

Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland

Mevr. drs. W.J. (Wil) Lugtenburg-Sanders, voorzitter
Mevr. drs. L.M.D. (Lydia) Zwier-Kentie, lid
Dhr. R.J.B.A. (Remon) Workel MSc., lid
Mevr. J.B.W. (Jeanet) Schreur-Spenkelink, secretaris

www.rc-bblm.nl | secretariaat@rc-bblm.nl



INHOUDSOPGAVE

	Voorwoord	2
1	INLEIDING	4
2	BEVINDINGEN	16
3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
	Bijlagen	33



VOORWOORD

Voor u ligt het rapport “Over de ODA”, als resultaat van het onderzoek van de rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). De vier genoemde gemeenten nemen alle vier deel aan deze zogenoemde verbonden partij gemeenschappelijke regeling), naast nog een zestal andere gemeenten uit de Achterhoek en de provincie Gelderland. In overleg met de Klankbordgroep (bestaande uit raadsleden van alle vier gemeenten) is dit onderwerp gekozen.

Gebleken is dat de ODA in aanvang met veel problemen te kampen heeft gehad, maar op dit moment in een aanmerkelijk rustiger vaarwater terecht is gekomen. De organisatie is op orde en voor 2017 is overgegaan naar outputfinanciering waardoor de aangesloten gemeenten en de provincie betalen voor die dienstverlening die ze daadwerkelijk hebben afgenomen, waardoor er minder discussie bestaat over de bijdragen van de deelnemende partijen.

Het doet de RC BBLM genoeg om vast te kunnen stellen dat de ODA, zo blijkt uit het onderzoek, op doelmatige en doeltreffende wijze de taken uitvoert. Vanzelfsprekend zijn er nog wel verbeteringen mogelijk, maar er zijn belangrijke stappen gezet.

De RC BBLM wenst dan ook alle betrokkenen veel succes met de implementatie van de op handen zijnde nieuwe omgevingswet!

Namens RC BBLM,



drs. W.J. Lugtenburg-Sanders
voorzitter



INLEIDING



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en context

Omgevingsdiensten dragen in opdracht van gemeenten en provincies¹ de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu. Waar voorheen elke gemeente of provincie een eigen milieudienst of -afdeling had, zijn de omgevingsdiensten werkzaam voor een grote groep van gemeenten en/of provincies. Omgevingsdiensten zijn, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting, opgericht om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot milieutaken te versterken en dit beleid voor burgers en bedrijven toegankelijker en transparanter te maken. De betrokken overheden en milieudiensten hebben hiervoor moeten investeren in de onderlinge samenwerking(srelaties). Samenwerking tussen gemeenten, en andere overheden, vormt een voor het openbaar bestuur klassieke uitdaging. Samenwerking is van alle tijden, maar tot op heden zijn er geen panklare blauwdrukken of oplossingen om succesvol invulling te geven aan samenwerking. Wel zijn door de vele studies naar samenwerking de uitdagingen scherper in beeld gekomen. Eén van die uitdagingen is de positie van de betrokken gemeenteraden. De gemeenteraad is en blijft verantwoordelijk voor de totstandkoming van en controle op het beleid van de eigen gemeente. Maar om deze verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, moet in het geval van samenwerking ook de afstemming worden gezocht en gevonden met andere overheden.

In de Achterhoek is sinds 2013 de gezamenlijke Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) actief. Deze dienst voert sinds 2013 de wettelijke milieutaken uit voor tien gemeenten in de regio Achterhoek en de provincie Gelderland. De Omgevingsdienst Achterhoek is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, vastgesteld door de betrokken gemeenten in het najaar van 2012. Dat betekent dat de samenwerking moet voldoen aan de eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Onder de tien aan de ODA deelnemende gemeenten bevinden zich Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland. De rekenkamercommissie van deze vier gemeenten (rekenkamercommissie BBLM) heeft, mede op verzoek van de klankbordgroep bestaande uit raadsleden van de vier verschillende gemeenten, het initiatief genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODA te beoordelen. Voor een deel van de raadsleden uit de vier gemeenten is niet duidelijk welke prestaties de ODA voor de gemeenten levert en of dit doelmatig en doeltreffend gebeurt. Niet elk raadslid weet waar hij of zij aan toe is.

Het rekenkameronderzoek wil meer verdieping bieden. Dit rapport bevat het verslag van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek door de rekenkamercommissie BBLM.

¹ En in veel gevallen ook waterschappen.



1.2 Opdrachtformulering en normenkader

De rekenkamercommissie heeft de volgende algemene doelstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

- Met het onderzoek naar de verbonden partij Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) wil de rekenkamercommissie de raden inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de door de ODA uitgevoerde taken en de wijze waarop de informatievoorziening naar de raden hierover plaats vindt.

Deze doelstelling is uitgewerkt in een centrale vraagstelling met deelvragen:

- Hoe doelmatig en doeltreffend worden de taken uitgevoerd door de Omgevingsdienst Achterhoek die door de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland aan de Omgevingsdienst zijn overgedragen en hoe vindt de informatievoorziening aan de raden plaats?*

1. Welke taken voert de ODA voor de vier gemeenten uit?
2. Welk budget hebben de gemeenten voor het uitvoeren van die taken beschikbaar gesteld? En wordt dit budget overschreden of niet?
3. Welke doelen hebben de gemeenten voor (de uitvoering van milieutaken door) de ODA geformuleerd?
4. Voldoet de uitvoering van de taken aan de doelen die de gemeenten hebben gesteld?
5. Voert de ODA zijn taken doelmatig en doeltreffend uit?
6. Welke informatie over de taakuitvoering door de ODA ontvangen de raden? En voldoet dit aan de daaraan te stellen eisen?
7. Hoe bereidt de ODA zich voor op de eisen die de komende Omgevingswet aan omgevingsdiensten stelt?

In onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers is het gebruikelijk om een normenkader te hanteren. Dit kan worden gebruikt om de bevindingen mee te waarderen. In dit onderzoek zijn de volgende normen gehanteerd:

- De gemeenten hebben doelen geformuleerd voor de taakuitvoering van de ODA.
- De uitvoering van de taken voldoet aan de doelen die de gemeenten hebben gesteld.
- De uitvoering van de taken gebeurt doelmatig en doeltreffend.
- De raden worden op adequate wijze geïnformeerd over de wijze waarop de taken door de ODA worden uitgevoerd en de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze taakuitvoering.
- De taakuitvoering voldoet aan de wettelijke eisen.
- De besteding van de middelen door de ODA blijft binnen de marges van de door de gemeenten ter beschikking gestelde budgetten. Indien hiervan afgeweken wordt, is dit zo snel mogelijk gemeld aan de betrokken gemeenten en hebben gemeenten ingestemd met het ter beschikking stellen van extra middelen.
- De gemeenten bereiden zich samen met de ODA voor op de eisen die de Omgevingswet aan hun zal stellen.



1.3 Werkwijze

Voor het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

- ▼ Inventarisatie en concretisering van de uitgangspunten en doelen van de samenwerking in de ODA.
- ▼ Inventarisatie van taken en bestedingen.
- ▼ Praktijkonderzoek: verkenning en analyse van de uitvoering van het beleid en de realisatie van uitgangspunten, doelen en bestedingen.
- ▼ Beoordeling van de praktijkbevindingen in het licht van de gestelde doelen, met specifieke aandacht voor de meerwaarde (effectiviteit en efficiency), de governance, de informatievoorziening en de sturing door de raden van de vier betrokken gemeenten.
- ▼ Opstellen van een concept- en eindrapportage.

Om de benodigde informatie te verkrijgen zijn relevante documenten, zowel van de gemeenten als van de ODA bestudeerd. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met direct-betrokken bestuurders en ambtenaren in de vier gemeenten alsmede met medewerkers van de ODA. Om de positie van de raadsleden in beeld te krijgen is een korte vragenlijst uitgezet bij alle raadsleden in de vier gemeenten.

1.4 Indeling rapport

Het volgende hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen van het onderzoek. Deze bevindingen worden in het derde hoofdstuk gerelateerd aan de normen zoals die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Daarmee ontstaat een voldoende basis om in dat hoofdstuk ook de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. De bijlagen bevatten een overzicht van de gehanteerde bronnen. Eén daarvan (bijlage c.) betreft een overzicht van de inzichten die voortkomen uit de vragenlijst die verspreid is onder de raadsleden van de vier betrokken gemeenten.

1.5 Bestuurlijk wederhoor en nawoord per gemeente



Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland
t.a.v. de secretaris mevrouw J. Schreur-Spenkelink

Gemeentehuis	Bergvredestraat 10 6942 GK Didam
Postadres	Postbus 47 6940 BA Didam
T	(0316) 291 391
F	(0316) 291 388
I	www.montferland.info
E	gemeente@montferland.info

Behandeld door: Dhr. J.J. Meijer
Ons kenmerk: 17ult05207
Uw kenmerk: -
Bijlage(n): -

Telefoonnummer: 0316-291316
Behorend bij: 17ink17152
Datum: 14 november 2017
Uw brief van: 27 oktober 2017

Onderwerp: Rapport "Over de ODA"

Geachte commissie,

Wij hebben het conceptrapport van uw onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de ODA besproken. Wij zijn met u van mening dat na de streefstart de ODA in positieve zin heeft doorontwikkeld. Wij onderschrijven dan ook volledig de conclusies uit uw onderzoek. Desondanks kunnen wij niet alle aanbevelingen die u doet onderschrijven. Een verkenning of het efficiënter kan zijn om meer taken over te dragen aan de ODA is volgens ons niet zinvol. Wij zijn namelijk van mening dat de kwaliteit van de werkzaamheden die wij uitvoeren op een goed niveau is.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Montferland,
De secretaris,

T.M.J.M. Evers

De burgemeester,

mr. P. de Baat MPM



Geacht college,

Wij danken u voor de reactie op ons onderzoeksrapport naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Omgevingsdienst Achterhoek en vinden het plezierig dat u onze conclusies onderschrijft.

Wij betreuren het dat u niet de mogelijkheid gaat onderzoeken of het efficiënter zou kunnen zijn om nog meer taken over te dragen aan de ODA. Onderzoek schept immers nog geen verplichtingen. U kunt dan nog altijd besluiten om het niet te doen.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie BBLM,

Wil J. Lugtenburg-Sanders

voorzitter



C: J.A. Hildering

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Secretariaat Rekenkamercommissie BBLM
p/a gemeente Bronckhorst
Elderinkweg 2
7255 KA HENGELLO (Gld)

Zaaknummer : 193935
Onderwerp : Bestuurlijke wederhoor van het rekenkameronderzoek naar de Omgevingsdienst
Achterhoek
Verzonden : 15 NOV 2017

Geachte commissie,

Wij hebben van u het rapport ontvangen van uw onderzoek naar de Omgevingsdienst Achterhoek.
Hartelijk dank daarvoor.

In het rapport schetst u het ontstaan van de ODA en de ontwikkeling van de ODA tot een
omgevingsdienst die goed functioneert. Uw belangrijkste advies is: geef deze positieve ontwikkeling
de gelegenheid om te beklijven. Wij ondersteunen deze gedachte. Verder geeft u aanvullende
aanbevelingen. De onderwerpen die u hierbij noemt hebben onze aandacht.

Op uw advies sturen wij een kopie van deze brief direct aan onze gemeenteraad.

Voor vragen kunt u contact opnemen met de heer J.A. Hildering, telefoonnummer 0545-250 203.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,


M.N.J. Broers.


drs. J.H.A. van Oostrum.

Kopie aan de gemeenteraad.

Kopie aan:

- Archief
- Team Opdrachtgeverschap / P. Busschers
- Griffie / J.A. Bannink
- C.D.H. van Hoeve

Geacht college,

Wij danken u hartelijk voor uw reactie op ons onderzoeksrapport "Over de ODA".

De RC BBLM waardeert het dat u onze conclusies onderschrijft en dat u aandacht heeft voor onze aanbevelingen.

We wensen u veel succes met de uitvoering ervan.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie BBLM

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Wil J. Lugtenburg-Sanders

voorzitter



Mevrouw J. Schreur
Secretaris RC BBLM
Elderinkweg 2
7255 KA Hengelo

uw kenmerk:		datum verzending:	13 november 2017
ons kenmerk:	2017-100429		
documentnummer:	201711673774	behandeld door:	Cees Vermeer
onderwerp:	Reactie op rapport Rekenkamer	telefoonnummer:	(0573) 28 92 36

Geachte mevrouw Schreur,

Op 27 oktober ontvingen wij van u het conceptonderzoeksrapport ODA . Door toezending van dit rapport biedt u ons de gelegenheid om bestuurlijk wederhoor in te dienen. Hartelijk dank daarvoor.

Alvorens wij overgaan tot een inhoudelijk wederhoor willen wij graag van de gelegenheid gebruik maken om uw Rekenkamer te bedanken voor het heldere door u opgestelde onderzoeksrapport .

Met u zijn wij van mening dat de ODA te kampen heeft gehad met een stroeve start, maar dat de samenwerking tussen de gemeenten en de ODA de laatste jaren begint te renderen. Ook wij zijn de laatste jaren tevreden over de kwaliteit van de door de ODA geleverde diensten.

De door u geformuleerde aanbevelingen nemen wij ons ter harte. Wij zullen samen met de ODA kijken of wij de doelen smart kunnen maken. Verder zullen wij ook in de toekomst kijken waar we winst in de samenwerking kunnen boeken. Daarbij vormt de outputfinanciering ook voor ons een belangrijke graadmeter wanneer we het hebben over grip op de kosten en baten.

De discussie over uitbreiding van het takenpakket richting ODA zullen wij meenemen in de totale discussie die wij voeren rond het begrip Lochem regie gemeente. Wij zullen daarbij de afslag nemen die het beste past bij de Lochemse samenleving.

Nogmaals hartelijk dank voor het door u geleverde product.



201711673774 - 2/2

Informatie

Heeft u vragen, dan kunt u contact opnemen met Cees Vermeer van de afdeling Publiekcontacten . U kunt hem bereiken op telefoonnummer (0573) 28 92 36 of via de e-mail c.vermeer@lochem.nl. Zijn werkdagen zijn maandag tot en met vrijdag van 8.30 tot 17.00 uur. Wilt u bij uw correspondentie altijd ons kenmerk vermelden?

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Lochem,



R. Starke
Secretaris



S.W. van 't Erve
burgemeester



Geacht college,

We danken u voor uw reactie op ons onderzoeksrapport 'Over de ODA'.

De RC BBLM waardeert het dat u onze conclusies onderschrijft en aangeeft dat u onze aanbevelingen ter harte zult nemen.

Wij danken u voor de plezierige wijze van samenwerking in de afgelopen jaren en wensen de gemeente Lochem met alle medewerkers veel succes voor de toekomst!

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie BBLM,



Wil J. Lugtenburg-Sanders

voorzitter

verzendsdatum
datum 14 november 2017
uw brief van
uw kenmerk
ons kenmerk Z93056/UIT17-109468
onderwerp onderzoek rekenkamercommissie BBLM "Over de ODA"

Rekenkamercommissie BBLM
J. Schreur
Postbus 200
7255 ZJ HENGELO GLD

Geachte mevrouw Schreur,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het door de rekenkamercommissie (hierna te noemen RC) opgestelde onderzoeksrapport "Over de ODA". U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hierna aan.

Met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3)

Formuleren van doelen.

De ODA is een uitvoeringsorganisatie die de wettelijk verplichte milieutaken uitvoert voor de gemeente. De gemeente is en blijft bevoegd gezag. De gemeente bepaalt de opdracht voor de ODA. De gemeenten in de Achterhoek streven naar een uniforme aanpak voor de uitvoering van de milieutaken. Daartoe is onder andere het project effect- en risicogericht toezicht gestart.

Verder heeft de gemeente een Verordening VTH (vergunningverlening Toezicht Handhaving) vastgesteld. Daarin is opgenomen dat de ODA moet voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria.

Het beeld dat de gemeente geen doelen stelt is dus niet correct. Het uniformeren krijgt meer aandacht, maar het blijft onverlet dat elke individuele gemeente zelfstandig beslissingen kan nemen en zelf de opdracht verleent aan de ODA. De gemeente ziet geen aanleiding om op dit moment nadere doelen te stellen.

Overdragen van andere taken aan de ODA.

De gemeente Bronckhorst staat open voor elke vorm van samenwerking als blijkt dat er een toegevoegde waarde is. Dit hoeft niet gerelateerd te zijn aan de ODA. Dat kan op meerdere manieren. Er zijn al diverse vormen van samenwerking in de regio.

Gebeurt de taakuitvoering doelmatig en doeltreffend.

Het antwoord op deze vraag is de kern van het rekenkameronderzoek. De RC geeft aan dat bij een gebrek aan referentiegegevens (o.a. geen inzicht in taakuitvoering door gemeenten voordat de ODA van start ging, geen nulmeting, geen benchmark) het niet is vast te stellen of aan de norm wordt voldaan. Met uw commissie delen wij het gevoel dat de taakuitvoering door de ODA doelmatig en doeltreffend plaatsvindt.

Postbus 200
7255 ZJ Hengelo (Gld)
Telefoon (0575) 75 02 50

Elderinkweg 2
7255 KA Hengelo (Gld)

e-mail
info@bronckhorst.nl
www.bronckhorst.nl

bankrekeningnummer
NL81 BNGH 0285 1044 97
BTW-NL 8136.47.290.B.01



De aanbevelingen en conclusies nemen wij voor kennisgeving aan en daar waar mogelijk ondernemen wij actie.

Meer informatie?

Voor meer informatie kunt u contact met ons opnemen via e-mail: info@bronckhorst.nl of tel. (0575) 75 02 50.

burgemeester en wethouders van Bronckhorst,
de secretaris, de burgemeester,

B.J. Drewes

M. Besselink

Kopie aan:
- Archief



Geacht college,

Wij danken u voor de reactie op ons onderzoeksrapport naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Omgevingsdienst Achterhoek.

Wij hebben kennisgenomen van uw standpunt dat u het niet nodig oordeelt nadere doelen te stellen met betrekking tot de taken van de ODA. In onze ogen is het juist bij zogenoemde verbonden partijen van belang afspraken te maken over de bijdrage die zij leveren aan de gemeentelijke doelen. We verwijzen daarvoor ook naar onze rapportage hierover.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie BBLM,



Wil J. Lugtenburg-Sanders

voorzitter



BEVINDINGEN



2 BEVINDINGEN

2.1 Algemeen beeld van de ODA

- Voorgeschiedenis en eerste jaren

Enkele jaren geleden heeft de wetgever samenwerking tussen gemeenten (en andere overheden) bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu verplicht gesteld. Dat betekende dat in alle regio's van Nederland er zogenaamde omgevingsdiensten moesten worden opgericht en ingericht. Door de rijksoverheid is er aanvankelijk op gestuurd dat omgevingsdiensten op het niveau van de veiligheidsregio's zouden worden ingericht. Verschillende Gelderse gemeenten gaven de voorkeur aan een kleinere, meer nabije, schaal. Uiteindelijk heeft dat geleid tot de keuze om te komen voor een aparte omgevingsdienst voor de Achterhoek. Binnen deze regio werd aanvankelijk gekoerst op een samenwerkingsverband (gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling) waarbinnen slechts weinig personen werkzaam zouden zijn. Het idee was dat het merendeel van de ambtenaren uit de diverse gemeenten die actief waren met vergunningverlening, toezicht en handhaving wel zouden gaan samenwerken, maar in dienst zouden blijven van hun oorspronkelijke gemeente. Diensten, zoals huisvesting, ICT, financiën en HRM zouden worden geleverd door de ondersteunende diensten van verschillende gemeenten. Om deze losse vorm van samenwerking aan te sturen, werd er wel in voorzien om een directeur aan te stellen, met een klein aantal medewerkers. De financiering van deze omgevingsdienst, in de vorm van een netwerkorganisatie, zou plaatsvinden door middel van een vaste bijdrage die elke deelnemende gemeente jaarlijks aan de omgevingsdienst zou verstrekken. Deze bijdrage was onder meer gebaseerd op gemeentegrootte. Gaandeweg de voorbereidingen op de inrichting van een klein samenwerkingsverband, waarvoor medewerkers van gemeenten op detacheringbasis diensten zouden verlenen, ontstond twijfel aan het gekozen model. In vrijwel alle andere regio's in Nederland werd gekozen voor de inrichting van een nieuwe, grotere samenwerking waarnaar medewerkers van de gemeente ook formeel zouden overgaan. De ambtenaren die actief zouden worden binnen de ODA gaven bij hun leidinggevenden aan dat zij ontevreden waren over de keuze voor de vorm van een netwerkorganisatie. Gezien de ontwikkelingen elders en de opvattingen van de beoogde medewerkers, besloten de deelnemende gemeenten in een betrekkelijk laat stadium van de voorbereidingen het idee van een netwerkorganisatie los te laten. Dat betekende dat alle medewerkers die voorheen bij de aangesloten gemeenten actief waren met vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu in dienst zouden komen van de ODA. Deze organisatie is formeel per april 2013 opgericht. Door vrijwel alle betrokkenen wordt de voorbereiding, en in het bijzonder de verandering in wijze van organiseren van de ODA, getypeerd als een 'valse start'. De voorbereidingen waren oorspronkelijk gericht op het opzetten van een betrekkelijk lichte vorm van samenwerking, in de vorm van een netwerkorganisatie, met een heel beperkte staf. Het merendeel van de aan de ODA deelnemende ambtenaren zou in dienst blijven van hun gemeente, zodat er wat rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en huisvesting betreft weinig behoefte te veranderen. De samenwerking zou meerwaarde krijgen door de uitwisseling van kennis en informatie tussen de ambtenaren van de deelnemende gemeenten.

Daarmee was een groot deel van de voorbereidingstijd besteed aan het inrichten van een organisatievorm waarvoor uiteindelijk niet werd gekozen. En dat betekende weer dat veel van de werkzaamheden die nodig waren voor de inrichting van de nieuw gekozen vorm van de ODA pas konden plaatsvinden toen de ODA al bestond. Te denken valt aan huisvesting, de inrichting van een



eigen administratie en ondersteunende procedures, een beheer- en besluitvormingssysteem (governance), ICT, HRM-beleid, etc.

Vermeldenswaard is verder dat in aanvang de schaal van de samenwerking niet geheel vanzelfsprekend was. Montferland heeft er betrekkelijk lange tijd naar gestreefd om zelfstandig de taken te kunnen blijven uitvoeren. Toen dit niet haalbaar bleek, heeft de gemeente gekozen voor samenwerking binnen de regio Achterhoek. Lochem heeft aanvankelijk overwogen om deel te nemen aan de Omgevingsdienst Veluwe IJssel, maar uiteindelijk toch gekozen voor toetreding tot de ODA.

De ‘valse start’ met betrekking tot de organisatorische vormgeving van de samenwerking zorgde voor verschillende aanloopproblemen. Als gezegd moesten veel werkwijzen en procedures nu ontwikkeld worden terwijl de ODA al operationeel was. In het oorspronkelijke bedrijfsmodel was niet voorzien in het inrichten van ondersteunende diensten. Dat betekende dat veel van deze werkzaamheden terecht kwamen in het takenpakket van de uitvoerende medewerkers. De begroting van de ODA, die weer was gebaseerd op de bijdragen van de deelnemende gemeenten, voorzag aanvankelijk niet in het bekostigen van een eigen organisatie. Daardoor waren inkomsten en uitgaven niet in balans en vertoonde de jaarrekening van de ODA in de eerste jaren flinke tekorten. In reactie daarop zijn onder meer de door de gemeenten te betalen bijdragen verhoogd.²

Al met al bevond de ODA zich in de eerste jaren in een zeer onrustig vaarwater. Het samenwerken in een zelfstandige organisatie moest ingericht worden terwijl ‘de winkel al open was’. Dat belastte de samenwerking in vele opzichten, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. De inkomsten en uitgaven waren niet in balans, hetgeen betekende dat tekorten jaarlijks aangevuld moesten worden door de deelnemende gemeenten. Dit zorgde voor veel onrust bij de (gemeenteraden van de) deelnemende gemeenten, die jaarlijks werden geconfronteerd met tegenvallers. Tevens waren er twijfels over de kwaliteit van de geleverde diensten. Deze stond onder druk omdat de medewerkers van de oorspronkelijke gemeenten nu tot gezamenlijke, nieuwe werkwijzen en procedures moesten komen. Dat moest bovendien gebeuren in een periode waarin ze al verantwoordelijk waren voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Na twee jaar is een eerste evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de ODA. Daaruit bleken veel knelpunten, die voortkwamen uit de lastige start van deze omgevingsdienst. De medewerkers van de ODA, en die van de aangesloten gemeenten, zagen geen andere keuze dan om de verschillende uitdagingen stapje voor stapje aan te gaan. Hiervoor is begin 2015 een zogenaamd ‘spoorboekje’ opgesteld. Vanaf dat moment is er een begin gemaakt met de ontwikkeling van ondersteunende ICT-diensten, waaronder de inrichting van een eigen archief. De staffuncties (Financiën, HRM, ICT-ondersteuning, etc.) werden gaandeweg ingevuld. Voor de huisvesting gold dat het van begin af aan de bedoeling was dat er sprake zou zijn van een centrale ontmoetingsplek voor medewerkers van de ODA in het gemeentehuis van Bronckhorst. Ondanks het feit dat de personele omvang van de ODA dus sterk veranderde, is de schaal van de huisvesting voor de ODA in het gemeentehuis van Bronckhorst gelijk gebleven, al wordt daar wel intensiever dan oorspronkelijk verwacht gebruik van gemaakt. Naast de centrale huisvesting in Bronckhorst beschikt de ODA over werkplekken in de locaties van de deelnemende gemeenten.

² Zie hiervoor tabel 1, verderop in dit hoofdstuk

- Financiën en Organisatie

Bij aanvang van de ODA is besloten dat de deelnemende gemeenten tot en met 2016³ een vaste bijdrage per jaar zouden betalen. In de onderstaande tabel zijn de werkelijk betaalde bijdragen door de gemeenten in de jaren 2013 tot en met 2016 weergegeven. In het overzicht zijn tevens bedragen uit de begroting voor 2017 vermeld. De begrotingssystematiek in dat jaar is anders dan in de vorige jaren. Daar waar tot en met 2016 sprake was van een vooraf begrote, vaste bijdrage, gelden de voor 2017 vermelde bedragen louter als voorschot. Bij de afrekening over 2017 worden pas de definitieve bedragen vastgesteld, op basis van de concreet afgenomen producten en diensten. De voor 2017 vermelde bedragen gelden daarmee als een raming.

Tabel 1. Jaarlijks betaalde bedragen van de gemeenten aan de ODA (2017 begroting)

Gemeente	2013	2014	2015	2016	2017
Berkelland	€ 847.479	€ 1.443.213	€ 1.484.765	€ 1.371.814	€ 1.044.950
Bronckhorst	€ 370.007	€ 710.378	€ 720.902	€ 669.000	€ 862.445
Lochem	€ 281.737	€ 471.595	€ 508.578	€ 462.178	€ 532.282
Montferland	€ 163.219	€ 287.422	€ 314.816	€ 287.851	€ 236.381

Het grote verschil tussen de jaren 2013 en de daarop volgende jaren komt voort uit het gegeven dat de ODA pas vanaf 1 april 2014 in volle omvang operationeel is geworden. De vermelde bijdragen voor 2013 hebben betrekking op een periode van slechts negen maanden. De stijgende tendens in de bijdragen tot en met 2015 wordt voor een deel veroorzaakt door indexatie van de loonkosten en van de overige uitgaven. Daarnaast is vanaf 2015 een post 'onvoorzien' in de begroting opgenomen, die een extra bijdrage levert aan de stijging.

In 2015 kende de afrekening van de ODA een batig saldo van ongeveer € 400.000,- . Dit bedrag is onder meer gereserveerd gebleven voor de ontwikkeling van de ICT van de ODA. In 2016 was er eveneens sprake van een batig saldo. Voor het geheel van de ODA ging het om een bedrag van circa € 600.000,-. Voor deze vier gemeenten gezamenlijk bedroeg het overschot circa € 250.000,- Dit bedrag is uitgekeerd aan de gemeenten. Deze verrekening is verwerkt in de tabel.

De ODA is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling. Algemene uitgangspunten voor samenwerking tussen gemeenten zijn vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Onder meer is vastgelegd dat de samenwerkingsorganisatie een algemeen en een dagelijks bestuur kent. Het algemeen bestuur bestaat uit de portefeuillehouders van alle deelnemende gemeenten. Dit algemeen bestuur kiest drie leden voor het dagelijks bestuur.

In het najaar van 2014, nog geen twee jaar nadat de ODA formeel in werking was getreden, werd een nieuw dagelijks bestuur verkozen. De voorzitter was betrekkelijk nieuw in de regio en had daarmee weinig van de voorgeschiedenis meegekregen. Hij besloot het aantreden van het nieuwe bestuur ook te zien als een nieuwe start. Daarbij kon gebruik worden gemaakt van een evaluatie van de eerste jaren van de ODA, waarvan het rapport beschikbaar was gekomen.

De nieuwe start uitte zich vervolgens in het aangaan van gesprekken met alle deelnemers over de positionering, inrichting en functioneren van de ODA. Dat bood de basis voor het maken van nieuwe keuzen.

³ In de eerste plannen was sprake van 2015, maar met het oog op een zorgvuldige voorbereiding is dit later veranderd in 2016.



Een belangrijke keuze was het doorzetten van een veranderde bekostigingssystematiek, van 'inputfinanciering' naar 'outputfinanciering'. Deze mogelijkheid was bij aanvang al geopperd, maar toentertijd was besloten om eerst enkele jaren te werken met de systematiek waarin gemeenten jaarlijks een vaste bijdrage verstrekken aan de ODA om daarmee invulling te geven aan de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit wordt bedoeld met inputfinanciering. De berekening van deze bijdrage was voor een belangrijk deel gebaseerd op de loonkosten van het door de gemeenten aan de ODA overgedragen personeel. Op basis van kengetallen uit het verleden kan een schatting worden gemaakt van de werkzaamheden die een Omgevingsdienst jaarlijks moet uitvoeren. Er kan een voorspelling worden gedaan van het aantal vergunningaanvragen, er is bekend welke toezichts- en handhavingstaken gebruikelijk zijn. Daarbij moet de ODA natuurlijk voldoen aan de wettelijke vereisten. Daardoor kan er, zeker op het niveau van de deelnemende gemeenten, sprake zijn van afwijkingen tussen de schattingen en de werkelijke activiteiten. Dat betreft niet alleen aanvragen van vergunningen, er kunnen ook bijzondere, lastig voorzienbare omstandigheden optreden die vragen om intensivering van toezichts- of handhavingstaken. In het geval van de ODA speelde bovendien de bijzondere omstandigheid dat ook na het operationeel worden van de dienst medewerkers betrokken moesten worden bij het ontwikkelen van de interne organisatie, hetgeen ten koste ging van hun externe werkzaamheden. Al met al kan het dan voorkomen dat vooraf vastgestelde bijdragen van gemeenten in de praktijk ontoereikend zijn om alle taken mee te bekostigen. Dat was ook bij de ODA het geval.

In 2015 en 2016 zijn de concrete voorbereidingen gestart om over te stappen van input- naar outputfinanciering. Daarmee wordt bedoeld dat elke gemeente een bijdrage verstrekt aan de ODA op basis van concreet verleende diensten en producten. Dat betekende wel dat een volledig overzicht moest worden ontwikkeld van alle diensten en producten die de ODA aan gemeenten levert, en dat bij elk product bepaald moest worden wat daarvan de 'kostprijs' is. Dit kan alleen gebeuren op basis van ervaringsgegevens. Om die reden kon dit systeem ook niet direct bij aanvang worden gehanteerd. Voor de ontwikkeling van de outputfinanciering zijn de gegevens van 2015 als uitgangspunt gehanteerd.

Het heeft enige tijd geduurd om dit systeem te ontwikkelen. Eind 2016 was de basis gereed. Het systeem is intensief doorgesproken met de deelnemende gemeenten, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Uiteindelijk hebben alle deelnemende gemeenten met dit systeem ingestemd. De begroting voor 2017 is gebaseerd op dit systeem, en de begrote bedragen voor de vier gemeenten zijn vermeld in de eerder weergegeven tabel. De gemeenten betalen in 2017 wel per kwartaal een voorschot, maar pas in de loop van 2018 zal duidelijk worden wat de financiële consequenties zijn van de outputfinanciering. De verwachting is, zoals blijkt uit de begroting voor 2017, dat sommige gemeenten ten opzichte van de inputfinanciering wezenlijk minder zullen gaan bijdragen aan de ODA, andere meer. Voor zover bekend is dit door alle deelnemende gemeenten geaccepteerd, mede omdat de directe relatie tussen kosten en verleende diensten evident is.

- Governance

De governance van de ODA vindt zijn basis in de Wgr. In artikel 2 van de gemeenschappelijke regeling van de ODA is te lezen dat de ODA is opgericht ter behartiging van alle belangen van de deelnemers inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving. In hoofdstuk 2 van de gemeenschappelijke regeling zijn deze taken verder uitgewerkt. Tevens is aangegeven (artikel 10) welk aandeel in de kosten elke gemeente bijdraagt aan het 'goed functioneren' van de Omgevingsdienst. Gemeenten kunnen eventueel elk voor zich specifieke aanvullende taken onderbrengen bij de ODA. Daarover dienen dan aparte afspraken te worden gemaakt. In de hoofdstukken 3 en 4 van de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken vastgelegd over de inrichting



en het functioneren van respectievelijk het algemeen en het dagelijks bestuur. Hoofdstuk 6 bevat artikelen over de informatievoorziening, waaronder die aan de deelnemende gemeenteraden.

In lijn met de Wgr kent de ODA een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit de portefeuillehouders van elke bij de ODA aangesloten gemeente. Het dagelijks bestuur bestaat uit vier leden⁴, momenteel de portefeuillehouders uit de gemeenten Berkelland, Montferland, Oude IJsselstreek en Zutphen. De portefeuillehouder uit Berkelland, in dit geval de burgemeester, is voorzitter van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur.

Het Algemeen Bestuur is sinds februari 2013 tot en met het voorjaar van 2017 17 keer bijeengewees. Daar waar in 2013 het AB vijf keer heeft vergaderd, zakt in de loop der tijd de frequentie terug naar één keer per vier maanden. Het DB komt frequenter bijeen. Vanaf februari 2013 tot en met mei 2017 hebben er 30 vergaderingen van het DB plaatsgevonden. De directeur van de ODA heeft daarnaast tenminste één keer per jaar een overleg met elke portefeuillehouder om de ontwikkelingen in de relatie tussen de gemeente en de ODA te bespreken.

Op ambtelijk niveau vindt er een zogenaamd 'partneroverleg' plaats. Dit wordt ook wel 'opdrachtgeversoverleg' genoemd. Binnen elke deelnemende gemeente is er een ambtenaar die de rol vervult van opdrachtgever aan de ODA en daarmee ook de kwaliteit van de geleverde diensten beoordeelt. Dit overleg vindt gemiddeld elke twee à drie maanden plaats. Op uitvoerend niveau zijn er dagelijks vele ambtelijke en informele contacten.

Met de invoering van de outputfinanciering, vanaf januari 2017, is het de bedoeling dat er geregeld financieel overleg plaatsvindt tussen de controllers of financieel consultants van de gemeenten en de controller van de ODA. Dit overleg heeft begin 2017 voor de eerste keer plaatsgevonden.

Sinds enige tijd zit de rol van accounthouder in het takenpakket van twee medewerkers van de ODA. Dat betekent dat het aan hun is om de relatie met de deelnemende gemeenten te onderhouden, onder meer door regelmatig de deelnemende gemeenten te bezoeken en de dagelijkse werkzaamheden te bespreken. De accounthouders nemen samen met de directeur deel aan het partneroverleg.

De ODA stelt jaarlijks een begroting op en verstrekt de jaarrekening. De begroting en de rekening worden ook verstuurd naar alle gemeenteraden. Het is aan de gemeenteraden om te bepalen of ze deze voor kennisgeving aannemen of dat ze daar, in de vorm van een zienswijze, een reactie op geven. De raden stellen de begroting en rekening van de ODA niet vast, dat is de verantwoordelijkheid van het AB. De AB-leden kunnen in hun besluitvorming natuurlijk de eventuele zienswijzen van de betrokken gemeenteraden een positie geven. In de eerste jaren van de ODA verstrekten vrijwel alle raden in dit verband een zienswijze. Gaandeweg is dat minder geworden, in 2017 hebben zelfs alle gemeenten afgezien van een zienswijze bij de begroting.

Door de medewerkers van de ODA wordt elke vier maanden een bestuursrapportage opgesteld en aangeboden aan de leden van het AB. Het is aan elk AB-lid om te bepalen of en hoe de bestuursrapportage wordt gedeeld met de raad van zijn of haar gemeente.

Raadsleden kunnen naar eigen inzicht en behoefte vragen stellen aan hun vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van de ODA. Het is aan die vertegenwoordiger om aan de raad verantwoording af te leggen wat hij met hun vragen heeft gedaan en tot welke antwoorden en effecten deze eventueel hebben geleid. Met het oog op de invoering van de outputfinanciering is in 2016 een

⁴ Voorheen betrof het drie DB-leden.



voorlichtingsbijeenkomst ten behoeve van de raadsleden van alle betrokken gemeenten georganiseerd. Het voornemen bestaat om vanuit de ODA nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 een algemene voorlichtingsbijeenkomst ten behoeve van alle raadsleden aan te bieden.

- Opvattingen over opbrengsten en kwaliteit

Zowel de opbrengsten van de samenwerking als de beeldvorming daarover zijn belast door de ervaringen uit de eerste jaren, de 'valse start'. De ODA had moeite om in de eerste jaren de gewenste kwaliteit te leveren aan de gemeenten, onder meer omdat de medewerkers zich ook bezighielden met de organisatieontwikkeling. Het instandhouden en doorontwikkelen van de samenwerking vroegen om meer geld dan aanvankelijk begroot en verwacht. In de loop der jaren treedt hierin een kentering op. De ODA wordt een volwassen organisatie, met goede ondersteuning en eigen voorzieningen en gezamenlijk ontwikkelde procedures. In dat verband is het ook behulpzaam dat gaandeweg bij de ODA deze gezamenlijke procedures vertrouwd raken en in de praktijk hun waarde hebben bewezen. Daar waar de ODA in de beginjaren sterk afhankelijk was van de informatie en de archieven van de betrokken gemeenten, bouwt de ODA nu zelf een eigen (gedigitaliseerd) archief op, zodat informatie voor medewerkers van de ODA sneller voorhanden is. Medewerkers krijgen meer tijd en ruimte om zich met hun kerntaken bezig te houden, en om zich te specialiseren. Onder meer blijkt uit toenemende overschotten op de begroting van de ODA dat de effectiviteit en efficiency toenemen.

Voorafgaand aan de samenwerking is in de gemeenten de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken niet vastgesteld ('nulmeting'), zodat in de huidige situatie een eventuele meting geen uitsluitsel kan bieden of de kwaliteit is verbeterd. In de interviews met zowel ambtenaren van de diverse gemeenten als met medewerkers van ODA ontstaat wel het beeld dat ervaren wordt dat de kwaliteit van de dienstverlening door de ODA toeneemt. Daar waar de ambtelijke (opdrachtgevers-)overleggen in de eerste jaren als spannend, heftig en fel worden beschreven, is daarvan in de huidige situatie nauwelijks nog sprake. Dit wordt verklaard vanuit een algemeen gevoel van tevredenheid over het functioneren van de ODA. Genoemd wordt ook dat de ODA, indien gemeenten daarom vragen, zelfstandig in staat is om toezicht uit te oefenen op grotere evenementen of actief kan optreden bij calamiteiten. Voordat er sprake was van samenwerking binnen de ODA was dat voor de afzonderlijke gemeenten niet tot nauwelijks het geval en moest bij calamiteiten een beroep worden gedaan op externe organisaties.

- De positie van de gemeenten

Als gezegd is deelname aan 'een' omgevingsdienst een verplichting voor elke gemeente. De diverse gemeenten nemen met verschillende ambities deel aan de ODA. Voor Montferland gold – en geldt – dat deze gemeente louter deelneemt aan een gezamenlijke omgevingsdienst vanwege de wettelijke verplichting. Als daarvan geen sprake zou zijn geweest, zou deze gemeente tot de dag van vandaag vergunningverlening, toezicht en handhaving zelfstandig hebben uitgevoerd. Overigens heeft deze gemeente onlangs de uitvoering van de bedrijfsmilieucontroles bij de ODA ondergebracht.⁵ Voor Lochem heeft bij de keuze voor de ODA (in afweging met de omgevingsdienst Veluwe IJssel) de doorslag gegeven dat deze gemeente wilde deelnemen aan een omgevingsdienst waar voldoende ruimte is voor de eigen ambities.

Voor de overige twee gemeenten (Berkelland en Bronckhorst) was samenwerking binnen de Achterhoek min of meer vanzelfsprekend. Deze twee gemeenten hebben wel de ambitie dat de

⁵ Een belangrijke overweging daarbij was dat de medewerker van Montferland die deze taken voorheen uitvoerde, overging naar de ODA.



samenwerking bijdraagt aan versterking van het beleid rond vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze versterking zou zich moeten uiten in toenemende kwaliteit van de te verlenen diensten. Dat impliceert dat deze gemeenten, en daarnaast bovendien ook Lochem, bereid zijn om te overwegen om de uitvoering van andere dan de wettelijk verplicht te stellen taken aan de ODA over te dragen, mits een gevolg daarvan is dat de kwaliteit van de taakuitoefening aan kwaliteit wint en de effectiviteit en efficiency toenemen.⁶

De gemeente Bronckhorst heeft eerder de taak van het beheren van cultureel erfgoed bij de ODA ondergebracht. Omdat dit alleen voor Bronckhorst gold, was er uiteindelijk geen sprake van kwalitatieve verdieping en specialisatie, en ontstond er geen meerwaarde. Om die reden voert deze gemeente deze taak weer in eigen beheer uit. Het monumententoezicht ligt voor zowel Berkelland als Bronckhorst wel bij de ODA.

- De ODA en de Omgevingswet

Al enkele jaren vinden er voorbereidingen plaats voor de invoering van een nieuwe Omgevingswet. Deze wet zal ook consequenties hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein, en zal vragen om intensievere samenwerking tussen gemeenten onderling, de provincie en waterschappen. Mede met ondersteuning van koepelorganisaties als IPO, Unie van Waterschappen en VNG oriënteren de verschillende overheden zich op de eisen die de nieuwe wet aan hun gaat stellen en hoe zij daar op gepaste wijze op kunnen reageren. De invoering van deze wet staat al enkele jaren op de agenda, maar wordt ook geregeld uitgesteld.

Ook de gemeenten in de Achterhoek oriënteren zich op deze wet. Momenteel vindt deze oriëntatie plaats op een 'hoger' niveau dan louter dat van de gemeenten die samenwerken binnen de ODA. Vooralsnog trekken de gemeenten in Oost-Gelderland wat dit betreft samen op. Ook de ODA neemt deel aan deze oriëntatie en brengt, net als andere betrokken omgevingsdiensten, specifieke kennis en expertise in. Dit wordt door de gemeenten gewaardeerd. In het algemeen kan worden gesteld dat de gemeenten hierin leidend zijn, en de ODA volgend en adviserend.

- De positie van de raden

Voorafgaand aan het jaar 2013 zijn de gemeenteraden meegenomen in de veronderstelling dat er een kleine samenwerkingsorganisatie zou worden opgericht, en dat de samenwerking verder zou plaatsvinden door middel van een netwerkstructuur. Aan het einde van 2012 zijn de opvattingen hierover bij betrokken bestuurders en gemeentesecretarissen gaan veranderen, hetgeen binnen enkele maanden resulteerde in de keuze om te komen tot een veel grotere zelfstandige organisatie. Achteraf stellen nu verschillende bestuurders dat er te weinig tijd was om de gemeenteraden goed mee te nemen in deze veranderingen. De raden konden zich 'voor het blok gezet' voelen. Toen in de eerste jaren er verschillende problemen bleken en de kosten hoger uitvielen dan begroot, versterkte dit de gevoelens van onrust en ontevredenheid bij de raden. Onder meer kwam dit tot uiting in het gegeven dat agendering van de ODA tijdens een raads- of commissievergadering stevast uitliep op intensieve en langdurige behandeling, waarin veel onvrede naar boven kwam. Naar de mening van de betrokken bestuurders in de vier onderzochte gemeenten is daarvan sinds enige tijd nauwelijks nog sprake. Onder meer wijzen zij er op dat elke raad voorheen altijd een zienswijze opstelde naar aanleiding van de begroting en rekening van de ODA, maar dat daarvan de laatste jaren geen sprake meer is.

Uit de in het kader van dit onderzoek onder raadsleden verspreide vragenlijst blijkt een gematigde tevredenheid over zowel het functioneren van als de informatievoorziening over de ODA. Vooral uit diverse toelichtingen komt naar voren dat de onzekerheid over de ontwikkeling in de eerste jaren, en

⁶ Onder meer wordt de overdracht van het bouw- en woningtoezicht overwogen. Daadwerkelijke overdracht wordt momenteel door alle betrokkenen als 'te vroeg' beoordeeld.



de daarmee gepaard gaande veranderingen in de aan de ODA verstrekte budgetten, zijn sporen heeft nagelaten. Verschillende raadsleden uiten hierover hun onvrede.

- De balans in de samenwerking

In het eerste hoofdstuk is in het algemeen opgemerkt dat samenwerking tussen gemeenten van alle tijden is, dat er op basis van al die ervaringen verschillende modellen voor samenwerking bestaan en dat al die modellen specifieke sterke en minder sterke punten hebben. In de bestuurskunde is wat samenwerking tussen gemeenten betreft geen 'ideaal model' ontwikkeld. Wel bestaat er ondertussen de nodige consensus dat de samenwerking bepaald wordt door de oorspronkelijke en huidige ambities van de deelnemende gemeenten, dat specifieke randvoorwaarden van invloed zijn en dat er de nodige investeringen mee gepaard gaan. Ook de manier waarop de governance is ingericht, en welke positie de raden daarbij innemen, zijn van belang om de samenwerking te beoordelen. Als de samenwerking binnen de ODA specifiek op deze aspecten nader wordt bekeken dan blijkt het volgende:

Ambities

- In aanvang hadden de deelnemende gemeenten, buiten de wettelijke taken, geen aanvullende ambities. Samenwerking in een omgevingsdienst was verplicht gesteld door de wetgever, waarbij het (minimale) takenpakket dat in deze samenwerking zou moeten worden ondergebracht eveneens vooraf al was bepaald.
- Door de wetgever is verondersteld dat samenwerking binnen een Omgevingsdienst de kwetsbaarheid van de dienstverlening rond VHT-taken zou verminderen. De kwaliteit van de dienstverlening zou daardoor toenemen, terwijl de taken mogelijk ook efficiënter zouden worden uitgevoerd. In de eerste jaren hebben de aan de ODA deelnemende gemeenten deze effecten niet als zodanig ervaren. Thans wordt hier positiever over gedacht.
- De deelnemende gemeenten hadden in aanvang niet de ambitie om extra taken in de samenwerking binnen de ODA onder te brengen. Ondertussen wordt dit incidenteel overwogen, indien aangenomen kan worden dat de ODA dergelijke taken effectiever en efficiënter kan uitvoeren.
- Voor de gemeente Montferland geldt dat de samenwerking daadwerkelijk als een verplichting werd en nog steeds wordt ervaren. Deze gemeente heeft geen ambitie om meer taken dan de wettelijk verplichte in de samenwerking in te brengen.
- Voor Lochem geldt juist dat deze gemeente bewust gekozen heeft voor samenwerking binnen de ODA, omdat deze gemeente verwachtte meer met 'vergelijkbare' gemeenten op te kunnen trekken.

Randvoorwaarden

- Als gezegd is er sprake geweest van een verplichte samenwerking.
- Samenwerking vindt op betrekkelijk grote schaal plaats, met tien gemeenten en de provincie.
- Deze gemeenten zijn wat omvang en maatschappelijke uitdagingen betreft redelijk homogeen. Wel is het zo dat enerzijds Lochem op andere terreinen in andere samenwerkingsverbanden actief is, terwijl ook voor Montferland samenwerking binnen de regio Achterhoek niet altijd zonder meer vanzelfsprekend is.



Investerings en opbrengsten

- De samenwerking vraagt van de deelnemende gemeenten om investeringen in de vorm van voorbereidingen van en deelname aan ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Hiervan is in ruime mate sprake. Dat betreft onder meer de inspanningen die moeten worden gedaan om de goede informatie te verkrijgen, om toezicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering van de taken en de tijd die moet worden besteed aan de bestuurlijke taken zoals de Wgr die verplicht stelt.
- Sinds enige tijd wordt ervaren dat de ODA een goede kwaliteit levert als het gaat om de VTH-taken. Doordat er geen zogenoemde nulmeting heeft plaats gevonden bij de start van de ODA, is het niet objectief vast te stellen of deze kwaliteit hoger ligt dan in de situatie waarin gemeenten zelf verantwoordelijk hiervoor waren. Het algemene gevoel is dat hiervan gaandeweg wel sprake is.
- Omdat elke Omgevingsdienst in Nederland een andere samenstelling heeft, andere taken invult en in een andere omgeving opereert, zijn de effectiviteit en efficiency van de ODA niet te ijken aan die van andere omgevingsdiensten.

Governance en de raad

- De ODA betreft een samenwerkingsvorm tussen gemeenten die is gebaseerd op de Wgr. In het onderzoek is gebleken dat aan alle eisen die de Wgr stelt adequaat invulling en gevolg wordt gegeven. In die zin wordt aan de governance correct vormgegeven.
- De raden worden, eveneens conform de Wgr, geïnformeerd via hun AB-lid en kunnen via dat AB-lid invloed uitoefenen op de te nemen beslissingen.
- Begroting en rekening van de ODA worden ter kennisname gebracht aan de raad; de raad is in de gelegenheid om dan een zienswijze op te stellen.
- In 2016 is een informatieve bijeenkomst over de ODA voor raadsleden georganiseerd, waarin de nieuwe outputfinanciering centraal stond. Overwogen wordt om nog voor de komende gemeenteraadsverkiezingen een nieuwe bijeenkomst voor raadsleden te organiseren.
- Raadsleden achten zich voldoende geïnformeerd over de ODA en hebben over het algemeen vertrouwen in het functioneren van deze omgevingsdienst.

Deze kaders maken het op zichzelf niet mogelijk om tot een netto afweging en beoordeling van de samenwerking te komen. Als de afweging meer kwalitatief plaatsvindt, kan het volgende worden vastgesteld:

Van meet af aan waren de randvoorwaarden voor de samenwerking betrekkelijk gunstig, in die zin dat de gemeenten samenwerking op schaal van de Achterhoek als vanzelfsprekend ervaren. Dat geldt weliswaar minder voor Lochem en Montferland, maar beide gemeenten hebben uiteindelijk toch een bewuste keuze gemaakt voor deze samenwerking. De governance van de samenwerking als zodanig en de manier waarop de raden bij de samenwerking worden betrokken geven weinig aanleiding tot twijfel. De samenwerking is gebaseerd op de Wgr en aan de procedures die deze wet voorschrijft wordt adequaat invulling gegeven. De raden worden geregeld geïnformeerd en zijn in de gelegenheid om via hun vertegenwoordiger in het AB of door middel van zienswijzen invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Toch is zonneklaar dat aanvankelijk de balans in de samenwerking eerder negatief was. De samenwerking werd als een 'verplicht nummer' ervaren, een enkele gemeente (Montferland) had zich er liever aan onttrokken, de (tijds-)investeringen en kosten waren hoog en de opbrengsten vielen tegen. In de loop der jaren slaat de balans meer naar het positieve door. Ondertussen ervaren gemeenten meerwaarde van de samenwerking, zozeer dat ook overwogen wordt om niet-verplichte taken in de ODA onder te brengen. De bestuurlijke en ambtelijke investeringen in de samenwerking nemen af. Ervaren wordt dat de opbrengsten toenemen.



1.6 Beantwoording deelvragen

In het kader van het onderzoek zijn enkele deelvragen geformuleerd. In deze paragraaf kunnen deze vragen worden beantwoord.

1. *Welke taken voert de ODA voor de vier gemeenten uit?*

Mede ingegeven door de gedachte dat er sprake zou zijn van een lichte vorm van netwerksamenwerking zijn aanvankelijk louter de wettelijk vastgelegde taken voor omgevingsdiensten door de gemeenten bij de ODA ondergebracht. Dat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van het milieu.

Montferland heeft niet het voornemen andere taken bij de ODA onder te brengen. De overige gemeenten zijn bereid om te overwegen om andere taken bij de ODA onder te brengen, als dat betekent dat dit leidt tot een betere kwaliteit of een grotere efficiency. Zo heeft de gemeente Bronckhorst eerder het beheer van het cultureel erfgoed bij de ODA ondergebracht. Omdat andere gemeenten dit niet deden, was het realiseren van een hogere kwaliteit of betere efficiency niet haalbaar en is deze taak weer ondergebracht bij de gemeente zelf. Momenteel is het al zo dat Lochem vrijwel alle uitvoerende taken met betrekking tot het milieu bij de ODA heeft belegd. Ook een deel van de taken met betrekking tot het bodembeleid zijn door Lochem ondergebracht bij de ODA. Voor Bronckhorst en Berkelland geldt dat de ODA taken krijgt bij het realiseren van energiebesparende maatregelen in de lokale gemeenschap. Een andere afweging die de gemeenten kunnen maken is of de 'loketfunctie' met betrekking tot vragen, aanvragen voor vergunningen of meldingen over overlast bij de gemeente blijft, of dat deze bij de ODA wordt aangeboden. Binnen Lochem wordt ervaren dat het weinig meerwaarde heeft om zelf de loketfunctie voor milieubeleid aan te houden en worden vrijwel alle vragen direct doorgeleid naar de ODA. Ook Berkelland heeft het voornemen om telefonische vragen rechtstreeks door te geleiden naar de ODA. De overige gemeenten houden de loketfunctie in eigen beheer.

2. *Welk budget hebben de gemeenten voor het uitvoeren van die taken beschikbaar gesteld? En wordt dit budget overschreden of niet?*

Aanvankelijk was er sprake van inputfinanciering. Dat betekende dat elke gemeente een deel van de begroting van de ODA bekostigde. De door de gemeenten in de periode 2013 tot en met 2016 verstrekte bijdragen zijn eerder in tabel 1 weergegeven. In formele zin zijn de uitgaven van de ODA steeds binnen de begroting gebleven, al is er in de eerste jaren geregeld sprake geweest van begrotingswijzigingen, waarbij extra budget ter beschikking is gesteld. Vanaf 2017 is er sprake van zogenoemde outputfinanciering. Dat betekent dat gemeenten de 'kostprijs' betalen voor elke specifiek afgenomen dienst of product. Daarmee kan in formele zin het budget niet meer overschreden worden. Wel kan het zo zijn dat de vergoeding voor de diensten en producten, zoals die in de gemeentelijke begroting is opgenomen, in de praktijk wordt overschreden. Aangezien 2017 het eerste jaar is waarin met de outputfinanciering wordt gewerkt, is dit nog niet bekend.

3. *Welke doelen hebben de gemeenten voor (de uitvoering van milieutaken door) de ODA geformuleerd?*

Aanvankelijk zijn alleen die taken en verantwoordelijkheden aan de ODA overgedragen die door de wetgever verplicht waren gesteld. Hieraan hebben de gemeenten geen aanvullende doelen verbonden. In de gesprekken is aangegeven dat de gemeenten tenminste verwachtten dat de dienstverlening op niveau zou blijven, dat de kosten niet zouden toenemen en dat op termijn de



kwetsbaarheid van de dienstverlening zou afnemen en de kwaliteit zou toenemen. Deze verwachtingen zijn niet expliciet geformuleerd en vastgelegd.

4. *Voldoet de uitvoering van de taken aan de doelen die de gemeenten hebben gesteld?*

Als gezegd verliepen de eerste jaren van de ODA moeizaam. Dit uitte zich onder meer in een mindere productie en hogere kosten. Gaandeweg is hier wezenlijke verbetering in gekomen. De resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken⁷ geven aan dat de tevredenheid ruim voldoende is. Door middel van een gedegen analyse van de te leveren diensten en producten en de daarmee gemoeide inspanningen, is er grip gekomen op de kosten. Binnen de ODA worden werkwijzen en procedures steeds efficiënter en effectiever ingericht. Toch is niet te zeggen of de klanttevredenheid in de loop der jaren is toegenomen. Dit komt omdat niet bekend is hoe in de situatie voorafgaand aan de instelling van de ODA de dienstverlening van de gemeente op deze aspecten werd beoordeeld. Ook zijn de huidige kosten niet te vergelijken met de kosten die de gemeenten voorheen elk afzonderlijk voor de uitvoering van deze taken maakten. Verschillende betrokkenen, zowel bij gemeenten als bij de ODA, menen dat door de samenwerking tussen medewerkers binnen de omgevingsdienst, de kennis en ervaring is toegenomen en wordt gedeeld. Hierdoor neemt de kwaliteit van de dienstverlening toe, en is de kwetsbaarheid die bestond toen de diverse gemeenten zelf verantwoordelijk waren verminderd. Sommigen geven aan dat daarmee ook de afhankelijkheid van andere instanties (zoals adviesbureaus) is verminderd. Bovendien stellen zowel ambtenaren van betrokken gemeenten als medewerkers van de ODA dat de omgevingsdienst beter dan de oorspronkelijke gemeenten in staat is om grootschalige activiteiten of calamiteiten te beheersen en te controleren.

5. *Voert de ODA zijn taken doelmatig en doeltreffend uit?*

Zoals bij het vorige punt opgemerkt heeft de ODA veel werk gemaakt van het opnieuw inrichten van werkwijzen en procedures waarbij de medewerkers de ervaringen uit de oorspronkelijke gemeenten konden inbrengen en delen. Naar de mening van betrokkenen heeft dit geresulteerd in een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij gebrek aan referentiegegevens kan deze claim niet worden onderbouwd.

6. *Welke informatie over de taakuitvoering door de ODA ontvangen de raden? En voldoet dit aan de daaraan te stellen eisen?*

De eisen die aan de informatievoorziening kunnen worden gesteld zijn onder meer ontleend aan de 'checklist informatievoorziening verbonden partijen' die de rekenkamercommissie BBLM in 2011 heeft opgesteld. In deze checklist worden vijf fasen onderscheiden waarin het van belang is de raad van voldoende en adequate informatie te voorzien. Voor de fasen van 'kaderstellen' geldt dat deze niet tot nauwelijks aan de orde was. De raden waren wat de kaders betrof tenminste gebonden aan de eisen die de wetgever aan het takenpakket van de ODA stelde. Hooguit hadden de raden van gedachten kunnen wisselen of ze aanvullende kaders aan de ODA zouden stellen. Dat is toentertijd niet gebeurd. De overige fasen zijn sturen, verantwoorden, controleren en evalueren. Voor die fasen geldt dat gemeenteraden worden geïnformeerd door middel van de begroting (sturen) en de rekening (verantwoorden en controleren). De leden van het algemeen bestuur ontvangen elk trimester een Bestuursrapportage. Het is aan deze leden of en hoe zij deze rapportage delen met de gemeenteraad. Zowel bij de begroting als de rekening zijn de raden in de gelegenheid om een zienswijze te geven.

⁷ Dit betreft onderzoeken onder personen en bedrijven die een vergunning aanvragen bij de ODA alsmede onder personen die een melding (van overlast) doen bij de ODA.



De verstrekte informatie zou de raden ook aanleiding kunnen geven om de ontwikkelingen en resultaten te evalueren. In het onderzoek is niet gebleken dat één of meer van de betrokken raden informatie heeft verkregen die als basis dient voor evaluatie. Over het algemeen zijn raadsleden tevreden over de verstrekte informatie over het functioneren van de ODA.

7. *Hoe bereidt de ODA zich voor op de eisen die de komende Omgevingswet aan omgevingsdiensten stelt?*

Het initiatief bij de voorbereidingen op de Omgevingswet ligt bij de gemeenten zelf. Daarbij is de schaal van samenwerking ook nog een punt van discussie. Momenteel vinden de voorbereidingen in een breder verband plaats dan louter op de schaal van de gemeenten die betrokken zijn bij de ODA. De ODA volgt dit proces en stelt waar gewenst kennis en expertise ter beschikking aan de gemeenten.



CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN



3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

Bij aanvang van het onderzoek zijn enkele normen vastgesteld, waarmee de bevindingen beoordeeld kunnen worden. Per norm kunnen de volgende vaststellingen worden gedaan:

- ▼ **De gemeenten hebben doelen geformuleerd voor de taakuitvoering van de ODA.**
Aanvankelijk reikten de ambities niet verder dan de in de wet gestelde opdracht, taken en werkzaamheden. Deze zijn toentertijd niet verder uitgewerkt. De samenwerking was verplicht, aangenomen is dat in de samenwerking de taken effectiever en efficiënter zouden kunnen worden uitgevoerd.
Aan deze norm is daarmee niet voldaan
- ▼ **De uitvoering van de taken voldoet aan de doelen die de gemeenten hebben gesteld.**
Als er geen concrete doelen zijn gesteld, kan geen oordeel worden geveld of de uitvoering van de taken aan gestelde doelen voldoet. Op een algemeen niveau is momenteel sprake van tevredenheid bij de betrokken gemeenten over de uitvoering van de taken door de ODA.
Het is niet vast te stellen of aan deze norm is voldaan.
- ▼ **De uitvoering van de taken gebeurt doelmatig en doeltreffend.**
In de eerste jaren van de ODA was hiervan geen sprake. De taakuitoefening werd belast door het gegeven dat tegelijkertijd ook de organisatie nog ingericht moest worden. Stap voor stap is daar invulling aangegeven. Momenteel bestaat zowel bij betrokkenen binnen de ODA als bij ('opdrachtgevende') gemeenten het gevoel dat taakuitoefening door de ODA doelmatig en doeltreffend plaatsvindt. Bij gebrek aan referentiegegevens, kan dit gevoel niet worden onderbouwd.
Het is niet vast te stellen of aan deze norm is voldaan.
- ▼ **De raden worden op adequate wijze geïnformeerd over de wijze waarop de taken door de ODA worden uitgevoerd en de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze taakuitvoering.**
De informatievoorziening aan de raad voldoet aan de eisen die de Wgr daarover stelt. In die zin is de informatievoorziening adequaat. Door raadsleden wordt ervaren dat zij voldoende worden geïnformeerd over de ODA en dat zij ook in de positie zijn om invloed uit te oefenen op de opdrachten die aan de ODA worden verstrekt.
Aan deze norm wordt voldaan.
- ▼ **De taakuitvoering voldoet aan de wettelijke eisen.**
Dit is het geval. Voor zover bekend zijn er nauwelijks klachten over het functioneren van de ODA en hebben zich in de afgelopen jaren geen incidenten of andere tekortkomingen voorgedaan.
Aan deze norm is voldaan.
- ▼ **De besteding van de middelen door de ODA blijft binnen de marges van de door de gemeenten ter beschikking gestelde budgetten. Indien hiervan afgeweken wordt, is dit zo snel mogelijk gemeld aan de betrokken gemeenten en hebben gemeenten ingestemd met het ter beschikking stellen van extra middelen.**



Tot en met 2015 stijgen de bijdragen die de gemeenten verstrekken aan de ODA. In formele zin blijven die uitgaven binnen de begroting, omdat de begrotingen ook naar boven toe zijn bijgesteld. Begin 2017 is de bekostigingssystematiek gewijzigd waardoor er in formele zin geen overschrijding van de door de gemeenten begrote bedragen kan plaatsvinden.

Aan deze norm wordt voldaan.

▼ **De gemeenten bereiden zich samen met de ODA voor op de eisen die de Omgevingswet aan hun zal stellen.**

De planning voor de invoering van de Omgevingswet is en blijft onduidelijk. Hierdoor wordt geen urgentie ervaren in de voorbereidingen. Gemeenten oriënteren zich op de eisen die de wet aan hun gaat stellen. De ODA speelt daarbij een ondersteunende rol.

Aan deze norm wordt voldaan.

De tot dusverre gepresenteerde resultaten maken het nu mogelijk om tot de beantwoording van de centrale probleemstelling te komen. Deze luidt als volgt:

▼ *Hoe doelmatig en doeltreffend worden de taken uitgevoerd door de Omgevingsdienst Achterhoek die door de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland aan de Omgevingsdienst zijn overgedragen en hoe vindt de informatievoorziening aan de raden plaats?*

Het niet vast te stellen is of de taken die aan de ODA bij wet zijn opgedragen in de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland doelmatiger en doeltreffender worden uitgevoerd. De mening van betrokkenen is dat dit wel het geval zou zijn. Ook raadsleden in de diverse gemeenten zijn overwegend tevreden over het functioneren van de ODA.

3.2 Aanbevelingen

Na een stoeve start, begint de samenwerking tussen de gemeenten in de ODA te renderen. De laatste jaren bleek al dat er efficiencywinst werd geboekt, blijktens het gegeven dat er een batig saldo was op de begroting. Nu in 2017 overgegaan is tot outputfinanciering, betalen gemeenten voor de direct verkregen diensten. Dat impliceert dat er een directe relatie is tussen diensten en financiële bijdrage.

Over het algemeen zijn de gemeenten tevreden over de kwaliteit van de door de ODA geleverde diensten. Dat wordt bevestigd in klanttevredenheidsonderzoeken. Voor zover raadsleden hebben gereageerd op de in het kader van dit onderzoek aan hen voorgelegde vragen, komt daaruit naar voren dat zij aanvankelijk kritisch waren over de ODA, maar dat ook bij hen het vertrouwen groeit.

Deze bevindingen geven op zichzelf geen aanleiding voor vergaande aanbevelingen. De belangrijkste is wellicht om op korte termijn juist weinig te veranderen. De ontwikkelingen zijn positief, het is zaak om deze positieve ontwikkeling de gelegenheid te geven om te beklijven.

Binnen deze context ziet de rekenkamercommissie BBLM aanleiding voor de volgende aanbevelingen:

- ▼ Maak de doelen expliciet door deze vast te leggen.
- ▼ Volg nauwgezet de ontwikkelingen met betrekking tot de outputfinanciering. Toets of dit systeem inderdaad voldoet aan de gestelde verwachtingen, met name of dit resulteert in meer grip op de kosten en baten en het kunnen meten van effectiviteit en efficiency.

- 
- ▼ Verken of het efficiënter zou kunnen zijn om als gemeenten meer taken over te dragen aan de ODA. Belangrijke overwegingen daarbij zijn of een gezamenlijke aanpak van die taken in de ODA leidt tot grotere synergie, betere kwaliteit en minder kosten (mogelijk grotere efficiency).
 - ▼ Blijf aandacht houden voor de informatievoorziening aan de raden; weliswaar zijn de raadsleden daarover niet ontevreden, op onderdelen is duidelijk dat de ODA in de beeldvorming nog te kampen heeft met de minder positieve ervaringen in de eerste jaren. Deze beelden blijken hardnekkig. In dat licht is het zinvol om de raadsleden mee te nemen in de huidige positieve ontwikkelingen. Maak daartoe oplegnotities voor de raadsleden, zodat het voor hen gemakkelijker is de ontwikkelingen bij de ODA te volgen.



Bijlage A Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
B. Groot Wesseldijk	Wethouder Lochem
W. Gerritsen	Concerncontroller Lochem
R. Starke	Gemeentesecretaris Lochem
R. Wechstapel	Financieel Consulent Lochem
C. Vermeer	Ambtelijk opdrachtgever Lochem
W. Gerritsen	Wethouder Montferland
T. Evers	Gemeentesecretaris Montferland
J. Theunissen	Afdelingshoofd Vergunningen en Handhaving Montferland
H. Meijer	Concerncontroller Montferland
J. Engels	Wethouder Bronckhorst
B. Drewes	Gemeentesecretaris Bronckhorst
S. Reinalda	Beleidsmedewerker Planning en Control Bronckhorst
H. Neijenhuis	Manager Openbare Ruimte en Financiën Bronckhorst
R. van het Reve	Ambtelijk opdrachtgever Bronckhorst
J. van Oostrum	Burgemeester Berkelland / voorzitter AB en DB
M. Broers	Gemeentesecretaris Berkelland
P. Busschers	Ambtelijk opdrachtgever Berkelland
A. den Boon	Financieel adviseur ODA
R. Reinders	Adviseur bedrijfsvoering ODA (2014-2017), sinds mei 2017 waarnemend afdelingshoofd toezicht en handhaving
P. van Oosterbosch	Directeur ODA



Bijlage B Bestudeerde documentatie

#

Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Achterhoek

Begrotingen ODA 2013 -2017

Jaarstukken ODA 2013-2016

Verslagen DB en AB 2013 – 2017

Spoorboekje Verbeterpunten ODA

Voorstel afsluiting Spoorboekje ODA

Productenboek ODA

Berap's (bestuurlijke rapportages) ODA 2013 – 2016

Rapportage klanttevredenheidsonderzoeken Gelderse Omgevingsdiensten

Diverse gemeentelijke nota's en besluiten inzake de ODA (toetredingsbesluiten, dienstverleningsovereenkomsten e.d.)

Diverse raadsstukken (gestelde vragen en antwoorden, verordeningen etc.)

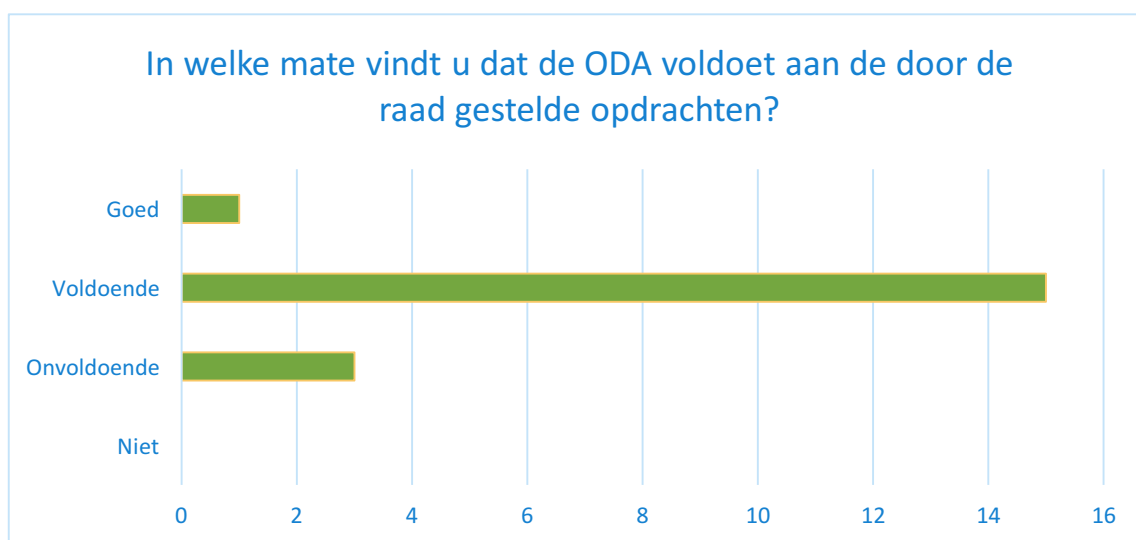
Bijlage C Bevindingen uit de enquête onder raadsleden

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was voorzien dat er een sessie met raadsleden uit alle vier de betrokken gemeenten zou plaatsvinden. In die sessie zouden meningen en opvattingen van de raadsleden over het functioneren van de ODA worden geïnventariseerd. Tijdens de uitvoering bleek het niet mogelijk om een datum te vinden waarop uit alle vier de gemeenten raadsleden beschikbaar zouden zijn. In overleg met de rekenkamercommissie is daarom besloten om een korte vragenlijst op te stellen, waarin eveneens geïnformeerd is naar meningen en opvattingen over de ODA. Deze vragenlijst is begin oktober via de griffies van de betrokken gemeenten onder de aandacht gebracht van de raadsleden.

Het valt op dat betrekkelijk weinig raadsleden hebben gereageerd op het verzoek tot medewerking. Uiteindelijk hebben uit alle vier de gemeenten in totaal 21 raadsleden de enquête geopend. Twee van hen hebben slechts enkele vragen beantwoord. Daarmee resteren 19 bruikbare reacties. Van die 19 raadsleden zijn er 8 afkomstig uit Berkelland, 6 uit Bronckhorst, 3 uit Lochem en 2 uit Montferland.

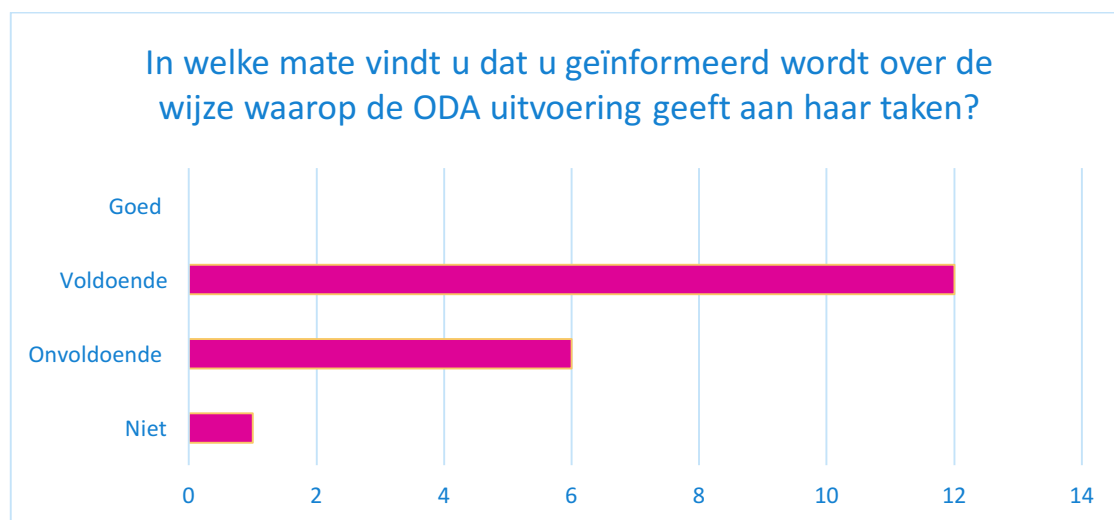
De verstrekte antwoorden kunnen daarmee zeker niet als representatief voor alle raadsleden gelden. De aantallen maken het eveneens vrijwel onmogelijk om eventuele verschillen in opvattingen tussen raadsleden uit de vier gemeenten te inventariseren. Desalniettemin zijn de resultaten in het algemeen voldoende bruikbaar om meer inzicht te verschaffen in opvattingen van raadsleden over de ODA.

De tevredenheid over de manier waarop de ODA voldoet aan de gestelde opdracht is onder deze raadsleden groot. Driekwart van hen kiest bij deze vraag voor het antwoord voldoende tot goed. Tweederde van deze raadsleden kan instemmen met de uitspraak dat 'samenwerking binnen de ODA tot grotere synergie zou leiden, als gemeenten bereid zouden zijn om meer taken bij de ODA onder te brengen'. Slechts een kleine minderheid geeft er de voorkeur aan als de aan de ODA toevertrouwde taken weer door de eigen gemeente zouden worden uitgevoerd.



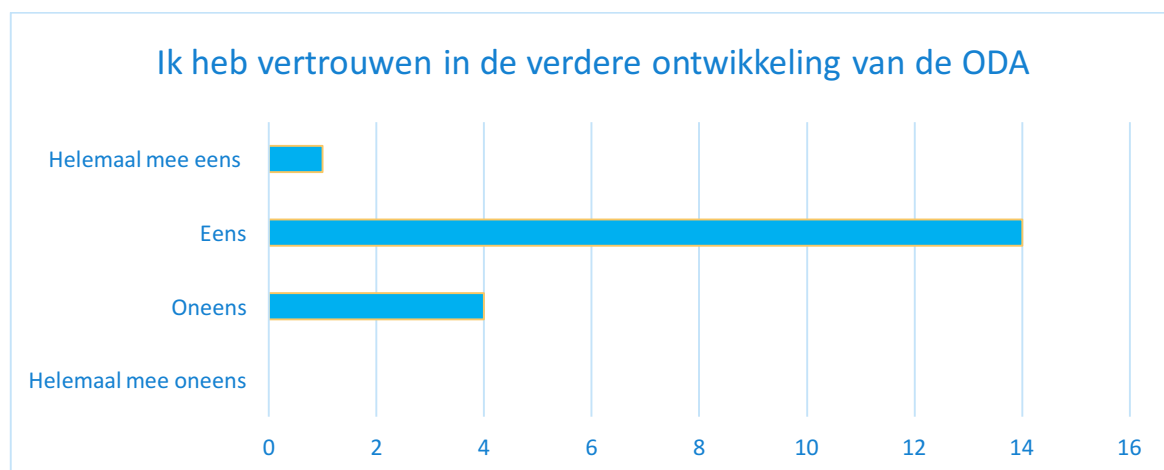
Een meerderheid van deze raadsleden (12 van de 19) vindt dat ze 'voldoende' worden geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de ODA. Daarmee resteert wel een betrekkelijk grote minderheid die de informatievoorziening als 'onvoldoende' beoordeelt. Uit door raadsleden gegeven toelichtingen bij de beantwoording van deze vraag, blijkt dat een deel van de ontevredenheid is terug te voeren op de eerste jaren van het functioneren van de ODA. Verschillende raadsleden hebben ervaren dat ze

gedurende die periode herhaaldelijk werden geconfronteerd met tegenvallers en met onverwachte andere keuzen (met name wat de organisatievorm betreft).



Een meerderheid van de raadsleden vindt de financiële verslaglegging voldoende. De overgang naar de outputfinanciering geeft veel (driekwart) van deze raadsleden het gevoel dat ze daarmee meer grip hebben op de ODA. Meer of frequentere informatie over de ODA is volgens een tweederde meerderheid van deze raadsleden niet nodig. Eveneens een tweederde meerderheid vindt dat de raad voldoende invloed heeft op het functioneren van de ODA.

Over het algemeen overheerst daarmee tevredenheid over de informatievoorziening, over de invloed van de raadsleden op de ODA en over de prestaties van de ODA. In toelichtende antwoorden klinkt vooral door dat er bij veel raadsleden nog de nodige onduidelijkheid bestaat over de ODA en de manier waarop deze functioneert. De 'valse start' heeft betrekkelijk veel raadsleden wantrouwend gemaakt ten aanzien van de ODA. Weliswaar is de overheersende mening dat het nu wel goed gaat, de onrust over de beginperiode, waarin naar het gevoel van de raadsleden er alleen maar geld bij moest, is nog niet helemaal verdwenen.





Bijlage D Kort verslag ambtelijk wederhoor

Op suggestie van de rekenkamercommissie is er geen sprake geweest van een schriftelijk ingevulde fase van ambtelijk wederhoor. In plaats daarvan zijn alle in het kader van het onderzoek gesproken respondenten (met uitzondering van de bestuurders) uitgenodigd voor een mondelinge invulling van het ambtelijk wederhoor. Deze bijeenkomst heeft op 20 oktober 2017 plaatsgevonden. Uit elke gemeente was er tenminste één vertegenwoordiger, tevens waren er vertegenwoordigers van de ODA aanwezig.

De aanwezigen zijn in de gelegenheid gesteld om zowel in het algemeen hun mening te geven op de feitelijke versie van de rapportage, als om vervolgens specifieke onjuistheden aan te geven. Naast enkele verschrijvingen en onduidelijkheden is er vooral van gedachten gewisseld over de volgende drie kwesties:

- ▼ In de feitenrapportage werd de indruk gewekt dat pas in een laat stadium van voorbereidingen er voor gekozen is om de ODA in te richten als een gemeenschappelijke regeling. Het was echter van meet af aan de bedoeling dat de ODA zou worden vormgegeven als gemeenschappelijke regeling, alleen is de schaal veranderd. Aanvankelijk was de gedachte dat er slechts een kleine staf in dienst zou komen van de ODA en dat vervolgens medewerkers van de afzonderlijke gemeenten op detacheringsbasis werkzaamheden ten behoeve van de ODA zouden verrichten. Dat laatste idee is in een betrekkelijk laat stadium losgelaten, en is er voor gekozen om alle medewerkers in dienst te laten komen van de ODA.
Dit is aangepast in het rapport.
- ▼ In het feitenrapport waren de jaarlijks in de begroting van de ODA opgenomen bedragen opgenomen, die elke gemeente jaarlijks bijdroeg aan het functioneren van de ODA. Hoewel deze bedragen feitelijk correct waren, werden daarmee tussentijdse begrotingswijzigingen niet verwerkt. In 2016 was er bovendien sprake van een batig saldo, dat is uitgekeerd aan de gemeente. De begrote bedragen gaven daarmee geen accuraat beeld van de werkelijke jaarlijkse bijdragen van de gemeente.
Dit is aangepast in het rapport.
- ▼ In het feitenrapport werd gerefereerd aan extra taken die bij aanvang door gemeenten zijn overgedragen aan de ODA. Daarnaast was er sprake van mogelijke extra taken die overgedragen zouden worden. In de bespreking bleek er aanleiding om deze te preciseren.
Dit is aangepast in het rapport.