

REKENKAMERBRIEF ODA

Inleiding

In 2017 heeft de toenmalige rekenkamercommissie van de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) een onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport 'Over de ODA' (zie bijlage bij deze brief). De RC BBLM heeft destijds ook aan de rekenkamercommissie van Doetinchem het verzoek gericht of er belangstelling was om mee te doen in het onderzoek, maar voor onze rekenkamercommissie was het tijdstip waarop het onderzoek werd uitgevoerd niet te combineren met het eigen onderzoeksprogramma. Toch leek het de rekenkamercommissie juist om de resultaten van het onderzoek van de RC BBLM ter kennis te laten komen van de raad van Doetinchem.

De rekenkamercommissie heeft daartoe een kort onderzoekje gedaan in Doetinchem, met twee interviews, om te kijken of de conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'Over de ODA' in Doetinchem werden onderschreven. Ook zijn nog wat aanvullende gegevens verstrekt door de ambtelijke organisatie.

Bevindingen uit het rapport van de RC BBLM

Eerste jaren

Uit het rapport van de RC BBLM blijkt dat de ODA in 2013 een moeilijke start heeft gehad. Dat werd mede veroorzaakt door het feit dat de deelnemende gemeenten het nut en de noodzaak van een omgevingsdienst niet zo zagen; zij gaven de voorkeur aan het zelf blijven uitvoeren van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Daarom is in aanvang gekozen voor een constructie (netwerkorganisatie), waarin de uitvoerde ambtenaren in dienst bleven bij de eigen gemeente en werden gedetacheerd bij de ODA. Ook de ondersteunende werkzaamheden werden verzorgd door de ondersteunende diensten van de deelnemende gemeenten; de ondersteunende diensten werden geleverd door verschillende gemeenten. Wel kreeg de ODA een eigen directeur.

Al snel bleek de gekozen oplossing niet een ideale situatie. Besloten is om de uitvoerende ambtenaren in dienst te laten treden bij de ODA en de ODA de beschikking te geven over een eigen ondersteunende dienst. Dit besluit is genomen op het moment dat de ODA al van start was gegaan met de werkzaamheden. Veel voorbereidingstijd is besteed aan het inrichten van een organisatievorm (alle ambtenaren in dienst van de eigen gemeente) waar uiteindelijk niet voor is gekozen, omdat al snel bleek dat dit niet werkte. Al met al bevond de ODA zich in de eerste jaren in zeer onrustig vaarwater. Het samenwerken in een zelfstandige organisatie moest ingericht worden terwijl 'de winkel al open was'. Dat belastte de samenwerking in veel opzichten, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. Dat had ook gevolgen voor de financiën. De inkomsten en uitgaven waren niet in balans en dat betekende dat de tekorten jaarlijks aangevuld moesten worden door de deelnemende gemeenten. Dit zorgde voor veel onrust bij de (gemeenteraden van de) deelnemende gemeenten en dat beeld is lang blijven hangen.

Na twee jaar is een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de ODA. Daaruit bleken veel knelpunten, die voortkwamen uit de lastige start van deze omgevingsdienst. De keuze werd gemaakt om de verschillende uitdagingen stapje voor stapje aan te gaan. Daartoe is in 2015 het zogenoemde spoorboekje opgesteld. Hierin stond de planning opgenomen voor het oplossen van de gesignaleerde knelpunten. De ontwikkeling van de ondersteunende diensten (ICT, archief) is opgepakt en de staffuncties (financiën, HRM, etc.) werden gaandeweg ingevuld. Vanaf het begin gold dat er in het gemeentehuis van Bronckhorst een centrale ontmoetingsplek voor medewerkers van de ODA zou zijn, maar dat er daarnaast werkplekken zouden zijn in de gemeentehuizen van de deelnemende gemeenten. Dat is zo gebleven, al wordt de ruimte in het gemeentehuis van Bronckhorst nu wel veel intensiever gebruikt dan in het begin.

Financiën

Op bladzijde 19 van het rapport 'Over de ODA' is een tabel opgenomen, waarin de bijdragen voor de vier gemeenten aan de ODA in de verschillende jaren zijn opgenomen. Deze tabel is hieronder overgenomen met aanvulling van de bedragen voor de gemeente Doetinchem. Voor 2013 zijn de bedragen lager, omdat de ODA pas vanaf 1 april 2013 in volle omvang operationeel is geworden. Voor de jaren 2013 t/m 2016 vond de financiering plaats op basis van vaste bijdrage. Door de aanvangsproblemen hebben de gemeenten in de beginjaren extra bijgedragen, maar zijn er uit het overschot van de jaarrekening 2016 ook weer bedragen teruggestort naar de diverse gemeenten.

Voor 2017 zijn voor zowel de BBLM-gemeenten als Doetinchem de werkelijke bedragen vermeld, in plaats van de begrote bedragen zoals in het RC BBLM-rapport.

In 2017 is de bekostigingssystematiek van de ODA gewijzigd. Gemeenten betalen wel per kwartaal een voorschot, maar er wordt aan het eind van het jaar op basis van de daadwerkelijk afgenomen producten en diensten afgerekend, de zogenoemde outputfinanciering.

Gemeente	2013	2014	2015	2016	2017
Berkelland	€ 847.479	€ 1.443.213	€ 1.484.765	€ 1.371.814	€ 1.036.350
Bronckhorst	€ 370.007	€ 665.656	€ 720.902	€ 733.913	€ 707.066
Lochem	€ 281.737	€ 449.256	€ 508.578	€ 506.665	€ 518.215
Montferland	€ 189.363	€ 273.580	€ 314.816	€ 316.548	€ 224.826
Doetinchem	€ 365.237	€ 571.379	€ 638.452	€ 646.775	€ 830.485

Governance

De governance van de ODA vindt zijn basis in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de gemeenschappelijke regeling van de ODA is vastgelegd dat de ODA de belangen van alle deelnemers behartigt inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gemeenten kunnen eventueel ook specifieke aanvullende taken onderbrengen bij de ODA, maar dienen daarover aparte afspraken te maken met de ODA.

De ODA kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en op ambtelijk niveau het zogenoemde partneroverleg of opdrachtgeversoverleg. Uit het onderzoek blijkt dat in de beginperiode zowel het AB als het DB zeer regelmatig hebben vergaderd, maar dat dit inmiddels is teruggebracht naar normale proporties. Het ambtelijk overleg vindt één keer per twee of drie maanden plaats. Daarnaast is er veel uitvoerend contact tussen ODA en de verschillende deelnemers. Ook is er met de invoering van de outputfinanciering regelmatig overleg tussen de controllers of financieel consultants van alle betrokkenen en de controller van de ODA.

De ODA stelt elk jaar een begroting en een jaarrekening op. Gemeenteraden zijn in de gelegenheid hierbij een zienswijze te geven. In de beginjaren werd hier regelmatig gebruik van gemaakt, maar in 2017 hebben geen van de deelnemende gemeenten een zienswijze gegeven.

Opvattingen over opbrengsten en kwaliteit

Zowel de opbrengsten van de samenwerking als de beeldvorming daarover zijn belast door de ervaringen uit de eerste jaren waarin de ODA moeite had de gewenste kwaliteit te leveren. Onder meer omdat de medewerkers zich ook bezighielden met de organisatieontwikkeling.

In de loop van de jaren treedt een omslag op en wordt de ODA een volwassen organisatie met een goede ondersteuning, eigen voorzieningen en gezamenlijk ontwikkelde procedures. De ODA heeft inmiddels een eigen (digitaal) archief opgebouwd en medewerkers hebben meer tijd om zich met hun kerntaken bezig te houden en zich te specialiseren.

Voorafgaand aan de samenwerking is in geen van de onderzochte gemeenten (ook Doetinchem) een zogenoemde nulmeting gedaan, zodat niet objectief is vast te stellen of de kwaliteit is verbeterd. Uit de interviews met ambtenaren ontstaat wel het beeld dat ervaren wordt dat de kwaliteit van dienstverlening door ODA toeneemt en dat de ODA ook in staat is om toezicht uit te oefenen op grotere evenementen of bij calamiteiten kan optreden.

Voor het bestaan van de ODA was geen van de deelnemende gemeenten in staat dit te doen en moest bij calamiteiten een beroep worden gedaan op externe organisaties.

Conclusies en aanbevelingen

De RC BBLM komt in het onderzoek tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Uit het onderzoek van de RC BBLM blijkt dat de gemeenten vooraf geen doelen hebben geformuleerd voor de taakuitoefening van de ODA. Er kan daarom geen oordeel worden gegeven of de uitvoering aan de gestelde doelen voldoet. De doelmatigheid en doeltreffendheid is door het ontbreken van doelen en een nulmeting voor de start van de ODA niet te meten, maar uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen het gevoel hebben dat de taakuitoefening doelmatig en doeltreffend plaatsvindt. De informatievoorziening aan de gemeenteraden voldoet aan de eisen die de Wgr daaraan stelt en de raden van BBLM ervaren ook dat zij voldoende worden geïnformeerd en in de positie zijn invloed uit te oefenen op de opdrachten die aan de ODA worden verstrekt. De taakuitvoering voldoet aan de wettelijke eisen en er zijn nauwelijks klachten. De uitgaven stijgen in het begin, maar dalen daarna voor de meeste gemeenten. Vanaf 2017 is de zogenoemde outputfinanciering van kracht en betalen gemeenten naar rato van de producten die ze af nemen. Voor sommige gemeenten heeft dit een stijging van de bijdrage tot gevolg; voor anderen een daling. De gemeenten bereiden zich samen voor op de nieuwe Omgevingswet en de ODA heeft daarbij een ondersteunende rol.

Aanbevelingen

De RC BBLM heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd.

1. Maak de doelen expliciet door deze vast te leggen.
2. Volg nauwgezet de ontwikkelingen met betrekking tot de outputfinanciering. Toets of dit systeem inderdaad voldoet aan de gestelde verwachtingen met name rond de grip op de kosten en baten en het kunnen meten van de doelmatigheid en doeltreffendheid.
3. Verken of het efficiënter zou kunnen zijn om meer taken over te dragen aan de ODA.
4. Blijf aandacht houden voor de informatievoorziening aan de raden; weliswaar zijn raadsleden daarover niet ontevreden, maar de beeldvorming uit het begin is hardnekkig. Het is belangrijk raadsleden mee te nemen in de huidige positieve ontwikkelingen. Het gebruik van oplegnotities bij de stukken van de ODA kan daarbij nuttig zijn.

Ten aanzien van aanbeveling 3 wordt opgemerkt dat de rekenkamercommissie niet aanbeveelt meer taken over te dragen aan de ODA, maar dat is te overwegen een verkenning te doen met alle gemeenten of het zinvol is meer taken over te dragen aan de ODA. Je kunt dan nog steeds besluiten het niet te doen.

Beleving Doetinchem ten aanzien van de ODA

Uit de in Doetinchem gehouden interviews blijkt dat de in het rapport van de RC BBLM geschetste situatie rond de ODA door de bestuurlijke en ambtelijke organisatie wordt herkend en onderschreven. De ODA heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt en het gaat goed. Maar er worden nog wel de nodige aandachtspunten voor de toekomst gesignaleerd, zoals het voldoende scherp aangeven door het AB wat de verwachtingen zijn. Daarbij dienen de raden vroegtijdig in beeld te worden gebracht zodat zij hun kaderstellende rol goed kunnen vervullen.

De gemeente Doetinchem had voor het ontstaan van de ODA een goed draaiende afdeling en voor Doetinchem hoefde de ODA dan ook niet zo nodig. Omdat het wettelijk verplicht werd, is na enige tijd de omslag gemaakt. 'Als het dan toch moet, dan moeten we het goed organiseren'. De vertegenwoordiger van Doetinchem is voorzitter van het partneroverleg en heeft een belangrijke rol gespeeld in de omslag.

De geïnterviewden zijn positief over de ingezette koers met betrekking tot de outputfinanciering. Dit kan leiden tot meer grip en de opdrachtgevers-opdrachtnemersrol is daardoor beter in te vullen.