



HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

ONDERZOEKSRAPPORT

Misstandonderzoek naar integriteit en inhuur bij een omgevingsdienst

21 december 2023

Misstandonderzoek naar integriteit en inhuur bij een omgevingsdienst

SAMENVATTING

Deze samenvatting is gebaseerd op de uitvoerige weergave van feiten en de beoordeling daarvan zoals opgenomen in het onderzoeksrapport en kan daar niet los van worden gezien. Met een samenvatting in deze vorm komt het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) tegemoet aan diegenen die de belangrijkste bevindingen samengevat willen lezen. Voor een goed en volledig begrip van het onderzoek en de bevindingen wordt verwezen naar de volledige tekst van het onderzoeksrapport.

1. WAAR GAAT DIT ONDERZOEKSRAPPORT OVER?

Dit onderzoeksrapport gaat over het misstandonderzoek dat het Huis heeft gedaan bij een omgevingsdienst (hierna: de Omgevingsdienst) naar aanleiding van een verzoek van een medewerker in 2022. De vermoede misstand betrof de externe inhuur door de Omgevingsdienst van onder meer de concerncontroller en het hoofd bedrijfsbureau van de Omgevingsdienst. Het hoofd bedrijfsbureau leek namens de Omgevingsdienst personen in te huren uit een samenwerkingsverband van zzp'ers (hierna: de Netwerkorganisatie) waarvan zij zelf deel uitmaakte. Het Huis onderzocht onder meer of bij de externe inhuur sprake was van belangenverstrengeling en overtreding van inkoop- en aanbestedingsregels. De hoofdvraag in het misstandonderzoek is of er sprake is (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk)¹.

2. HET VERHAAL

Achtergrond Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst is een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten en een provincie. De Omgevingsdienst is relatief jong en was in de afgelopen jaren nog in ontwikkeling. In 2020 besloot de Omgevingsdienst tot uitbreiding en professionalisering van het bedrijfsbureau. Er kwam een tijdelijke vacature voor een adviseur bedrijfsvoering voor de periode september tot eind december 2020. De Omgevingsdienst huurde de enige kandidaat die reageerde vervolgens als zzp'er in. Dit inhuurtraject verliep via een meervoudig onderhandse aanbesteding.

In het najaar van 2020 was de behoefte aan sturing, verantwoording en planning groter dan waar het bedrijfsbureau in kon voorzien. Het bedrijfsbureau kwam gekwalificeerde mensen tekort volgens de directeur. De toenmalige concerncontroller verliet de organisatie in oktober 2020. De ingehuurde adviseur bedrijfsvoering nam de taken en werkzaamheden van de concerncontroller over. Omdat deze functie op korte termijn moest worden ingevuld en de adviseur bedrijfsvoering volgens de directeur geschikt was, achtte de directeur een nieuwe aanbesteding niet nodig. Hij accordeerde de opdrachtbevestiging voor het invullen van de functie van concerncontroller voor de periode 1 januari 2021 tot 1 mei 2021, met een mogelijkheid tot verlenging.

¹ De Wet Hvk is op 18 februari 2023 vervangen door de Wet bescherming klokkenluiders. Op verzoeken om onderzoek die voor 18 februari 2023 zijn ingediend – zoals in dit geval – is de Wet Hvk nog van toepassing.

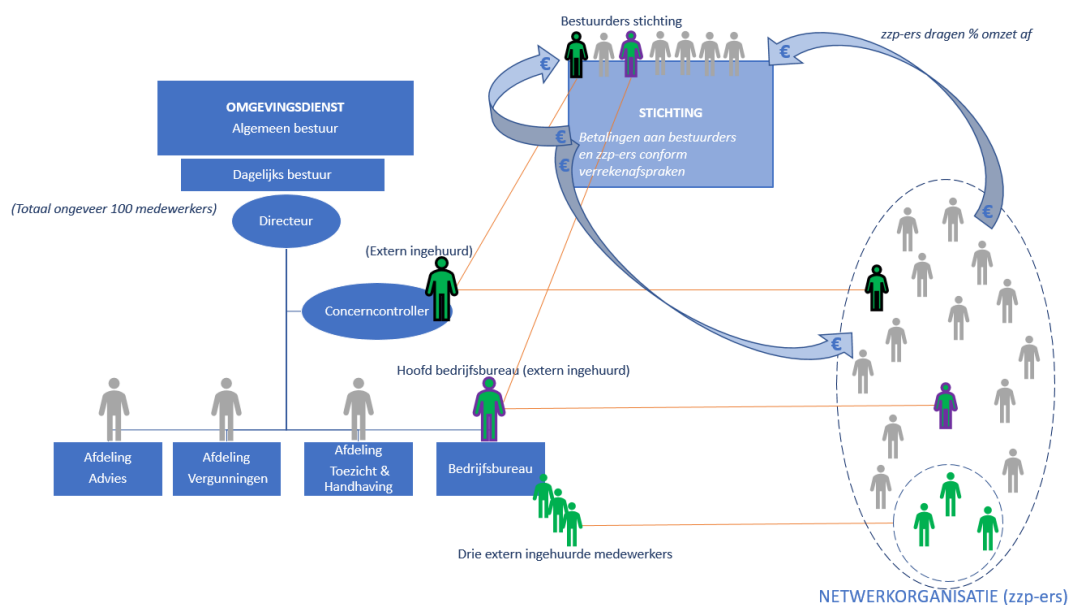
Voor de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering van de Omgevingsdienst, was er naast een concerncontroller ook behoefte ontstaan aan een verandermanager op interim basis. Deze zou onder andere leiding gaan geven aan het bedrijfsbureau. Het inhuurtraject verliep via een meervoudig onderhandse aanbesteding voor deze nieuwe functie van hoofd bedrijfsbureau. Op 9 november 2020 startte het hoofd bedrijfsbureau.

Inhuur uit de Netwerkorganisatie

In het kader van dit selectietraject raakte de directeur op de hoogte van het bestaan van de Netwerkorganisatie. Ook vernam hij toen dat de concerncontroller en het hoofd bedrijfsbureau beiden deelnemer waren van de Netwerkorganisatie, een samenwerkingsverband van 18 zzp'ers. Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller startten de Netwerkorganisatie in 2009, samen met enkele anderen. In 2016 werd een stichting opgericht ten behoeve van de Netwerkorganisatie en haar deelnemers. Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller vormen samen met vijf anderen het bestuur van die stichting. Volgens het huishoudelijk reglement van de stichting geven de deelnemende zzp'ers de Netwerkorganisatie een centrale rol bij onder andere leads, offertes en opdrachtbevestigingen. Ook voert de Netwerkorganisatie de tariefonderhandelingen en probeert zij daarbij een zo hoog mogelijk tarief te realiseren. De stichting brengt bij de deelnemers van de Netwerkorganisatie een percentage van hun omzet in rekening. De helft van het provisiebedrag gaat naar het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en de twee andere oprichters van de Netwerkorganisatie. De andere helft wordt onder meer gebruikt om de activiteiten van de stichting te bekostigen.

Het hoofd bedrijfsbureau huurde namens de Omgevingsdienst in 2021 en 2022 meerdere medewerkers in. Drie van de nieuwe medewerkers waren deelnemer van de Netwerkorganisatie. Hun inhuur verliep via enkelvoudig onderhandse aanbestedingen; de Omgevingsdienst voerde geen gesprekken met andere kandidaten. Het hoofd bedrijfsbureau stemde deze werkwijze door middel van een voorstel af met het managementteam en de directeur.

Onderstaand figuur geeft de inhuursituatie schematisch weer.



3. ONDERZOEK EN BEVINDINGEN VAN HET HUIS

Aanpak onderzoek

Op 6 juli 2022 besloot het Huis tot het instellen van een misstandonderzoek. Het onderzoek van het Huis richtte zich op de vermoede misstand bij de inhuur in de periode 2020 tot en met 2022 door de Omgevingsdienst van deelnemers van de Netwerkorganisatie. In het bijzonder onderzocht het Huis of hierbij sprake was van schending van inkoop- en aanbestedingsregelgeving en van belangenverstremgeling. In het kader van het onderzoek analyseerde het Huis informatie die het verkreeg uit openbare bronnen, van de Omgevingsdienst, van de stichting en andere betrokkenen. Ook interviewde het Huis onder ede vijf personen als getuigen.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Tussen september 2020 en januari 2022 huurde de Omgevingsdienst achtereenvolgens vijf medewerkers in die deelnemer waren van de Netwerkorganisatie: de concerncontroller, het hoofd bedrijfsbureau en drie medewerkers van het bedrijfsbureau. Het Huis constateert dat de Omgevingsdienst het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid bij de inhuur van twee van deze vijf personen niet goed toepaste. Bij de inhuur van de concerncontroller en één van de drie medewerkers had de Omgevingsdienst meerdere offertes moeten opvragen, hetgeen niet gebeurde. De opdrachtwaarden van deze twee inhuurtrajecten overstegen namelijk ieder afzonderlijk de drempel van € 30.000,-. In dit geval schreef het inkoop- en aanbestedingsbeleid een meervoudig onderhandse aanbesteding voor. De directeur had volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid de afwijking van dit interne beleid ter goedkeuring moeten voorleggen aan het dagelijks bestuur, maar liet dit volgens de Omgevingsdienst achterwege gezien de beperkte overschrijding in combinatie met de noodzaak om voortvarend te handelen.

Europees drempelbedrag aanbestedingen

De Omgevingsdienst verlengde de contracten voor externe inhuur meermaals, vooral met het oog op het belang van goed ingewerkte medewerkers en continuïteit. De opgetelde inhuurbedragen voor zowel het hoofd bedrijfsbureau als voor de concerncontroller overstegen daardoor in de loop van 2022 het Europese drempelbedrag voor aanbesteding van overheidsopdrachten. Het meermaals verlengen van deze contracten zou zijn toegestaan, als de Omgevingsdienst vooraf een raming had opgesteld en die raming (inclusief verlengingsopties) onder het Europese drempelbedrag van € 214.000,- was gebleven. De Omgevingsdienst liet dit achterwege. Het Huis constateert dan ook dat de Omgevingsdienst de opdrachten aan het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller niet had mogen verlengen, maar opnieuw (als nieuwe opdracht) had moeten aanbesteden. De Omgevingsdienst schond hiermee de voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012.

Belangenverstremgeling

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller hadden financieel baat bij de inhuur door de Omgevingsdienst van deelnemers van de Netwerkorganisatie. De drie (door het hoofd bedrijfsbureau namens de Omgevingsdienst) ingehuurde medewerkers van het bedrijfsbureau betaalden maandelijks provisie aan de stichting. Hiervan kwam de helft ten goede aan de oprichters van de Netwerkorganisatie, onder wie het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller (zie het figuur op pagina 4). Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller meldden – in strijd met de Gedragscode van de Omgevingsdienst – hun financieel belang en hun nevenfunctie als medebestuurders van de stichting niet aan de Omgevingsdienst.

Door het onderzoek van het Huis raakte de directeur van de Omgevingsdienst op de hoogte van het provisiemodel van de Netwerkorganisatie. Van betrokkenen zou de directeur vervolgens begrepen hebben dat het financieel belang niet groter zou zijn dan *'honderden euro's op jaarbasis'*. Daarmee was voor de directeur de kous af. Het Huis constateert dat het financieel belang voor het hoofd bedrijfsbureau ongeveer € 2.300,- per jaar bedroeg en voor de concerncontroller ongeveer € 1.500,- per jaar. Belangrijker nog acht het Huis dat uit de eigen Gedragscode van de Omgevingsdienst blijkt dat bij (de schijn van) belangenverstrengeling de *omvang* van een financieel belang er niet toe doet. Bovendien vindt het Huis dat ook als het om honderden euro's op jaarbasis zou gaan, er sprake is van belangenverstrengeling.

Integriteitsverklaringen bij externe inhuur

Het eigen integriteitsbeleid van de Omgevingsdienst schrijft onder meer voor dat extern ingehuurde medewerkers een integriteits- en geheimhoudingsverklaring ondertekenen. Daarmee verklaren zij de integriteitsregels en de Gedragscode te kennen en na te leven. Ten aanzien van de vijf ingehuurde deelnemers van de Netwerkorganisatie bleek tijdens het onderzoek van het Huis dat de Omgevingsdienst beschikte over één ondertekende verklaring, die bovendien niet gedateerd was. Na doorvragen door het Huis liet de Omgevingsdienst uiteindelijk vier maanden later (in april of mei 2023) de overige vier ingehuurde medewerkers de verklaringen alsnog ondertekenen. Ook die bleken vervolgens ongedateerd.

Uit de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken blijkt niet hoe het toezicht op het volgen van de integriteitsregels bij externe inhuur binnen de Omgevingsdienst wordt geborgd.

Maatregelen Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst trof tijdens het onderzoek van het Huis nog andere maatregelen naast het (alsnog) laten ondertekenen van integriteitsverklaringen. Zo zou de Omgevingsdienst de procedures bij inhuur inmiddels beter bewaken. Ook vroeg de Omgevingsdienst eind 2022 zijn (externe) controlerend accountant om diens reeds afgegeven goedkeurende verklaring over de jaarrekening van 2021 opnieuw te bezien, in het licht van de onderzoeksvragen van het Huis. De accountant concludeerde daarop dat hij *'geen indicatie had dat de jaarrekening 2021 in ernstige mate tekortschiet'*. In dit kader begreep de Omgevingsdienst van de accountant dat een gericht onderzoek naar de inhuur van externen behorend tot de Netwerkorganisatie niet past binnen een jaarrekeningcontrole. Dat zou een *forensisch* onderzoek vereisen, dat hij als controlerend accountant van de Omgevingsdienst niet zou mogen uitvoeren. Tot een dergelijk forensisch onderzoek gaf de Omgevingsdienst geen opdracht.

4. CONCLUSIE

Het Huis oordeelt dat er bij de Omgevingsdienst sprake was van een misstand bij de inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie. Het Huis acht daarbij het maatschappelijk belang in het geding vanwege een patroon van onzorgvuldige omgang met wet- en regelgeving en interne regels. Zo hield de Omgevingsdienst zich in meerdere gevallen niet aan de Aanbestedingswet 2012 en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook hield de Omgevingsdienst zich bij de inhuur van de personen uit de Netwerkorganisatie niet aan de eigen integriteitsvoorschriften. Vereiste ondertekende integriteitsverklaringen ontbraken en bij het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller was sprake van belangenverstrengeling, die zij ten onrechte niet meldden aan de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst gaf bovendien tijdens het onderzoek van het Huis geen doortastend gevolg aan de signalen over de (niet gemelde) provisieverrekeningen en nevenfuncties, en over ontbrekende integriteitsverklaringen.

Het is van maatschappelijk belang dat een openbare dienst de eigen integriteit en compliance zwaar weegt en nastreeft. Daar komt bij dat de Omgevingsdienst toezichthoudende en handhavende taken heeft. Het Huis onderkent dat de Omgevingsdienst de afgelopen jaren in opbouw was en dat het veel managementinspanning vergde om aan de verwachtingen van de deelnemende gemeenten en de provincie te kunnen voldoen. Integriteit is echter geen luxe die pas te veroorloven is ná de opbouwfase; zij zou één van de meest wezenlijke onderdelen ervan moeten zijn.

5. AANBEVELING

Het Huis ziet in de maatregelen die de Omgevingsdienst trof sinds de aanvang van het onderzoek door het Huis een verbetering. Desalniettemin geven de bevindingen het Huis aanleiding om gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheid om een aanbeveling te doen. Deze aanbeveling heeft betrekking op het bevorderen van (de rechtmatigheid van) externe inhuur, intern toezicht op naleving van integriteits- en inhuurregels, en het integriteitsbewustzijn van de Omgevingsdienst. Het Huis wil van de Omgevingsdienst binnen zes maanden na publicatie van het onderzoeksrapport een schriftelijke beschrijving ontvangen van de in dit verband genomen besluiten en maatregelen.

INHOUD

	Samenvatting	3
1.	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Onderzoekstoets	9
1.3	Onderzoeksvraag en afbakening	10
1.3.1	Onderzoeksvraag	10
1.3.2	Afbakening	10
1.4	Aanpak onderzoek	11
1.4.1	Documentenstudie	11
1.4.2	Interviews	11
1.5	Onderzoeksrapport	12
1.6	Leeswijzer	12
2.	Feitenrelaas	13
2.1	De organisatie	13
2.1.1	Omgevingsdiensten in Nederland	13
2.1.2	De Omgevingsdienst	13
2.1.3	Inkoopbeleid van de Omgevingsdienst	14
2.2	Toepassing van het inkoopbeleid	15
2.2.1	Inhuurtraject concerncontroller	15
2.2.2	Inhuurtraject hoofd bedrijfsbureau	16
2.2.3	Inhuurtraject overige medewerkers	16
2.2.4	Het inkoopbeleid in de praktijk	17
2.3	Mogelijke (schijn van) belangenverstremgeling	19
2.4	Integriteitsbeleid	22
2.5	Toetsing door accountant	23
3.	Analyse	25
3.1	Beoordeling inhuurproces	25
3.2	Beoordeling schending aanbestedingsregelgeving	26
3.3	Beoordeling belangenverstremgeling	28
3.4	Maatregelen door de omgevingsdienst	30
3.5	Beoordeling vermoeden van een misstand	31
4.	Conclusie	35
5.	Aanbeveling	37
Bijlage 1.	Samenvatting reactie op commentaren	38

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

De Omgevingsdienst is – evenals de andere 28 omgevingsdiensten in Nederland – een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten en een provincie. In het gemelde vermoeden van een misstand spelen de concerncontroller en het hoofd bedrijfsbureau van de Omgevingsdienst een centrale rol. De concerncontroller en het hoofd bedrijfsbureau waren sinds eind 2020 ad interim door de Omgevingsdienst ingehuurd. Het hoofd bedrijfsbureau huurde vervolgens vanuit de functie bij de Omgevingsdienst sindsdien meerdere personen in. Deze ingehuurde personen waren werkzaam binnen het bedrijfsbureau van de Omgevingsdienst en verrichtten werkzaamheden met betrekking tot de bedrijfsvoering. Het hoofd bedrijfsbureau zou mogelijk persoonlijk voordeel hebben bij de inhuur. Hierdoor was mogelijk sprake van (de schijn van) belangenverstrengeling. Bovendien zou de inhuur niet conform aanbestedingsregelgeving zijn verlopen. Het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) ontving een melding hierover met het verzoek om onderzoek te doen.

1.2 ONDERZOEKSTOETS

Op 13 april 2022 ontving het Huis het verzoek om een onderzoek in te stellen bij de Omgevingsdienst zowel naar een inbreuk op de EU-richtlijn ter bescherming van klokkenluiders als naar een vermoeden van een misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk).² De verzoeken hadden betrekking op hetzelfde feitencomplex. De EU-richtlijn was ten tijde van het verzoek nog niet in nationale wetgeving geïmplementeerd en het Huis behandelde het verzoek daarom als een vermoeden van een misstand in de zin van de Wet Hvk. Het Huis toetste het verzoek volgens de criteria van de Wet Hvk. Het Huis zag voldoende grond voor een vermoeden van een misstand en voor een onderzoek.

De Wet Hvk schrijft overigens voor dat een verzoeker in beginsel eerst een interne melding doet alvorens zich tot het Huis te wenden voor onderzoek.³ Het Huis oordeelde echter dat dit in dit specifieke geval niet in redelijkheid van verzoeker kon worden gevraagd. Hierbij speelde onder meer een rol dat verzoeker al in conflict met de organisatie was en dat de misstand die verzoeker vermoedde het managementteam inclusief de directeur raakte.⁴ Op 6 juli 2022 besloot het Huis naar aanleiding van het verzoek tot het instellen van een misstandonderzoek.

² De Wet Hvk is op 18 februari 2023 vervangen door de Wet bescherming klokkenluiders. Op verzoeken om onderzoek die voor 18 februari 2023 zijn ingediend – zoals in dit geval – is de Wet Hvk nog van toepassing.

³ Zie artikel 6, eerste lid, sub e, van de Wet Hvk.

⁴ De directeur leidt bovendien niet alleen het managementteam, maar fungeert ook als secretaris van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst.

1.3 ONDERZOEKSVRAAG EN AFBAKENING

1.3.1 ONDERZOEKSVRAAG

De onderzoeksvraag luidt:

Is bij de Omgevingsdienst sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders, bij de inhuur van personen uit of via de 'netwerkorganisatie' van zelfstandigen in de periode 2020 tot en met 2022?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 Waaruit bestond de inhuur?
- 2 Hoe verliep de besluitvorming met betrekking tot de inhuur?
- 3 Hoe verliep het inhuurproces?
- 4 Was bij de inhuur sprake van schending van aanbestedingsregelgeving?
- 5 Was bij de inhuur sprake van belangenverstrengeling?
- 6 Was bij de eventuele belangenverstrengeling en/of de eventuele schending van aanbestedingsregelgeving het maatschappelijk belang in het geding?

1.3.2 AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op een vermoede misstand bij de inhuur van personen verbonden aan een specifieke netwerkorganisatie (hierna: de Netwerkorganisatie)⁵ door de Omgevingsdienst.

Hierbij komt onder meer het volgende aan bod:

- de aard en omvang van de inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie in de periode 2020 tot en met 2022;
- de opzet van de Netwerkorganisatie en de daaraan gelieerde stichting⁶;
- de opdrachtformulering, selectie en eventuele aanbesteding, totstandkoming van de overeenkomsten, de facturering en betaling;
- eventuele afwijking van het inkoopbeleid van de Omgevingsdienst;
- eventuele schending van aanbestedingsregelgeving;
- eventuele (schijn van) belangenverstrengeling;
- eventuele afwijking van het interne integriteitsbeleid van de Omgevingsdienst.

De volgende aspecten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing:

- inhuur van personen die niet verbonden zijn aan de Netwerkorganisatie;
- de algemene uitvoering van aanbestedingen door de Omgevingsdienst;
- de boekhouding en financiële verslaglegging door de Omgevingsdienst;
- de algemene uitvoering van de interne auditfunctie;
- de rolinvulling door de extern accountant.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag betrok het Huis informatie met betrekking tot de situatie en ontwikkelingen bij de Omgevingsdienst vanaf 2020 tot ongeveer juni 2023 (uiteraard voor zover relevant voor de onderzoeksvraag).

⁵ De Netwerkorganisatie is op zichzelf geen juridische entiteit maar een samenwerkingsverband van zelfstandig ondernemers. Zie voor een beschrijving paragraaf 2.3.

⁶ Zie paragraaf 2.3 voor een beschrijving van deze stichting en hoe deze zich verhoudt tot de Netwerkorganisatie.

1.4 AANPAK ONDERZOEK

1.4.1 DOCUMENTENSTUDIE

Het Huis voerde een documentenstudie uit. Het betrof documenten uit openbare bronnen, documenten aangeleverd door de Omgevingsdienst en documenten aangeleverd door de Netwerkorganisatie en de daaraan gelieerde stichting.

De documentatie betrof onder meer:

- openbare bronnen zoals websites van de Netwerkorganisatie en uittreksels en statuten uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel;
- wervingsdocumenten, facturen, betalingsoverzichten, opdrachtbevestigingen, beleidsdocumenten, interne regelingen et cetera, aangeleverd door de Omgevingsdienst;
- factuur- en betalingsoverzichten, reglementen et cetera van de Netwerkorganisatie en de daaraan gelieerde stichting.

Gedurende het onderzoek stelde het Huis nadere schriftelijke vragen aan zowel de Omgevingsdienst als de stichting. De antwoorden op deze vragen maken eveneens deel uit van het onderzoeksdossier.

Het Huis heeft alle documentatie bestudeerd en voor zover relevant toegevoegd aan het onderzoeksdossier.

1.4.2 INTERVIEWS

De volgende (voormalige) medewerkers van de Omgevingsdienst zijn als getuigen onder ede geïnterviewd⁷:

- de (huidige) concerncontroller⁸;
- het hoofd bedrijfsbureau;
- de toenmalige concerncontroller (tot oktober 2020);
- een voormalige inkoopmedewerker;
- de directeur.

Van de interviews zijn verslagen opgesteld, waarna de geïnterviewde personen de gelegenheid hebben gekregen daarop te reageren. Van deze reactiemogelijkheid hebben de geïnterviewde personen gebruik gemaakt. Hun opmerkingen bij de voorgelegde verslagen werden, conform de vaste werkwijze, integraal onderdeel van de definitieve verslagen.

Hoewel de informatie van verzoeker in combinatie met openbare bronnen aanleiding vormde voor het onderzoek, interviewde het Huis verzoeker niet als getuige. Verzoeker beschikte over informatie op hoofdlijnen, aangezien verzoeker een functie op een andere afdeling bekleedde dan de afdeling waar de vermoede misstand plaatsvond. Verzoeker had zelf geen directe of indirecte betrokkenheid bij de inhuurtrajecten.

⁷ De betreffende personen zijn inmiddels niet meer in deze functies werkzaam voor de Omgevingsdienst. Voor de wijze waarop het Huis in dit onderzoeksrapport personen en medewerkers aanduidt, wordt verwezen naar paragraaf 1.6 Leeswijzer.

⁸ Deze concerncontroller is inmiddels niet meer in functie. Bij deze concerncontroller gebruikt het Huis in dit onderzoeksrapport echter waar nodig de toevoeging 'huidige' om deze concerncontroller te onderscheiden van diens voorganger.

1.5 ONDERZOEKSRAPPORT

Het Huis heeft de feiten geanalyseerd, de deelvragen beantwoord en als conclusie een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen. Dit is eerst vastgelegd in een conceptrapport waarop de Omgevingsdienst en verzoeker schriftelijk commentaar hebben kunnen geven, conform de werkwijze als bedoeld in artikel 17 van de Wet Hvk. Daarnaast hebben het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller (zie ook noot 8) en de aan de Netwerkorganisatie gelieerde stichting schriftelijk commentaar kunnen geven op het conceptrapport, gezien hun specifieke betrokkenheid in de voor het onderzoek relevante feiten en omstandigheden.

De verwerking van het commentaar door het Huis is samengevat in bijlage 1. Het eindresultaat is voorliggend geanonimiseerd onderzoeksrapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Dit onderzoeksrapport wordt via de website van het Huis gepubliceerd.

1.6 LEESWIJZER

In het onderzoeksrapport duidt het Huis de betrokken personen aan met hun (voormalige) functienaam bij de Omgevingsdienst. Sommige benamingen van organisatieonderdelen en functies binnen de Omgevingsdienst veranderden in de loop van de tijd of kennen diverse aanduidingen, zoals het bedrijfsbureau (ook wel stafbureau) en het hoofd bedrijfsbureau (ook wel manager bedrijfsvoering). Omwille van het begrip en de leesbaarheid hanteert het Huis consequent dezelfde aanduiding. Dit geldt ook voor de aanduiding van personen: het Huis duidt deze aan met de functie die ze ten tijde van dit onderzoek binnen de Omgevingsdienst bekleedden. Dit betekent ook dat het Huis extern ingehuurde medewerkers met een eigen onderneming, zoals bijvoorbeeld het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller, steeds met die functienamen aanduidt. Bij de (huidige) concerncontroller dient daarbij in ogenschouw genomen te worden dat deze eerst drie maanden als adviseur bedrijfsondersteuning voor de Omgevingsdienst werkte en daarna de functie van concerncontroller overnam van de toenmalige concerncontroller.

Het navolgende hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de relevante feiten. Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 bevatten respectievelijk de analyse en de conclusies.

2. FEITENRELAAS

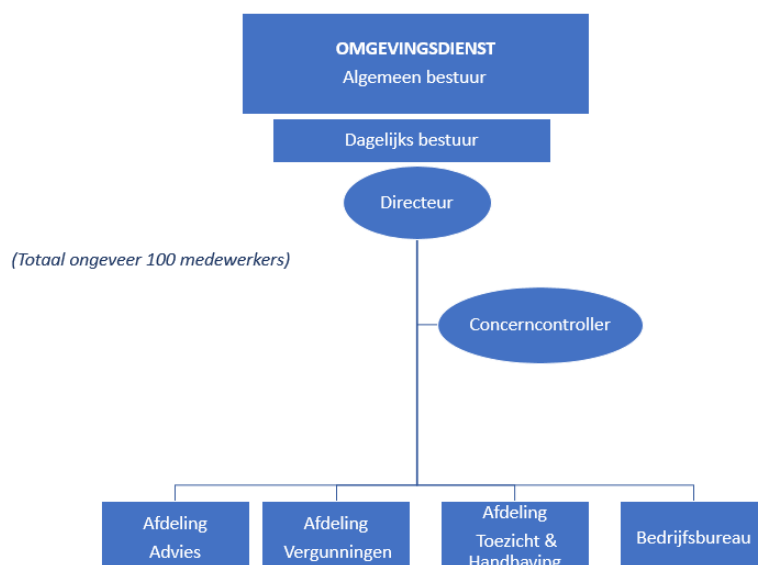
2.1 DE ORGANISATIE

2.1.1 OMGEVINGSDIENSTEN IN NEDERLAND

De organisatie is één van de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Omgevingsdiensten verlenen omgevingsvergunningen en houden toezicht op de naleving van de algemene regels van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning. Daarnaast geven omgevingsdiensten advies over onder meer milieutaken. De omgevingsdiensten voeren hun taken uit voor gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van de omgevingsdienst in hun gebied. Iedere omgevingsdienst is een zogeheten gemeenschappelijke regeling; een publiekrechtelijk samenwerkingsverband in de vorm van een openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). De Wgr regelt daarnaast dat een openbaar lichaam (zoals een omgevingsdienst) rechtspersoonlijkheid heeft opdat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Omgevingsdiensten zijn overheidsorganisaties en de medewerkers in dienst van een omgevingsdienst hebben een ambtenarenstatus. Omgevingsdiensten hebben een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, waarbij de leden bestaan uit burgemeesters, wethouders en gedeputeerden van de deelnemende gemeenten en provincies.

2.1.2 DE OMGEVINGSDIENST

De Omgevingsdienst waarop het onderzoek van het Huis zich richt, heeft een governancestructuur met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een directeur die onder verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur belast is met de leiding van de ambtelijke organisatie. De directeur fungeert tevens als secretaris van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De Omgevingsdienst kent vier afdelingen: Advies, Vergunningen, Toezicht & Handhaving en het Bedrijfsbureau. Het managementteam bestaat uit de directeur en de afdelingshoofden van deze vier afdelingen. De Omgevingsdienst heeft een concerncontroller, die de directeur en het dagelijks en algemeen bestuur ondersteunt en onafhankelijk adviseert op het gebied van sturing en beheersing.



De Omgevingsdienst is relatief jong en was de afgelopen jaren nog in ontwikkeling. De organisatie had in 2018 ruim 100 medewerkers. Het uitgangspunt was in eerste instantie dat de Omgevingsdienst voldoende zou hebben aan een klein bedrijfsbureau. Dat leek voldoende in 2018 en 2019, aangezien de organisatie nog in ontwikkeling was en om die reden enig krediet had bij het algemeen bestuur. Gedurende die jaren werd duidelijk dat de toenmalige bedrijfsvoering van de Omgevingsdienst niet volstond. Er was een concerncontroller die tevens de dagelijkse leiding over het bedrijfsbureau had, een secretariaatsmedewerker, een medewerker contractbeheer, een communicatiemedewerker en ten slotte een HR-adviseur. In 2020 liep het spaak, zo gaf de directeur aan bij het Huis. De behoefte van de organisatie aan sturing, verantwoording en planning en ook de behoeften van zowel het algemeen bestuur als ook de ambtelijk betrokkenen vanuit de deelnemende gemeenten en de provincie, waren groter dan waar het kleine bedrijfsbureau in kon voorzien. Het bedrijfsbureau was kwalitatief en kwantitatief onderbemenst. Dit leidde ertoe dat de directeur inzette op het toekomstbestendig maken van de organisatie. Onderdeel daarvan vormde de professionalisering en uitbreiding van het bedrijfsbureau.

2.1.3

INKOOPBELEID VAN DE OMGEVINGSDIENST

Het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst stelde in 2018 het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid (hierna: het inkoopbeleid) vast. Het inkoopbeleid van de Omgevingsdienst beschrijft onder andere dat voor de leveringen en diensten (waaronder de inhuur van personeel) de volgende regels gelden:

- Een enkelvoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan bij een opdrachtwaarde tot € 30.000,- exclusief btw. Dit houdt in dat de Omgevingsdienst in dat geval kan volstaan met het opvragen van een offerte bij één aanbieder.
- Een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan bij een opdrachtwaarde tot het Europese drempelbedrag € 214.000,- exclusief btw.⁹ Dit houdt in dat de Omgevingsdienst offertes dient op te vragen bij minimaal drie aanbieders.
- Een Europese aanbesteding is (wettelijk) verplicht vanaf een opdrachtwaarde van € 214.000,- exclusief btw.

Onder opdrachtwaarde verstaat de Omgevingsdienst de totale geraamde waarde van de opdracht, exclusief btw en inclusief mogelijke opties en verlengingen. In beginsel wijkt de Omgevingsdienst niet af van het eigen inkoopbeleid. Mocht het niettemin nodig zijn om af te wijken, dan geldt de volgende procedure: de HR-medewerker legt in afstemming met de verantwoordelijk manager een voorstel voor aan het managementteam. In dat voorstel wordt gemotiveerd waarom afwijken noodzakelijk wordt geacht. Ook dient er een advies van de afdeling inkoop- en contractmanagement bijgevoegd te worden.¹⁰ Als het managementteam instemt met dit voorstel, wordt het dagelijks bestuur gevraagd een besluit te nemen op het voorstel. De bevoegdheid om af te wijken van het inkoopbeleid ligt bij het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst.

⁹ De Europese Commissie stelt iedere twee jaar het Europese drempelbedrag vast. In 2020 en 2021 was dit € 214.000,- en in 2022 en 2023 € 215.000,-.

¹⁰ Omgevingsdienst, Inkoop- en aanbestedingsbeleid: het betreft een advies van de afdeling inkoop- en contractmanagement van de shared service organisatie waar de Omgevingsdienst diverse ondersteunende diensten van betrok.

2.2 TOEPASSING VAN HET INKOOPBELEID

De Omgevingsdienst huurde in toenemende mate externe medewerkers in: in 2020 voor ongeveer € 0,8 mln., in 2021 voor ongeveer € 1,9 mln. en in 2022 voor ongeveer € 2,6 mln. Dit zijn medewerkers die anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden verrichtten voor de Omgevingsdienst. Het gaat bijvoorbeeld om uitzendkrachten, medewerkers op detachingsbasis of zelfstandigen zonder personeel (hierna: zzp'ers). Er zijn zeventien organisaties via welke de Omgevingsdienst medewerkers inhuurt, of die helpen bij de werving van personeel van de Omgevingsdienst. Daarnaast huurde de Omgevingsdienst ook rechtstreeks zelfstandige professionals in (ook wel aangeduid als freelance medewerkers of zzp'ers). Vanaf september 2020 huurde de Omgevingsdienst successievelijk vijf medewerkers in die deelnemer waren van de Netwerkorganisatie. Deze vijf medewerkers vervulden tot in het tweede kwartaal van 2023 een functie bij de Omgevingsdienst. De kosten van inhuur van deze vijf deelnemers van de Netwerkorganisatie in de periode 2020 tot en met 2022 bedroegen € 999.855,- exclusief btw, hetgeen 19% van de totale inhursom in die periode bedroeg. Het ging om:

- € 52.870,- in 2020 (7% van de totale inhuur in 2020);
- € 375.670,- in 2021 (20% van de totale inhuur in 2021);
- € 571.315,- in 2022 (22% van de totale inhuur in 2022).

Hieronder worden de inhuurtrajecten van deze vijf medewerkers nader toegelicht.

2.2.1 INHUURTRAJECT CONCERNCONTROLLER

De Omgevingsdienst had in augustus 2020 behoefte aan een adviseur bedrijfsondersteuning.¹¹ Het betrof een tijdelijke vacature voor de periode september tot eind december 2020. Het ging om diverse werkzaamheden ter ondersteuning van de toenmalige concerncontroller en de directeur. De Omgevingsdienst zette de vacature zoals gebruikelijk uit via een specifieke bemiddelingsorganisatie voor decentrale overheden. De (huidige) concerncontroller – toen nog niet in die functie¹² – reageerde als enige kandidaat op deze vacature en werd na een selectiegesprek met ingang van (eind) september 2020 ingehuurd als adviseur bedrijfsondersteuning. Hij kwam niet in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst, maar de Omgevingsdienst huurde hem in als zzp'er. Het inhuurtraject was een meervoudig onderhandse aanbesteding voor de functie van adviseur bedrijfsondersteuning.

In het najaar van 2020 stond de Omgevingsdienst onder zware druk. De behoefte aan sturing, verantwoording en planning was groter dan waar het bedrijfsbureau in kon voorzien. Het bedrijfsbureau kwam (gekwalficeerde) mensen tekort, aldus de directeur. De toenmalige concerncontroller kon in die periode het werk en de zwaarte daarvan niet meer aan. Hij bekleedde op dat moment twee functies. Naast zijn rol als toenmalige concerncontroller was hij ook belast met de dagelijkse aansturing van het bedrijfsbureau. In het formatieplan van de Omgevingsdienst was geen aparte functie voor de aansturing van het bedrijfsbureau opgenomen. De inhuur van een adviseur bedrijfsondersteuning was bedoeld om de taakuitvoering door de toenmalige concerncontroller te ondersteunen. Er was medio oktober 2020 nog geen plan om de toenmalige concerncontroller te vervangen door de huidige concerncontroller. De toenmalige concerncontroller verrichtte tot in oktober 2020 nog werkzaamheden voor de Omgevingsdienst en verliet de organisatie.

¹¹ In de vacaturetekst ook wel aangeduid als 'adviseur bedrijfsvoering'. Dezelfde functie wordt in verschillende documenten met deze twee termen aangeduid.

¹² Deze persoon wordt in dit onderzoeksrapport, zoals beschreven onder 1.4.2, aangeduid als de (huidige) concerncontroller.

Eind 2020 moest de Omgevingsdienst onder meer aanvangen met het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag. Op dat moment was de huidige concerncontroller – die op dat moment nog de functie van adviseur bedrijfsondersteuning bekleedde – degene met de kwaliteiten om die stukken te kunnen opstellen. De directeur oordeelde dat deze persoon had getoond te voldoen als adviseur bedrijfsondersteuning en tevens had laten zien de benodigde kennis, deskundigheid en vaardigheden te bezitten voor de functie van concerncontroller. Een aanbesteding voor (het tijdelijk invullen van) de functie van concerncontroller achtte de directeur dan ook niet nodig. Daarnaast stond de Omgevingsdienst volgens de directeur voor het blok, aangezien de functie op korte termijn ingevuld moest worden. De directeur accordeerde eind 2020 de opdrachtbevestiging voor het invullen van de functie van concerncontroller in de periode van 1 januari 2021 tot 1 mei 2021, met een mogelijkheid tot verlenging. Het inhuurtraject verliep via een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. De huidige concerncontroller (toen nog adviseur bedrijfsondersteuning) werd gevraagd te offeren en kreeg met ingang van 2021 de functie van concerncontroller.

2.2.2 INHUURTRAJECT HOOFD BEDRIJFSBUREAU

In oktober 2020 was het de directeur duidelijk dat het voor de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering van de Omgevingsdienst nodig was om op interim-basis een verandermanager aan te trekken. Deze zou dan onder andere leiding geven aan het – verder te ontwikkelen – bedrijfsbureau. Tot dan toe was er (bij de toenmalige concerncontroller) sprake geweest van een gecombineerde functie concerncontroller/ dagelijkse aansturing bedrijfsbureau. In de beoogde nieuwe situatie zouden er twee aparte functies zijn: concerncontroller en hoofd bedrijfsbureau.

De directeur deed een uitvraag via de eerder genoemde specifieke bemiddelingsorganisatie voor decentrale overheden. Daarnaast benaderde de directeur rechtstreeks enkele potentiële kandidaten. Dit leverde curricula vitae (hierna: cv's) en offertes van vier kandidaten op. Na een selectie op basis van de cv's is besloten om twee kandidaten op gesprek uit te nodigen. De directeur en het afdelingshoofd Advies voerden de gesprekken. Op basis van de gesprekken selecteerde de Omgevingsdienst het hoofd bedrijfsbureau. Het hoofd bedrijfsbureau en de directeur kenden elkaar vóór dit selectietraject nog niet. In het kader van het selectietraject raakte de directeur op de hoogte van het bestaan van de Netwerkorganisatie die het hoofd bedrijfsbureau had opgericht en van het feit dat de concerncontroller en het hoofd bedrijfsbureau elkaar kenden en beiden deelnemer waren van dezelfde Netwerkorganisatie (zie verder paragraaf 2.3).

Het hoofd bedrijfsbureau begon op 9 november 2020 met werkzaamheden voor de Omgevingsdienst. Het inhuurtraject verliep via een meervoudig onderhandse aanbesteding voor de functie van hoofd bedrijfsbureau.

2.2.3 INHUURTRAJECT OVERIGE MEDEWERKERS

Het hoofd bedrijfsbureau was vanaf november 2020 verantwoordelijk voor de werving en selectie van medewerkers voor het bedrijfsbureau.

Kort na het aantreden van het hoofd bedrijfsbureau, in december 2020, nam de enige (vaste) HR-medewerker van de Omgevingsdienst ontslag. Hiermee verliet relevante kennis de organisatie. Deze HR-medewerker had namelijk kennis van zowel het dynamisch aankoopstelsel, een stelsel gericht op borging van rechtmatig extern inhuren, als van interne procedures en (integriteits)richtlijnen. Een destijds betrokken medewerker gaf bij het Huis aan dat sommigen binnen het managementteam afzagen van het gebruik van het dynamisch aankoopstelsel, waardoor risico's op niet-rechtmatige inhuur ontstonden. Het Huis heeft dit niet nader onderzocht omdat dit

buiten de scope van het onderzoek viel: het onderzoek richtte zich uitsluitend op inhuur van personen uit of via de Netwerkorganisatie. De directeur stond op afstand en was zelf alleen rechtstreeks betrokken bij de werving en selectie voor managementfuncties of de concerncontroller. De verantwoordelijkheid voor werving binnen de afdelingen, zoals het bedrijfsbureau, lag bij de afdelingshoofden, zoals het hoofd bedrijfsbureau. Zij hadden een ondermandaat voor de werving en aanstelling van tijdelijk of vast personeel.¹³

Het hoofd bedrijfsbureau huurde namens de Omgevingsdienst meerdere medewerkers in. Drie daarvan waren deelnemer van de Netwerkorganisatie. Het betrof de inhuur in april 2021, in september 2021 en in januari 2022 van respectievelijk medewerker A, medewerker B en medewerker C. Deze drie medewerkers waren allen deelnemer van de Netwerkorganisatie en het hoofd bedrijfsbureau kende hen al meerdere jaren. Het hoofd bedrijfsbureau gaf voorafgaand aan het inhuurtraject van deze medewerkers binnen de Omgevingsdienst aan dat er in het netwerk van het hoofd bedrijfsbureau mensen zaten die geschikt waren voor de functies. De afweging van het hoofd bedrijfsbureau was dat er zoveel speelde en zoveel inzet binnen de Omgevingsdienst nodig was, dat het fijn was om te kunnen werken met mensen uit het eigen netwerk van wie het hoofd bedrijfsbureau wist wat ze konden. Het belang van het hoofd bedrijfsbureau was dat ze gezamenlijk de klus bij de Omgevingsdienst geklaard kregen, zo lichtte het hoofd bedrijfsbureau toe aan het Huis.

De inhuur van de medewerkers A, B en C verliep via enkelvoudig onderhandse aanbestedingen; er zijn geen gesprekken met andere kandidaten gevoerd. Het hoofd bedrijfsbureau stemde deze werkwijze door middel van een voorstel af met het managementteam en de directeur, waarna deze personen zijn ingehuurd.

2.2.4 HET INKOOPBELEID IN DE PRAKTIJK

In dit onderzoek stuitte het Huis op twee gevallen waarbij de Omgevingsdienst gekozen had voor enkelvoudig onderhandse aanbesteding, terwijl het opdrachtbedrag hoger lag dan € 30.000,- exclusief btw. Het betrof in de eerste plaats de inhuur van de concerncontroller voor de functie van concerncontroller van de Omgevingsdienst met ingang van 1 januari 2021. De concerncontroller was tot dat moment nog werkzaam als adviseur bedrijfsondersteuning bij de Omgevingsdienst. Het betrof dus een contract voor een nieuwe functie en geen contractverlenging. De opdrachtwaarde bedroeg afgerond € 41.000,- exclusief btw.¹⁴ Het inkoopbeleid vermeldt dat de Omgevingsdienst bij een opdrachtwaarde hoger dan € 30.000,- exclusief btw meervoudig onderhands aanbesteedt. Hiervan kan volgens het inkoopbeleid 'slechts op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit' worden afgeweken. De directeur van de Omgevingsdienst was verantwoordelijk voor de inhuur van de concerncontroller. De directeur heeft geen afwijkingsvoorstel besproken met het managementteam of ter besluitvorming voorgelegd aan het dagelijks bestuur. Hij liet dit achterwege gezien de beperkte overschrijding in combinatie met de noodzaak om voortvarend te handelen, zo geeft de Omgevingsdienst aan.

¹³ De Algemene wet bestuursrecht beschrijft mandaat: als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Ondermandaat is de figuur waarbij de gemandateerde op zijn beurt mandaat verleent aan een ander.

¹⁴ De opdrachtbevestiging ging uit van 24-32 uur per week. Uitgaande van 24 uur lag de opdrachtwaarde op € 41.000,- exclusief btw en uitgaande van 32 uur op € 55.000,- exclusief btw. De daadwerkelijke besteding in die contractperiode (januari tot en met april 2021) bedroeg overigens afgerond € 59.000,- exclusief btw.

Het tweede geval betrof de inhuur van medewerker A in 2021. De opdrachtwaarde bedroeg afgerond € 39.000,- exclusief btw.¹⁵ Deze opdrachtwaarde lag eveneens boven € 30.000,- exclusief btw; het bedrag waarbij de Omgevingsdienst volgens het eigen beleid meervoudig onderhands zou moeten aanbesteden. Het hoofd bedrijfsbureau was verantwoordelijk voor de inhuur van medewerker A. Ze besprak de inhuur van medewerker A binnen het managementteam, maar stelde niet aan de orde dat er sprake was van afwijking van het inkoopbeleid. Er is voor de inhuur van medewerker A in 2021 geen afwijkingsvoorstel ter besluitvorming voorgelegd aan het dagelijks bestuur.

Het hoofd bedrijfsbureau meldde eind 2021 aan de directeur dat er een probleem dreigde met de externe inhuur. Op advies van het hoofd bedrijfsbureau en in opdracht van het managementteam is daarop een organisatiebrede inventarisatie gedaan om zicht te krijgen op de inhuur in relatie tot het inkoopbeleid. De uitkomst van de inventarisatie was dat het nodig was om voor negen ingehuurde medewerkers, waaronder medewerkers A en B, af te wijken van het inkoopbeleid. Voor zowel het hoofd bedrijfsbureau als voor de concerncontroller gold dat de opgetelde inhuurbedragen in de loop van 2022 de Europese drempelwaarde zouden gaan overschrijden. Het hoofd bedrijfsbureau stelde hierover een nota voor het managementteam op en besprak de kwestie met het volledige managementteam. Op basis daarvan besloot het managementteam de kwestie met een beslisnota aan het dagelijks bestuur voor te leggen. Uit de formulering van de beslisnota blijkt dat het hoofd bedrijfsbureau en/of de concerncontroller deze zelf opstelde: *'Dus als we Europees moeten aanbesteden zijn er in theorie 2 mogelijkheden: een formeel traject met het risico dat 1 van ons beiden of allebei buiten de boot vallen of: een traject waarbij op voorhand vaststaat dat wij het worden.'*

De door het hoofd bedrijfsbureau opgestelde beslisnota voor het dagelijks bestuur vermeldde de volgende drie argumenten om af te wijken van het inkoopbeleid (samengevat):

- a Door verlenging van de inhuurperiode kan de uitvoering van noodzakelijke werkzaamheden en projecten worden gecontinueerd met ingewerkte en goed functionerende tijdelijke medewerkers.
- b De ontwikkeling van het bedrijfsbureau brengt een aanpassing van het inrichting- en organisatieplan met zich mee. Op het moment dat duidelijk is welke functies daarin worden opgenomen kunnen en zullen de betreffende taken structureel worden belegd. Tot die tijd is de Omgevingsdienst gebaat bij flexibiliteit en afhankelijk van de inzet van tijdelijke kwaliteit en capaciteit.
- c Er is onvoldoende capaciteit om nieuwe mensen in te werken en daarom is het belangrijk om de bestaande inhuur te verlengen.

Als risico werd benoemd dat het afwijken van de reguliere procedure en aanbestedingsregels tot een opmerking van de accountant bij de jaarrekening zou kunnen leiden. Om die reden was het belangrijk om het besluit om af te wijken bewust en onderbouwd te nemen en vast te leggen.

In de vergadering van het dagelijks bestuur van 13 januari 2022 gaf het hoofd bedrijfsbureau een toelichting op de kwestie. Daarop besloot het dagelijks bestuur in die vergadering om voor de contractverlenging van negen inhuurmedewerkers voor het jaar

¹⁵ De opdrachtbevestiging ging uit van 12 uur per week. Hiermee lag de opdrachtwaarde op € 39.000,- exclusief btw. De daadwerkelijke besteding in die contractperiode (22 april 2021 tot en met 31 december 2021) bedroeg overigens afgerond € 38.000,- exclusief btw.

2022 eenmalig af te wijken van de reguliere wijze van aanbesteden. Met betrekking tot de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller voor het jaar 2022 besloot het dagelijks bestuur eerst een juridische toets uit te laten voeren door de provincie, alvorens in de volgende vergadering tot een besluit te komen. De daarop uitgevoerde juridische toets van de provincie – uitgezet door het hoofd bedrijfsbureau – ging met name in op de vraag of de aanstelling van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller in strijd was met de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties. De vraag of de Omgevingsdienst voor de voortzetting van de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller een Europese aanbesteding zou moeten doen, werd in de juridische toets niet beantwoord. De aan het dagelijks bestuur voorgelegde bijlage met de juridische toets vermeldde met betrekking tot Europese aanbestedingsregels uitsluitend: *'Niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels betekent dat we niet rechtmatig handelen. Dat kan leiden tot een opmerking van de accountant.'* In de vergadering van het dagelijks bestuur van 10 februari 2022 gaven de concerncontroller en de directeur een toelichting over de contractverlenging van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller. De conclusie was dat de verlenging op basis van inhoudelijke argumenten goed te beargumenteren was en dat het risico gering was, waarbij aangenomen werd dat de initiële aanbesteding correct was verlopen. De directeur meldde het dagelijks bestuur op 24 februari 2022 per e-mail in aanvulling daarop: *'Ook de strijdigheid met Europese aanbestedingsregels is er niet of hooguit zeer beperkt omdat beiden geworven zijn via een formele sollicitatieprocedure en de verlenging van hun (zeer noodzakelijke) inzet expliciet door u besloten is.'* Hierop besloot het dagelijks bestuur op 28 februari 2022 akkoord te gaan met de verlenging van de contracten van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller.

De (cumulatieve) inhuurbedragen voor de periode van eind 2020 tot eind 2022 voor zowel het hoofd bedrijfsbureau (€ 365.000,-) als voor de concerncontroller (€ 323.555,-) overstegen in de loop van 2022 het Europese drempelbedrag van € 214.000,-.¹⁶ Voor beide functies gold dat de Omgevingsdienst bij aanvang niet leek te weten hoe lang deze functies op interim-basis ingevuld zouden worden. De opdrachtwaarde van de eerste contracten van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller lagen onder het drempelbedrag voor een Europese aanbesteding. De Omgevingsdienst benoemde daarnaast bij het Huis dat zowel het hoofd bedrijfsbureau als de concerncontroller ieder meerdere (deel)opdrachten uitvoerden, met verschillende CPV-codes, die afzonderlijk bezien niet boven de grens voor Europees aanbesteden uitkwamen.¹⁷ Deze verschillende opdrachten zijn niet door de Omgevingsdienst als verschillende opdrachten uitgezet en ook niet afzonderlijk vermeld in de opdrachtbevestigingen, facturen en betalingsafschriften met betrekking tot de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller.

2.3 MOGELIJKE (SCHIJN VAN) BELANGENVERSTRENGELING

Het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en de drie medewerkers (A, B en C), zoals beschreven in paragraaf 2.2.3, zijn allen deelnemer van de Netwerkorganisatie. Deze Netwerkorganisatie telt (ten tijde van het onderzoek) 18 deelnemers en profileert zich op internet onder een eigen naam als samenwerkingsverband van zzp'ers.

¹⁶ In 2020 en 2021 gold het Europese drempelbedrag van € 214.000,- en in 2022 en 2023 € 215.000,-.

¹⁷ CPV staat voor Common Procurement Vocabulary. Het betreft een gemeenschappelijke woordenlijst van de EU. Alle mogelijke soorten overheidsopdrachten voor diensten, leveringen en werken hebben een eigen code. Aanbestedende diensten moeten bij Europese aanbestedingen dit classificatiesysteem gebruiken.

Het hoofd bedrijfsbureau heeft het concept en de naam van de Netwerkorganisatie bedacht. In 2009 startte het hoofd bedrijfsbureau de Netwerkorganisatie, samen met de concerncontroller en enkele anderen. De oorspronkelijke bedoeling van de Netwerkorganisatie was om vraag naar en aanbod van arbeidskrachten bij elkaar te brengen. In de loop van de tijd is de opzet gewijzigd. De deelnemers van de Netwerkorganisatie zijn zelfstandige ondernemers. In 2016 werd ten behoeve van de Netwerkorganisatie een stichting opgericht. Doel van de stichting is volgens haar statuten het ontwikkelen van het zakelijk netwerk, door middel van het onderhouden en uitbouwen van het relatiebeheer inclusief acquisitie, ontwikkelen en uitbreiding van kennis en kunde van aangesloten deelnemers. Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller vormen samen met vijf anderen het bestuur van de stichting.

De Netwerkorganisatie organiseert kennisuitwisselingsactiviteiten en sociale activiteiten voor haar deelnemers. Daarnaast biedt de Netwerkorganisatie de deelnemers een financieel vangnet. De website van de Netwerkorganisatie vermeldt hierover: *'Mocht een aangesloten [deelnemer] langer dan een bepaalde tijd geen opdracht hebben dan kan hij of zij vanuit een soort fondsgedachte een beroep doen op de stichting.'*

De regels van de Netwerkorganisatie zijn vastgelegd in het huishoudelijk reglement van de stichting. Hieruit blijkt dat de deelnemers enerzijds zelfstandige ondernemers zijn, die niet contractueel gebonden zijn aan de Netwerkorganisatie. Anderzijds blijkt ook dat deelname aan de Netwerkorganisatie verplichtingen met zich meebrengt die maken dat de Netwerkorganisatie functioneert als ware het een onderneming. Het huishoudelijk reglement vermeldt onder andere dat:

- de deelnemers alle leads en mogelijke opdrachten moeten doorgeven aan de Netwerkorganisatie, die in overleg met de deelnemer de verdere afhandeling en follow up verzorgt;
- dat alle offertes en opdrachtbevestigingen vanuit de Netwerkorganisatie moeten worden verstuurd;
- de Netwerkorganisatie in beginsel de tariefonderhandelingen voor de deelnemers voert en daarbij een zo hoog mogelijk tarief probeert te realiseren;
- de Netwerkorganisatie bepaalt welke deelnemer op welke opdracht wordt voorgesteld.

Ook beschrijft het huishoudelijk reglement het provisiemodel. Dit provisiemodel bestaat eruit dat de stichting alle deelnemers een bepaald percentage van hun omzet in rekening brengt.¹⁸ De helft van het provisiebedrag gaat naar het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en de twee andere oprichters. Als initiator en bedenker van de Netwerkorganisatie, ontvangt het hoofd bedrijfsbureau daarbij een groter deel dan de andere oprichters. De stichting gebruikt de andere helft van het provisiebedrag om de activiteiten van de stichting te bekostigen. De gedachte is dat de activiteiten van de stichting ten goede komen aan alle deelnemers van de Netwerkorganisatie. Het bedrag dat na betaling van alle uitgaven van de stichting aan het einde van het jaar resteert, wordt verdeeld en uitgekeerd aan alle deelnemers.

Het hoofd bedrijfsbureau was binnen de Omgevingsdienst verantwoordelijk voor (het professionaliseren van) het bedrijfsbureau en het aannemen of inhuren van medewerkers daarvoor. Tegelijkertijd had het hoofd bedrijfsbureau persoonlijk, als

¹⁸ Het Huis kent deze percentages en heeft de opzet van het provisiemodel kunnen inzien en kunnen controleren. Vanwege de vertrouwelijkheid van deze gegevens beschrijft het Huis deze financiële constructie slechts op hoofdlijnen.

initiator en medeoprichter van de Netwerkorganisatie, door het provisiemodel zelf financieel baat bij de inhuur door de Omgevingsdienst van deelnemers van de Netwerkorganisatie. Streven van de Netwerkorganisatie is bovendien dat haar deelnemers tegen een zo hoog mogelijk tarief worden ingehuurd.¹⁹ Verder had het hoofd bedrijfsbureau belang bij onder andere een financieel gezonde stichting en bij tevreden deelnemers (en medeoprichters) van de Netwerkorganisatie. De gedachte achter de Netwerkorganisatie is 'samen ben je sterker dan alleen'. De samenwerkingsafspraken die daarbij horen, maken onderdeel uit van het verdienmodel, zo gaf het hoofd bedrijfsbureau aan bij het Huis.

Het hoofd bedrijfsbureau had binnen de Omgevingsdienst een bepalende invloed op het aantrekken van drie externe medewerkers die tevens deelnemer waren van de Netwerkorganisatie. Deze drie medewerkers – A, B en C – betaalden maandelijks provisie aan de stichting, waarvan zoals beschreven de helft ten goede kwam aan de oprichters van de Netwerkorganisatie, onder wie het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller (die overigens geen bepalende invloed had op de inhuur door de Omgevingsdienst van deelnemers van de Netwerkorganisatie). Het financiële belang bedroeg voor het hoofd bedrijfsbureau ongeveer € 2.300,- per jaar en voor de concerncontroller ongeveer € 1.500,- per jaar.²⁰

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller weerspraken bij het Huis dat ze financieel baat hadden bij de inzet van de drie deelnemers specifiek voor de Omgevingsdienst, aangezien deze deelnemers al werkzaam waren voor andere opdrachtgevers. Hierdoor was er – aldus het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller – geen (extra) financieel belang voor hen beiden om deze deelnemers in te zetten voor de Omgevingsdienst en niet (meer) voor andere opdrachtgevers.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller meldden aan de Omgevingsdienst niet dat zij financieel baat hadden bij de inhuur van de drie betreffende externe medewerkers. Zij meldden dit niet omdat zij van mening waren (en zijn) dat er geen sprake is van een financieel belang en omdat het in hun ogen niet relevant was om het provisiemodel van de Netwerkorganisatie kenbaar te maken aan de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst was naar eigen zeggen dan ook niet op de hoogte van de omzetafdracht door de ingehuurde deelnemers van de Netwerkorganisatie. Overigens vermeldt de Netwerkorganisatie op haar eigen website – in het algemeen, zonder daarbij in te gaan op specifieke opdrachtgevers als de Omgevingsdienst – dat onderdeel van haar werkwijze is dat deelnemers omzet afdragen aan de stichting. De opzet en omvang van deze omzetafdracht zijn daarbij niet vermeld.

Ook meldden het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller niet aan de Omgevingsdienst dat ze beiden medebestuurder waren van de stichting; de (directeur van de) Omgevingsdienst was hier niet van op de hoogte. Ook ten aanzien van de andere drie deelnemers beschikte de Omgevingsdienst niet over meldingen van hun financiële verplichtingen jegens de stichting. Naar aanleiding van berichtgeving in de media besloot het dagelijks bestuur een verkenning te doen. Medio oktober 2022

¹⁹ Het streven van de Netwerkorganisatie om een zo hoog mogelijk tarief te realiseren ligt vast in het huishoudelijk reglement van de stichting.

²⁰ Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller leverden ten behoeve van dit onderzoek een berekening aan waaruit volgens hen een financieel voordeel van € 1.300,- per jaar voor het hoofd bedrijfsbureau zou blijken. Zij wezen erop dat zijzelf ook afdragen aan de stichting. Het Huis acht die afdracht niet relevant voor het financieel belang van beiden (verbonden aan de inzet van deelnemers van de Netwerkorganisatie) en komt op basis van de door hen aangeleverde berekening tot de in de hoofdttekst genoemde cijfers.

spraken de voorzitter van het dagelijks bestuur en de portefeuillehouder financiën met de concerncontroller. In dit gesprek concentreerden zij zich primair op de opdrachtverstrekking, de wijze van handelen conform de geldende regels en de gehanteerde tariefstelling. Ook stelden zij, buiten de feitelijke kernvragen, verdiepende vragen over de interne verrekenmethodiek binnen de Netwerkorganisatie. Het dagelijks bestuur concludeerde dat er geen onregelmatigheden hadden plaatsgevonden en dat de gehanteerde inhuurtarieven marktconform waren. In deze verkenning heeft het dagelijks bestuur geen stukken opgevraagd ter onderbouwing van de door de concerncontroller geschetste provisiemethodiek, geen zicht gekregen op de provisiepercentages of -bedragen en ook is het hoofd bedrijfsbureau niet bevestigd. De directeur van de Omgevingsdienst begreep naar eigen zeggen in die periode van het hoofd bedrijfsbureau dat het financiële belang voor het hoofd bedrijfsbureau in de orde grootte van 'honderden euro's op jaarbasis lag.

2.4 INTEGRITEITSBELEID

De Omgevingsdienst legde zijn integriteitsbeleid vast in de Regeling ambtseed, ambtsbelofte en integriteits- en geheimhoudingsverklaring (hierna: de regeling). Deze regeling schrijft onder meer voor dat extern ingehuurde medewerkers verplicht zijn om een integriteits- en geheimhoudingsverklaring te ondertekenen. Door ondertekening verklaren extern ingehuurde medewerkers kennis te hebben genomen van de integriteitsregels en de Gedragscode en zich overeenkomstig te zullen gedragen.

Eind september 2020 ondertekende de concerncontroller (ongedateerd) de integriteits- en geheimhoudingsverklaring. De concerncontroller deed dit naar eigen zeggen op aangeven van de toenmalige HR-medewerker, op de eerste werkdag bij de Omgevingsdienst. Het hoofd bedrijfsbureau kreeg naar eigen zeggen deze verklaring in de periode 2020 tot en met 2022 niet voorgelegd. Ook ten aanzien van de medewerkers A, B en C beschikte de Omgevingsdienst in 2021 en 2022 niet over een ondertekende integriteits- en geheimhoudingsverklaring. Volgens de regeling dient de integriteits- en geheimhoudingsverklaring te worden afgelegd bij het afdelingshoofd, hetgeen impliceert dat voor het hoofd bedrijfsbureau de directeur had moeten toezien op ondertekening en voor medewerkers A, B en C het hoofd bedrijfsbureau zelf. De directeur weet niet waarom dit niet is gebeurd en duidt het aan als een administratieve omissie. In een verklaring aan het Huis gaf de Omgevingsdienst aan dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regeling bij de HR-medewerkers ligt (en dus niet bij het afdelingshoofd of de directeur). HR-medewerkers van de Omgevingsdienst maken onderdeel uit van het bedrijfsbureau en worden aangestuurd door het hoofd bedrijfsbureau. In april of mei 2023 hebben het hoofd bedrijfsbureau en medewerkers A, B, en C de integriteits- en geheimhoudingsverklaring alsnog (ongedateerd) ondertekend.

De Gedragscode van de Omgevingsdienst vermeldt onder meer het volgende:

- *'Je bent je ervan bewust dat activiteiten die je naast jouw werk verricht het functioneren van de Omgevingsdienst op een of andere manier kunnen raken. Voorbeelden van nevenactiviteiten zijn bestuursfuncties, commissariaten, vrijwilligerswerk, een eigen bedrijfje en vennoot- of aandeelhouderschap.'*

- *'Je meldt een (voorgenomen) nevenactiviteit bij jouw leidinggevende als de activiteit raakvlakken heeft met jouw functie-uitoefening. Een raakvlak is in elk geval aanwezig als je activiteiten verricht voor een organisatie, instantie of bedrijf dat op een of andere manier banden heeft met de Omgevingsdienst.'*²¹
- *'Je meldt activiteiten die (kunnen) leiden tot een botsing of onverenigbaarheid met belangen van de Omgevingsdienst waar je in jouw functie mee te maken hebt.'*
- *'Je realiseert je dat ook het oordeel van de buitenwereld van belang is. Je kunt jouw "petten" misschien zonder probleem scheiden, maar als jouw nevenactiviteit de schijn van belangenverstrengeling wekt, is dit ook schadelijk voor het vertrouwen in de overheid.'*
- *'Ook financiële belangen in de privésfeer (bijvoorbeeld het hebben van aandelen) kunnen een onafhankelijke besluitvorming in de weg staan of de schijn daarvan hebben. Als de organisatie niets weet van jouw financiële belangen, ben je de enige die kan inschatten of dat belang zich verdraagt met jouw functie-uitoefening. Heb je in jouw functie een relatie met een bedrijf waar je persoonlijk een financieel belang in hebt, vermijd dan risico's en bespreek dit met jouw leidinggevende.'*

Het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en de andere drie deelnemers van de Netwerkorganisatie hebben (de aard en financiële omvang van) hun betrokkenheid bij de Netwerkorganisatie niet gemeld bij de Omgevingsdienst.

Uit de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken blijkt niet hoe het toezicht op het volgen van de integriteitsregels bij externe inhuur binnen de Omgevingsdienst is geborgd. De directeur geeft hierover aan dat hij als directeur eindverantwoordelijk is, maar dat bij inhuurprocedures het toezicht op de uitvoering van procedures een samenspel is tussen het desbetreffende afdelingshoofd en HR. Uit het onderzoek van het Huis blijkt dat noch de directeur, noch het hoofd bedrijfsbureau, noch de concerncontroller toezagen op handelen conform de integriteitsregels en de Gedragscode in dit verband.

2.5 TOETSING DOOR ACCOUNTANT

In oktober 2022, gedurende het onderzoek door het Huis, nam het dagelijks bestuur contact op met de (externe) controlerend accountant van de Omgevingsdienst. Het dagelijks bestuur legde de accountant als opdrachtformulering de door het Huis gehanteerde onderzoeksvraag en deelvragen voor (zie paragraaf 1.3.1). De concerncontroller ondersteunde het dagelijks bestuur bij het contact met de accountant en overlegde op 1 november 2022 ook zelf met de accountant over diens onderzoek.

De accountant berichtte het dagelijks bestuur dat hij als 'eigen accountant' op basis van de gedrags- en beroepsregels alleen een oordeel kon geven over de algehele jaarrekening van de Omgevingsdienst. Dit zou neerkomen op bevindingen in de vorm van een herbevestiging bij de eerder door de accountant afgegeven controleverklaring. Het was hem namelijk als vaste controlerend accountant niet toegestaan zich te beperken tot één onderdeel, zoals de inhuur van externen behorend tot de Netwerkorganisatie. Dat zou een forensisch onderzoek inhouden en hij mocht – als controlerend accountant van de Omgevingsdienst – een dergelijk forensisch onderzoek niet uitvoeren, zo begreep de Omgevingsdienst van de accountant. Met het dagelijks bestuur is dat besproken en het dagelijks bestuur besloot daarop om geen forensisch

²¹ De toelichting op de Gedragscode vermeldt dat de begrippen nevenfunctie, nevenwerkzaamheid, nevenactiviteit en privé-activiteit op één lijn zijn gesteld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen betaalde en onbetaalde activiteiten.

onderzoek te (laten) starten. In plaats daarvan gaf het dagelijks bestuur de accountant de extra opdracht om op systeemniveau het inkoopbeleid en de feitelijke inkoop en aanbesteding in 2021 kritisch te beschouwen. Zowel bij de initiële controle van de jaarrekening 2021 als bij de herbevestigingsopdracht zijn ook inhuurtrajecten van de Netwerkorganisatie in de steekproef gevallen en door de accountant bekeken. Het onderzoek leidde tot een herbevestiging van de eerder door de accountant afgegeven controleverklaring over de jaarrekening 2021 van de Omgevingsdienst: *'Wij hebben naar aanleiding van de uitgevoerde werkzaamheden geen indicatie dat de jaarrekening 2021 in ernstige mate tekortschiet'*. Het rapport van de accountant aan het dagelijks bestuur bevatte geen bevindingen over de (rechtmatigheid van de) externe inhuur.

De accountant meldde het dagelijks bestuur dat de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) naar aanleiding van berichtgeving in de media contact met de accountant had gezocht en vragen had gesteld. Volgens de accountant kon de AFM zich vervolgens vinden in de door de accountant beschreven werkstappen.

De accountant gaf op 4 april 2023 ook een goedkeurende controleverklaring af over de jaarrekening 2022. De jaarrekening en de controleverklaring bevatten geen nadere informatie over de (rechtmatigheid van de) inhuur van externen.

3. ANALYSE

De onderstaande paragrafen belichten aan de hand van de deelvragen achtereenvolgens het inhuurproces, de aanbestedingen in relatie tot wet- en regelgeving, de mogelijke belangenverstrengeling en de maatregelen die de Omgevingsdienst trof.

3.1 BEOORDELING INHUURPROCES

De deelvragen die in deze paragraaf worden beantwoord, zijn:

- Waaruit bestond de inhuur?
- Hoe verliep de besluitvorming met betrekking tot de inhuur?
- Hoe verliep het inhuurproces?

Inhuur tijdelijke medewerkers

Tussen september 2020 en januari 2022 huurde de Omgevingsdienst achtereenvolgens vijf medewerkers in die deelnemer waren van de Netwerkorganisatie: de concerncontroller, het hoofd bedrijfsbureau en medewerkers A, B en C. In alle vijf gevallen ging het om inhuur van zelfstandige professionals door de Omgevingsdienst om tijdelijk functies te vervullen of specifieke werkzaamheden te verrichten.

Zoals aangegeven vervulden deze vijf medewerkers tot in het tweede kwartaal van 2023 een functie bij de Omgevingsdienst.

Het Huis constateert dat de Omgevingsdienst ervoor koos om gedurende meerdere jaren cruciale functies door tijdelijke medewerkers te laten vervullen. Dit is een bedrijfseconomische afweging die aan de Omgevingsdienst is. Het Huis heeft deze afweging op zichzelf, gezien de reikwijdte van het onderzoek, niet onderzocht en oordeelt daarover niet.

Besluitvorming en inhuurproces

De directeur van de Omgevingsdienst besloot in het najaar van 2020 tot de inhuur van de adviseur bedrijfsondersteuning – die kort daarna concerncontroller werd – en het hoofd bedrijfsbureau. De Omgevingsdienst had behoefte aan deze externe ondersteuning, de besluitvorming hierover viel binnen het mandaat van de directeur en de inhuur verliep conform de door het interne inkoopbeleid voorgeschreven procedure hiervoor (meervoudig onderhandse aanbesteding). Het Huis ziet geen bijzonderheden in de aanvang van deze twee inhuurtrajecten.

Eind 2020 besloot de directeur dat de adviseur bedrijfsondersteuning de aangewezen persoon was om de functie van concerncontroller op zich te nemen. Het inhuurtraject verliep via een enkelvoudig onderhandse aanbesteding voor de functie van concerncontroller. De directeur accordeerde eind 2020 de opdrachtbevestiging voor het invullen van de functie van concerncontroller in de periode van 1 januari 2021 tot 1 mei 2021, met een mogelijkheid tot verlenging. De opdrachtwaarde voor het inhuurtraject van de concerncontroller bedroeg afgerond € 41.000,- exclusief btw.

Het hoofd bedrijfsbureau huurde namens de Omgevingsdienst in april 2021, in september 2021 en in januari 2022 respectievelijk medewerker A, medewerker B en medewerker C in, allen deelnemers van de Netwerkorganisatie. Als afdelingshoofd had het hoofd bedrijfsbureau het ondermandaat om externe medewerkers in te huren. Het betrof enkelvoudig onderhandse aanbestedingen; er zijn geen gesprekken met andere kandidaten gevoerd. Het hoofd bedrijfsbureau stemde deze werkwijze door middel van

een voorstel af met het managementteam en de directeur, waarna deze personen zijn ingehuurd. De opdrachtwaarde voor het inhuurtraject van medewerker A bedroeg afgerond € 39.000,- exclusief btw.

Het Huis constateert dat het inkoopbeleid van de Omgevingsdienst voorschrijft dat bij een opdrachtwaarde tussen € 30.000,- exclusief btw en het Europese drempelbedrag van € 214.000,- exclusief btw, de Omgevingsdienst een meervoudig onderhandse aanbesteding dient te doen en offertes bij drie ondernemingen dient op te vragen. De Omgevingsdienst koos zowel bij de inhuur van de concerncontroller als bij de inhuur van medewerker A voor een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. De opdrachtwaarden van deze twee inhuurtrajecten bedroegen respectievelijk € 41.000,- exclusief btw en € 39.000,- exclusief btw. Volgens het inkoopbeleid had de Omgevingsdienst in deze gevallen een meervoudig onderhandse aanbesteding moeten doen. Bij deze twee inhuurtrajecten week de Omgevingsdienst af van het eigen inkoopbeleid. De directeur en het hoofd bedrijfsbureau legden geen afwijkingsvoorstel ter besluitvorming voor aan het dagelijks bestuur. Er was daardoor geen sprake van instemming van het dagelijks bestuur met deze afwijking.

Resumerend

Het Huis constateert dat de aanbestedingstrajecten van twee van de vijf ingehuurde deelnemers van de Netwerkorganisatie niet conform het inkoopbeleid van de Omgevingsdienst zijn verlopen.

3.2 BEOORDELING SCHENDING AANBESTEDINGSREGELGEVING

De deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

- Was bij de inhuur sprake van schending van aanbestedingsregelgeving?

Het wettelijk kader bestaat uit de Aanbestedingswet 2012, waarmee de betreffende Europese richtlijnen in nationale wetgeving zijn omgezet. Wanneer de opdrachtwaarde van een dienst zoals externe inhuur hoger ligt dan het drempelbedrag van € 214.000,- exclusief btw, dan dient de Omgevingsdienst een Europese aanbesteding uit te schrijven voor dit externe inhuurtraject. Dat vloeit voort uit de Aanbestedingswet 2012 (in het bijzonder 'Deel 2. Overheidsopdrachten en prijsvragen voor overheidsopdrachten' van deze wet). De Omgevingsdienst heeft de plicht om te voldoen aan deze regelgeving overigens opgenomen in zijn inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De opgetelde inhuurbedragen voor zowel het hoofd bedrijfsbureau als voor de concerncontroller overstegen in de loop van 2022 het Europese drempelbedrag. Als de Omgevingsdienst vanaf het begin voor ogen had gehad beiden voor deze duur in te huren, dan had de Omgevingsdienst voor elk van beide inhuurtrajecten een Europese aanbesteding moeten uitschrijven. Uit de documenten en interviews blijkt echter niet welke duur de Omgevingsdienst voor ogen had. Er was in beide gevallen sprake van een overeenkomst met een niet gespecificeerde verlengingsoptie, die meerdere keren werd verlengd.

De kern van de vraag is of de Omgevingsdienst deze overeenkomsten meerdere keren mocht verlengen, met de overschrijding van het Europese drempelbedrag als gevolg. In beginsel mag een aanbestedende dienst (de Omgevingsdienst in dit geval) een contract met een dienstverlener verlengen. Hierbij gelden twee wettelijk voorgeschreven voorwaarden. In de eerste plaats moet het oorspronkelijke contract de mogelijkheid tot verlenging bevatten. Daaraan is zowel wat betreft het inhuurcontract van het hoofd bedrijfsbureau als dat van de concerncontroller voldaan. In de tweede plaats moet de aanbestedende dienst voor het bepalen van aanbestedingsprocedure de opdrachtwaarde inschatten c.q. de geraamde waarde bepalen. De geraamde waarde moet gebaseerd zijn op het totale bedrag, exclusief btw, zoals geraamd door de aanbestedende dienst, met inbegrip van opties en verlengingen van het contract.²² De wetgever wil met deze bepaling voorkomen dat een aanbestedende dienst een initieel contract aangaat dat qua waarde onder de Europese drempel ligt, dat contract vervolgens verlengt en daarmee de Europese aanbestedingsplicht ontloopt door de facto een langdurig contract met een waarde boven de Europese drempel aan te gaan. De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) stelt hierover *'Op het moment dat de aanbestedende dienst geen zorgvuldige raming kan overleggen, is de conclusie dat de opdracht Europees had moeten worden aanbesteed en dat de bovendrempelige besteding onrechtmatig is.'*²³ De Omgevingsdienst stelde geen raming op, rekening houdend met alle mogelijke verlengingen en voldeed daarmee niet aan de tweede voorwaarde. Dit leidt tot de constatering dat de Omgevingsdienst de opdrachten niet had mogen verlengen, maar opnieuw (als nieuwe opdracht) had moeten aanbesteden.

Het hoofd bedrijfsbureau signaleerde dit vraagstuk toen zij eind 2021 aan de directeur meldde dat er een probleem dreigde met de externe inhuur. In de daarop door de provincie uitgevoerde juridische toets werd de vraag of de Omgevingsdienst voor de voortzetting van de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller een Europese aanbesteding zou moeten doen, niet beantwoord. De Omgevingsdienst leek zich daarbij vooral zorgen te maken over een mogelijk toekomstig oordeel van de accountant en niet zozeer over de essentie van het onrechtmatig handelen, getuige de opmerking *'Niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels betekent dat we niet rechtmatig handelen. Dat kan leiden tot een opmerking van de accountant.'* De directeur concludeerde dat er inhoudelijke argumenten voor de verlenging waren, dat het risico gering was en dat er niet of hooguit zeer beperkt sprake was van strijdigheid met Europese aanbestedingsregels omdat de initiële aanbestedingen correct waren verlopen en het dagelijks bestuur expliciet besloten had de contracten te verlengen (in afwijking van het eigen inkoopbeleid). Zoals hiervoor aangeduid ontbrak in beide gevallen een raming die rekening hield met alle mogelijke verlengingen. Het Huis constateert daarnaast dat – in tegenstelling tot wat de directeur aangaf – de initiële aanbesteding voor de concerncontroller niet correct is verlopen. Bij de inhuur van de concerncontroller week de Omgevingsdienst af van het eigen inkoopbeleid door te kiezen voor een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Dit houdt in dat de Omgevingsdienst andere marktpartijen niet in de gelegenheid bracht te offeren voor deze opdracht. De (directeur van de) Omgevingsdienst ging er daarbij ten onrechte

²² Aanbestedingswet 2012, artikel 2.15, tweede lid: 'De aanbestedende dienst baseert de berekening van de geraamde waarde van een overheidsopdracht op het totale bedrag, exclusief omzetbelasting, met inbegrip van opties en verlengingen van het contract zoals uitdrukkelijk vermeld in de aanbestedingsstukken.'

²³ Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, Sectorcommissie Decentrale Overheden (SDO), Notitie Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden. 17 januari 2019.

vanuit dat een besluit van het dagelijks bestuur zou volstaan om op deze wijze af te wijken van Europese aanbestedingsregelgeving.

De Omgevingsdienst bracht in gesprekken met het Huis in dat zowel het hoofd bedrijfsbureau als de concerncontroller ieder meerdere (deel)opdrachten uitvoerden. Deze (deel)opdrachten zouden verschillende CPV-codes hebben, waarmee deze ook met het oog op een Europese aanbesteding als afzonderlijke deelopdrachten zouden kunnen gelden. De deelopdrachten zouden afzonderlijk bezien niet boven de grens voor Europees aanbesteden uitkomen. Het Huis gaat niet mee in deze redenering, omdat de inhuurtrajecten voor zowel het hoofd bedrijfsbureau als voor de concerncontroller als ongedeelde opdrachten in de markt zijn gezet. Bovendien geven de opdrachtbevestigingen, facturen en betalingsafschriften met betrekking tot de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller geen blijk van dergelijke verschillende (deel)opdrachten met specifieke CPV-codes.

Resumerend

Het Huis constateert dat de Omgevingsdienst bij de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012 schond.

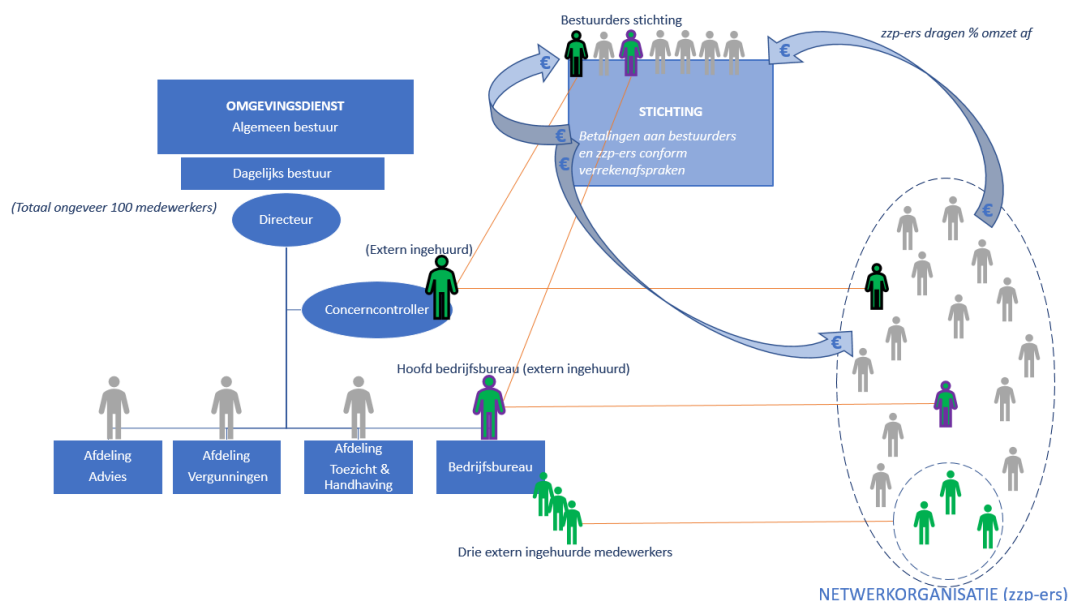
3.3

BEOORDELING BELANGENVERSTRENGELING

De deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

- Was bij de inhuur sprake van belangenverstremgeling?

Onderstaande figuur is een schematische weergave van de inhuur door de Omgevingsdienst van personen uit de Netwerkorganisatie, en de daaraan gerelateerde (financiële) belangen en nevenfuncties.



Belangenverstremgeling

Er was bij de externe inhuur door de Omgevingsdienst sprake van belangenverstremgeling. Het hoofd bedrijfsbureau was binnen de Omgevingsdienst verantwoordelijk voor het (professionaliseren van) het bedrijfsbureau en het aannemen of inhuren van medewerkers daarvoor. Tegelijkertijd had het hoofd bedrijfsbureau persoonlijk, als initiator van de Netwerkorganisatie en medeoprichter van de stichting door het provisiemodel, (net als de concerncontroller) een financieel belang bij de inhuur door de Omgevingsdienst van deelnemers van de Netwerkorganisatie. Dit financiële belang bestond er in ieder geval uit dat (de ondernemingen van) het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller via de stichting provisiegeden ontvingen afkomstig van de bij de Omgevingsdienst ingezette deelnemers van de Netwerkorganisatie.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller argumenteren dat er geen sprake is van een financieel belang, aangezien zij dezelfde provisie zouden ontvangen als de betreffende deelnemers van de Netwerkorganisatie voor andere opdrachtgevers (dan de Omgevingsdienst) zouden werken. Het Huis gaat niet mee in deze redenering. De feitelijke situatie is dat het hoofd bedrijfsbureau in de positie was om erop te sturen dat specifieke deelnemers van de Netwerkorganisatie gedurende een langere periode in opdracht van de Omgevingsdienst konden werken. Deze sturing heeft ook plaatsgehad; het hoofd bedrijfsbureau koos voor enkelvoudig onderhandse aanbesteding voor de functies van medewerkers A, B en C. Ten overvloede merkt het Huis nog op dat genoemde belangenverstremgeling zich niet noodzakelijkerwijs beperkt tot de beslissing om nu juist deze deelnemers van de Netwerkorganisatie te selecteren voor inhuur. De belangenverstremgeling kan ook aan de orde zijn geweest bij latere beslissingen omtrent de contractvoorwaarden, de beoordeling van het geleverde werk en de voortzetting/verlenging van de samenwerking met de Omgevingsdienst.

De Gedragscode van de Omgevingsdienst schrijft onder meer het volgende voor: *'Je meldt een (voorgenomen) nevenactiviteit bij jouw leidinggevende als de activiteit raakvlakken heeft met jouw functie-uitoefening. Een raakvlak is in elk geval aanwezig als je activiteiten verricht voor een organisatie, instantie of bedrijf dat op een of andere manier banden heeft met de Omgevingsdienst', 'Je meldt activiteiten die (kunnen) leiden tot een botsing of onverenigbaarheid met belangen van de Omgevingsdienst waar je in jouw functie mee te maken hebt.'*, en ten slotte *'Heb je in jouw functie een relatie met een bedrijf waar je persoonlijk een financieel belang in hebt, vermijd dan risico's en bespreek dit met jouw leidinggevende.'* Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller bespraken hun financieel belang niet met de directeur en handelden daarmee niet in lijn met het integriteitsbeleid van de Omgevingsdienst. Zoals eerder aangegeven bespraken het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller dit niet met de directeur, omdat zij van mening waren (en zijn) dat er geen sprake is van een financieel belang en omdat het in hun ogen niet relevant was om het provisiemodel van de Netwerkorganisatie kenbaar te maken bij de Omgevingsdienst.

De directeur wist aanvankelijk niet van het financiële belang en ging er in de loop van 2022 vanuit dat het financiële belang voor het hoofd bedrijfsbureau in de orde grootte van *'honderden euro's op jaarbasis'* lag. Het Huis constateert dat het in werkelijkheid om een hoger bedrag ging: ongeveer € 2.300,- (hoofd bedrijfsbureau) en ongeveer € 1.500,- (concerncontroller) op jaarbasis. Het Huis stelt bovendien dat – ook als het financiële belang in de orde grootte van honderden euro's op jaarbasis had gelegen – er sprake zou zijn van belangenverstremgeling. Ook uit de eigen Gedragscode van de Omgevingsdienst is overigens af te leiden dat de *omvang* van een financieel belang op zichzelf niet doorslaggevend is.

Toezicht op integriteit

Het toezicht op integriteit schoot tekort binnen de Omgevingsdienst. Uit het onderzoeksdossier, in het bijzonder uit de interviews, blijkt dat het besef van het belang van integriteitsbeleid bij de Omgevingsdienst onvoldoende was. De Omgevingsdienst volgde de interne procedure met betrekking tot (de ondertekening van) integriteits- en geheimhoudingsverklaringen niet. En het viel intern ook niet op dat die procedure niet werd gevolgd. Hierdoor werkten minimaal vier extern ingehuurde medewerkers meerdere jaren voor de Omgevingsdienst terwijl de vereiste, door hen ondertekende integriteits- en geheimhoudingsverklaring ontbrak. Daarbij zij nog opgemerkt dat uit het onderzoek van het Huis geen specifieke omstandigheden bleken die konden verklaren waarom de Omgevingsdienst bij deze vier extern ingehuurde medewerkers verzuimde de integriteits- en geheimhoudingsverklaringen te laten ondertekenen; één en ander roept dan ook de vraag op in hoeverre de Omgevingsdienst alle overige extern ingehuurde medewerkers die verklaringen wel liet ondertekenen. Het voorgaande leidt tot de constatering dat er in 2021 en 2022 binnen de Omgevingsdienst onvoldoende toezicht was op het volgen van de integriteitsprocedure bij externe inhuur of op het handelen conform de Gedragscode.

Resumerend

Het Huis constateert dat er bij de externe inhuur door de Omgevingsdienst sprake was van belangenverstremgeling. Het hoofd bedrijfsbureau was binnen de Omgevingsdienst verantwoordelijk voor het (professionaliseren van) het bedrijfsbureau en het aannemen of inhuren van medewerkers daarvoor. Tegelijkertijd ontvingen het hoofd bedrijfsbureau (en de concerncontroller) via de stichting provisiegeden afkomstig van bij de Omgevingsdienst ingezette deelnemers van de Netwerkorganisatie. Daarbij is het Huis van oordeel dat er in 2021 en 2022 binnen de Omgevingsdienst onvoldoende toezicht was op het volgen van de integriteitsprocedure bij externe inhuur en op het handelen conform de Gedragscode.

3.4 MAATREGELEN DOOR DE OMGEVINGSDIENST

De Omgevingsdienst trof sinds de start van het onderzoek van het Huis op 6 juli 2022 meerdere maatregelen.

Op verzoek van de Omgevingsdienst stelde de accountant een nader onderzoek in naar de jaarrekening 2021. Dit nader onderzoek richtte zich specifiek op de inhuur en de aanbestedingsregels en leidde tot een herbevestiging van de afgegeven accountantsverklaring voor 2021. Daarnaast vond een verscherpte controle plaats in het kader van de jaarrekening 2022. De Omgevingsdienst geeft aan dat de accountant opnieuw en in omvangrijke mate aandacht besteedde aan de inhuur (waarbij de inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie specifieke aandacht kreeg), het toepassen van de aanbestedingsregels en de toetsing daarvan aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De accountant trof geen onregelmatigheden aan, zo beschrijft de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst verstreekte het Huis geen specifieke informatie over deze verscherpte controle. Het Huis baseert zich in dezen dan ook slechts op genoemde accountantsverklaring en de herbevestiging daarvan. Daarbij moet bovendien opgemerkt dat de controles en de goedkeurende verklaringen van de accountant primair gericht zijn op de beantwoording van de vraag of de jaarrekening van de Omgevingsdienst een getrouw beeld geeft; de onderzoeksvragen van het onderzoek van het Huis zijn daarmee niet beantwoord.

Het hoofd bedrijfsbureau en medewerkers A, B, en C verrichtten in 2021 en 2022 werkzaamheden voor de Omgevingsdienst zonder dat zij de integriteits- en geheimhoudingsverklaring hadden ondertekend. Dit is in april of mei 2023 rechtgezet; zij ondertekenden de integriteits- en geheimhoudingsverklaring alsnog, zij het ongedateerd. Ook alle andere ingehuurde medewerkers zouden deze verklaring inmiddels ondertekend hebben. De procedure rondom het ondertekenen van de integriteits- en geheimhoudingsverklaring is aangepast. Alle nieuwe inhuurmedewerkers krijgen de verklaring ter ondertekening aangeboden en er wordt bewaakt dat de verklaring daadwerkelijk getekend wordt, zo geeft de Omgevingsdienst aan.

De Omgevingsdienst benoemt dat het inkoop- en aanbestedingsproces inmiddels *'bemenst en gestroomlijnd'* is. De procedurebewaking is verbeterd, hetgeen de Omgevingsdienst illustreert met het voorbeeld van de correct gekozen meervoudig onderhandse aanbesteding van de functie van medewerker C in de loop van 2022.

De functies van hoofd bedrijfsbureau en concerncontroller worden inmiddels door andere personen ingevuld. De Omgevingsdienst gaf daarnaast aan dat de projecten van medewerkers A, B en C in de eerste helft van 2023 zouden worden afgerond, waarmee hun werkzaamheden voor de Omgevingsdienst zouden eindigen.

Resumerend

De Omgevingsdienst trof enkele maatregelen. Zo vroeg de Omgevingsdienst de accountant om zijn goedkeurende verklaring over de jaarrekening van 2021 opnieuw te bezien (met aandacht voor onder meer de toepassing van aanbestedingsregels). Ook ondertekenden alle ingehuurde medewerkers (alsnog – zij het ongedateerd – de integriteits- en geheimhoudingsverklaring en is de procedurebewaking verbeterd. Het Huis ziet in de maatregelen die de Omgevingsdienst trof een verbetering. Het Huis ziet echter nog niet voldoende borging om belangenverstremgeling of afwijking van het inkoopbeleid of aanbestedingsregelgeving te voorkomen.

3.5

BEOORDELING VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

De deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

- Was bij de belangenverstremgeling en/of de schending van aanbestedingsregelgeving het maatschappelijk belang in het geding?

Wanneer is er sprake van een misstand?

Er zijn verschillende wettelijke criteria om te bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk. Zo kan er sprake zijn van een misstand als de veiligheid van personen in gevaar is, een gevaar bestaat voor de volksgezondheid of als er een gevaar is voor de aantasting van het milieu. Ook kan er sprake zijn van een misstand als een wettelijk voorschrift wordt geschonden of als er gevaar is voor het goed functioneren van een openbare dienst of onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Voor al deze situaties moet daarbij ook het maatschappelijk belang in het geding zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat de misstand uitstijgt boven een individuele kwestie, dat sprake is van een patroon of structureel karakter of van een zodanige ernstige of omvangrijke misstand dat daardoor het algemeen/maatschappelijk belang wordt geraakt. Voor de beoordeling van de ernst van de misstand kijkt het Huis naar de aard, omvang en ernst van de (potentiële) schade van de misstand.

Was hier sprake van een misstand met een maatschappelijk belang?

Het Huis ziet in de werkwijze van de Omgevingsdienst schending van een wettelijk voorschrift en een gevaar voor het goed functioneren van een openbare dienst. Het Huis acht hierbij het maatschappelijk belang in het geding. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Schending van een wettelijk voorschrift

Bij de inhuur van externe medewerkers voor de functies van hoofd bedrijfsbureau en concerncontroller schond de Omgevingsdienst voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012. De Omgevingsdienst had een Europese aanbesteding moeten uitschrijven, of had door middel van een reële raming van de opdrachtwaarde moeten aantonen dat kon worden volstaan met meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Het Huis acht hierbij nog relevant dat de Omgevingsdienst zich in het kader van de inhuur van externen uit de Netwerkorganisatie niet hield aan diverse interne regels, zoals de *Regeling ambtseed, ambtsbelofte en integriteits- en geheimhoudingsverklaring* en de *Gedragscode*. Hoewel geen wettelijke voorschriften, omvatten deze interne regelingen concrete en duidelijke voorschriften die de Omgevingsdienst zichzelf oplegde in het belang van zijn integriteit en compliance.²⁴

Gevaar voor goed functioneren als openbare dienst

Schending van een wettelijk voorschrift en van interne regels hoeft niet gepaard te gaan met een gevaar voor het goed functioneren. In dit geval acht het Huis dat gevaar wel aan de orde, omdat de Omgevingsdienst op een onzorgvuldige wijze omgaat met (integriteits)regels die het goed functioneren van de Omgevingsdienst als openbare dienst moeten borgen. Hiervan licht het Huis hieronder drie voorbeelden uit.

- (i) Pas door het onderzoek van het Huis raakte de Omgevingsdienst op de hoogte van (1) het bestaan van provisieverrekeningen tussen het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en enkele ingehuurde medewerkers uit de Netwerkorganisatie en (2) de nevenfuncties van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller als medebestuurders van de stichting. Deze verrekeningen en nevenfuncties – en in het bijzonder ook het gegeven dat betrokkenen deze niet meldden aan de Omgevingsdienst – stonden evident op gespannen voet met de *Gedragscode*. Dat vroeg om doortastend optreden van de Omgevingsdienst om zicht te krijgen op de aard en omvang van deze mogelijke belangen en nevenfuncties en hoe deze zich verhouden tot de *Gedragscode*. De Omgevingsdienst voerde slechts een gesprek met de concerncontroller, die mondeling de provisiemethodiek schetste. De Omgevingsdienst vroeg daarbij geen onderbouwende stukken en voerde geen gesprek met andere betrokkenen, zoals het hoofd bedrijfsbureau. Deze beperkte inspanningen van de Omgevingsdienst leverden dus slechts een *indruk* op die – naar het oordeel van het Huis – niet onderbouwd en onvoldoende accuraat was. Het Huis kan niet anders concluderen dan dat de Omgevingsdienst destijds een niet doortastend gevolg gaf aan signalen over deze mogelijke schending van de *Gedragscode*, hetgeen volgens het Huis getuigt van een onzorgvuldige omgang met de normen in deze *Gedragscode*. Dit vormt een gevaar voor het goed functioneren als openbare dienst.

²⁴ De nieuwe Wet bescherming klokkenluiders stelt overigens schending van dergelijke interne regelingen in bepaalde gevallen in zekere zin gelijk aan schending van wettelijke voorschriften (artikel 1, onder *misstand*).

- (ii) De situatie kon voortbestaan dat gedurende meer dan twee jaar in ieder geval vier ingehuurde medewerkers als ambtenaren functioneerden, zonder dat ze de vereiste integriteits- en geheimhoudingsverklaring ondertekenden en zonder dat deze omissie werd gesignaleerd door de directeur en het management van de Omgevingsdienst. Daarop gewezen en meermaals bevestigd door het Huis, duurde het nog bijna vier maanden voordat de Omgevingsdienst alsnog de integriteits- en geheimhoudingsverklaringen – zonder dagtekening – liet ondertekenen door deze betrokkenen. De Omgevingsdienst verklaart, in reactie op vragen van het Huis, het ontbreken van de ondertekende verklaringen vooral als een administratieve omissie die het gevolg is van een noodgedwongen beperkte aandacht voor dergelijke regelnaleving in deze opbouwjaren van de Omgevingsdienst. Gezien deze verklaring sluit het Huis op basis van dit onderzoek niet uit dat de omissie zich niet beperkte tot genoemde vier ingehuurde medewerkers. Het Huis beschouwt het ontbreken van integriteits- en geheimhoudingsverklaringen van ingehuurde medewerkers van een openbare dienst als een ernstige tekortkoming van de Omgevingsdienst. De verklaringen dienen er immers toe om ingehuurde medewerkers zich te laten *committeren* en *binden* aan de integriteitsnormen die de Omgevingsdienst noodzakelijk acht voor zijn eigen integer functioneren. Dat bij dergelijke verklaringen bovendien een dagtekening onmisbaar is – vanaf welke *datum* is de betreffende medewerker gebonden aan de integriteitsnormen? – is evident. Samenvattend ziet het Huis bij de Omgevingsdienst ook met de interne regels met betrekking tot integriteits- en geheimhoudingsverklaringen, een onzorgvuldige omgang. Dit vormt een gevaar voor het goed functioneren als openbare dienst.
- (iii) Ten slotte is er een gebrek aan integriteitsbewustzijn binnen de (organisatiecultuur van de) Omgevingsdienst. Dit wordt geïllustreerd doordat respectievelijk het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller zelf in de vergaderingen van het dagelijks bestuur van 13 januari 2022 en 10 februari 2022 de wenselijkheid beargumenteerden om voor hun eigen inhuur niet te kiezen voor een Europese aanbesteding. Ook de ondersteunende beslisnota voor het dagelijks bestuur was door een van hen opgesteld (*'Dus als we Europees moeten aanbesteden zijn er in theorie 2 mogelijkheden: een formeel traject met het risico dat 1 van ons beiden of allebei buiten de boot vallen of: een traject waarbij op voorhand vaststaat dat wij het worden.'*). Een ander voorbeeld van een gebrek aan integriteitsbewustzijn is te zien bij de begeleiding van het door het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst geïnitieerde onderzoek door de accountant. Het dagelijks bestuur legde de accountant als opdrachtformulering de door het Huis gehanteerde onderzoeksvraag en deelvragen voor (zie paragraaf 1.3.1). De concerncontroller, wiens handelen mede onderwerp van onderzoek door het Huis was, ondersteunde het dagelijks bestuur bij het contact met de accountant en overlegde op 1 november 2022 ook zelf met de accountant over diens onderzoek. De Omgevingsdienst gaf de concerncontroller daarmee een nauwe betrokkenheid bij de opzet en aansturing van het onderzoek naar (de rechtmatigheid van) zijn eigen inhuur en die van anderen uit de Netwerkorganisatie waarvan hij onderdeel uitmaakte. Een dergelijk gebrek aan integriteitsbewustzijn van de Omgevingsdienst vormt een gevaar voor het goed functioneren als openbare dienst.

Maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang is in het geding bij de schendingen van het wettelijk voorschrift en de interne regels door de Omgevingsdienst, en bij zijn onzorgvuldige omgang met de regels. De voorbeelden stijgen uit boven de individuele kwesties en leggen een patroon bloot van weinig aandacht voor (naleving van) de betreffende wet- en regelgeving en interne regels. Het is van maatschappelijk belang dat een openbare dienst de eigen integriteit en compliance zwaar weegt en nastreeft. Daar komt bij dat de Omgevingsdienst toezichthoudende en handhavende taken heeft. Om die taken geloofwaardig te kunnen uitvoeren moet de integriteit van de Omgevingsdienst niet ter discussie staan. De integere uitvoering van bijvoorbeeld de toezichthoudende en handhavende taken ligt bovendien uiteindelijk bij de individuele medewerkers van de Omgevingsdienst. Zij moeten zich hierin gestuurd en gesteund weten door een adequate 'tone at the top' van de Omgevingsdienst.

Tot slot: bij de tekortkomingen speelde volgens de Omgevingsdienst een belangrijke rol dat de Omgevingsdienst en zijn bedrijfsbureau de afgelopen jaren in opbouw waren. Het vergde veel managementaandacht en -inspanning om met nu eenmaal beperkte middelen aan de eisen en verwachtingen van de deelnemende gemeenten en de provincie te kunnen voldoen; uiteraard schieten er dan zaken bij in. Het Huis kan dit tot op zekere hoogte volgen en zag dit bevestigd in meerdere interviews. Niettemin is het zo dat het voor het geloofwaardig en robuust uitvoeren van de kerntaak van de Omgevingsdienst van groot belang is dat de organisatie zichzelf – ook in de opbouwfase – aan wet- en regelgeving houdt en een cultuur heeft waarin dit geborgd is.

Resumerend

Het Huis oordeelt dat de belangenverstremming en de schending van aanbestedingsregelgeving in combinatie met een patroon van onzorgvuldige omgang met wet- en regelgeving en interne regels bij de inhuur van externe medewerkers, leidden tot een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

4. CONCLUSIE

Dit hoofdstuk duidt de geconstateerde feiten en omstandigheden in het licht van de onderzoeksvraag. Voor het onderzoek van het Huis luidde de centrale onderzoeksvraag als volgt:

Is bij de Omgevingsdienst sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders, bij de inhuur van personen uit of via de 'netwerkorganisatie' van zelfstandigen in de periode 2020 tot en met 2022?

Het Huis komt in dat verband tot de volgende conclusies:

1 De Omgevingsdienst handelde bij de inhuur van twee van de vijf deelnemers van de Netwerkorganisatie niet conform het eigen inkoopbeleid.

De Omgevingsdienst koos zowel bij de inhuur van de concerncontroller als bij de inhuur van medewerker A voor een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Gezien de opdrachtwaarden van deze twee inhuurtrajecten van respectievelijk € 41.000,- en € 39.000,- exclusief btw had de Omgevingsdienst in deze gevallen volgens het eigen inkoopbeleid een meervoudig onderhandse aanbesteding moeten doen.

2 De Omgevingsdienst schond bij de inhuur van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012.

Het Huis beschouwt de inhuurtrajecten voor het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller als twee ongedeelde opdrachten. De opgetelde inhuurbedragen voor zowel het hoofd bedrijfsbureau als voor de concerncontroller overstegen in de loop van 2022 het Europese drempelbedrag. De Omgevingsdienst stelde vooraf geen raming op van de waarde van deze opdrachten en had deze daarom niet mogen verlengen, maar als nieuwe opdrachten moeten aanbesteden. De Omgevingsdienst schond hiermee de voorschriften uit de Aanbestedingswet 2012.

3 Er was bij de externe inhuur door de Omgevingsdienst sprake van belangenverstrengeling.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller hadden financieel baat bij de inhuur door de Omgevingsdienst van specifiek deelnemers van de Netwerkorganisatie, waarvan het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller persoonlijk deel uitmaakten. Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller meldden hun financieel belang niet aan de Omgevingsdienst en handelden daarmee niet in lijn met het integriteitsbeleid van de Omgevingsdienst. Ook meldden zij niet hun nevenfunctie als medebestuurders van de stichting waarbinnen de betreffende provisieverrekeningen plaatsvonden. Het financieel belang bedroeg voor het hoofd bedrijfsbureau ongeveer € 2.300,- op jaarbasis en voor de concerncontroller ongeveer € 1.500,- op jaarbasis. Daarbij merkt het Huis nog op dat de omvang van het financiële belang geenszins doorslaggevend is bij de vraag of sprake is van ongewenste belangenverstrengeling en strijd met de eigen Gedragscode van de Omgevingsdienst.

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 Omgevingsdienst 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.

5 Er was in de periode 2020 tot en met 2022 bij de Omgevingsdienst sprake van een misstand in de zin van de Wet Hvk bij de inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie.

De misstand bestond uit de schending van wettelijke voorschriften en het (mede daardoor) laten ontstaan van gevaar voor het functioneren van de openbare dienst. Het maatschappelijk belang was in het geding vanwege een patroon van onzorgvuldige omgang van de Omgevingsdienst met wet- en regelgeving en interne regels.

Bij de inhuur van externe medewerkers voor de functies van hoofd bedrijfsbureau en concerncontroller hield de Omgevingsdienst zich niet aan de Aanbestedingswet. Ook hield de Omgevingsdienst zich bij de inhuur van deze en de andere drie personen uit de Netwerkorganisatie niet aan voorschriften die de Omgevingsdienst zichzelf oplegde in het belang van zijn integriteit en compliance. De Omgevingsdienst gaf bovendien geen doortastend gevolg aan de signalen die zij kreeg over (niet gemelde) nevenfuncties en provisieverrekeningen in dit verband, en over het ontbreken van ondertekende integriteitsverklaringen. Daarnaast getuigt de rol die het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller kregen bij de besluitvorming over hun eigen contractverlenging, alsook de rol die de concerncontroller kreeg bij de afstemming met de accountant over gerezen vragen met betrekking tot provisieverrekeningen (waarbij hij zelf betrokkenheid had) van een gebrek aan integriteitsbewustzijn binnen de Omgevingsdienst.

Bij de schending van wettelijke voorschriften en het patroon van een onzorgvuldige omgang met de regels ontstond een gevaar voor het functioneren van de openbare dienst. Het Huis acht hierbij het maatschappelijk belang in het geding. Het is van maatschappelijk belang dat een openbare dienst de eigen integriteit en compliance zwaar weegt en nastreeft. Daar komt bij dat de Omgevingsdienst toezichthoudende en handhavende taken heeft. Om die taken geloofwaardig te kunnen uitvoeren moet de integriteit van de Omgevingsdienst niet ter discussie staan. Individuele medewerkers moeten zich hierin gestuurd en gesteund weten door een adequate 'tone at the top' van de Omgevingsdienst.

Het Huis onderkent dat de Omgevingsdienst de afgelopen jaren in opbouw was en dat het veel managementinspanning vergde om aan de verwachtingen van de deelnemende gemeenten en de provincie te kunnen voldoen. Niettemin is het zo dat het voor het geloofwaardig en robuust uitvoeren van de kerntaak van de Omgevingsdienst van groot belang is dat de organisatie zichzelf aan wet- en regelgeving houdt en een cultuur heeft waarin dit geborgd is. Integriteit is geen luxe die pas te veroorloven is ná de opbouwfase; zij moet één van de meest wezenlijke onderdelen ervan zijn.

5. AANBEVELING

In dit geval ziet het Huis aanleiding om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een aanbeveling te doen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wet Hvk. Met deze aanbeveling beoogt het Huis bij te dragen aan een behoorlijk functioneren van de Omgevingsdienst, in het bijzonder ten aanzien van het interne integriteitsbeleid en -bewustzijn, de regelnaleving bij inhuur en het intern toezichtstelsel. Het Huis richt zijn aanbeveling nadrukkelijk aan het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst, voor wie het Huis een cruciale rol en verantwoordelijkheid ziet.

De aanbeveling luidt als volgt:

- 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.
- 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.
- 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.

Het Huis verzoekt het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst om binnen zes maanden na publicatie van dit onderzoeksrapport het Huis een schriftelijke beschrijving van de genomen besluiten en maatregelen toe te zenden.

BIJLAGE 1. SAMENVATTING REACTIE OP COMMENTAREN

De Omgevingsdienst en verzoeker hebben (zoals wettelijk voorgeschreven) schriftelijk commentaar kunnen geven op het conceptrapport. Daarnaast hebben het hoofd bedrijfsbureau, de concerncontroller en de aan de Netwerkorganisatie gelieerde stichting schriftelijk commentaar kunnen geven op het conceptrapport, gezien hun specifieke betrokkenheid in de voor het onderzoek relevante feiten en omstandigheden. De verwerking van het commentaar door het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) is samengevat in deze bijlage. Hieronder worden de commentaren en de verwerking daarvan door het Huis weergegeven

Commentaar van de Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst deelde mee kennis te hebben genomen van het conceptrapport en binnen zes maanden na publicatie van het definitieve onderzoeksrapport, het Huis een schriftelijke beschrijving van de genomen besluiten en maatregelen te zullen toezenden. De Omgevingsdienst maakte op deze wijze gebruik van de mogelijkheid schriftelijk te reageren op het conceptrapport en zag daarbij af van inhoudelijk commentaar op het conceptrapport.

Commentaar van verzoeker

Verzoeker deelde mee zich te kunnen vinden in het conceptrapport.

Commentaar van de stichting

De stichting gaf in haar reactie aan onaangenaam verrast en buitengewoon teleurgesteld te zijn. Zij vond dat het Huis *eenzijdig en vooringenomen* onderzoek had gedaan en dat het Huis niets had gedaan met haar eerdere commentaar op het voorgelegde feitenrelaas. De stichting zag daarom geen toegevoegde waarde in het geven van een inhoudelijke reactie op het conceptrapport. Ten slotte bleef de stichting bij haar eerdere standpunt dat er geen sprake is van belangenverstrengeling door het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller.

Anders dan de stichting stelde, voerde het Huis op basis van het eerdere commentaar van de stichting op het voorgelegde feitenrelaas in het conceptrapport enkele wijzigingen door. Dit betroffen echter wijzigingen die de bevindingen – waar de stichting bezwaar tegen maakte – in stand lieten. Het feit dat het Huis geen specifieke, afzonderlijke reactie gaf op het commentaar van de stichting op het voorgelegde feitenrelaas, hangt samen met de vaste werkwijze van het Huis. Het Huis betreft de commentaren op het feitenrelaas bij het opstellen van het conceptrapport. Dat conceptrapport wordt vervolgens voorgelegd aan partijen (waaronder in dit geval de stichting) voor commentaar. Indien het commentaar daartoe aanleiding geeft, past het Huis het onderzoeksrapport aan. Ingeval het commentaar niet leidt tot aanpassing, is het Huis wettelijk verplicht in zijn onderzoeksrapport de redenen daarvoor aan te geven.

Het Huis betreft in dit geval het commentaar dat de stichting gaf op het voorgelegde feitenrelaas. Hieronder licht het Huis toe aan welke onderdelen daarvan het Huis in het onderzoeksrapport niet of niet geheel tegemoet komt.

De stichting maakte in de eerste plaats bezwaar tegen de zinsnede in het feitenrelaas dat het hoofd bedrijfsbureau deelnemers van de Netwerkorganisatie voor een lange periode en tegen een zo hoog mogelijk tarief zou inzetten. Het Huis liet daarop in het conceptrapport de vermelding van 'een lange periode' achterwege. Ook verbond het Huis het streven naar een hoog tarief expliciet aan de stichting/ de Netwerkorganisatie, in plaats van aan het hoofd bedrijfsbureau. Dit omdat dit uitgangspunt in het

huishoudelijk reglement van de stichting staat. Ter verduidelijking voegde het Huis ten slotte een verwijzing naar het provisiemodel van de stichting toe in het onderzoeksrapport. Een tweede bezwaar van de stichting betrof de zinsnede dat het hoofd bedrijfsbureau belang had bij onder andere een financieel gezonde stichting en bij tevreden deelnemers (en medeoprichters) van de Netwerkorganisatie. Dit is gededuceerd door het Huis. Het Huis stelt daarmee overigens niet dat het hoofd bedrijfsbureau *als enige* baat had bij onder andere een financieel gezonde stichting en bij tevreden deelnemers (en medeoprichters) van de Netwerkorganisatie. Allen die betrokken zijn bij de stichting en de Netwerkorganisatie hebben daar baat bij. Het onderzoek concentreert zich echter op de Omgevingsdienst en op functionarissen die werkzaam waren binnen de Omgevingsdienst, onder wie het hoofd bedrijfsbureau. Om die reden noemt het Huis specifiek het hoofd bedrijfsbureau in de betreffende zinsnede. Ten slotte benoemde de stichting dat de conclusie dat sprake is van belangenverstremgeling, in haar ogen onjuist is. Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller benoemden hetzelfde punt in hun commentaar (zie hieronder).

Commentaar van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller reageerden met een ingevulde verwerkingstabel (zoals door het Huis verzocht) op het conceptrapport. Daarnaast stuurden zij een brief. Zij gaven in de brief aan van mening te zijn dat het onderzoek door het Huis vooringenomen en niet objectief is uitgevoerd en dat de proportionaliteit van de misstand niet in verhouding staat tot het doel waarvoor het Huis is opgericht. In hun reactie op het conceptrapport benoemden ze onder meer dezelfde punten als de stichting (de gestelde vooringenomenheid van het onderzoek en afwezigheid van belangenverstremgeling). Het Huis verwijst naar de alinea hierboven (onder 'Commentaar van de stichting') voor de argumentatie van het Huis om niet (geheel) tegemoet te komen aan die specifieke punten. Daarnaast weerspraken het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller dat zij financieel baat hadden bij de inhuur. Hun argumenten waren (samengevat) dat de drie andere deelnemers van de Netwerkorganisatie op andere opdrachten werkzaam waren, voordat ze voor de Omgevingsdienst gingen werken. Het maakt in de opvatting van het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller niet uit of provisie voortkwam uit opdrachten voor de Omgevingsdienst of voor een andere opdrachtgever: het bedrag (bij een gelijkblijvend tarief) en het aandeel dat het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller daarin hadden bleef hetzelfde. Er was volgens het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller dus voor hen geen extra financiële baat ten opzichte van de situatie dat de drie deelnemers bij een andere opdrachtgever zouden werken. Het Huis kijkt daar anders naar. Het gaat er volgens het Huis niet om of het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller *extra* baat hadden; de kwestie is dat zij überhaupt op enige wijze financieel baat hadden bij inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie. In tegenstelling tot wat het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller hierover aangeven, ziet het Huis wel een financiële baat en daarmee ook belangenverstremgeling bij de inhuur van deelnemers van de Netwerkorganisatie. Om deze reden paste het Huis de tekst in het onderzoeksrapport op dat punt niet aan.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller benoemden in hun commentaar dat zij graag de toevoeging zien dat het provisiemodel ook behelst dat een overschot tussen de ingelegde provisie en de betaalde kosten aan het einde van het jaar wordt teruggeven aan alle deelnemers. Het Huis zag geen reden voor deze toevoeging aangezien paragraaf 2.3 in het onderzoeksrapport reeds de volgende zin bevat: "*Het bedrag dat na betaling van alle uitgaven van de stichting aan het einde van het jaar resteert, wordt verdeeld en uitgekeerd aan alle deelnemers.*" Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller wezen verder op het gegeven dat ook zichzelf afdragen aan de stichting. Volgens het Huis doet dat niets af aan de baten die zij bij inhuur hadden.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller maakten ook bezwaar tegen de constatering dat zij – in strijd met de Gedragscode van de Omgevingsdienst – hun financieel belang en hun nevenfunctie als medebestuurders van de stichting niet meldden aan de Omgevingsdienst. Ze zagen geen verplichting om hierover verantwoording af te leggen aan de Omgevingsdienst. Het Huis handhaafde de oorspronkelijke tekst omdat beiden in functie waren als functionarissen van de Omgevingsdienst en ook gehouden waren vanuit die hoedanigheid te handelen (als waren zij ambtenaren).

Ten aanzien van het niet ondertekenen van integriteitsverklaringen door extern ingehuurde medewerkers zouden het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller graag opgenomen zien dat deze integriteitsverklaringen bij de Omgevingsdienst *in het algemeen* niet ter ondertekening werden voorgelegd aan nieuwe externe medewerkers. Deze tekortkoming zou toe te rekenen zijn aan het vertrek van een HR-medewerker, zo geven het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller aan. Het Huis gaat daar niet in mee. Het mag van een professionele overheidsorganisatie worden verwacht dat deze zorgvuldig omgaat met dergelijke integriteitsverklaringen. Het had niet alleen (bijvoorbeeld) de algemeen directeur, maar ook het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller vanuit hun respectievelijke functies en professionaliteit gepast om deze tekortkoming te signaleren.

Het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller hebben ten slotte een andere interpretatie van 'het patroon van onzorgvuldige omgang met wet- en regelgeving en interne regels'. Zij verbinden dit aan de inhuur van externe medewerkers. Om te kunnen spreken van een patroon zou volgens hen het hoofd bedrijfsbureau voor het werven van tijdelijke medewerkers veelvuldiger mensen uit haar netwerk hebben moeten aantrekken. Op een totaal van dertien door het hoofd bedrijfsbureau ingehuurde externe medewerkers waren er slechts drie verbonden aan de Netwerkgroep. Hierdoor kan er volgens het hoofd bedrijfsbureau en de concerncontroller geen sprake zijn van een patroon. Het Huis ziet echter bij de Omgevingsdienst een breder patroon van weinig aandacht voor (naleving van) de betreffende wet- en regelgeving en interne regels. Elementen in dat patroon zijn onder meer het niet voldoen aan het eigen inkoopbeleid zonder daar een afwijkingsbesluit over te laten nemen, het niet voldoen aan de Aanbestedingswet 2012, het niet kenbaar maken van (mogelijke) belangenverstrengeling c.q. het handelen in strijd met de interne integriteitsregels en het niet borgen van de geheimhoudings- en integriteitsregels door de daarbij horende verklaringen niet te laten ondertekenen. Het Huis zag dan ook geen reden tot aanpassing op dit punt.

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkeluiders.

Rapportnummer: 2022-29953

© Huis voor Klokkeluiders, december 2023

Contactgegevens

Muzenstraat 89-91, 2511 WB Den Haag
Postadres: Postbus 85680, 2508 CJ Den Haag
Telefoon: 088-13 31 000
E-mail: contact@huisvoorklokkeluiders.nl

www.huisvoorklokkenluiders.nl

The background of the page is a vibrant teal color with a complex geometric pattern. It consists of numerous overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement. The shapes are primarily triangles and quadrilaterals, some pointing towards the right and others towards the left, creating a dynamic, almost crystalline effect. The overall aesthetic is modern and clean.