Omgevingsdienst
Noord-Veluwe

Door: Jacob Jan Feenstra
Datum: 18-01-2022

Een 60 dagen rapport

In deze notitie geef ik mijn eerste indrukken van ODNV om hierover in gesprek te gaan met stakeholders van ODNV.
Het zijn nadrukkelijk mijn eigen indrukken, van mij alleen. Ik heb geen verder feitenonderzoek of iets dergelijks gedaan. Er kunnen dus fouten in staan, die zijn geheel mijn verantwoordelijkheid.
De reden voor zo'n tijdig rapport (ik had ook 100 dagen kunnen nemen) is de urgentie die ik zie op sommige punten, waarop het DB -in januari en februari- en het AB in maart mogelijkerwijs beslissingen moeten nemen.

Hieronder ga ik eerst in op het kader waarlangs ik naar ODNV kijk. Daarna geef ik mijn constateringen, geordend in dat kader. Tot slot trek ik een conclusie op basis van die constateringen en stel ik een aantal acties voor.

1. Kader

In de kern is voor mij de vraag: hoe robuust is ODNV? Hoe sterk is ODNV als er in 2022 grotere uitdagingen komen, zowel in aantal als in complexiteit e.d.? Uitgaand van de samenhang tussen vier zogenoemde 'perspectieven' waarlangs je naar organisaties kunt kijken. Gezamenlijk bieden de perspectieve een 'integraal' plaatje van de organisatie. Ieder perspectief heeft ook een eigen kwaliteitscriterium, waarlangs je met elkaar een evaluerend gesprek over de inhoud kunt voeren.

Perspectief	Criterium	Toelichting
Klanten de partners, de burgers, bedrijven en gemeenten (als opdrachtgevers en eigenaren van de ODNV)	Effectiviteit	In welke mate voldoet ODNV aan de impliciete en expliciete verwachtingen van haar opdrachtgevers en -via hen- aan die van burgers en bedrijven? In welke mate bereikt ODNV een aantoonbaar maatschappelijk effect?
Middelen geld en materieel	Efficiency	In welke mate weet ODNV haar middelen zo optimaal mogelijk in te zetten om aan de klantverwachtingen te voldoen? Hierachter ligt natuurlijk ook de vraag of er voldoende 'match' is tussen de gevraagde prestaties en het benodigde budget.
Organisatie de inrichting en het functioneren van alle werkprocessen	Wendbaarheid	In welke mate is ODNV in staat om op toekomstige ontwikkelingen in de klantvraag en verwachtingen te anticiperen dan wel op onverwachte ontwikkelingen adequaat te reageren?
Personeel Kwantitatief en kwalitatief	Ontwikkelvermogen	In welke mate is het personeel gemotiveerd en in staat om de gevraagde prestaties te leveren? Welke werkcultuur is nodig?

2. Constateringen

Klantperspectief / effectiviteit
Er is een stevige inhoudelijke kennis in huis. Daarnaast is er veel geïnvesteerd in een goede bestuurlijke en contractuele relatie tussen ODNV en de opdrachtgevende gemeenten. ODNV voldoet al jaren aan de verwachtingen van de klant.

In de omgeving (provincie, Rijk) van ODNV werd veel gesproken over belangrijke ontwikkelingen, maar die werden niet altijd vertaald naar concrete beleidskeuzes en -financiering. De voorbereidingen op de Omgevingswet zijn compact gehouden, de rol van ODNV hierin is niet groter gemaakt dan strikt noodzakelijk. Dat geldt ook voor de inhuur van externe ondersteuning in dit programma.

ODNV wordt relatief beleidsarm aangestuurd. Dat wil zeggen: er zijn geen specifieke gemeentelijke ambities afgesproken die sterke innovatie vragen en stevig ondernemerschap. ODNV heeft een relatief smal portfolio en er zijn geen afspraken om dit te veranderen. Nieuwe taken zijn bij OVIJ belegd (Ecologie), complexere taken bij ODRN en ODRA. Op de stelseltaak BSBm zijn geen doorontwikkelingen afgesproken (bijvoorbeeld meer verbinding met Boa's of natuurbeheer). In de productieafspraken binnen het Stelsel is in 2022 zelfs een lichte daling in uren te zien.

Het laat mij zien dat ODNV erop is gericht 'gewoon' de afgesproken productie te realiseren. ODNV lijkt een goede 'uitvoeringsdienst' te zijn.

Na de zomer van 2021 is op kwantiteit en kwaliteit in de productie een neerwaartse lijn gesignaleerd en als zodanig benoemd door leden in het OGO. Daarmee worden dus de verwachtingen van de gemeenten niet beantwoord, ODNV is niet/minder effectief. Deels door samenloop van omstandigheden, deels door wel-beïnvloedbare redenen.

Onduidelijkheden in onze omgeving nemen nu snel af. Op dit moment worden rondom ODNV beleidskeuzes voorgesteld die een impact hebben op de organisatie. De belangrijkste zijn: het coalitieakkoord, de brief van de staatssecretaris in vervolg op het rapport van de Commissie van Aartsen, de voortgang van het Gelderse Maatregelen Stikstof programma (GMS). In alle gevallen is er sprake van 'rijk' beleid, met veel ambities, keuzes en financiering. En een stevig tempo. Daarnaast wordt het Gelders Stelsel door zowel de provincie (artikel 217a) en de omgevingsdiensten zelf (stelseltaken) op dit moment geëvalueerd. Uitkomsten zijn in februari/maart te verwachten. Voor een effectief ODNV is het belangrijk te weten waarop we willen doorontwikkelen en welke profilering en positie het meeste gewenst is. Oftewel: wat willen de eigenaargemeenten?

Personeel / ontwikkelvermogen
De medewerkers zijn het kapitaal van de organisatie. Bij ODNV werken veel mensen met hart en ziel aan hun taken. De inhoud staat in het dagelijkse werk voorop.

De corona epidemie heeft natuurlijk een grote impact gehad. De productieafspraken zijn niet aangepast en iedereen is blijven werken binnen de mogelijkheden. Corona heeft een 'verstillend' effect, de digitale overleggen geven minder diepgang in de onderlinge relatie dan fysieke ontmoetingen. Men werkt ook wat minder samen, wat meer vanuit eigen perspectief en thuissituatie.

Uit enkele gesprekken die ik heb gevoerd en uit een klein werkplezier onderzoek van afgelopen oktober onder de medewerkers Toezicht komt voor mij naar voren dat de medewerkers deels sturing en visie missen. Men mist een stip aan de horizon en een duidelijke, strakke visie waarlangs de organisatie en de medewerkers zich verder ontwikkelen en positioneren. Ik deel die mening. Er wordt in de stukken die ik heb gelezen wel gerefereerd aan de ontwikkeling van de adviestaken en -functie, echter zie ik dit minder terug in de afspraken (jaarprogramma) en plannen van ODNV. En mag er van mij wat meer en concretere ambities bij gezet worden. Dat maakt ODNV mijns inziens ook een aantrekkelijkere werkgever. Een en ander is natuurlijk nauw gerelateerd aan -en afhankelijk van- de wijze waarop DB en AB de ODNV zien en willen positioneren.

Resultaatsturing is beperkt aanwezig, teams weten niet van elkaar wat men precies doet. De druk op de productie en het thuiswerken vanwege corona versterken deze ontwikkeling. Er is simpelweg geen tijd voor het gezamenlijk gesprek over visie en doelen.

De medewerkers geven aan dat vaak in de eerste helft van het jaar te zuinig wordt ingezet, waardoor aan het einde van het jaar een groter beroep op de bestaande medewerkers wordt gedaan om de productie alsnog te halen. Het is mij opgevallen dat ODNV rekent met de hoogste productienorm (1400 uur per fte per jaar) van alle omgevingsdiensten in Nederland. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit komt door een bepaalde manier van rekenen in het huidige besturingsmodel. Deze productienorm wordt overschreden door sommige medewerkers. Er is een breed gedeeld gevoel van frustratie dat een deel van het financiële resultaat aan de gemeenten wordt teruggegeven. Men vindt dat dit in (tijdig) extra personeel moet worden geïnvesteerd, om de werkdruk te verminderen.

ODNV heeft veel vacatures, waarop niet tijdig werd geworven. Dit liep helaas samen met doorgaande corona effecten en een hoog langdurig ziekteverzuim van zes personen. Hierdoor is ODNV niet in staat om de huidige productieafspraken en het gewenste kwaliteitsniveau te halen en zich voor te bereiden op komende ontwikkelingen.

De relatief beleidsarme aansturing, de interne sturing op productie draaien, corona en de werkdruk dragen er mijns inziens aan bij dat er nog maar beperkt ondernemerschap aanwezig is. En weinig mogelijkheden om als ODNV te ondernemen en te vernieuwen naar een positie als sterke partner voor de gemeenten op milieuvraagstukken. Dat heeft ook financiële oorzaken, zoals ik hieronder zal aangeven.

Kortom, er is bijna geen ontwikkelvermogen meer bij ODNV. Medewerkers vertrekken nu ook omdat ODNV geen mogelijkheden heeft om hen nieuwe uitdagingen te bieden. Elders worden wel nieuwe diensten en producten ontwikkeld.

Ik wil positief eindigen: we zijn bezig met een stevige wervingsstrategie, die de eerste vruchten lijkt af te werpen. Mocht de werving een succes zijn, en de meeste vacatures tijdig ingevuld kunnen worden, dan zal dat een enorme ‘boost’ geven aan de vermindering van werkdruk en verbetering van werkplezier bij de medewerkers.

Middelen / efficiency
Het besturingsmodel biedt rust en zekerheid over de financiën. Het geeft ook bestuurlijke rust. Er is een hoge mate van voorspelbaarheid in de kosten. Gemeenten geven ODNV apart nog adviesopdrachten. Indien deze uren structureel zijn worden ze omgezet naar DVO uren.
Het is een manier van sturen die tot dusver geen onenigheid over budgetten tussen ODNV en gemeenten heeft voortgebracht. Aanvragen voor aanvullende financiering worden gehonoreerd.
Deze rust is natuurlijk een groot en waardevol goed voor een uitvoeringsorganisatie en de eigenaargemeenten.

Maar ODNV werkt met een krappe begroting. Medewerkers geven bij mij aan dat ODNV altijd zuinig is aangestuurd. De vraag die hier voorligt is of daarmee ook de gewenste efficiency is behaald. In mijn visie betekent efficiency dat investeringen aantoonbaar renderen, en niet dat er op iedere cent wordt gekeken.
Wordt voldoende geïnvesteerd in organisatie en medewerkers om de afspraken met de gemeenten te blijven realiseren? En wordt er voldoende rendement gemaakt?

Twee belangrijke aspecten zijn:
a. De basis op orde: is er voldoende budget voor de afgesproken VTH-A taken?
b. Investeringsvermogen: is er voldoende budget om voor te sorteren op komende ontwikkelingen?

a. Basis op orde
ODNV heeft geen eigen vermogen. Er zijn beperkte financiële mogelijkheden om de huidige daling van productie en kwaliteit van werk op te pakken.

Gezien de structurele werkdruk wil ik graag uitspraken doen over de mate waarin ODNV voldoende gefinancierd wordt voor de taken die zijn afgesproken. Ik ben nog onvoldoende eraan toegekomen om het besturingsmodel daarop te toetsen. Afgelopen jaar zou het besturingsmodel worden herijkt, dat is niet gebeurd. Ik kan mij dus niet op een grondig onderzoek baseren. Wel heb ik een aantal vragen:
- Klopt het aantal en soort inrichtingen in deze regio -als basis voor financiering-nog?
- Hoe is de overhead berekend, welk percentage wordt gehanteerd en hoe wordt die ingezet?
- Er zou sprake zijn van flexibele formatie binnen het model, waar zijn die?
- Waarom heeft ODNV zo'n hoge productienorm?

ODNV heeft geen tijd en menskracht om het besturingsmodel zelf te herijken. Wel wil ik goed kijken naar de begrotingsuitgangspunten. Enerzijds omdat ik denk dat ODNV licht ondergefinancierd wordt, bijvoorbeeld vanwege de hoge productienorm per fte.
Indien alleen al de productienorm per fte zou moeten worden aangepast naar het landelijke gemiddelde van 1350 uur, betreft het financiering van 1 tot 2 extra formatieplaatsen, structureel.
Dit mogelijke formatieve tekort kan jarenlang een relatief hoge werkdruk veroorzaakt hebben zonder dat middelen toenamen om tegenvallers op te pakken of (tijdelijk) extra in te huren om de werklast te verminderen. Waardoor er nu door de combinatie van veel vacatures, corona en ziekteverzuim sprake is van een neerwaartse lijn in productie en kwaliteit.

b. Investeringsvermogen

We bereiden ons voor op de Omgevingswet, maar er is geen programmabegroting voor 2022[1]. Het beschikbare budget is minder dan de kosten van de externe projectleider. Er is wel budget gereserveerd voor het werken conform Omgevingswet na de inwerkingtreding.
De uren voor de werkzaamheden die medewerkers in dit programma uitvoeren worden deels vrijgemaakt door productie te verlagen. Daarom heb ik opdracht gegeven om een kostenraming te maken. Om daarover met de gemeenten te spreken en aanvullende financiering te vragen.
Maar belangrijker is wat op de achtergrond speelt: in welke mate wordt ODNV door de eigenaargemeenten aangestuurd c.q. in staat gesteld om op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen, gemeenten te ondersteunen? Het lijkt mij op dit moment dat ODNV *te* beleidsarm wordt aangestuurd en ingezet. Er is geen beleid dat uitgaat van ondernemerschap en bouwen aan toekomstige werkvormen, diensten en producten. Zo was volgens de gemeenten ODNV erg onzichtbaar in de voorbereidingen op de Omgevingswet, en zag ik ook dat intern er beleid werd gevoerd om de rol van ODNV ook zo klein mogelijk te houden. Nu is dat verbeterd, door de inzet van de externe projectleider.

Ik wil het gesprek aangaan of er in onze regio niet een betere afspraak kan komen hoe we gezamenlijk nieuwe ontwikkelingen oppakken vanuit de principes van innovatie en ondernemerschap. Uitgaan van niet alleen kosten maar ook baten. Businesscases met elkaar maken. Enzovoorts. Vernieuwing, ontwikkeling en innovatie dragen bij aan aantrekkelijke werkgeverschap. Vooral met de huidige arbeidsmarkt is dat een waardevol en onderscheidend kenmerk dat sollicitanten aantrekt.

Ik ga ervanuit dat met een herijkte basis en met afspraken over een hogere mate van robuustheid, ODNV efficiënter wordt.

Organisatie / wendbaarheid

Vanwege de beperkte omvang van ODNV is er natuurlijk vaak creatief en flexibel omgegaan met de beschikbare middelen. Ook is zoveel mogelijk (resultaat)verantwoordelijkheid bij de teams zelf neergelegd. Bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de brancheplannen.

In de laatste maanden is ook op andere terreinen gewerkt aan wendbaarheid en kwaliteit. De werkprocessen zijn beschreven en worden herijkt om te voldoen aan de Omgevingswet, OpenWave wordt als systeem ingeregeld, er komen laptops en nieuwe iPads, de digitalisering van administratieve processen zoals brieven gaat door, de inrichting van het kantoor wordt aangepast om coronaproof en hybride te gaan werken.

Ook de samenwerking met OVIJ zal de wendbaarheid van ODNV vergroten. Ik noemde het niet onder het kopje 'personeel' maar we zijn al in goed overleg met OVIJ om alle functies, formatie en vacatures op elkaar af te stemmen. En we trekken als partners op in de voorbereiding op de Omgevingswet (zie voetnoot).

Wat nog wel de wendbaarheid en kwaliteit van ODNV belemmert is de sturing in de organisatie. We proberen met een herverdeling van taken de afwezigheid van Martin (relatiemanagement) en Joannes (Resourcemanagement) op te vangen.

[1] Intussen zijn er afspraken gemaakt met OVIJ om geheel samen te werken en komt er 1 gezamenlijk plan, planning, en begroting voor het programma Omgevingswet

Walter en ik weten echter nog niet of het voldoende is. Een succesvolle werving van een adviseur kwaliteit en processen zou ons enorm helpen. En in januari wordt een gezamenlijke sturingsvisie opgesteld, opdat iedereen binnen en buiten ODNV ervaart dat we dezelfde boodschap uitdragen en (strakker) op dezelfde doelen aansturen.

Die interne adviseur Kwaliteit en Processen is belangrijk, omdat er verder geen 'oliemannetjes' in de organisatie zijn. Mensen die de inhoudelijke medewerkers ondersteunen om binnen en naast hun werk zo optimaal mogelijk nog kunnen bijdragen aan de organisatiedoelen en ambities. Nu moet men het nog uit de 'eigen tenen halen' en dat is minder effectief, efficiënt en wendbaar dan we zouden willen. Dat geldt ook voor de productieafspraken: we zijn nu niet in staat om aanvullende vragen en contractuele afspraken op te vangen, laat staan in te regelen en te realiseren. Mogelijk is hier nog aanvullende ondersteuning op nodig.

3. Conclusie

ODNV is op dit moment kwetsbaar en het moet nog blijken of de huidige inzet voldoende zal zijn om die kwetsbaarheid op te heffen en een stevige samenwerkingspartner voor OVIJ en binnen het Gelders Stelsel te zijn.

Ik signaleer dat er een aantal zaken tegelijkertijd spelen die elkaar versterken. Er is een gevoelige balans tussen:

- Positieve ontwikkelingen: stabiele financieringssystematiek, extra werving, externe inzet op OpenWave en Omgevingswet, doorgaande digitalisering, personele en procesmatige samenwerking met OVIJ.
- 'Negatieve' ontwikkelingen: hoog ziekteverzuim, veel vacatures, werkdrukbeleving, geen doorgroeimogelijkheden, weinig interne samenhang en sturing, krappe begroting, geen duidelijke ambities of aantrekkelijke 'stip aan de horizon'.

De vraag is: welke kant gaat ODNV op?
Ten eerste moet de basis op orde en dat betekent dat we voldoende medewerkers hebben en een voldoende financiering om in ontwikkelingen te investeren dan wel tegenvallers op te vangen. Daarover moeten hele concrete afspraken gemaakt worden. Het is mijn inschatting dat we er met de huidige begroting 2022 niet gaan uitkomen.

Daarnaast mist ODNV een aantrekkelijk perspectief. Een doorlopende stimulans voor medewerkers om zich extra voor in te zetten, naar toe te groeien, initiatief te nemen, ondernemerschap te tonen. Daar is intern en extern mijns inziens onvoldoende op gestuurd. Maar mijns inziens wel nodig om een waardevolle organisatie te blijven. Mogen en kunnen investeren op nieuwe ontwikkelingen. Projectmatige kennis en ervaring hebben om innovatie met en voor de eigenaargemeenten te ontwikkelen. Specifieke kennisgebieden diepgaand doorontwikkelen naar een provinciaal dan wel landelijk onderscheidende competentie. En positionering als robuuste omgevingsdienst die een echte partner is, dus ook invloed aan de bron heeft (beleidsontwikkeling en keuzes) en proactief door gemeenten wordt aangestuurd en ingezet om de komende vraagstukken op te pakken.

Vooral 2022 biedt veel kansen, omdat er zoveel op stapel staat (coalitie akkoord, stikstof aanpak, GMS, herijking VTH stelsel en Gelders Stelsel). Waar willen we dat ODNV eind 2022 staat? Welke doelen, welke afspraken en welke kosten / baten betreft dat?

4. Acties

Vanuit bovenstaande constateringen en analyses wil ik een aantal acties ondernemen.

Basis op orde

- Een kostenraming opstellen voor de implementatie van de Omgevingswet in 2022. In een 100% geïntegreerde aanpak met OVIJ (zie voetnoot).
- Een kostenraming opstellen voor de wervingskosten en financiële consequenties en aangeven indien werving niet lukt en inhuur de enige optie lijkt.
- Indien haalbaar, een eerste globale analyse maken van het huidige besturingsmodel, afgezet tegen enerzijds de wens om de basis op orde te hebben en anderzijds in verband met het ODNV-OVIJ traject, waarin de begrotingen op elkaar moeten worden afgestemd.
- Bovenstaande drie documenten worden in de relevante overleggen ingebracht. Daarnaast wordt er gestuurd op besluitvorming hierover in het eerste AB van 31 maart 2022 opdat waar nodig aanvullende financiële middelen tijdig worden toegekend.
- Een sturingsvisie voor ODNV opstellen en met de interne en externe betrokkenen bespreken (actie Walter en Jacob Jan).

Robuustheid

- Een gesprek starten met de bestuurders over het perspectief van ODNV, gezien de (recente) beleidskeuzes die gemaakt zijn dan wel gemaakt gaan worden. Focus daarbij op de brief van de staatsecretaris en het beleid van het nieuwe kabinet. Hierbij speelt de provincie een grote rol. Uit die gesprekken moeten de inhoudelijke en positionele speerpunten van ODNV komen.
  Op dit moment zijn er kansen op het gebied van strafrecht, waar coalitie en staatsecretaris veel aandacht aan geven. En gezien onze stelseltaak (BSBm) en de samenwerkingsrelatie van OVIJ met het OM. En er zijn kansen op de combinatie van stikstof, natuurbeheer en agrarische sector. Hier zijn het coalitieakkoord en het programma Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) mooie kapstokken voor een beleidsrijke aanpak, gezien de kenmerken van onze regio (en die van OVIJ). Verwacht wordt ook dat de taak ‘vergunningen complexe bedrijven’ op gemeentelijk niveau teruggehaald gaat worden naar de ODNV-OVIJ combinatie.
- Ambtelijk een gesprek aangaan over de samenwerking en eventueel daarop een voorstel maken richting de bestuurders, zowel in hun rol als opdrachtgever als in hun rol als eigenaar. Hoe werken we nu samen en waarop willen we aanpassingen, gezien bepaalde ontwikkelingen. Denk hierbij aan de krappe arbeidsmarkt en de hoge klimaatambities van het kabinet. Hoe werken we zo optimaal mogelijk effectief (verwachtingen kennen en managen), efficiënt (invloed aan de bron, samenwerken bij start van trajecten en processen, minder overleggen e.d.), wendbaar (digitalisering, IBabs als vergadertool, passende jaarplanning van de relevante overleggen, processen afstemmen, personeel uitwisselen e.d.), en ontwikkelingsgericht (samen optrekken in beleidskeuzes, advisering bij nieuwe vraagstukken, investeren in gezamenlijk opleidings- en kennisbeleid, samen vacatures vervullen, pools creëren e.d.).