

Aan de gemeenteraden in IJsselland en Provinciale Staten van Overijssel

Zwolle, 16 april 2024

Betreft: reactie op brief 'Platform Overijssel' en berichtgeving in media

Geachte raadsleden en Statenleden,

Medio februari ontving u een brief van 'Platform Overijssel' over Omgevingsdienst IJsselland (hierna: de OD). Dit anonieme en niet te herleiden platform (dat gebruikmaakt van het postadres van provincie Overijssel), verzoekt u om financieel forensisch onderzoek te laten doen bij de OD door de lokale rekenkamers. Daarnaast stelt het platform vragen aan u over de OD. Het platform verwijst daarbij naar berichtgeving in de media.

Wij kunnen ons goed voorstellen dat de brief van het 'platform' en de berichtgeving in de media vragen en beelden bij u oproepen. Daarom menen wij er goed aan te doen om in deze brief op basis van feiten terug te blikken op de afgelopen twee jaar.

Voordat we terugblikken, eerst nog even het volgende. De OD is een Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR). De praktijk leert dat voor veel mensen een GR relatief onbekend terrein is. Het is dan ook niet gek dat wij regelmatig vragen krijgen over de rollen en verantwoordelijkheden binnen een GR. We hebben daarom gemeend er goed aan te doen om deze brief te beginnen met een korte uitleg daarover.

Rollen en verantwoordelijkheden binnen Omgevingsdienst IJsselland

De OD is een beleidsarme uitvoeringsorganisatie, die sinds 1 januari 2018 milieutaken uitvoert voor de 11 gemeenten in IJsselland en provincie Overijssel. Daarnaast voert de OD bouwtaken uit voor gemeente Ommen en provincie Overijssel. De OD heeft daarbij de opdracht om de leefomgeving te beschermen en te verbeteren. Dit doet de OD door onder andere vergunningen te verlenen, toezicht te houden, handhavend op te treden als dat nodig is, onderzoeken te doen en te adviseren over milieuthema's. Een groot deel van deze taken is wettelijk verplicht belegd bij de OD.

De OD is een GR. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt waaraan een GR moet voldoen, welke rollen en verantwoordelijkheden een GR heeft en de verantwoording daarvan. De OD is een openbaar lichaam en heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten, zoals het in dienst nemen van personeel.

OD IJsselland
Lübeckplein 2
8017 JZ Zwolle
Postbus 40252
8004 DG Zwolle

0885251050
info@odijsselland.nl
www.odijsselland.nl

De OD is een zogenaamde collegeregeling. Dit is een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten van Overijssel deelnemen. De samenwerking ziet dan ook uitsluitend op bevoegdheden en taken van het college.

De OD kent drie bestuursorganen: het algemeen bestuur (AB), het dagelijks Bestuur (DB) en de voorzitter.

De voorzitter is belast met het vertegenwoordigen van de OD als rechtspersoon en het voorzitten van het AB en DB. De voorzitter wordt door en uit het AB aangewezen. De voorzitter legt verantwoording af aan het AB en heeft een informatieplicht richting raden en Staten.

Het dagelijks bestuur (DB) van de OD bestaat uit vier leden en is belast met de dagelijkse aangelegenheden, personele aangelegenheden, privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het AB. Ook het DB is aangewezen door en uit het AB. Het DB legt verantwoording af aan het AB en heeft een informatieplicht richting raden en Staten.

Het algemeen bestuur (AB) van de OD ten slotte is het vertegenwoordigend orgaan dat aan het hoofd van de OD staat en zodoende eindverantwoordelijk is voor alles wat binnen de OD gebeurt. De deelnemende colleges hebben ieder één AB-lid aangewezen uit hun eigen college. Het AB van de OD bestaat dus uit 12 leden. Omdat het AB geen collegiaal bestuursorgaan is, en omdat het AB aan het hoofd van de OD staat, heeft het AB als geheel geen verantwoordingsplicht. Dit komt overeen met bijvoorbeeld een gemeenteraad, die aan het hoofd van de gemeente staat en als geheel ook geen verantwoordingsplicht heeft. De individuele AB-leden hebben echter wel een verantwoordingsplicht. Zij leggen verantwoording af aan hun eigen college en hun eigen raad (lees: de Staten in het geval van de provincie) voor wat zij zelf binnen het AB hebben gedaan. Het AB heeft een informatieplicht richting raden en Staten.

De problematiek waarover deze brief gaat, valt onder de bevoegdheid van het DB. Het DB legt hierover verantwoording af aan het AB. Met deze brief wil het DB raden en Staten informeren.

Problematiek

Er werken ongeveer 150 mensen voor de OD. In het begin van 2022 krijgt de OD als werkgever een individueel arbeidsgeschil met één van haar werknemers. Dit arbeidsgeschil escaleert doordat de betreffende werknemer een grote hoeveelheid klachten indient bij allerlei instanties (waarover later meer) over andere medewerkers van de OD en aangifte tegen hen doet. Omdat die andere medewerkers zich hierdoor erg onveilig zijn gaan voelen en de medewerker die alle klachten indiende hierover niet in gesprek wou gaan met zijn werkgever, heeft de OD uiteindelijk geen andere mogelijkheid gezien dan de medewerker medio 2022 te schorsen en eind 2022 aan Rechtbank Overijssel toestemming te vragen om deze persoon te ontslaan.

Rechtbank Overijssel heeft op 14 maart 2023 toestemming gegeven voor het ontslag en besloten om de arbeidsovereenkomst tussen de OD en de medewerker te ontbinden. Een verzoek van de medewerker om schadevergoeding is afgewezen door de rechtbank. De rechtbank constateert onder meer dat: *“{naam medewerker} disproportioneel heeft gereageerd op de appberichten van 3 februari 2022 door niet alleen diverse klachten tegen verschillende collega’s in te dienen, maar ook herhaaldelijk en zonder duidelijke grond te dreigen met het doen van strafrechtelijke aangiften tegen zijn collega’s.”*

Tegen de beslissing van Rechtbank Overijssel heeft de inmiddels oud-medewerker hoger beroep aangetekend bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft alle eisen van de oud-medewerker afgewezen. Ook deze hogere rechter is tot de conclusie gekomen dat het ontslag terecht is. Het gerechtshof concludeert onder meer dat: *“{naam oud-medewerker} heeft disproportioneel gereageerd door een lawine aan interne en externe klachten over collega’s uit te storten en te dreigen met aangifte”*.

Stand van zaken meldingen bij instanties

De afgelopen twee jaar zijn er meldingen gedaan over de OD bij allerlei instanties. Een deel van deze meldingen zijn gedaan door de oud-medewerker. De andere meldingen zijn anoniem gedaan.

Autoriteit Financiële Markten (AFM)

In 2022 is melding gedaan de AFM. De AFM wil niet reageren op de melding. De AFM heeft tot op heden geen contact gezocht met de OD.

Openbaar Ministerie (OM)

De oud-medewerker heeft in 2022 aangifte gedaan tegen een medewerker van de OD. Het OM heeft eind 2022 aan de OD laten weten geen aanleiding te zien voor strafrechtelijk onderzoek.

De oud-medewerker heeft in 2024 aangifte gedaan tegen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en enkele medewerkers van de OD. Ook naar aanleiding van deze aangifte heeft het OM laten weten geen aanleiding te zien voor strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast heeft het OM aan de oud-medewerker laten weten dat toekomstige correspondentie van hem die ziet op Omgevingsdienst IJsselland, inclusief eventuele nieuwe aangiftes die daarmee verband houden, niet meer in behandeling worden genomen en onbeantwoord zullen worden gearhiveerd.

Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG)

Eind april 2022 heeft de oud-medewerker een melding gedaan bij het LKOG. Het LKOG heeft de OD laten weten dat zij op basis van de beschrijving van de klacht, de eisen van klager en de nader ingediende stukken besloten heeft de klacht niet in behandeling te nemen.

Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en Organisatie-ontwikkeling (NVP)

In mei 2022 is een klacht ingediend tegen een HR-medewerker van de OD bij de NVP. De NVP wil niet reageren op de melding. De NVP heeft tot op heden geen contact gezocht met de OD.

Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)

In 2022 is anoniem melding gedaan bij de FIOD. De FIOD wil niet reageren op de melding. De FIOD heeft tot op heden geen contact gezocht met de OD.

Autoriteit Consument & Markt (ACM)

In 2022 is anoniem melding gedaan bij de ACM. De ACM wil niet reageren op de melding. De ACM heeft tot op heden geen contact gezocht met de OD.

Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)

Naar aanleiding van de berichtgeving in de media heeft de BNG een klantintegriteitsonderzoek uitgevoerd bij de OD. De uitkomst van het onderzoek stemde de BNG tevreden. De BNG heeft daarom geen vervolgstappen ondernomen richting de OD.

Arbeidsinspectie

Er is anoniem melding gedaan bij de Arbeidsinspectie. Op 10 augustus 2023 heeft de Arbeidsinspectie een controle uitgevoerd bij de OD. De Arbeidsinspectie heeft geconstateerd dat:

- De huidige Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) niet helemaal volledig is waar het intern ongewenst gedrag betreft en dat sanctiemaatregelen ontbreken;
- De gedragscode van de OD meer bepalingen over intern ongewenst gedrag moet bevatten;
- De OD meer voorlichting moet geven aan haar medewerkers over intern ongewenst gedrag;
- Er een koppeling moet komen tussen de RI&E en het medewerkerstevredenheidonderzoek van de OD.

De OD heeft maatregelen genomen om deze tekortkomingen binnen de gestelde termijnen op te lossen.

Het Huis voor Klokkenluiders (het Huis)

In april 2022 heeft de oud-medewerker een melding gedaan bij het Huis over vermeende misstanden bij de OD. Het Huis heeft in juli 2022 besloten om onderzoek te doen naar de OD. Gaandeweg het onderzoek is de onderzoeksvraag versmald tot het doen van onderzoek naar de inhuur van een vijftal personen uit een netwerkorganisatie van ZZP-ers, in de periode 2020 tot en met 2022.

Samengevat trekt het Huis de volgende conclusies:

1. *De Omgevingsdienst IJsselland handelde bij de inhuur van twee van de vijf deelnemers van de netwerkorganisatie van ZZP-ers niet conform het eigen inkoopbeleid.*

Volgens het inkoopbeleid van de OD moeten inhuurtrajecten met een waarde boven de € 30.000,- meervoudig onderhands aanbesteed worden. Bij twee inhuurtrajecten met een opdrachtwaarde van respectievelijk € 41.000,- en € 39.000,- is dat abusievelijk niet gebeurd. Voor dit meerdere zijn diensten geleverd.

- 2. De Omgevingsdienst IJsselland schond bij de inhuur van het hoofd Bedrijfsbureau en de concerncontroller voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012.*

Het Huis beschouwt de inhuurtrajecten voor het toenmalige hoofd Bedrijfsbureau en de toenmalige concerncontroller als twee ongedeelde opdrachten. Vanuit die optiek bezien, overschreden de opgetelde inhuurbedragen in de loop van 2022 het Europese drempelbedrag en had een Europese aanbesteding plaats moeten vinden. Inmiddels worden beide medewerkers niet meer ingehuurd door de OD.

- 3. Er was bij de externe inhuur door Omgevingsdienst IJsselland sprake van belangenverstremgeling.*

Het toenmalige hoofd Bedrijfsbureau en de toenmalige concerncontroller hadden financieel baat bij de inhuur door de Omgevingsdienst van enkele ZZP-ers die gezamenlijk een netwerkorganisatie hebben gevormd en waarvan het toenmalige hoofd Bedrijfsbureau en de toenmalige concerncontroller deel uitmaakten. Zij meldden hun financieel belang niet aan de OD en handelden daarmee niet in lijn met het integriteitsbeleid van de OD. Het financieel belang bedroeg voor het toenmalige hoofd Bedrijfsbureau ongeveer € 2.300,- op jaarbasis en voor de toenmalige concerncontroller ongeveer € 1.500,- op jaarbasis, over een periode van twee jaar. De OD heeft vakbekwame mensen ingehuurd tegen een normaal, marktconform tarief.

- 4. De Omgevingsdienst trof enkele maatregelen, maar het is onzeker of deze voldoende borging bieden om belangenverstremgeling of afwijkingen van inkoopbeleid en aanbestedingsregelgeving te voorkomen.*

Het Huis ziet dat de OD gedurende het onderzoek van het Huis enkele maatregelen trof. Zo ondertekenden alle ingehuurde medewerkers (alsnog) de integriteits- en geheimhoudingsverklaring en is de procedurebewaking verbeterd. Het Huis ziet hierin nog niet voldoende borging om belangenverstremgeling of afwijking van het inkoopbeleid of aanbestedingsregelgeving te voorkomen.

Gelet op bovenstaande conclusies heeft het Huis drie aanbevelingen gedaan. De OD heeft maatregelen genomen om deze aanbevelingen spoedig op te volgen. De aanbevelingen van het Huis en de maatregelen van de OD vindt u in een brief die wij onlangs hebben gestuurd aan het Huis. Die brief is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Impact op de organisatie

Tot slot vragen wij uw aandacht voor de impact van het bovenstaande en de berichtgeving daarover in de media op onze medewerkers. Namens de 11 gemeenteraden in IJsselland en Provinciale Staten, zetten de medewerkers van de OD zich dagelijks in om de leefomgeving in IJsselland te beschermen en te verbeteren.

De berichtgeving in de media heeft een grote impact op hen. Zij worden erop aangesproken als ze toezicht houden of anderszins contact hebben met inwoners en bedrijven in IJsselland.

Daarnaast hebben de rechtbank en het gerechtshof in hun uitspraken gewezen op het feit dat de oud-medewerker door een veelheid aan klachten in te dienen over collega's en aangifte tegen hen te doen, zijn oud-collega's heeft geïntimideerd en een onveilige werksituatie heeft doen ontstaan.

Onze medewerkers verdienen een hart onder de riem. Als bestuur is ons er alles aan gelegen om de impact op onze medewerkers zo beperkt mogelijk te laten zijn en hen een veilige werkomgeving te bieden.

Meer informatie

Op basis van feiten hebben we u met deze brief willen informeren. Mocht u als gemeenteraad, de Staten en/of college meer informatie wensen of op een andere wijze geïnformeerd willen worden, dan vragen wij u vriendelijk om contact op te nemen met de directiesecretaris van de OD, de heer J. . Hij is bereikbaar via: info@odijsselland.nl, 088 – .

Namens het dagelijks bestuur van Omgevingsdienst IJsselland,

voorzitter,

secretaris-directeur a.i.,

Maarten Offinga

Jan Dirk Nijkamp

Bijlage(n):

- Brief aan Huis voor Klokkeluiders d.d.16 april 2024

Uitsluitend per e-mail:

@huisvoorklokkenluiders.nl

Huis voor Klokkenluiders
t.a.v. de heer drs. A.
Postbus 85680
2508 CJ Den Haag

Zwolle, 16 april 2024

Betreft: stand van zaken opvolging aanbevelingen

Geachte heer ,

Omgevingsdienst IJsselland is volop bezig om de aanbevelingen op te volgen die het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) heeft gedaan. Met deze brief willen we u tussentijds informeren over de stappen die we gezet hebben en nog willen gaan zetten. Door u tussentijds te informeren, bieden we u de gelegenheid om te kijken of gedaan wordt wat het Huis voor ogen heeft en waar nodig daarop te reflecteren.

Hieronder wordt per aanbeveling aangegeven wat gedaan is en wat we nog willen gaan doen.

1. *Onderzoek de noodzaak om het huidige proces van externe inhuur door de Omgevingsdienst aan te passen, met daarbij aandacht voor de borging van rechtmatigheid.*

Ons proces van externe inhuur passen we aan. Ons doel is toewerken naar tenminste het basis inkoopvolwassenheidsniveau als omschreven in het inkoopvolwassenheidsmodel van Van Weele. Hiertoe hebben we al stappen gezet en gaan we nog stappen zetten op het gebied van: herzien van ons inkoopbeleid, herinrichten van ons inkoopproces met de focus op het borgen van rechtmatigheid, het gebruik van hulpmiddelen.

Herzien inkoopbeleid

Het huidige inkoopbeleid is gedateerd en dwingt rechtmatigheid onvoldoende af. Het biedt daarmee te weinig ondersteuning aan onze medewerkers. Een herijkt inkoopbeleid moet zorgen voor meer ondersteuning tijdens het inkoopproces en bijdragen aan de borging van rechtmatigheid. In de eerstvolgende vergadering van het algemeen bestuur van Omgevingsdienst IJsselland, namelijk op 11 juli 2024, zal het herijkte inkoopbeleid ter besluitvorming voorliggen.

Herinrichten inkoopproces

Met herijkt beleid als uitgangspunt en de focus op het borgen van rechtmatigheid, zijn we ons inkoopproces aan het herinrichten. Dit doen we aan de hand van het inkoopproces van Van Weele. Deelprocessen als: 'specificeren', 'selecteren', 'contracteren' en 'bewaken', werken we uit in procesbeschrijvingen (flowcharts). Tijdens het doorlopen van deze deelprocessen ontstaat namelijk de grootste kans op het vaststellen van onrechtmatigheid.

In de procesbeschrijvingen is nadrukkelijk aandacht voor het toezicht op de naleving van de inhuur- en aanbestedingsregels. Middels het RASCI-model worden per processtap rollen, taken en verantwoordelijkheden aan elkaar gekoppeld. Het model maakt onderscheid in (R)esponsible, (A)ccountable, (S)upporting, (C)onsulted en (I)nformed.

Gebruik van hulpmiddelen

Het gebruik van hulpmiddelen kan nadrukkelijk bijdragen aan het borgen van het naleven van het inkoopbeleid en de inkoopprocedures. Daarom:

- stellen we een afwegingskader vast voor de inhuur van personeel;
- maken we voor meervoudig onderhandse en Europese aanbestedingsprocedures gebruik van een aanbestedingsplatform;
- zijn we software aan het herinrichten;
- gaan we een hulpmiddel gebruiken voor het ramen van de opdrachtwaarde. Voor het kiezen van de juiste inkoopprocedure moet de opdrachtwaarde van de inkoop- of inhuurbehoefte vastgesteld worden. De opdrachtwaarde bestaat in ieder geval uit de financiële omvang van het totale contract, dus inclusief verlengingsopties en aanvullende (optionele) onderdelen. Het op de juiste wijze ramen van de opdrachtwaarde is essentieel om toekomstige onrechtmatigheid tijdens de uitvoering van de overeenkomst te voorkomen;
- stellen we checklisten en standaarddocumenten op die verplicht gebruikt moeten worden en daarmee bijdragen aan het borgen van de rechtmatigheid;
- richten we het uitvoeren van spendanalyses in. Het uitvoeren van een spendanalyse geeft inzicht in inkoop gerelateerde uitgaven gedurende een bepaalde periode. Concreet gaat het om een categorisering van uitgaven op verschillende niveaus. De spendanalyse is gebaseerd op (een uitdraai van) uitgaven zoals geregistreerd in het financiële systeem. Daarnaast worden resultaten van de spendanalyse gebruikt als input voor de jaarlijkse rechtmatigheidscontrole. Voor de rechtmatigheidscontrole moet inzicht zijn in uitgaven van de afgelopen vier jaar op crediteur- en op inkoopniveau. Tevens moet zicht zijn op gecontracteerde uitgaven versus niet gecontracteerde uitgaven.

2. *Verstevig de interne toezichtfunctie met betrekking tot de naleving van integriteits- en inhuurregels, waaronder de gedragscode (in het bijzonder ook met betrekking tot nevenfuncties, persoonlijke/ financiële belangen en het intern melden daarvan) en aanbestedingsregelgeving.*

Om het toezicht op de naleving van integriteitsregels (waaronder de gedragscode) te verstevigen, gaan we onze gedragscode herijken en is het indiensttredingsproces aangepast.

Bij het indiensttredingsproces moeten nu verplichte stappen worden doorlopen in de software (AFAS) die we daar sinds 2023 voor gebruiken. Zo krijgt een nieuwe medewerker (ongeacht of het een vaste medewerker of een inhuurkracht is) bijvoorbeeld pas een ICT-account als een integriteitsverklaring ondertekend en getoetst is. Zonder ICT-account kan een medewerker niet werken voor de omgevingdienst, want zonder ICT-account krijgt een medewerker geen toegangspas, geen laptop, geen telefoon en geen toegang tot de ICT-omgeving van de dienst. De toets op nevenfuncties maken we onderdeel van het indiensttredingsproces binnen AFAS.

Medewerkers die in vaste dienst komen leggen een ambtseed af.

Voor het verstevigen van het toezicht op de naleving van inhuur- en aanbestedingsregels verwijzen we naar hetgeen hierboven over het opvolgen van aanbeveling 1. is geschreven.

3. *Bevorder het integriteitsbewustzijn van de organisatie door:*
 - a. *In de sturing van de organisatie integriteit en compliance als randvoorwaarde te stellen voor alle taken van de organisatie, en de organisatie in staat te stellen om aan die randvoorwaarde te voldoen door haar tijd en middelen daarvoor te bieden.*
 - b. *Als algemeen bestuur, dagelijks bestuur en managementteam in houding en gedrag het belang van integriteitsregels uit te dragen.*
 - c. *De integriteitsregels van de organisatie structureel onder de aandacht te brengen bij bestaande en bij nieuwe - ook ingehuurde - medewerkers.*

Om het integriteitsbewustzijn van de organisatie te bevorderen is een integriteitskalender in ontwikkeling. Deze kalender zal een scala aan maatregelen bevatten gericht op doelgroepen als het dagelijks en het algemeen bestuur, het management en de overige medewerkers van de dienst, ongeacht of zij in vaste dienst zijn of worden ingehuurd.

Zo start voor het management eind april 2024 een ontwikkeltraject, waarvan het in houding en gedrag uitdragen van het belang van integriteitsregels onderdeel zal uitmaken. Medewerkers krijgen een training over het belang van integriteits- en gedragsregels en de uitwerking daarvan voor Omgevingsdienst IJsselLand. Die trainingen beginnen in mei 2024.

Ook hierin kunnen hulpmiddelen belangrijke ondersteuning bieden. Zo hebben we voor alle medewerkers een app geïntroduceerd, waarmee medewerkers (desgewenst anoniem) intern ongewenst gedrag (zoals strijd met integriteitsregels) kunnen melden.

Wij hopen u met deze tussentijdse update inzicht te hebben gegeven in de stappen die we gezet hebben en nog gaan zetten om de aanbevelingen van het Huis op te volgen. Een eventuele reflectie daarop, zien wij met belangstelling tegemoet.

Bij deze tussentijdse update hebben we nog geen bijlagen gevoegd. Voor het vervolg stellen wij voor dat wij spoedig na de eerstvolgende vergadering van ons algemeen bestuur (11 juli 2024) een schriftelijke beschrijving van de genomen besluiten en maatregelen toezenden, inclusief: ons herijkte inkoopbeleid, bovengenoemde procesbeschrijvingen, de integriteitskalender, offertes van trainingen en ontwikkelde hulpmiddelen.

Mocht u nog vragen hebben over deze brief, dan vragen wij u contact op te nemen met de directiesecretaris van Omgevingsdienst IJsselland, de heer J. . Zijn contactgegevens zijn bij u bekend.

Namens het dagelijks bestuur van Omgevingsdienst IJsselland,

voorzitter,

secretaris-directeur a.i.,

Maarten Offinga

Jan Dirk Nijkamp