. Dat had o.a. te maken met de wijze van begroten door de ODRA, het niet flexibel kunnen inspringen op een veranderende vraag van Arnhem en het ontbreken van inzicht aan de kostenkant. Daarentegen had de ODRA het gevoel dat het bij Arnhem bijna alleen om de kosten ging en bijna nooit om de kwaliteit van haar producten. Dit heeft voor de beeldvorming binnen en tussen de organisaties invloed gehad op de samenwerking. Er lijkt te weinig gezocht te zijn naar een win-win situatie voor beide partijen.
- Bestuurlijk is er ook weinig animo geweest te lobbyen met partners om iets gezamenlijk te willen bereiken. In de huidige situatie staat samenwerking centraal en lijkt er meer rekening gehouden te worden met de belangen van de ODRA en de gemeente Arnhem.
- Er zijn inhoudelijk verschillen over het processen wat er wel en niet toe moet behoren (bijvoorbeeld bij BAG, Erfgoed). Deze inhoudelijk verschillen hebben nog al eens geleid tot het verstarren in eigen standpunten zonder gezamenlijk te zoeken naar oplossing (een win-win situatie).
- Er bestaan (ook op werkvloer niveau) duidelijk verschillen en opvattingen over wie waar verantwoordelijk is bij beide organisaties. Dit leidt soms tot beeldvorming over elkaar die niet bijdraagt aan een goede samenwerking.

Recht gedaan aan elkaars belangen?

- Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt nu vaker gezocht naar een win-win situatie voor beide partijen. Er is vertrouwen dat met outputfinanciering de financiële huishouding inzichtelijk wordt en kosten en prognoses beter gemaakt kunnen worden. Dit moet zorgen voor meer inzicht, flexibiliteit (inspringen op de vraag) en stabiliteit. Tot die tijd zal er op basis van casuïstiek (zoals bijvoorbeeld bij kamerverhuurbedrijven) gezocht worden naar oplossingen die voor beide partijen acceptabel zijn.
- In de toekomst zal het waarschijnlijk minder vaak voorkomen dat er door Arnhem een zienswijze op de begroting wordt ingediend. Dat gebeurde in het verleden regelmatig wat als indicatie kan worden gezien voor de wijze waarop er minder goed werd samengewerkt en met elkaar werd rekening gehouden.
- De ODRA beschouwt zich vaak als onafhankelijke partij die op basis van haar expertise ook 'onafhankelijke kan en mag adviseren' naar bestuurders toe. En volgens enkele geïnterviewden dit ook doet omdat ambtenaren dit (om verschillende redenen) nalaten. Vraag is in hoeverre er sprake is van 'onafhankelijk advies' en of dit wel past binnen een opdrachtgever/opdrachtnemer (klant/leverancier) relatie?
- Het beeld dat er in het verleden niet altijd gezocht werd naar een win-win situatie kwam enerzijds door de pioniersfase waarin de organisatie verkeerde maar anderzijds ook door de slechte economische situatie waarin er op allerlei gebied moest worden bezuinigd. De huidig ingeslagen constructieve samenwerking zal ook bij een economische teruggang vastgehouden moeten worden.

Conclusie

Het is duidelijk dat er een verschil in belang is tussen de ODRA en de gemeente Arnhem. Arnhem is één van de 11 deelnemers binnen de GR maar heeft wel veel taken ingebracht. Hoewel Arnhem mede-eigenaar is van de ODRA lijkt zij in het in het verleden niet altijd rekening gehouden te hebben met de positie en het belang van de ODRA toen deze verzelfstandigd werd. Dit heeft over en weer tot een starre houding geleid. De koers om 'meer vanuit elkaars belang' te denken en te handelen is ingezet. De praktijk zal nog moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren.

Gedeelde Ambitie van partners?

Is er een gedeelde ambitie (gevoel): kunnen we samen meer bereiken dan ieder voor zichzelf?:

Argumentatie in nota over de oprichting ODRA: VTH op een hoger *kwaliteitsniveau* brengen en op termijn een *kostenbesparing* realiseren. Om dit te bereiken sluiten partners dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) af. In deze DVO's zijn uitgangspunten en afspraken geformuleerd over de professionele relatie/verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer. Daarbij is afgesproken dat de eerste jaren van de DVO als 'leerjaren' zouden worden aangemerkt.

- De ambitie van de ODRA en de gemeente Arnhem lagen nogal uiteen. De ambitie van de ODRA was en is vooral gericht op het leveren van een *goede kwaliteit* voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Gemeente Arnhem stuurt/stuurde echter (om verschillende redenen) meer op *kosten en kostenbesparing*.
- De ODRA verzorgd mede daarom presentaties aan gemeenteraden om m.n. de (inhoudelijk) maatschappelijke waarde van de ODRA naar voren te brengen ('openen black box').
- Er wordt een themasessie 'outputfinanciering' voor bestuurders georganiseerd.
- Medewerkers worden over en weer betrokken bij projectgroepen (o.a. implementatie Omgevingswet, outputfinanciering).
- De wil om 'samen te werken' en 'door te ontwikkelen' (lerende organisatie) worden steeds meer uitgesproken. Samen werken als partners met elkaar is een belangrijke ambitie die door het bestuur en management van Arnhem wordt onderstreept. Van belang hierbij is dat de medewerkers van beide organisaties hierin worden meegenomen.
- Partners binnen de ODRA hebben verschillende taken en onderdelen van taken in de GR ondergebracht. Dat maakt dat de belangen van de partners in de rol van opdrachtgevers vaak (zo) verschillend dat de vraag gerechtvaardigd is of er wel sprake is/kan zijn van een gedeelde ambitie van het totaal? De 'grote' verschillen in belangen hebben ook vaak indirect negatieve invloed (gehad) op de samenwerking tussen Arnhem en de ODRA

Gedeelde Ambitie van partners?

- Als grootste knelpunt van bestuurders (partners) van de ODRA is aangegeven 'het gebrek aan vertrouwen in de administratie ('wordt hard aan gewerkt en zijn op de goede weg'). Dit wordt ambtelijk en bestuurlijk onderkend.
- De gemeente Arnhem heeft in de coalitieonderhandelingen nog geen structureel extra budget voor de ODRA toegewezen. Dit zal waarschijnlijk separaat in de perspectiefnota gaan gebeuren. Dat kan een indicatie zijn in hoeverre het bestuur van Arnhem de ODRA wil ondersteunen en vertrouwen heeft in (de bedrijfsvoering van) de ODRA.
- Er is geen eensluidend beeld over de formele betekenis en uitwerking van de opdrachtgever-opdrachtnemer rol bij medewerkers van beide organisaties. Dit lijkt effect te hebben op de houding en gedrag (cultuur) van een deel van de medewerkers hoe hier mee om te gaan. Uitspraken als 'meer de regie willen/moeten nemen', 'allergisch voor het woord opdrachtgever', 'er is eigenlijk niets veranderd', 'casemanagers lijken hun eigen winkeltje te hebben', onderstrepen dit.
- Een verzoek van Arnhem (in 201.) om een externe doorlichting van de bedrijfsvoering van de ODRA uit te laten voeren heeft aangegeven dat het vertrouwen in de ODRA toen niet heel groot was. Het tegelijkertijd inzetten op de relatie en het doorontwikkelen van de professionaliteit (met outputfinanciering) moet dit vertrouwen herwinnen en zo mogelijk verder versterken.

Conclusie

Bij de start van de ODRA is er een gezamenlijke ambitie geformuleerd en zijn doelen weergegeven die met de oprichting van de ODRA zouden worden bereikt. In de tijd daarna constateren we dat de ambitie van beide partners uiteen is gaan lopen. De ODRA wilde vooral het accent leggen op de kwaliteit terwijl Arnhem vooral gericht was/is op kostenbeheer. Er is op dit moment ook nog geen 'uitgesproken' (en uitgeschreven) gezamenlijke ambitie die past in de doelen waarvoor de organisatie is opgericht. Er is wel een ambitie hieraan gezamenlijk te gaan werken. Deze ambitie tot samenwerking kan helpen om de gezamenlijke ambitie waarvoor de ODRA is opgericht weer nieuw leven in te blazen.

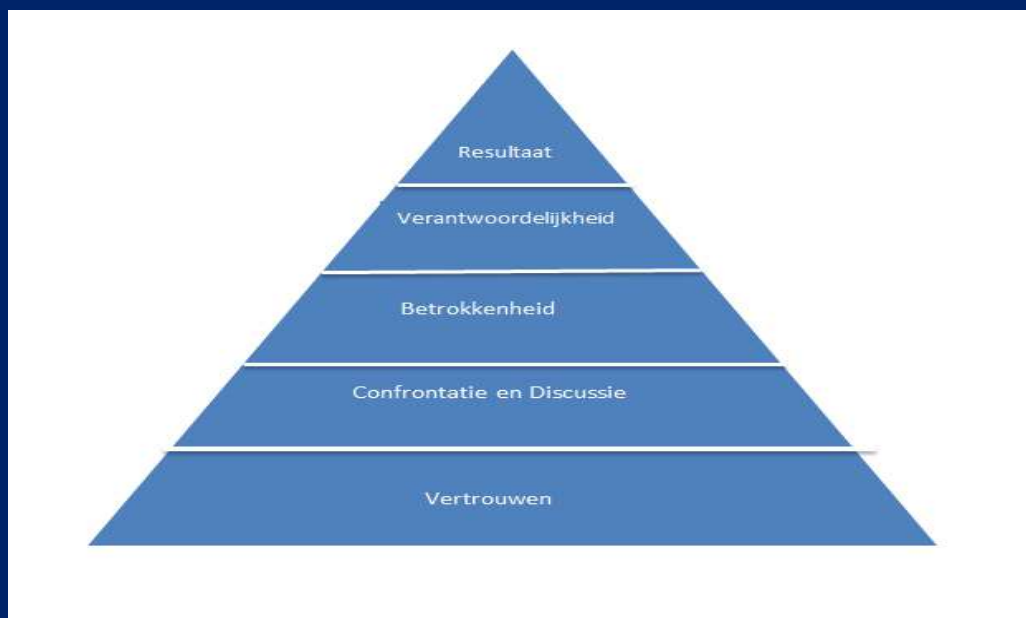
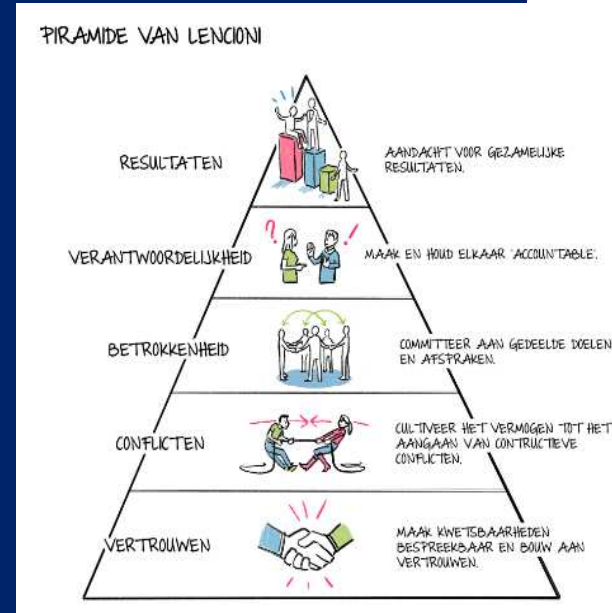
Conclusies (vanuit de 5 invalshoeken)

- De ODRA en Arnhem zijn op de goede weg om de samenwerking te verbeteren en zodoende het vertrouwen in elkaar te (her) winnen. Hiervoor zijn veel constructieve stappen gezet en concrete afspraken gemaakt. Om deze goede stap naar samenwerking te continueren en vast te houden is het nu wel van belang dat gemaakte afspraken worden nagekomen en verbeterstappen voor iedereen in de organisatie zichtbaar worden. Sturing vanuit beide organisaties hierin is een belangrijke voorwaarde tot succes.
- Er is nog geen sprake van een optimale check and balances tussen ODRA en de gemeente Arnhem. Wel is er een basis aanwezig om naar een professioneel georganiseerde relatie toe te groeien met daarin voldoende waarborgen ingebouwd voor een goede balans van sturen en verantwoorden. Een deel van formele documenten, rapportages, overeenkomsten e.d. moet echter nog wel worden geactualiseerd en op onderdelen worden (door) ontwikkeld om van een zakelijke en professionele relatie te kunnen spreken. Om de verschillende rollen binnen Arnhem goed uit te kunnen voeren zal er op specifieke gebieden meer ondersteuning nodig zijn om als een goede counterpart van de ODRA te kunnen fungeren. Dit is ook van belang om goede kaders, prioriteiten en beleidsuitgangspunten te formuleren waarbinnen de ODRA haar werk kan uitvoeren. Daarbij is het voor Arnhem van belang de rollen van 'eigenaarschap' en 'opdrachtgever' beter te scheiden.
- Medewerkers van beide organisaties konden en kunnen goed met elkaar samenwerken. De veranderende positie van de beide organisaties tot elkaar heeft op een aantal punten echter wel tot spanningen in de samenwerking geleid. Er zijn al stappen gezet om dit te verbeteren maar investeringen op alle niveaus zijn nodig om naar een optimale samenwerking te groeien.
- Het is duidelijk dat er een verschil in belang is tussen de ODRA en de gemeente Arnhem. Arnhem is één van de 11 deelnemers binnen de GR maar heeft wel veel taken ingebracht. Hoewel Arnhem mede-eigenaar is van de ODRA lijkt zij in het in het verleden niet altijd rekening gehouden te hebben met de positie en het belang van de ODRA toen deze verzelfstandigd werd. Dit heeft over en weer tot een starre houding geleid. De koers om 'meer vanuit elkaars belang' te denken en te handelen is ingezet. De praktijk zal nog moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren.
- Bij de start van de ODRA is er een gezamenlijke ambitie geformuleerd en zijn doelen weergegeven die met de oprichting van de ODRA zouden worden bereikt. In de tijd daarna constateren we dat de ambitie van beide partners uiteen is gaan lopen. De ODRA wilde vooral het accent leggen op de kwaliteit terwijl Arnhem vooral gericht was/is op kostenbeheer. Er is op dit moment ook nog geen 'uitgesproken' (en uitgeschreven) gezamenlijke ambitie die past in de doelen waarvoor de organisatie is opgericht. Er is wel een ambitie hieraan gezamenlijk te gaan werken. Deze ambitie tot samenwerking kan helpen om de gezamenlijke ambitie waarvoor de ODRA is opgericht weer nieuw leven in te blazen.

Eindconclusie

Er is ten opzichte van het verleden een duidelijke vooruitgang te constateren in de samenwerking tussen de ODRA en gemeente Arnhem.

De ODRA en de gemeente Arnhem werken nu samen aan een verbetering van de relatie. Dat is de basis voor het (her) winnen van vertrouwen in elkaar. Het 'vertrouwen' dat de 'basis' moet vormen van waaruit aan de andere elementen uit de onderstaande piramide (en de vijf invalshoeken) constructief kan c.q. moet worden gewerkt. Dit met het uiteindelijke doel een gezamenlijk beter resultaat neer te zetten voor onze burgers, bedrijven en andere doelgroepen.



Aanbevelingen

ODRA :

- Sterke monitor op alle verbetervoorstellen en zorgen dat deze binnen afgesproken planning worden uitgevoerd.
- Actualiseren van een aantal formele documenten (o.a. DVO, PDC e.d.).
- Processen uit Initiatief Beraad vastleggen, communiceren en verder door ontwikkelen, zodanig dat iedereen zich hieraan gaat conformeren.
- Sterke sturing op (de consequenties van) de implementatie van de Omgevingswet.
- Door ontwikkelen managementrapportages en kengetallen (inclusief benchmarken).
- Inzetten op klanttevredenheidsonderzoeken.
- Een systematiek ontwikkelen om flexibeler op de klantvraag te kunnen anticiperen.
- Zorg dragen voor een 'gedragen' implementatie van de outputfinanciering.

Gemeente Arnhem:

- Meer duidelijkheid creëren in de verschillende rollen van eigenaar en opdrachtgever richting ODRA.
- Meer ondersteuning bij de uitvoering van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer met meer inzet op beleid (prioritering) rondom bouwen, milieu en handhaving.
- Een sterkere relatie leggen tussen kosten van de ODRA en de inkomsten uit leges; hierbij verantwoordelijkheden voor actualisatie van legesverordening en kostendekkendheid van vergunningen belleggen.
- Vanuit de 'eigenaar rol' (op basis van de Nota Verbonden Partijen) gezamenlijk een beheersstrategie formuleren om de risico's zo veel mogelijk te beperken.
- Processen uit Initiatief Beraad vastleggen, communiceren en verder door ontwikkelen, zodanig dat iedereen zich hieraan gaat conformeren.
- Voor het proces van vergunningverlening streven naar één integraal advies.
- Het accent verleggen van sturen op kwaliteit (in plaats van alleen sturen op kosten).

Aanbevelingen

Arnhem en ODRA:

- Zorg dragen dat de versterking op de inzet op 'de relatie' verder gaat dan alleen op managementniveau. Het management geeft 'het voorbeeld' maar is ook aan zet om dit in beide organisaties te faciliteren en organiseren.
- Zorg dragen dat er een goede afweging van 'werken op basis van vertrouwen' en 'zakelijke prestatieafspraken' wordt gemaakt (en hierin duidelijke uitgangspunten/richtlijnen formuleren voor alle medewerkers binnen zowel de ODRA als gemeente Arnhem).
- De rollen van beide partijen (partners, klant-leverancier, opdrachtgever-opdrachtnemer) openlijk met elkaar bespreken en hierin tot een consensus komen. Samen proberen de gevoeligheden en betrekkelijkheden van gebruikte terminologieën te onderkennen en bespreken binnen de organisaties.
- Een gezamenlijke ambitie van beide partijen (opnieuw) vaststellen, opschrijven en vervolgens deze samen nastreven.
- Gezamenlijk tot een visie over de implementatie van de omgevingswet komen en vervolgens de consequenties daarvan voor beide organisaties in beeld brengen.

Ambitie (bij een ideale) samenwerking

De ambitie is om gezamenlijk toe te werken naar een volwassen relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Beide partijen bouwen aan vertrouwen: op basis van zakelijkheid en professionaliteit wordt gewerkt aan een dienstverlening met een hoge kwaliteit, waarin opdrachtgever en opdrachtnemer relevante informatie met elkaar delen. Door persoonlijk contact en wederzijds begrip en inlevingsvermogen in elkaars complexiteit wordt toegewerkt naar een partnership gebaseerd op vertrouwen en ruimte voor ieders professionaliteit.

Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties met elkaar weten te verbinden in een betekenis gevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen