gemeente lingewaard

Onderzoeksrapportage

Samenwerking Gemeente Lingewaard met de Omgevingsdienst Regio Arnhem

Vastgesteld in de rekenkamercommissievergadering van 16 mei 2022

gemeente lingewaard

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **2**

Inleiding **4**

Vraagstelling uit de onderzoeksopzet **5**

Onderdeel 1 - Kaderstelling *5*

Onderdeel 2 - Opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard *5*

Onderdeel 3 - Opdrachtnemerschap door de ODRA *5*

Onderdeel 4 - Rapportage aan het college *6*

Onderdeel 5 - Rapportage aan de gemeenteraad *6*

Normenkader en conclusies **7**

bij onderdeel 1 – kaderstelling *7*

bij onderdeel 2 – opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard *8*

bij onderdeel 3 – opdrachtnemerschap door de ODRA *8*

bij onderdeel 4 – rapportage aan het college *8*

bij onderdeel 5 – rapportage aan de raad *9*

Aanbevelingen **10**

Collegereactie op de rapportage **12**

Reactie rekenkamercommissie op de collegereactie **15**

Methodologie **17**

Bevindingen **18**

Kaderstelling *18*

Opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard *19*

Opdrachtnemerschap door de ODRA *21*

Rapportage aan het college *24*

Rapportage aan de gemeenteraad *24*

Bijlage 1 – Overlegstructuur ODRA – gemeente Lingewaard **26**

Bijlage 2 – interview leidraden **28**

directeur ODRA *28*

Accounthouder ODRA *28*

Medewerkers ODRA *29*

Portefeuillehouder gemeente Lingewaard *29*

Ambtelijke contactpersonen in Lingewaard voor ODRA *29*

Gemeenteraad *30*

Bijlage 3 – lijst van geïnterviewden..... 30

Bijlage 4 – lijst van geraadpleegde documenten 31

Bijlage 5 – Auteurs 31

Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen de gemeente Lingewaard en de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Vergunningverlening, toezicht en handhaving is een wettelijke taak van de gemeente. De gemeente Lingewaard heeft die, samen met 10 partnergemeenten en de provincie Gelderland, voor een groot deel belegd bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem, kortweg de ODRA. De relatie tussen gemeente Lingewaard en ODRA is daarom van groot belang.

Onderzoek naar de ODRA is in de jaarplanning van de rekenkamercommissie opgenomen omdat hier belangstelling voor was vanuit zowel verschillende fracties uit de gemeenteraad als van rekenkamercommissieleden zelf. Het beeld leefde dat de ODRA niet altijd de juiste dingen zou doen. De rekenkamercommissie heeft daarom onderzocht hoe de opdrachtverlening en kaderstelling werkt en hoe daarop wordt gerapporteerd.

Basisgedachte van dit onderzoek is dat er een cyclus moet zijn waarin achtereenvolgens kaderstelling, opdrachtgeverschap door gemeente Lingewaard, opdrachtnemerschap door ODRA, rapportage aan het college, verantwoording aan de raad elkaar opvolgen.



De hoofdvraag van dit onderzoek is of de elementen (1) *kaderstelling*, (2) *opdrachtgeverschap door gemeente Lingewaard*, (3) *opdrachtnemerschap door ODRA*, (4) *rapportage aan het college* en (5) *verantwoording aan de raad* goed functioneren en of zij elkaar goed opvolgen.

Deze hoofdvraag is per element uitgewerkt in deelvragen, die in de onderzoeksopzet worden besproken.

gemeente lingewaard

Vraagstelling uit de onderzoeksopzet

Onderdeel 1 - Kaderstelling

In dit gedeelte onderzoekt de rekenkamercommissie welke wettelijke kaders er zijn en hoe die in de gemeenschappelijke regeling en het mandaatbesluit tot uiting komen. Ook vergelijkt de rekenkamercommissie het mandaatbesluit van de gemeente Lingewaard met het mandaatbesluit dat andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling hebben genomen. Zo ontstaat een beeld hoe de mandatering van de gemeente Lingewaard zich verhoudt tot die van andere gemeenten.

Onderdeel 2 - Opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard

Er zijn verschillende momenten waarop de gemeente Lingewaard actief invulling geeft aan zijn opdrachtgeversrol. Die beschouwen we hier gegeven de kaders die onder 1 zijn onderzocht.
Allereerst kijken we naar het jaarlijkse werkprogramma. De rekenkamercommissie wil graag weten of het werkprogramma past binnen de kaders van de gemeenschappelijke regeling en het mandaatbesluit. Ook wil de rekenkamer graag weten op welke gronden en systematiek prioriteiten worden gesteld in het werkprogramma en welke prikkels de gemeente toepast in het werkprogramma. Het gaat hierbij om vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvisering.
Ten tweede onderzoekt de gemeente het opdrachtgeverschap gedurende de looptijd van het werkprogramma. Immers, in de loop van het jaar kunnen zich incidenten of ontwikkelingen voordoen, waardoor er ad hoc opdrachten gegeven moeten worden. Incidenten of ontwikkelingen kunnen vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente Lingewaard naar boven komen. De rekenkamercommissie wil graag weten welke systematiek de gemeente heeft om ontwikkelingen vanuit verschillende afdelingen naar de opdrachtgeversfunctie te brengen. Als die systematiek eenmaal bekend is wil de rekenkamercommissie toetsen of meldingen die daarvoor in aanmerking komen ook daadwerkelijk doorgegeven worden en/of dat er niet te veel meldingen doorkomen. Vervolgens wil de rekenkamercommissie toetsen of er een systematisch afwegingskader is waarlangs besloten wordt om meldingen daadwerkelijk om te zetten in toezicht en/of handhavingsopdrachten aan de ODRA. Aan de hand van casuïstiek toetst de rekenkamercommissie of die systematiek ook effectief gebruikt wordt.
Tenslotte wil de rekenkamercommissie weten hoe de gemeente omgaat met uitkomsten van rapportages (zie 4 – rapportage aan het college)

Onderdeel 3 - Opdrachtnemerschap door de ODRA

Tegenover een opdrachtgever staat altijd een opdrachtnemer. De rekenkamercommissie wil toetsen of de ODRA de opdrachten van de gemeente Lingewaard duidelijk vindt en hoe die in de organisatie van de ODRA worden belegd. Hoe leidt een opdracht door de gemeente, door het werkprogramma en door andere ontwikkelingen of incidenten, uiteindelijk tot toezicht en handhaving door ODRA? Hoe worden opvattingen over toezicht van de gemeente Lingewaard in de uitvoering door de ODRA meegenomen? In hoeverre is de

opdrachtverlening in het dagelijks werk van toezichthouders – in dienst van de omgevingsdienst – leidend voor de uitvoering van hun werk en in hoeverre werken zij autonoom? Door welke prikkels laat de ODRA zich in het opdrachtnemerschap leiden? En tot slot, hoe positioneert de ODRA zich in rapportages als opdrachtnemer?

Onderdeel 4 - Rapportage aan het college

De ODRA rapporteert maandelijks over de voortgang op het werkprogramma. De rekenkamercommissie wil weten hoe die rapportage zich verhoudt tot het werkprogramma en tot het opdrachtgeverschap van de gemeente Lingewaard onder 2-opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap van de ODRA onder 3-opdrachtnemerschap. Leiden rapportages tot aanpassingen van het werkprogramma of incidentele opdrachten aan ODRA als de situatie daarom vraagt?
De rekenkamercommissie wil ook graag weten of de ODRA op jaarbasis rapporteert. En tot slot: hoe rapporteert de ODRA als er zich een onvoorzien incident of onvoorziene ontwikkeling voordoet? Voor elk van de vormen van rapportage is de vraag hoe de rapportage in de gemeentelijke organisatie landt en welke ambtelijke en bestuurlijke procedures er zijn om op de rapportages te anticiperen.

Onderdeel 5 - Rapportage aan de gemeenteraad

Tot slot is de vraag hoe en wanneer de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Is de gemeenteraad in staat om aan de hand van de rapportages te controleren of de beleidsuitvoering conform de verwachtingen is, of dat op een juiste manier wordt geanticipeerd op onvoorziene ontwikkelingen? Op welke manier gebruikt de raad de rapportages om zijn kaderstellende rol te spelen? Hoe ervaren raadsleden dat?

Normenkader en conclusies

Om tot antwoorden op de vragen te komen, heeft de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld. In onderstaande tabel treft u in de linker kolom de norm en in de rechter kolom de conclusie die daarbij hoort. In het hoofdstuk ‘Bevindingen’ kunt u lezen waarop wij onze conclusies baseren.

bij onderdeel 1 – kaderstelling

Nr.	Norm	conclusie
1.	er is een sluitend geheel van documenten waaruit de basisopdracht aan ODRA blijkt.	op basis van wetgeving, gemeenschappelijke regeling en mandaatbesluit
2.	er is een jaarlijkse cyclus van opdrachtverlening in kwantitatieve en kwalitatieve zin	er worden jaarlijks een werkprogramma, op basis daarvan een begroting en een verantwoording opgesteld.
3.	het is uitlegbaar waarom de gemeente Lingewaard tot keuzes in het mandaatbesluit is gekomen.	op basis van wetgeving, duidelijke verwijzingen in het mandaatbesluit naar wet- en regelgeving en op basis van kostenbesparing en benodigde specialisaties.
4.	het is uitlegbaar waarom de gemeente Lingewaard voor afname van producten buiten het standaardpakket kiest.	Op basis van kostenoverweging en noodzakelijke specialisaties.
5.	het college neemt heldere besluiten over zijn wensen met betrekking tot ODRA	In het mandaatbesluit en in het werkprogramma, dat jaarlijks met wederzijds goedvinden wordt vastgesteld
6.	de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de kaderstelling met betrekking tot ODRA, kan zich daarover een mening vormen en zo nodig, binnen zijn rol, besluiten over nemen	Tot en met het jaarprogramma 2019 is dit proces helder en navolgbaar, daarna niet meer, omdat de gemeenteraad zelf heeft besloten de zienswijze te mandateren aan het College. Dit is in strijd met art 59 lid 3 Wgr, die een verplichte zienswijzeprocedure voor raden van gemeenten die deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling met gemeente(n) en provincie(s).
7.	de kaderstelling van ODRA is vanuit maatschappelijke doelstellingen uitlegbaar.	Ja: de uitvoering geschiedt binnen de kaders die de gemeenteraad op verschillende beleidsterreinen vastlegt.

bij onderdeel 2 – opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard

Nr.	Norm	conclusie
8.	het jaarlijkse werkprogramma geeft duidelijk aan welke taken door de ODRA in opdracht van de gemeente Lingewaard worden uitgevoerd	Het werkprogramma geeft aan hoeveel er besteed mag worden aan elk van de taken. Uit de andere kaderstellende documenten blijkt hoe dat moet.
9.	de gemeente Lingewaard heeft een onderbouwing voor de opdracht aan ODRA	ODRA wordt geacht te opereren binnen de vigerende wet- en regelgeving en de vigerende beleidskaders. Daarvan wordt niet afgeweken.

bij onderdeel 3 – opdrachtnemerschap door de ODRA

Nr.	Norm	conclusie
10.	ODRA weet door de opdrachtverlening van de gemeente Lingewaard expliciet wat er van hem verwacht wordt.	Door de combinatie van werkprogramma (kwantiteit) en overige documenten (wat, hoe, kwaliteit) weet de ODRA dat
11.	ODRA heeft de opdrachten van de gemeente Lingewaard logisch in de organisatie van ODRA belegd bij professionele afdelingen.	Er is een duidelijke rolverdeling binnen de organisatie van ODRA, waarbij mensen met verschillende taken bijpassende expertises hebben.
12.	ODRA heeft kennis van specifieke wensen over uitvoering van de opdracht van gemeente Lingewaard / ODRA heeft specifieke wensen en lokale regelgeving van gemeente Lingewaard in de werkprocessen geborgd	ODRA opereert binnen de wet- en regelgeving en toetst daaraan. Binnen de organisatie zijn verordeningen en beleid waaraan getoetst kan worden steeds voorhanden.

bij onderdeel 4 – rapportage aan het college

Nr.	Norm	conclusie
13.	ODRA rapporteert in de P&C-cyclus helder over kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van de opdracht.	ODRA rapporteert in de P&C cyclus helder over kwantitatieve uitvoering.
14.	ODRA rapporteert maandelijks helder over kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van de opdracht	Er is een maandelijkse accountoverleg en rapportage waarin aan de hand van een gestandaardiseerd rapport gesproken wordt.
15.	de rapportages reflecteren op de verleende opdracht zodat duidelijk wordt hoe de opdracht is uitgevoerd	De rapportage houdt minutieus de voortgang bij.

bij onderdeel 5 – rapportage aan de raad

Nr.	Norm	conclusie
16.	de gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd	De gemeenteraad werd tot 2018 regelmatig geïnformeerd met jaarstukken. De ODRA-directeur heeft aan raadsleden een presentatie gegeven over het werk van de ODRA.
17.	de gemeenteraad kan kennisnemen van de jaarstukken van ODRA	De raadsleden zeggen kennis te nemen van de stukken…
18.	de gemeenteraad is in staat te controleren of ODRA aan zijn taken voldoet	… maar dat blijkt na 2018 niet uit de formele raadsagenda.
19.	de gemeenteraad kan beoordelen of ODRA in voldoende mate bijdraagt aan het behalen van de gestelde maatschappelijke doelen.	Moeilijk; de stukkenstroom richting gemeenteraad lijkt daar toch te mager voor.

Op de hoofdvraag

Functioneren de elementen (1) *kaderstelling*, (2) *opdrachtgeverschap door gemeente Lingewaard*, (3) *opdrachtnemerschap door ODRA*, (4) *rapportage aan het college* en (5) *verantwoording aan de raad* goed en of zij elkaar goed opvolgen.

is de hoofdconclusie dat dat voor de elementen 1 tot en met 4 wel het geval is. De betrokkenheid van de gemeenteraad in de initiële kaderstelling was goed, maar lijkt in de jaarlijkse vaststelling van het werkprogramma en bij het indienen van een zienswijze op de begroting – door een wijziging van de Nota Verbonden Partijen – wat te verwateren.

Aanbevelingen

1. De rekenkamercommissie constateert dat de portefeuillehouder ODRA nu meerdere petten op heeft: hij is zowel ODRA-bestuurder als opdrachtgever vanuit het college en dient dan vanuit zijn rol als collegelid ook nog de zienswijze op de begroting en verantwoording van ODRA in. Deze combinatie van verantwoordelijkheden brengt een risico van vermenging van belangen met zich mee en onvoldoende transparantie in de verantwoording.
   Daarom beveelt de rekenkamercommissie het college aan de rol van enerzijds ODRA-bestuurder en anderzijds van opdrachtgever over twee verschillende portefeuillehouders te verdelen. Dit voorkomt dat zich de schijn van belangenverstrengeling tussen beide rollen kan voordoen. Een mogelijk nadeel is dat de portefeuillehouders een minder integraal beeld hebben. Daar kan dan afstemming over zijn.

2. De gemeenteraad heeft zich door het delegeren van de bevoegdheid aan het college om een zienswijze op begroting en verantwoording in te dienen op erg grote afstand van het reilen en zeilen van de ODRA gesteld. En dat juist in een context waarin de roep van veel gemeenteraden om meer grip te krijgen op gemeenschappelijke regelingen, zoals de ODRA, toeneemt.
   De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad daarom aan de zienswijze weer zelf vast te stellen. En te overwegen de voorbereiding op de zienswijze in handen te geven van de Auditcommissie, al dan niet voorbereid door het college.
   Een dergelijke werkwijze is niet alleen in lijn met de voorgestelde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen maar doet ook recht aan de controlerende rol van de raad.
   Tevens bevelen wij aan om als raad jaarlijks een informatiebijeenkomst met de ODRA te houden waarin werkwijze en resultaten worden toegelicht.

3. De rekenkamercommissie constateert dat gemeenteraadsleden hun rol als ombudsman ten opzichte van de ODRA voortvarend oppakken, maar dat daarbij niet altijd de nuance wordt gezocht en gevonden.
   De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad(sleden)_daarom, alvorens schriftelijke of mondelinge vragen te stellen, eerst technisch advies bij het college of – via het college bij de ambtelijke organisatie – in te winnen. Vragenstellers kunnen dan in beslotenheid goed voorgelicht worden over de technische kanten van een casus. Het is vervolgens aan hen om daaraan een vervolg te geven door het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen.

4. De rekenkamer heeft geconstateerd dat ODRA en deelnemende gemeenten niet allemaal met hetzelfde zaaksysteem werken. Het risico op fouten is bij een overdracht van informatie is zo aanwezig. Dat behoeft aandacht.
   Wij bevelen het college aan te onderzoeken of beide zaaksystemen beter op elkaar afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld door het eigen zaaksysteem in overeenstemming met dat van ODRA te brengen of anders de softwareleverancier zorg te laten dragen voor een vlekkeloze interactie tussen de verschillende

zaaksystemen. En vervolgens ook te toetsen of de interactie vervolgens foutloos verloopt.

5. Het werkprogramma voor de ODRA wordt nu ambtelijk vastgesteld. Gelet op de daarmee gepaard gaande prioriteiten en middelen bevelen wij een bestuurlijke vaststelling door het college aan.
   Het kan dan wellicht een hamerstuk zijn maar met vaststelling door het college is de bestuurlijke verantwoordelijkheid geborgd. En er is niets op tegen het vastgestelde werkprogramma vervolgens ter informatie aan de raad te sturen. Daarmee wordt de betrokkenheid van de raad groter evenals de mogelijkheid voor de raad om controle uit te oefenen.

   Tot slot verwijzen wij nog eens naar de aanbevelingen uit ons rapport Verbonden Partijen (2015)[1] en het onderzoek naar de relatie met SWL (20218).[2] Door te handelen in de geest van de in deze rapport gedane aanbevelingen kan ook de relatie met de ODRA verhelderd worden en de sturingsrelatie verbeterd. Zulks ten faveure van de prestaties die de ODRA voor de gemeente Lingewaard levert en ten faveure van een betere controlepositie voor de gemeenteraad.

De raad van een deelnemende gemeente en provinciale staten van een deelnemende provincie kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
Art 59 lid 3 Wgr

[1] Verkeerd verbonden? Een onderzoek naar de positie van verbonden partijen in de gemeente Lingewaard, februari 2015.
[2] ZICHT OP SWL, Rekenkameronderzoek naar de governance van de subsidierelatie tussen de gemeente Lingewaard en de SWL, december 2018.

Collegereactie op de rapportage

De rekenkamercommissie heeft na het feitelijk wederhoor bij de gemeente Lingewaard en de ODRA de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Op 28 maart heeft de rekenkamercommissie het college de gelegenheid gegeven bestuurlijk op de rapportage, inclusief de conclusies en aanbevelingen te reageren.
De voorzitter en secretaris van de rekenkamercommissie hebben de rapportage in een gesprek met het college mondeling toegelicht.
De bestuurlijke reactie treft u op de volgende bladzijden integraal aan.

Aan de rekenkamercommissie

Uw brief van		Behandeld door	E.P.H. Weijde-Leenders
Uw kenmerk		Telefoonnummer	(026) 32 60 111
Zaaknummer	ZS-408128	Onderwerp	bestuurlijk wederhoor rapport samenwerking ODRA
Bijlage(n)			
Datum	10 mei 2022		

Beste commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept-rapport samenwerking gemeente Lingewaard en Omgevingsdienst regio Arnhem (ODRA). Via deze brief geven wij graag een reactie hierop.

Wij herkennen de algemene conclusie op de hoofvraag die als volgt luidt: “de elementen kaderstelling, opdrachtgeverschap door gemeente Lingewaard, opdrachtnemerschap door ODRA en rapportage aan het college functioneren goed. De betrokkenheid van de gemeenteraad in de initiële kaderstelling was goed, maar lijkt in de jaarlijkse vaststelling van het werkprogramma en bij het indienen van een zienswijze op de begroting – door een wijziging van de Nota Verbonden Partijen – wat te verwateren”.

Aanbevelingen
In uw rapport geeft u de volgende aanbevelingen om de samenwerking met ODRA te verbeteren:

1. *Functiescheiding portefeuillehouder: opdrachtgever en opdrachtnemer.*
2. *Gemeenteraad weer verantwoordelijk voor indienen zienswijze op begroting.*
3. *Bij rol als ombudsman door gemeenteraad eerst technisch advies vragen aan het college.*
4. *Verschillende zaaksystemen ODRA en deelnemende gemeenten.*
5. *Werkprogramma vaststellen door college.*

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

Aanbeveling 1. Bij een evaluatie van de ODRA in 2019 constateerden wij eveneens dat opdrachtgevers- en eigenaarsrol in handen van één bestuurder zijn. Wij hebben vastgesteld dat er meerdere wethouders ODRA-gerelateerde onderwerpen in de portefeuille hebben. Volledige functiescheiding is daardoor moeilijk. Wij hebben ook geconstateerd dat er tot dusver niets is gebleken van belangenverstrengeling in de verschillende rollen en om die reden is tot nu toe geen aanleiding gezien een functiescheiding aan te brengen. Bij de nieuwe portefeuilleverdeling zullen wij overwegen of dit wenselijk is.

Aanbeveling 2. We evalueren regelmatig met alle verbonden partijen en toetsen daarmee of de indeling juist is. De nota verbonden partijen biedt daarvoor het handvat. Bij de eerstkomende evaluatie van deze nota zullen wij deze aanbeveling oppakken. Wij merken op, dat de huidige nota verbonden partijen niet voorziet in een rol voor de auditcommissie. De auditcommissie is een financiële auditcommissie. De samenwerking met ODRA gaat verder dan het vaststellen van de financiële jaarstukken. Daarnaast is er een wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen aanstaande, die de positie van de raad versterkt.

Aanbeveling 3. Hiervan nemen wij kennis.

Aanbeveling 4. In de praktijk is het niet of nauwelijks mogelijk om deze aanbeveling op te volgen. De ODRA werkt met tien verschillende partners die allemaal met een eigen zaaksysteem werken. Iedere organisatie maakt immers een eigen afweging bij de aanschaf van een zaaksysteem. Wij onderschrijven dat het voorkomen van fouten bij overdracht van groot belang is. Hier wordt dan ook veel aandacht aan besteed.

Aanbeveling 5. Vanaf de vaststelling van het werkprogramma 2023 zullen wij deze aanbeveling opvolgen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien het definitieve rapport graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. I.P. van der Valk	dr. P.T.A.M. Kalfs

Reactie rekenkamercommissie op de collegereactie

De rekenkamercommissie is verheugd te constateren dat het college zich in de rapportage herkent en bereid is de aanbevelingen grotendeels op te volgen.

Op de reactie bij aanbeveling 1 willen wij het belang van het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling nog eens benadrukken. In veel gevallen is de overheid het enige orgaan waar de burger terecht kan, er zijn geen andere partijen die soortgelijke taken uitvoeren of zelfs mogen uitvoeren. Diezelfde overheid kan tegelijkertijd verschillende belangen hebben, die ook af kunnen wijken van het belang van de (individuele) burger. Dat is ook het geval voor de taken die de gemeente Lingewaard en ODRA samen uitvoeren. Juist in zo'n precaire situatie is het volgens de rekenkamercommissie van het grootste belang om functiescheiding zo ver mogelijk door te voeren. Dat is belangrijk om het vertrouwen van burgers te winnen en te houden, en het is belangrijk als voorbeeldfunctie naar andere partijen in de samenleving toe. De rekenkamercommissie roept college en raad dan ook op niet lichtvoetig met het onderwerp functiescheiding om te gaan en functiescheiding ook binnen het college zo ver als mogelijk door te voeren.
Overigens benadrukken wij dat wij in ons onderzoek geen onrechtmatigheden hebben aangetroffen.

Bij de reactie op aanbeveling 2 merkt de rekenkamercommissie op dat wij aanbevelen deze evaluatie snel uit te voeren, zodat de gemeenteraad weer in zijn kaderstellende en controlerende positie komt. Precies zoals het wetsvoorstel waar de rekenkamercommissie eerder in de aanbeveling, en het college in zijn reactie, beoogt.
De rekenkamercommissie stelt voor dat de auditcommissie de vakcommissie wordt waarin stukken van verbonden partijen die bij de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad horen worden voorbesproken. De auditcommissie zou technisch kunnen toetsen of deze stukken passen bij de beleidskaders die de gemeenteraad heeft gesteld. De gemeenteraad zou zo actief grip houden op de kaders die hijzelf stelt en controle op de uitvoering daarvan via de verbonden partijen.
De rekenkamercommissie beveelt de auditcommissie als voorbereidend gremium aan; de gemeenteraad zou natuurlijk ook heel goed een andere structuur kunnen opzetten om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij verbonden partijen actief handen en voeten te geven.

In de collegereactie staat de zin 'We evalueren regelmatig met alle verbonden partijen en toetsen daarmee of de indeling juist is.' De rekenkamercommissie heeft deze zin zo opgevat dat het college door de evaluatie met verbonden partijen toetst of de nota verbonden partijen nog toereikend is. Dat is nuttig, maar de stelling van de rekenkamercommissie is dat de gemeenteraad zélf een zienswijze zou moeten geven, ongeacht hoe de huidige omschrijving in de nota verbonden partijen is. De nota verbonden partijen zou daarop moeten worden aangepast, zoals het wetsvoorstel beoogt waarnaar de rekenkamercommissie in haar aanbevelingen – en ook het college in zijn reactie – al naar verwijst.

De rekenkamercommissie heeft begrip voor de reactie bij aanbeveling 4, maar blijft bij de meest eenvoudige uitvoering van deze aanbeveling, namelijk een verkenning naar de

mogelijkheden voor een betere gegevensuitwisseling door de softwareleverancier(s). Vanzelfsprekend zou het college ook naar een andere wijze van borging van juistheid van gegevensuitwisseling kunnen kijken. De komst van de omgevingswet biedt daarvoor mogelijk een extra kans.

De rekenkamercommissie is verheugd dat aanbeveling 5 per eerstvolgende gelegenheid wordt overgenomen. Door bestuurlijke vaststelling neemt het college expliciet zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid en door toezending aan de gemeenteraad komt de gemeenteraad in de positie invulling te geven aan zijn controlerende rol.

Tot slot wijst de rekenkamercommissie de gemeenteraad op de lange doorlooptijd van de behandeling van het bestuurlijk wederhoor door het college. Op 28 maart heeft het college de stukken ontvangen, op 6 mei heeft de rekenkamercommissie pas antwoord gekregen, nadat op 12 april de voorzitter en secretaris van de rekenkamer met het college over dit onderwerp in gesprek zijn gegaan.
De rekenkamercommissie heeft in zijn werkwijze opgenomen dat voor bestuurlijk wederhoor twee weken staat. Dit wederhoor vindt plaats nadat exact hetzelfde rapport – maar dan zonder conclusies en aanbevelingen – al in ambtelijk wederhoor gegeven zijn geweest. Anders dan de conclusies en aanbevelingen zijn er daarom geen nieuwe elementen in de rapportages. De rekenkamercommissie is in uitzonderlijke situaties graag bereid met het college mee te denken over een iets langere doorlooptijd, maar is hierover in dit wederhoor niet gekend. De rekenkamercommissie betreurt dat zeer.

Voorzitter Secretaris

Methodologie

We hebben het onderzoek gestart met het opvragen van een aantal documenten bij de gemeente en ODRA. Na inventarisatie van deze documenten hebben wij interviews met bestuurder en medewerkers van ODRA en met ambtenaren, de portefeuillehouder en raadsleden gehouden. Op basis van de interviews en documenten hebben wij onze bevindingen opgeschreven en vervolgens conclusies getrokken en aanbevelingen geschreven.

De rapportage met bevindingen, maar zonder conclusies en aanbevelingen, is in feitelijk wederhoor gegeven bij de gemeente Lingewaard en de ODRA. De op- en aanmerkingen die daaruit kwamen, zijn besproken in de rekenkamercommissie. De respondenten hebben bericht gekregen op welke wijze wij hun opmerkingen hebben verwerkt. Het feitelijk wederhoor is de laatste fase in het verzamelen en verifiëren van de feiten.

Vervolgens is het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, in bestuurlijk wederhoor gegeven bij het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Lingewaard. De bestuurlijke reactie op dit rapport is integraal ingevoegd. De rekenkamercommissie heeft daarop nog een reactie geschreven, die ook deel uitmaakt van deze rapportage.
Feitelijk en bestuurlijk wederhoor zijn activiteiten die nog moeten plaatsvinden.

Onderzoeksactiviteiten

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, heeft de rekenkamercommissie de volgende (onderzoeks)activiteiten uitgevoerd:

- gesprek met fractievertegenwoordigers over het onderzoeksplan
- informeren gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie over het onderzoek
- startgesprek met contactpersoon gemeente Lingewaard
- opvragen documenten gemeenschappelijke regeling, mandaatbesluit, werkprogramma, enkele maandrapportages, jaarrapportages, incidentrapportages, afwegingskaders, collegeverslagen, raadsverslagen etc.
- bureauonderzoek, vaststellen compleetheid documentatie
- gesprek met portefeuillehouder en ambtenaren van de teams VTH en RB
- gesprek met ambtenaren uit afdelingen[3] van waaruit toezicht en handhavingsverzoeken zouden kunnen komen
- gesprek met directeur en accounthouder ODRA
- gesprek met enkele ODRA-medewerkers
- groepsinterview met raadsleden
- schrijven rapportage
- ambtelijk wederhoor bij gemeente Lingewaard *en* ODRA
- bestuurlijk wederhoor
- presentatie in de gemeenteraad

[3] Zie bijlage 3 – lijst van geïnterviewden

Bevindingen

Kaderstelling

Het eerste lid van artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders een omgevingsdienst instellen. In de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem hebben de provincie Gelderland en een aantal gemeenten – waaronder Lingewaard – daaraan gehoor gegeven. Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De Omgevingsdienst Regio Arnhem voert een aantal taken uit die door de wet zijn voorgeschreven. Daarnaast heeft de gemeente Lingewaard middels een mandaatbesluit een aantal taken aan de ODRA uitbesteed. De rekenkamercommissie heeft dit mandaatbesluit van de gemeente Lingewaard vergeleken met de mandaatbesluiten van een aantal andere aan de ODRA deelnemende gemeenten. Daaruit blijkt dat Lingewaard aanzienlijk meer taken heeft uitbesteed dan de meeste andere deelnemers aan de ODRA.

De gemeente Lingewaard heeft voor het uitbesteden van taken een standaardformulier gebruikt, waarin de gemandateerde taken aan ODRA duidelijk zijn omschreven. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat voor alle middels het mandaadbesluit uitbestede taken een wettelijke omschrijving en grondslag aanwezig is.

Het Algemeen Bestuur van ODRA heeft een Product- en Dienstencatalogus voor ODRA vastgesteld en stelt die periodiek bij. Op basis van de wettelijke kaders en het mandaatbesluit wordt jaarlijks een werkprogramma voor ODRA ten behoeve van de gemeente Lingewaard opgesteld. De totale begroting van ODRA wordt bepaald door de som van de werkprogramma's van de individuele deelnemende overheden. ODRA wordt gefinancierd op basis van outputfinanciering: de gemeente Lingewaard betaalt een vaste prijs voor geleverde producten, op basis van ureninzet voor geleverde diensten en volgens een vaste verdeelsleutel een bijdrage voor collectieve diensten.

In het werkprogramma worden de verschillende taken en hoeveelheid uren uiteengezet, waarna deze in overleg verder worden uitgewerkt en richting wordt gegeven aan de precieze invulling. Uit deze documenten blijkt de basisopdracht die aan de ODRA wordt toegekend. Op jaarbasis wordt de hoeveelheid uren/producten bepaald per categorie, waarover de gemeente maandelijks een update ontvangt. Na afloop van een jaar worden per afgenomen product/dienst de gerealiseerde kosten vergeleken met de begrote kosten en wordt een afrekening gemaakt. Het werkprogramma is sterk kwantitatief van aard.

Uit een vergelijking van de mandaatbesluiten van verschillende gemeenten die aan ODRA deelnemen, blijkt dat gemeente Lingewaard meer taken heeft gemandateerd dan de meeste andere aangesloten gemeenten. Interviews met de directeur van ODRA en ambtenaren en wethouder van de gemeente Lingewaard bevestigen dat. De redenering die hiervoor wordt gegeven vanuit de gemeente is dat de ODRA meer specialistische kennis en expertise heeft, die de gemeente Lingewaard niet in huis zou kunnen halen of die veel duurder is wanneer de gemeente dit zelf in huis moet halen. Dit wordt op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau

gezien als de belangrijkste meerwaarde van de ODRA voor de gemeente Lingewaard. Dit is ook de argumentatie achter de afname van producten buiten het standaardpakket.

Omdat de gemeente Lingewaard relatief veel producten afneemt, heeft de portefeuillehouder zitting in zowel het algemeen als dagelijks bestuur. Specifieke wensen of besluiten ten aanzien van de ODRA worden vooral in het accounthouderoverleg, op ambtelijk niveau, besproken en afgestemd. De voorbereiding en uitkomsten van deze overleggen worden ook besproken met de portefeuillehouder, waardoor wensen of besluiten vanuit het college hier ook kunnen worden afgestemd met de ODRA.

De gemeente Lingewaard is via de portefeuillehouder lid van het algemeen bestuur van de ODRA. De portefeuillehouder is formeel dus zowel opdrachtgever vanuit de gemeente Lingewaard als opdrachtnemer als bestuurder van ODRA. Zowel ODRA, portefeuillehouder als ambtelijk adviseurs geven aan dat zij tot op heden hierin geen belangenverstrengeling hebben gezien. De portefeuillehouder kan zich voorstellen dat de functies opdrachtgever en ODRA-bestuurder in de toekomst gescheiden worden; de ambtelijke adviseurs daarentegen benadrukken het belang dat zij stellen in kennis van de ODRA-organisatie en het werkveld en pleiten voor uitoefening van beide rollen door één portefeuillehouder. De portefeuillehouder duurzaamheid is inhoudelijk opdrachtgever voor taken die samenhangen met duurzaamheid, de portefeuillehouder ruimtelijke ordening is inhoudelijk opdrachtgever voor taken op het gebied van ruimtelijke ordening.

ODRA opereert op basis van landelijke, provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving. De maatschappelijke kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving worden door de overheden bepaald en door ODRA slechts uitgevoerd.

Zowel de ODRA, het College als ambtenaren stellen dat uitbesteding van taken kostenverlagend werkt en tegelijkertijd bijdraagt aan professionalisering en specialisatie. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt aangegeven dat de gemeente Lingewaard de kennis en expertise van de ODRA niet of zeer beperkt en bovendien tegen hoge kosten, in huis zou kunnen halen. Op verschillende terreinen van de ODRA zijn specialisten werkzaam die niet ruim op de arbeidsmarkt voorhanden zijn. Door taken van verschillende overheden in een omgevingsdienst te combineren worden deze expertises efficiënter benut.

Opdrachtgeverschap door de gemeente Lingewaard

De gemeente Lingewaard en ODRA stellen jaarlijks een werkprogramma vast. ODRA doet hiertoe een voorstel middels een beschrijving van de verschillende taken en de hoeveelheid uren die hij hiervoor begroot. De teammanager RB is door het college gemandateerd het werkprogramma vast te stellen. Na vaststelling wordt het college geïnformeerd over het vastgestelde programma.. Het werkprogramma is sterk kwantitatief van aard. Op basis van de wet, de gemeenschappelijke regeling en de mandaatbesluiten heeft het Algemeen Bestuur van ODRA een Product- en Dienstencatalogus vastgesteld. Het Algemeen Bestuur van ODRA stelt deze catalogus periodiek zo nodig bij. In het jaarlijks werkprogramma wordt naar deze catalogus verwezen. Daarmee passen alle diensten in het werkprogramma automatisch ook binnen de wet- en regelgeving.

In het vierwekelijks accounthouderoverleg is ook regelmatig de klanttevredenheid aan de orde. De doelstelling is dat 80% van de geënquêteerden in het klanttevredenheidsonderzoek tevreden is.

Vanuit de gemeente Lingewaard zijn twee ambtenaren, één op het gebied van toezicht en handhaving en één op het gebied van vergunningverlening, milieuadvisering en bedrijfsvoering, belast met het accounthouderschap van ODRA. Zij vormen samen de spil in de communicatie tussen de gemeente Lingewaard en ODRA. Binnen de organisatie van de gemeente Lingewaard weten de mensen deze accounthouders goed te vinden. De gemeentelijke afdelingen die in de uitvoering samenwerken met ODRA leveren deze accounthouders de nodige informatie voor het werkprogramma. De portefeuillehouder geeft aan de ambtelijke expertise zowel in zijn rol als opdrachtgever als zijn rol als ODRA-bestuurder zeer te waarderen.

Sinds 2020 kent de ODRA outputfinanciering. Dat wil zeggen dat de deelnemers voor geleverde diensten betalen. Voor vergunningen geldt dat deze door de leges die vergunningaanvragers betalen worden vergoed. Door deze wijze van verrekenen betaalt de gemeente, of de burger, voor wat geleverd wordt.

De gemeente Lingewaard kan jaarlijks een zienswijze op de begroting van de ODRA geven. In 2018 is dat – voor de begroting van 2019 – voor het laatst door de gemeenteraad gebeurd. De zienswijze is toen als hamerstuk behandeld. Sindsdien stuurt het College de zienswijze in. Lingewaard heeft in de nota verbonden partijen vastgelegd welk toezichtsarrangement van toepassing is op een verbonden partij. Aanvankelijk gold voor ODRA dat deze in het zwaarste toezichtsarrangement viel. Dit hield in dat de gemeenteraad verantwoordelijk was voor het indienen van een zienswijze op de ODRA begroting. Op 19 november 2020 heeft de gemeenteraad besloten de Nota verbonden partijen te actualiseren. Eén van de wijzigingen betreft het toezichtsarrangement dat voor ODRA. ODRA valt nu onder arrangement 2. Dat betekent dat het college een zienswijze indient en dat de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd. Dit is voor het eerst gedaan met een informatienota die op 11 mei 2021 naar gemeenteraad gezonden.

In het jaarlijkse werkprogramma van de gemeente Lingewaard wordt aangegeven welke taken door de ODRA worden uitgevoerd, hoeveel uren aan deze taken besteed zullen worden en met welke kosten dit gepaard gaat. Een aantal taken, bijvoorbeeld binnen het toezicht, is planbaar. Er zijn echter ook taken die volledig vraaggestuurd zijn, bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht op basis van klachten of handhavingsverzoeken of als nacontroles zienswijzen, bezwaar en beroep.

De invulling die aan deze taken gegeven wordt, verschilt per taak. Sommige taken zijn meer gestuurd door vragen, waardoor van tevoren minder duidelijk is welke invulling precies aan de taak wordt gegeven. Andere taken zijn sterker gestuurd door wet- en regelgeving en termijnen, waardoor beter te bepalen is hoe invulling gegeven wordt aan deze taak op basis van de beschikbaar gestelde middelen door de gemeente Lingewaard. Het jaarwerkprogramma geeft de taken echter niet zo expliciet weer als in het mandaatbesluit

van de gemeente Lingewaard en de Product- en dienstencatalogus (PDC) van de ODRA. Het mandaatbesluit beschrijft precies welke taken gemandateerd zijn aan de ODRA, terwijl de PDC dieper ingaat op de aangeboden producten en diensten van de ODRA.

Een gedeelte van het takenpakket van de ODRA bestaat uit taken die vanwege wet- en regelgeving bij een omgevingsdienst ondergebracht dienen te worden. Naast deze verplichte onderdelen heeft de gemeente Lingewaard een groot aantal andere taken gemandateerd aan de ODRA. ODRA voert taken in mandaat geheel zelfstandig uit. Complexe en politiek/bestuurlijke gevoelige casussen worden altijd besproken met één van de regisseurs van Lingewaard. Er zijn verschillende overlegstructuren op zowel (abstract) strategisch niveau als op inhoud. De overlegstructuur zoals die met ODRA is vastgelegd is als bijlage bij dit reactieformulier ingevoegd. Ook wanneer andere vakafdelingen betrokken zijn, wordt één van de regisseurs hierbij betrokken om zo uniformiteit en regie te behouden.

De voornaamste onderbouwing vanuit de gemeente Lingewaard voor het mandateren van deze extra taken aan de ODRA draait om de kennis en expertise van de ODRA. Bestuurlijk en ambtelijk wordt aangegeven dat de ODRA kennis en expertise aan zich kan binden waar de gemeente Lingewaard niet aan kan komen of die zeer hoge kosten met zich mee zou brengen. Het mandateren van taken aan de ODRA, die deze kennis beter in huis kan halen, zorgt dat deze kennis en expertise ingezet kan worden in de gemeente Lingewaard.

Opdrachtnemerschap door de ODRA

ODRA werkt conform de aanwijzingen in de wet, de gemeenschappelijke regeling, de mandaatbesluiten van de deelnemers, de werkprogramma's en de begroting. Op basis daarvan heeft de organisatie een product- en dienstencatalogus opgesteld die door het Algemeen Bestuur is bekrachtigd. ODRA is een typische uitvoeringsorganisatie waarin geen ruimte is voor eigen inhoudelijk beleid; op basis van vigerende wet- en regelgeving worden aangevraagde vergunningen wel of niet verleend, wordt toezicht gehouden en wordt zo nodig gehandhaafd.

De ODRA is een organisatie die sterk is gespecialiseerd in de uitvoering van de taken. Die taken worden uitgevoerd aan de hand van een zaaksysteem. ODRA gebruikt hierdoor andere software dan de gemeente Lingewaard, waardoor de zaaksystemen van ODRA en Lingewaard niet goed op elkaar aansluiten. Door zowel medewerkers van de gemeente Lingewaard als door medewerkers van ODRA wordt dit als een minpunt genoemd. In de praktijk blijkt het echter niet haalbaar dat alle deelnemers aan ODRA dezelfde software aanschaffen.

De door de gemeente gemandateerde taken worden binnen de ODRA uitgezet in verschillende afdelingen. De ODRA bestaat uit verschillende teams voor vergunningverlening en handhaving, die verder uitgesplitst zijn in specifieke taken zoals bijvoorbeeld milieu of bouw. Deze teams hebben specifieke taken en bezitten de (wettelijk) vereiste kennis en expertise voor het uitvoeren van deze taken. Uit de interviews met zowel de bestuurder als de medewerkers van ODRA blijkt dat door ODRA actief op aanwezigheid van deze kennis wordt gestuurd.

Uit de interviews met zowel portefeuillehouder als ambtenaren van de gemeente Lingewaard, alsmede de interviews met betrokkenen van de ODRA blijkt dat bestuurlijke voorkeuren geen invloed op de werkprocessen hebben. Vergunningverlening, toezicht en handhaving geschiedt altijd op basis van bestaande wet- en regelgeving. Dat betekent dat de gemeenteraad – voor zover de gemeente de competente overheid is – middels verordeningen en beleid bepaalt waaraan getoetst wordt.

Het merendeel van de casussen handelt ODRA geheel zelfstandig af. Alleen bij meer ingewikkelde casussen komt het voor dat ODRA contact zoekt met de gemeente Lingewaard. Op hoog abstractieniveau is dat via het accounthoudersoverleg, in detail gebeurt dat via de vakafdelingen.

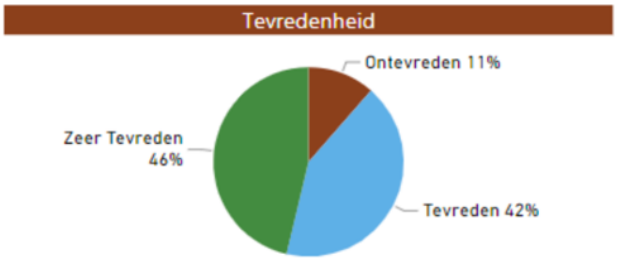
Indien de gemeente Lingewaard specifieke wensen heeft over de uitvoering van de gegeven opdracht aan ODRA, kunnen deze besproken worden in verschillende overleggen. Eens in de vier weken vindt een accounthouderoverleg plaats, waarin naast vaste punten zoals het werkprogramma en monitoringscijfers, ook complexe of gevoelige cases en intern geleverde input worden besproken. Uit de interviews blijkt dat zowel de ODRA als de gemeente Lingewaard deze overleggen als positief ervaren. Zowel vanuit de ODRA als de gemeente worden punten aangedragen, waarvan de uitkomsten zo nodig worden vastgelegd in afspraken.

Omdat steeds getoetst wordt aan vigerend beleid en vigerende wet- en regelgeving, blijkt er weinig ruimte voor afwijkingen. Wel komt het geregeld voor dat ODRA of de gemeente met vergunningaanvragers of in een handhavingscasus met betrokkenen meedenken over hoe zaken wel tot stand kunnen komen. Ook dan geldt echter dat dat altijd binnen het vigerende beleid en binnen de vigerende wet- en regelgeving gebeurt.

Een opvallende bevinding is dat zowel vanuit de ODRA als vanuit de gemeente Lingewaard voorbeelden worden gegeven van handhavingsverzoeken waarbij om handhaving wordt gevraagd van iets dat in beginsel toegestaan is. Een voorbeeld hiervan is overlast van laden en lossen bij een bedrijf dat vergunning had om goederen binnen – en niet buiten - op te slaan. Vanuit omwonenden was geklaagd over de geluidsoverlast van laden en lossen in met name de ochtenduren. Het feit dat het betreffende bedrijf onvergund goederen buiten opsloeg werd door klagers gebruikt om een handhavingsverzoek te doen. De handhaving die ODRA uitvoerde heeft ertoe geleid dat de goederen voortaan binnen worden opgeslagen. Laden en lossen vindt echter nog steeds – geheel legaal – buiten plaats, zodat de door klagers ervaren overlast niet verholpen is. Dit tot onvrede van de klagers. Gemeente en ODRA hebben zich echter aan de wet- en regelgeving te houden en kunnen hier verder niets aan doen.

Uit de kwaliteitsmonitoring die ODRA uitvoert, blijkt dat cases als bovenstaand leiden tot ontevredenheid. Vergunningen die niet verleend kunnen worden en handhaving die niet leidt tot beëindiging van de ervaren overlast kunnen op weinig begrip van burgers rekenen. Zowel vanuit de ODRA als vanuit de gemeente Lingewaard wordt gerapporteerd dat raadsleden hierin soms wat al te gemakkelijk met burgers meegaan.

Ook toen de rekenkamercommissie in het gesprek met de gemeenteraad naar casussen vroeg, kreeg ze nul op het rekest. Hoewel casussen met vermeende onvrede over handhaving en vergunningverlening mede aanleiding voor dit rekenkameronderzoek waren, zijn uit de raad geen casussen aangereikt. Een raadslid dat een casus probeerde aan te reiken kreeg te horen dat de vork toch net iets anders in de steel zat dan eerder voorgespiegeld.



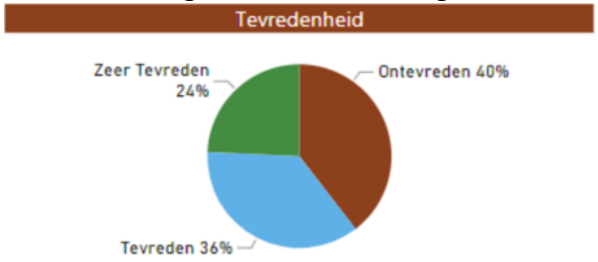
Toelichting Toezicht & Handhaving Controles:

Respons: 28% (1500 verzonden)

89% van de respondenten geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn over de dienstverlening van ODRA.
De redenen die hiervoor gegeven worden zijn de professionaliteit van de controleur en het prettige persoonlijke contact.

De respondenten die aangeven ontevreden te zijn (11%) noemen hierbij als redenen de afwezigheid van persoonlijk contact en het gemis van persoonlijke communicatie na een controle waarbij de toezichthouder 'op zicht' heeft gecontroleerd.

ODRA rapporteert maandelijks over de voortgang van het werkprogramma. De afspraken uit het werkprogramma, en daarmee de begroting voor de gemeente Lingewaard, zijn daarin leidend. De rapportages zijn primair gericht op kwantiteit. Kwaliteit wordt gerapporteerd door middel van klanttevredenheid. Over het algemeen haalt ODRA daarbij de gestelde doelstelling ruimschoots. Alleen bij Toezicht en Handhaving Klachtmelding scoort de ODRA onder de vastgestelde doelstelling:



Toelichting Toezicht & Handhaving Klachtmelding:

Respons: 39% (685 verzonden)

60% van de respondenten geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn over de dienstverlening van ODRA.
De reden die hiervoor gegeven wordt is de snelheid waarmee de klacht is opgepakt en dat het is opgelost.

De respondenten die aangeven ontevreden te zijn (40%) noemen hierbij als voornaamste reden dat de klacht nog bestaat ondanks genomen acties om het op te lossen.

Vergeleken met andere OD's in het stelsel die ook de klanttevredenheid meten rondom klachtmeldingen, scoort de ODRA niet afwijkend.

Uit de toelichting bij deze lage klanttevredenheid blijkt dat dit niet afwijkt van andere omgevingsdiensten.

Uiteindelijk is de uitvoering van het werkprogramma afhankelijk van de toegewezen financiële middelen vanuit de gemeente. Als er maatschappelijke ontwikkelingen zijn waardoor er meer toezicht of handhaving nodig is, heeft dat zijn weerslag op het werkprogramma of op de hoeveelheid geld die met de uitvoering gemoeid is.

Zowel medewerkers op uitvoeringsniveau als de ODRA-directeur geven aan dat ODRA ook adviseert over opvallende zaken die hij signaleert in de uitvoeringspraktijk of meedenkt over wijzigende wetgeving. Er is bijvoorbeeld contact als er onduidelijkheid is over wet- en

regelgeving.

Rapportage aan het college

Uit de stukken en interviews blijkt dat ODRA maandelijks over de voortgang van het werkprogramma rapporteert. Op jaarbasis rapporteert ODRA op de begroting en het werkprogramma. De klanttevredenheidsonderzoeken worden gebundeld gepresenteerd en er is een dashboard beschikbaar waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven hoeveel aanmeldingen voor vergunningen tot vergunningaanvraag en vergunningverlening leiden. De kwalitatieve rapportage heeft vooral betrekking op de vereiste trainingen en diploma's van ODRA-medewerkers; hiermee toont ODRA professionaliteit aan.

De ODRA rapporteert op maandelijkse basis aan de gemeente Lingewaard. Op vaste basis zijn accounthouderoverleggen ingepland. Ook wordt er met regelmaat overlegd tussen portefeuillehouder en ODRA-directeur.

Rapportage aan de gemeenteraad

Uit de interviews blijkt dat de raadsleden het moeilijk vinden om te controleren of de ODRA zijn taken goed uitvoert. De raadsleden geven aan niet goed te weten waar het takenpakket van de ODRA uit bestaat. Vanuit de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder en ODRA zelf wordt bovendien gerapporteerd dat als raadsleden een casus van ODRA oppakken, zij vaak redeneren vanuit een door de burger of henzelf gewenste situatie, maar lang niet altijd vanuit een goed onderbouwde casus.

Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraad vanuit de ODRA jaarlijks of tweejaarlijks geïnformeerd wordt door de directeur. Hij komt hiervoor naar de gemeenteraad toe. Daarnaast geeft de ODRA aangegeven dat hij graag toelichting geeft in de raad bij eventuele vragen. Dat is begin 2021 nog gebeurd, al konden niet alle raadsleden die bij het interview aanwezig waren zich dit nog herinneren.

De jaarstukken van ODRA zijn inzichtelijk voor de gemeenteraad. Uit de interviews blijkt dat de jaarstukken van de ODRA en de begroting besproken worden in de raad en dat de gemeenteraad hier een zienswijze over kan indienen. De gemeenteraad van Lingewaard heeft dit ook gedaan. De raadsleden geven aan dat er voor hun gevoel naast deze momenten weinig aandacht aan de ODRA besteed wordt in de gemeenteraad. Opvallend is dat in de stukken wel is teruggevonden dat de zienswijze op de ODRA-begroting 2019 door de gemeenteraad – bij hamerslag – is vastgesteld. ODRA is daarna echter geen onderwerp meer geweest van een raadsvergadering en ook niet door de rekenkamercommissie terug te vinden in het openbare raadsinformatiesysteem van Lingewaard. Uit de vergaderagenda van het algemeen bestuur van ODRA blijkt dat er wel een zienswijze van de gemeente

Lingewaard is ontvangen[4]. Sinds in november 2020 de Nota Verbonden Partijen werd gewijzigd komende jaarstukken slechts ter kennisname bij de gemeenteraad.

Uit de interviews is niet gebleken dat bevindingen uit de rapportages van ODRA door raadsleden worden gebruikt om hun kaderstellende of controlerende rol te vervullen.

[4] https://www.odregioarnhem.nl/wp-content/uploads/sites/5/2021/06/Vergaderstukken-8-juli-2021.pdf

Bijlage 1 – Overlegstructuur ODRA – gemeente Lingewaard

Bestuursoverleg

Doel	- Relatiebeheer
Aanwezig	- Wethouder als opdrachtgever - Directeur ODRA - Ambtelijk opdrachtgever Lingewaard
Frequentie	1 x per kwartaal
Proces	- ODRA plant de overleggen. - ODRA inventariseert een week van te voren bespreekpunten.

Managementoverleg (opdrachtgever-opdrachtnemer)

Doel	- Relatiebeheer - Afstemming op management niveau -
Aanwezig	- Directielid ODRA - Ambtelijk opdrachtgever Lingewaard - Regisseur Lingewaard - Accountmanager ODRA
Frequentie	1 x per kwartaal
Proces	- ODRA plant de overleggen. - Accountmanager ODRA neemt initiatief voor opstellen agenda. Doet daarvoor een week voor het overleg uitvraag voor agendapunten. - Van het gesprek wordt een actielijst gemaakt.

Accountoverleg (opdrachtgever-opdrachtnemer)

Doel	- Relatiebeheer - Afstemming op operationeel niveau.
Aanwezig	- Regisseur(s) Lingewaard - Accountmanager ODRA

Frequentie	1 x per maand
Proces	- ODRA plant de overleggen. - Overleg wordt gevoerd ahv actielijst - Agenda punten kunnen zo gewenst vooraf worden gemaild - Van het overleg wordt een actielijst gemaakt.

Overige (structurele) inhoudelijke overleggen

Portefeuilleoverleg handhaving:

Doel	- Inhoudelijke afstemming over dossiers
Aanwezig	- Aanwezig zijn naast wethouder handhaving onder meer regisseur handhaving Lingewaard, medewerker ODRA JZ -
Frequentie	- 1 x per vier week
Proces	- Stukken worden uiterlijk donderdag voorafgaand aan het pfo vóór 12.00 uur aangeleverd aan pfo@lingewaard.nl - Agenda wordt vrijdag voor het pfo verzonden

Overleg handhaving:

Doel	- Afstemming op operationeel niveau - Voortgang monitoren van lopende dossiers
Aanwezig	- Jurist ODRA, toezichthouders ODRA, regisseur handhaving Lingewaard
Frequentie	1x per 2 maanden
Proces	- Dynamische handhavingslijst wordt voorafgaand aan het overleg gedeeld met deelnemers via e-mail

Regiekamer:

Doel	- Inhoudelijke overleg over ruimtelijke initiatieven
Aanwezig	- Leden regiekamer Lingewaard en medewerker(s) ODRA vergunningen bouw en incidenteel milieu. -
Frequentie	- 1 x per drie weken

Proces	- ODRA brengt zaken in via een intakeformulier - ODRA brengt adviezen uit over zaken die worden ingebracht

Niet structurele (inhoudelijke) overleggen

Daarnaast zijn er op operationeel niveau diverse overleggen over proces inhoud, in kader van bijv projecten of werken, of in het kader van werkafspraken. Verder is jaarlijks overleg over werkprogramma en financiële stukken ODRA. Hierbij zijn aanwezig namens ODRA accountmanager en controller en namens de gemeente regisseur en financieel adviseur.

Bijlage 2 – interview leidraden

directeur ODRA

- op welke wijze komt de algemene opdracht van ODRA tot stand?
- waarop baseert ODRA zich bij het opstellen van het werkprogramma?
- hoe verloopt het begrotingsproces?
- hoe verloopt het besluitvormingsproces als bedoeld onder vraag (1)
- hoe verloopt het besluitvormingsproces in het algemeen bestuur?
- hoe loopt het proces tot vaststelling door het algemeen bestuur van welke producten en diensten ODRA standaard levert en welke een optie zijn?
- op welke wijze bent u aangehaakt bij de colleges van B&W / Gedeputeerde Staten?
- hoe komen gezamenlijke politieke en ambtelijke wensen van de deelnemende gemeenten en provincie in de begroting?
- we hebben heel veel diensten en producten aangetroffen. Heeft u een lijst van wat die producten en diensten kwalitatief inhouden. Hoe stuurt u daarop?
- Gemeente Lingewaard heeft veel onderwerpen in de mandaatregeling. Waarom kunt u die zaken zo goed uitvoeren / wat is de meerwaarde van ODRA boven uitvoering door de gemeente zelf? Waar blijkt dat uit?
- zijn wetten en de uitvoering daarvan zo stellig dat ODRA dit zelfstandig kan?
- hoe worden politieke en ambtelijke wensen van de gemeente Lingewaard in het werkprogramma gebracht?

Accounthouder ODRA

- op welke wijze komt de algemene opdracht van ODRA tot stand?
- waarop baseert ODRA zich bij het opstellen van het werkprogramma?
- hoe heeft u contact met de gemeente Lingewaard? Is dat structureel; spreekt u een accounthouder, daarnaast eventueel andere ambtenaren, bestuurders?
- hoe komt u tot kwantitatieve doelstellingen?
- hoe komt u tot kwalitatieve doelstellingen?
- we hebben heel veel diensten en producten aangetroffen. Op welke wijze geeft u daar kwalitatieve waardes aan?
- wat gebeurt er als zich zaken voordoen die afwijken van de begroting maar wel moeten gebeuren?

- Op welke wijze rapporteert u kwalitatief?
- hoe ligt de besluitvorming van gemandateerde onderwerpen; heeft u daarover nog wel eens ruggespraak?
-

Medewerkers ODRA

- vergunningverlening
- toezicht en handhaving
- frontoffice

voor elk van deze:

- hoe kan de specifieke situatie in Lingewaard worden gevolgd
    - qua opdrachtverlening
    - qua kwantitatieve uitvoering
    - qua kwalitatieve uitvoering
- werkt u alleen voor de gemeente Lingewaard of ook voor andere gemeenten/provincie? Op welke wijze beïnvloedt dat uw werk?
- heeft u wel eens contact met de gemeente Lingewaard? Zo ja, waarover?
- heeft u kennis van wat er leeft in Lingewaard, kent u de fysieke situatie?

Portefeuillehouder gemeente Lingewaard

- op welke wijze geeft u politieke invulling aan uw maatschappelijke wensen op de terreinen van ODRA? Hoe vertaalt u die wensen in opdrachten?
- hoe wordt u gerapporteerd? (maandelijks/jaarlijks/incidenteel)
- hoe stuurt u ODRA aan?
- hoe is de gemeente Lingewaard betrokken bij het begrotingsproces?
- op welke wijze komt het gemeentespecifieke jaarprogramma tot u?
- heeft u de indruk dat wensen en bedenkingen van de gemeente Lingewaard gehoord en opgevolgd worden?
- Kunt u beargumenteren waarom gemeente Lingewaard veel taken aan ODRA heeft gemandateerd? Is er een onderbouwing voor het mandaatbesluit?
- Op basis waarvan bepaalt u of eventuele opties uit het dienstverleningspakket van ODRA worden afgenomen?

Ambtelijke contactpersonen in Lingewaard voor ODRA

- hoe verloopt het interne proces om tot kwalitatief opdrachtgeverschap van ODRA te komen? Wat doet ODRA zelf, wat doet Lingewaard en hoe komen jullie tot elkaar?
- idem voor kwantitatief opdrachtgeverschap.
- komt het voor dat er door gebrek aan middelen grenzen worden gesteld aan kwantiteit of kwaliteit van ODRA-producten en diensten?
- ODRA heeft een standaardlijst producten en diensten; waaruit blijkt wat ODRA daarvoor precies levert? En hoe blijkt daaruit dat ODRA bijdraagt aan maatschappelijke wensen die de gemeente Lingewaard heeft?
- heeft u de indruk dat wensen en bedenkingen van de gemeente Lingewaard gehoord en opgevolgd worden?

Gemeenteraad

- is de kaderstelling van de ODRA in de gemeenteraad behandeld? Heeft u daar behoefte aan?
- Weet u op welke onderdelen van de kaderstelling van ODRA u invloed kunt hebben?
- Vindt u de kaderstelling helder; kunt u als leek begrijpen waarover het gaat?
- wordt u uit de documenten duidelijk om welke taken het gaat?
- is de verantwoording van de ODRA in de gemeenteraad behandeld? Heeft u daar behoefte aan?
- Vindt u de verantwoording van ODRA helder?
- Maakt het college voldoende helder welke taken bij de gemeente liggen en welke taken bij ODRA?
- Zijn er punten waarop u wilt bijsturen?

Bijlage 3 – lijst van geïnterviewden

- Directeur ODRA
- Accounthouder ODRA voor de gemeente Lingewaard
  Medewerkers ODRA
  - vergunningverlening
  - toezicht en handhaving
  - frontoffice
- portefeuillehouder van de gemeente Lingewaard
- accounthouders gemeente Lingewaard voor ODRA
- gemeenteraadsleden

Bijlage 4 – lijst van geraadpleegde documenten

- Begroting ODRA 2019.pdf
- Begroting ODRA 2020.pdf
- Begroting ODRA 2021.pdf
- DVO Lingewaard Oktober 2013 ondertekend 131004465.pdf
- Eindfactuur Bijlage A15 Lingewaard 2020.pdf
- Eindfactuur Bijlage Complexe vergunningen Lingewaard.pdf
- Eindfactuur Lingewaard - A15 KFD10120.pdf
- Eindfactuur Lingewaard 2020.pdf
- Mandaat 129397 Algemeen Mandaatbesluit ODRA 2020, ondertekend.pdf
- Mandaat 129397 Bijlage 1 bij Algemeen Mandaatbesluit ODRA 2020.pdf
- Mandaat 129397 Bijlage 2 bij Algemeen Mandaatbesluit ODRA 2020.pdf
- Mandaat 129397 Bijlage 3 bij Algemeen Mandaatbesluit ODRA 2020.pdf
- Mandaat 129397 Mandaatinstructie Lingewaard bij Algemeen Mandaatbesluit ODRA 2020, ondertekend.pdf
- Mandaat Brief instemming Algemeen mandaatbesluit en -instructie Odra 2020 dd 23122019.pdf
- ODRA Maandrapportage 2020 09 Gemeente Lingewaard.pdf
- ODRA Maandrapportage 2020 10 Gemeente Lingewaard.pdf
- ODRA Maandrapportage 2020 11 Gemeente Lingewaard.pdf
- ODRA Maandrapportage 2020 12 Gemeente Lingewaard.pdf
- PDC2020definitief08052019_aangepastdecember2019.pdf
- rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur.pdf
- Werkprogramma 2019_Lingewaard_getekend.pdf
- Werkprogramma 2020_Lingewaard_getekend.pdf
- Werkprogramma 2021_Lingewaard_getekend.pdf

Bijlage 5 – Auteurs

Deze rapportage is in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie gemeente Lingewaard opgesteld door
Drs. J.H. van Oort, Rekenkamercommissie gemeente Lingewaard
R.J. Janssens, BSc, Universiteit Utrecht