Toelichting

Een gemeenschappelijke regeling (hierna GR) is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm voor overheden om hun taken in een samenwerkingsverband adequaat te laten uitvoeren. Bij de omgevingsdiensten in het algemeen, zoals de Omgevingsdienst Drenthe (voorheen RUD Drenthe), is de samenwerking niet geïnitieerd vanuit de deelnemers zelf maar vanuit de Rijksoverheid. In dit kader merken we op dat volgens de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Koninklijke Boodschap 13 februari 2014, Kamerstuk 33872, samenwerking in de vorm van een omgevingsdienst verplicht zal worden. Omdat het een samenwerking betreft tussen de provincie en de gemeenten in Drenthe is hierop in het bijzonder Hoofdstuk IV van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van toepassing. Het is een regeling tussen de colleges ("collegeregeling") van de provincie en de gemeenten, omdat de samenwerking uitsluitend hun taakvelden betreft. Dat neemt niet weg dat de raden en provinciale staten hun college toestemming dienen te geven tot het aangaan van de regeling, omdat de Wgr dat bepaalt in artikel 51 en omdat de resultaten van deze rechtspersoon uiteindelijk voor rekening van de gemeenten en provincie terecht zullen komen.
M.i.v. 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd met als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van raden en provinciale staten bij taken die in GR'en worden uitgevoerd te versterken. Dat gebeurt door meer ruimte te geven voor keuzes omtrent de werking van een GR, bijvoorbeeld door te kiezen voor een gemeenschappelijke adviescommissie of het gebruik van zienswijzen door raden en provinciale staten. Onderhavige GR is hierop aangepast. In principe hoeven onderwerpen die in de Wgr zijn geregeld, niet tevens in de GR overgenomen te worden. Daarom is een aantal bepalingen per 1 januari 2016 in de GR komen te vervallen. In deze toelichting komen omwille van de duidelijkheid die vervallen onderwerpen hieronder wel aan de orde.
In deze regeling is ook de naamswijziging van Omgevingsdienst Drenthe naar Omgevingsdienst Drenthe (hierna Omgevingsdienst) opgenomen.

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

Artikel 1
Begripsbepalingen in artikel 1 zijn voor lezers die niet bekend zijn met de gemeenschappelijke regeling van belang. Daarnaast is het voor iedereen duidelijk wat er precies bedoeld wordt met welke aanduiding.

Artikel 2 Instelling, doel en beleid
Volgens artikel 10 Wgr vermeldt de regeling de vestigingsplaats en de belangen en het doel van het samenwerkingsverband.
De bevoegdheden van de Omgevingsdienst zijn globaal beschreven om de flexibiliteit te behouden. De bevoegdheden worden in verdere artikelen nader beschreven.
Het verrichten van diensten voor derden is niet het uitgangspunt maar wordt in lid 4 genoemd om de mogelijkheid te creëren.

Hoofdstuk 2 Taken

Artikel 3 en 4 Milieu-, bodem- en facultatieve taken

Gekozen is voor een onderverdeling naar milieutaken en een facultatief pakket. Het takenpakket van de Omgevingsdienst kan alleen worden uitgebreid na een unaniem besluit van het algemeen bestuur. De facultatieve taken zijn optionele taken (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening) die, als het algemeen bestuur daartoe heeft besloten, door de deelnemers kunnen worden afgenomen. Door ook het facultatieve pakket op te nemen kan gekozen worden voor een breder takenpakket van de Omgevingsdienst. Voor het facultatieve pakket ten behoeve van deelnemers en voor werkzaamheden ten behoeve van derden geldt, dat deze alleen kunnen worden uitgevoerd, wanneer die het takenpakket genoemd in artikel 3 GR niet verdringen en wanneer tenminste een kostendekkend tarief in rekening wordt gebracht. Doel is om andere deelnemers niet te laten opdraaien voor de kosten van facultatieve taken, maar ook om er voor te zorgen dat in de toekomst voldaan wordt aan het principe dat is neergelegd in de Wet markt en overheid, die globaal gesproken vergt dat publiekrechtelijke rechtspersonen geen oneerlijke mededinging toepassen door onder de marktprijzen te werken voor diensten die ook door anderen op de markt worden aangeboden.
Artikel 3, lid 5 GR is opgenomen om aan te geven dat de Omgevingsdienst voor specialistische taken een beroep kan doen op de deelnemers. Dat heeft het voordeel dat de Omgevingsdienst geen capaciteit hoeft in te huren, die bij de deelnemers in huis en beschikbaar is, zodat de Omgevingsdienst sober en doelmatig kan blijven. Anderzijds kan het voor de deelnemers aantrekkelijk zijn die capaciteit ook voor de Omgevingsdienst aan te wenden.
Het kan hier bijvoorbeeld gaan om PIOFACH taken (personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). Met de nader over een te komen voorwaarden is bedoeld aan te geven dat de uitlenende provincie/gemeenten niet op bestelling mensen hoeven te leveren, maar dat de Omgevingsdienst kan vragen om o.a. personeel en dat de uitlener redelijke voorwaarden kan stellen.
In artikel 3, 3a en 4 GR zijn de taken genoemd die de Omgevingsdienst) betreffen. Daarmee is niet gezegd dat de Omgevingsdienst al die taken in volledige zelfstandigheid kan uitvoeren. Deze artikelen houden met andere woorden geen overdracht /delegatie in van bevoegdheden in de zin van artikel 10 lid 2 Wgr. Het is evenmin zo dat de Omgevingsdienst in het geheel geen besluiten kan nemen en uitsluitend adviezen zou uitbrengen. Uit oogpunt van efficiency is het wenselijk dat de Omgevingsdienst met betrekking tot de taken besluiten kan nemen in naam en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Die ruimte is ingevuld met mandaatbesluiten van de deelnemers. Identieke mandaatbesluiten zijn voor de bedrijfsvoering van de Omgevingsdienstwenselijk, maar het is uiteindelijk aan de deelnemers welk mandaat wordt verstrekt en onder welke voorwaarden. In artikel 10 lid 2 Wgr staat dat een gemeenschappelijke regeling niet kan bepalen dat het bestuur van het openbaar lichaam kan besluiten tot uitbreiding van de overgedragen bevoegdheden. Bevoegdheden en daarop gebaseerde taken moeten dus door de deelnemers worden gegeven en kunnen door de Omgevingsdienst niet worden geclaimd met toepassing van artikel 10a Wgr.

Artikel 4a

Dit artikel bevat een kapstokbepaling op grond waarvan uitwerking kan worden gegeven aan het opstellen van een dienstverleningsovereenkomst met bijbehorende werkafspraken tussen de deelnemers.

Hoofdstuk 3 Het bestuur

De Omgevingsdienst is een openbaar lichaam. De Wgr bepaalt in artikel 12 dat het bestuur van een openbaar lichaam moet bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Verder bepaalt dit hoofdstuk dat het algemeen bestuur aan het hoofd van het openbaar lichaam staat en dat de voorzitter tevens voorzitter is van beide besturen. De Wgr kent niet de functie van bestuurlijke secretaris. Omdat de GR een collegeregeling is, bestaat het bestuur uit leden van de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten.

§1 Het algemeen bestuur

Artikel 6 Het algemeen bestuur

Aangezien de Omgevingsdienst is opgericht door de colleges, bestaat het algemeen bestuur volgens artikel 13, lid 6 Wgr (in combinatie met artikel 52 lid 1 Wgr) uit leden die door de colleges uit hun midden worden aangewezen.
Op grond van de Wgr is het mogelijk om verschillende varianten te kiezen voor de omvang van het bestuur. Gelet op het aantal van 13 deelnemers is één vertegenwoordiger per deelnemer nog goed werkbaar. Het lidmaatschap eindigt volgens artikel 13, lid 2 Wgr van rechtswege zodra het lid ophoudt wethouder/ gedeputeerde van de desbetreffende gemeente/ provincie te zijn. Verder betreft het een algemeen gebruikelijke bepaling.
Ingeval een vacature ontstaat, wijst het college van de betrokken deelnemer volgens artikel 6, lid 7 GR zo spoedig mogelijk een nieuw lid aan. Hiervoor is geen termijn bepaald, maar de verwachting is dat hierover binnen enkele collegevergaderingen besloten kan worden.

Artikel 7 Werkwijze

De artikelen in de Gemeentewet die betrekking hebben op het vereiste van een reglement van orde, op de frequentie van vergaderingen, het oproepen voor de vergadering, het quorum, de immuniteit, ordehandhaving, stemmingen en op ambtelijke bijstand en ondersteuning zijn volgens artikel 22 Wgr (in combinatie met artikel 52 Wg), voorzover de Wgr er niet van afwijkt, van overeenkomstige toepassing op het algemeen bestuur.
Het wettelijk minimum van het aantal vergaderingen van het algemeen bestuur is volgens artikel 22, lid 2 Wgr vastgesteld op 2 maal per jaar. Als in de praktijk wordt ervaren dat deze vergaderfrequentie te laag is, dan kan het aantal zonder problemen boven dit minimum worden vastgesteld.
De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn volgens artikel 22 lid 3 Wgr openbaar. Besloten vergaderingen zijn volgens artikel 22, lid 4 Wgr mogelijk mits een vijfde deel van de aanwezige leden erom verzoekt of als de voorzitter het nodig oordeelt en het algemeen bestuur vervolgens beslist of de vergadering met gesloten deuren doorgang vindt (artikel 22, lid 5 Wgr).
In artikel 7 lid 5 GR zijn onverenigbare activiteiten vermeld, maar is ook impliciet bepaald dat voor de bestuursleden een gedragscode geldt. Aangezien de leden van het algemeen bestuur tevens collegelid bij een deelnemer zijn en bij alle deelnemers al een gedragscode aanwezig is, kan de Omgevingsdienst zich op het standpunt stellen dat een eigen gedragscode voor bestuursleden niet nodig is.

Geheimhouding
De regeling van de geheimhouding in besloten vergaderingen is opgenomen in artikel 23 Wgr. Geheimhouding kan worden opgelegd door het algemeen bestuur en geldt niet alleen voor de leden maar ook voor andere aanwezigen zoals ambtenaren en adviseurs.
Geheimhouding ten aanzien van stukken die naar het algemeen bestuur of naar leden daarvan gaan, kan volgens artikel 23 lid 2 Wgr ook opgelegd worden door het dagelijks bestuur, door de voorzitter van de Omgevingsdienst en door een advies- of bestuurscommissie zoals bedoeld in artikel 24 of 25 Wgr. Dat moet op de stukken worden aangegeven. In de eerstvolgende vergadering van het algemeen bestuur moet de geheimhouding van stukken bekrachtigd worden, anders vervalt deze volgens artikel 23, lid 3 Wgr. Na de bekrachtiging duurt op grond van artikel 23 lid 4 Wgr de geheimhouding die door het dagelijks bestuur, de voorzitter of de commissie t.a.v. stukken is opgelegd, totdat het algemeen bestuur de geheimhouding opheft. Volgens artikel 16 lid 5 Wgr verschaft een lid van het algemeen bestuur over zaken waarover geheimhouding is opgelegd en waarover hij verantwoording moet afleggen of informatie moet verstrekken aan de raad of provinciale staten, slechts informatie indien de raad of provinciale staten ook geheimhouding hebben opgelegd.

Artikel 9 Vergaderquorum
In de praktijk is gebleken dat het besluitvormingsproces onnodig gehinderd kan worden doordat er niet voldoende leden van het algemeen bestuur aanwezig zijn bij vergaderingen. Dit probleem wordt ondervangen door een bepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen dat een nieuwe vergadering wordt belegd, en onafhankelijk van het aantal aanwezigen, dan alsnog over dat onderwerp kan worden beslist. Dan kunnen de leden die niet aanwezig zijn alsnog hun zienswijzen naar voren brengen binnen een vastgestelde termijn. In het voorstel is uitgegaan van het principe, wie niet reageert stemt toe. Dat geldt dus alleen wanneer er al sprake is van een vergadering die voor de tweede keer wordt uitgeschreven, omdat er eerder geen quorum was. Het is dus wel zaak dat deelnemers in die gevallen alert blijven.

Artikel 10 Besluitvorming
In een gemeenschappelijke regeling kan de stemverhouding vrij ingevuld worden, met dien verstande, gelet op artikel 14, lid 3 Wgr, dat het dagelijks bestuur via bepaalde stemverhoudingen niet de meerderheid van het algemeen bestuur mag uitmaken. In deze regeling is in beginsel gekozen voor 1 stem per deelnemer. Uitgangspunt is verder dat in beginsel bij gewone meerderheid besluiten worden genomen. Het algemeen bestuur kan op grond van majeure financiële en/of inhoudelijke belangen van een of meer deelnemers echter besluiten tot een andere stemverhouding. Het algemeen bestuur stelt op voorstel van minimaal 3 leden een arbitragecommissie in om een bindend advies te geven over welke belangen als majeur moeten worden aangemerkt. Bij majeure onderwerpen kan gedacht worden aan de plaats van huisvesting, een wezenlijke verandering in de bijdrage van een of meer deelnemers en de wijziging van de GR die voor een of meer deelnemers ingrijpend is.

Artikel 11 Inlichtingen- en actieve informatie- en verantwoordingsplicht algemeen bestuur
De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur is geregeld in de artikelen 16 t/m 19b in samenhang met artikel 52 Wgr. In de GR moeten volgens de Wgr bepaalde zaken nader worden geregeld. In de praktijk is gebleken dat niet alle bestuurders, raads- en statenleden op de

hoogte zijn van de mogelijkheden en rechten van de gemeenteraad, raadsleden, provinciale staten, statenleden alsmede van de colleges om hun afgevaardigden in het algemeen bestuur ter verantwoording te roepen en inlichtingen te vragen. Sinds de wijziging van de Wgr is daarom ook de actieve informatieplicht opgenomen.
Samengevat houdt de inlichtingenplicht van het algemeen bestuur in dat het inlichtingen moet geven aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten wanneer een of meer leden van de raad of provinciale staten inlichtingen vragen of wanneer ze nodig zijn voor de uitoefening van hun taken (art. 17 Wgr).

Gevraagde inlichtingen

Op grond van artikel 17 lid 1 Wgr verstrekt het openbaar lichaam aan de raden of provinciale staten de door hem of meer leden van die raden of staten desgewenst inlichtingen. De afzonderlijke leden van het algemeen bestuur hebben ingevolge artikel 16 Wgr een inlichtingenplicht en een verantwoordingsplicht tegenover het college dat hen heeft aangewezen en ingevolge artikel 19 Wgr tegenover de raad van de deelnemer wanneer een of meer leden daarvan om inlichtingen vragen. De verantwoordingsplicht geldt dus voor de afzonderlijke leden en niet voor het voltallig algemeen bestuur tegenover een deelnemer.

Ongevraagde inlichtingen

Op grond van artikel 17 lid 2 Wgr verstrekt het bestuur van het openbaar lichaam de raden en provinciale staten alle inlichtingen die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. De Wgr schrijft voor dat er afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd. Relevant in dit licht is dat ook in de Wet Open Overheid (hierna Woo) een actieve informatieplicht is opgenomen, zij het dat deze een ruimer bereik heeft, namelijk niet specifiek richting de raden en staten maar in de richting van de burger.
Om doublures in informatiestromen te voorkomen is ervoor gekozen door in deze GR:

a. aan te sluiten bij de actieve informatieplicht zoals verwoord in de Woo;
b. aanvullend een actieve informatieplicht te formuleren ten aanzien van de raden en staten wat betreft de onderwerpen die ook voorzien zijn van een zienswijzeprocedure;
c. tot slot een actieve informatieplicht te formuleren ten aanzien van de onderwerpen die bij afzonderlijk AB-besluit als zodanig worden aangewezen.

Een aantal niet uitputtende suggesties voor onderwerpen waar het algemeen bestuur de raden/staten actief over zou kunnen informeren zijn:

- een begrotingswijziging waarbij de opdracht van één of meerdere deelnemers aan de wijziging ten grondslag ligt en de bijdragen van de overige deelnemers niet veranderen;
- vergaderstukken en verslagen van het algemeen bestuur van openbare lichaam als bedoeld in de Wet en hun commissies;
- agenda’s en besluitenlijsten van vergaderingen van het dagelijks bestuur.
- jaarprogramma’s en jaarverslagen over productie en inhoudelijke trends
- de vier- en achtmaandsrapportages.

De wijze van uitvoering van bovenstaande krijgt nader zijn beslag in het Reglement van orde.

Artikel 12 Commissies

De bevoegdheid tot het instellen van commissies van advies en van bestuurscommissies is volgens artikel 24, 24a en 25 Wgr neergelegd bij het algemeen bestuur.
Een adviescommissie op grond van artikel 24 is een (tijdelijke) commissie die adviseert over onderwerpen waarvoor zij is opgericht. De instelling van vaste commissies geschiedt door het algemeen bestuur op voorstel van het dagelijks bestuur of voorzitter. Volgens artikel 24 lid 3 Wgr kunnen "andere commissies van advies" aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter ingesteld worden door het dagelijks bestuur en de voorzitter. De Wgr bepaalt niet dat er voor deze commissies in de gemeenschappelijke regeling iets geregeld moet worden. Evenmin geeft de wet aan wat onder "andere commissies" verstaan moet worden. Volgens de wetsgeschiedenis van de Wgr moet men denken aan overlegcommissies en commissies van bijstand.
Op grond van artikel 25 Wgr kunnen aan bestuurscommissies een aantal bevoegdheden worden overgedragen die de commissie dan uitvoert in plaats van het algemeen bestuur. Een bestuurscommissie kan worden ingesteld ter behartigen van bepaalde belangen.
Op voorstel van de raden en staten kan daarnaast op grond van artikel 24a Wgr een adviescommissie worden ingesteld die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden en staten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden en staten van advies kan voorzien.
Een bestuurscommissie en een adviescommissie als bedoeld in artikel 24a mogen gelet op artikel 52, jo. artikel 25 Wgr niet eerder door het algemeen bestuur worden ingesteld dan nadat de raden en de staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis te brengen.
Commissies mogen bestaan uit personen die niet lid zijn van het algemeen of van het dagelijks bestuur.

Artikel 12a Participatie

Artikel 10 lid 7 Wgr in samenhang met artikel 52 Wgr bepaalt dat indien de mogelijkheid tot participatie wordt geopend, in de GR bepalingen moeten worden opgenomen omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten, provincie en belanghebbenden bij de totstandkoming en uitvoering van beleid betrokken worden. De Omgevingsdienst is een beleidsarme overheidsinstantie. Bovendien is burgerparticipatie vaak al mogelijk gemaakt door het college, de raden en staten van de deelnemers. Toch is denkbaar dat burgerparticipatie gewenst is/wordt ten aanzien van bepaalde onderwerpen. In de GR is daarom een kan-bepaling op te nemen, inhoudende dat het algemeen bestuur kan besluiten tot het instellen van een inspraakmogelijkheid op de reguliere wijze zoals dat bij de colleges plaatsvindt.

§2 Het dagelijks bestuur

Artikel 13 Samenstelling

De Wgr bepaalt in artikel 14 dat het dagelijks bestuur uit de voorzitter en twee of meer andere leden moet bestaan. Het aantal leden moet in de regeling worden bepaald, met dien verstande dat zij volgens artikel 14 Wgr geen meerderheid in het algemeen bestuur mogen uitmaken.
De genoemde regio's zijn als volgt ingedeeld:

Noord:	Aa en Hunze, Assen, Noordenveld, Tynaarlo.
Zuidwest:	De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Westerveld.
Zuidoost:	Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen

Artikel 14 Vacature

Aangezien het dagelijks bestuur vaker vergadert dan het algemeen bestuur, is de vervulling van een vacature aan een exactere termijn gebonden dan bij het algemeen bestuur.
Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur eindigt volgens artikel 13, lid 2 in samenhang met lid 6, Wgr van rechtswege zodra het lid, dat immers tevens lid is van het algemeen bestuur, geen lid meer is van het algemeen bestuur.

Artikel 15 Werkwijze

In het dagelijks bestuur is de stemverhouding 'vrij' invulbaar. In deze regeling is het principe one-man, one-vote leidend. Waar een gekwalificeerde meerderheid wenselijk/noodzakelijk is, is dat in de regeling vermeld. Artikel 57c Wgr biedt de mogelijkheid tot het vormen van portefeuilles. Daarbij machtigt het dagelijks bestuur een of meer leden tot het uitoefenen van een of meer van zijn bevoegdheden.

Artikel 16 Geheimhouding

Aangezien de Wgr, in tegenstelling tot bij het algemeen bestuur, geen geheimhoudingsregeling kent voor de vergaderingen van het dagelijks bestuur terwijl dat wel gewenst kan zijn, is dit in artikel 16 GR geregeld. De regeling komt overeen met die voor het algemeen bestuur als bedoeld in artikel 23 Wgr. Dat wordt toegelicht onder het kopje geheimhouding onder de toelichting op artikel 7 Gr.

Artikel 17 Inlichtingen- en actieve informatie- en verantwoordingsplicht dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur heeft wat betreft inlichtingen en/of verantwoording te maken met het algemeen bestuur (art. 19a Wgr) en met de deelnemers (art. 17 Wgr). De Wgr heeft dit als volgt geregeld. Het dagelijks bestuur en de afzonderlijke leden dienen volgens artikel 19a, lid 1 Wgr verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur. Volgens lid 2 van dit artikel dient het dagelijks bestuur verder alle inlichtingen aan het algemeen bestuur te geven die het algemeen bestuur nodig heeft.
Op grond van artikel 17 Wgr (in samenhang met artikel 52 Wgr) dient het dagelijks bestuur aan de raden en provinciale staten de door een of meer leden van de raad of provinciale staten gevraagde of ongevraagde inlichtingen te verstrekken. De raden en provinciale Staten kunnen het voltallig dagelijks bestuur niet ter verantwoording roepen.
Artikel 17 GR bepaalt dat het reglement van orde van de desbetreffende raad of van provinciale staten van toepassing is.
Het algemeen bestuur kan volgens artikel 17 lid 5 en 7 GR zowel van het dagelijks bestuur als van de voorzitter verlangen van welke besluiten kennisgeving aan het algemeen bestuur wordt gedaan. Besluiten van de voorzitter kunnen o.a. betreffen de besluiten tot geheimhouding (art. 23 lid 2 Wgr) en tot het instellen van commissies (art. 24 lid 3 Wgr).
Het algemeen bestuur kan een lid van het dagelijks bestuur op grond van artikel 19a lid 3 Wgr ontslaan als hij/zij het vertrouwen niet meer bezit. Het algemeen bestuur kan in haar reglement van orde termijnen opnemen met betrekking tot het verschaffen van inlichtingen.
Op grond van artikel 19b Wgr heeft het dagelijks bestuur de verplichting Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het provinciebestuur bericht en raad te geven als daarom wordt gevraagd. Daarbij dient het dagelijks bestuur de deelnemers mededeling te doen.

Artikel 17a Zienswijze meerjarige strategische plannen

Artikel 10 lid 5 en 6 Wgr schrijft voor dat het algemeen bestuur in de GR vast dient te leggen bij welke besluiten de verplichting geldt om een zienswijze aan de raden/staten te vragen. Daarbij kan ook besloten worden geen besluiten aan zienswijzen te onderwerpen, maar dat moet dan expliciet in de GR worden vastgelegd. Door dit artikel is vastgelegd dat het algemeen bestuur er voor kan kiezen om bij grote beleidsvoornemens (in ieder geval strategische plannen) of besluiten (in ieder geval de kadernota/kaderbrief)een zienswijzeprocedure te volgen.

§3 De voorzitter

Artikel 18

Ingevolge artikel 12 Wgr (in samenhang met artikel 52 Wgr) is de voorzitter een afzonderlijk bestuursorgaan en is hij tevens voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur. Volgens artikel 13 lid 9 Wgr (in samenhang met artikel 52 Wgr) wordt de voorzitter door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Ingevolge artikel 57d Wgr vertegenwoordigt hij de Omgevingsdienst in en buiten rechte, welke bevoegdheid hij kan opdragen aan een ander.

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden

Artikelen 21 en 22 Bevoegdheden van het algemeen en dagelijks bestuur.

De artikelen die hier zijn opgenomen betreffen de standaard bevoegdheidsregels van beide bestuursorganen. Uitgangspunt is artikel 57 Wgr volgens welke de bevoegdheden berusten bij het algemeen bestuur tenzij bij wet of in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald. Verder is de bevoegdheidtoedeling volgens de Wgr van belang. Daarnaast zijn er enkele essentiële beslissingsbevoegdheden aan het algemeen bestuur opgedragen, zoals het vaststellen van de productencatalogus.

De regeling omtrent het oprichten en deelnemen in stichtingen, maatschappen enz. is opgenomen met het oog op het creëren van de mogelijkheid daartoe. Het is namelijk niet uitgesloten dat in de toekomst voor gesloten stortplaatsen en langdurige bodemsaneringsprojecten dit soort instellingen worden opgericht.

Aan het dagelijks bestuur zijn meer beheersmatige en uitvoerende bevoegdheden toebedeeld. De door de Wgr toebedeelde taken zijn volgens artikel 57b:

- het voeren van het dagelijks bestuur voorzover dat niet bij of krachtens de wet of de GR bij het algemeen bestuur is gelegd;
- het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van het algemeen bestuur;
- het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie;
- het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het kopen, verkopen, ruilen, bezwaren, vervreemden van roerende en onroerende goederen, het aangaan van geldleningen en van rekening-courantovereenkomsten, het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldleningen van anderen, behalve het oprichten en deelnemen in stichtingen enz. als hiervoor bedoeld;
- het namens de Omgevingsdienst, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur besluiten tot het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures, of tot handelingen ter voorbereiding daarop (conservatoire maatregelen), tenzij het algemeen bestuur, voorzover het hem aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

De in artikel 22 lid 1 onder m GR bedoelde klachtenregeling is het “Klachtenreglement Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe 2013”. Volgens deze regeling worden klachten intern door de naast hogere behandeld. Vervolgens staat de klager de weg open naar de Nationale Ombudsman.

Het algemeen bestuur kan ook bevoegdheden aan het dagelijks bestuur overdragen tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarop zijn in artikel 57a lid 2 Wgr enkele uitzonderingen gemaakt. Dat zijn wezenlijke zaken waarvoor het algemeen bestuur zijn directe verantwoordelijkheid moet houden. Het gaat om het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, het heffen van bepaalde belastingen, o.a. leges, en het vaststellen van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang gehandhaafd worden.

Hoofdstuk 5 Organisatiebepalingen

Volgens artikel 57b van de Wgr behoort de organisatie van een openbaar lichaam tot de taak van het dagelijks bestuur.

Artikel 23 De directeur

De directeur heeft naast de dagelijkse leiding ook de scharnierfunctie naar de voorzitter, het algemeen en het dagelijks bestuur. De positie van de directeur als ambtelijk secretaris wordt nader uitgewerkt in het reglement van orde en de op grond van artikel 23 lid 3 GR door het dagelijks bestuur vast te stellen instructie, die onderdeel uitmaakt van het organisatiereglement.

Artikel 24 Overleg

Overleg met de deelnemers is een goed middel om de deelnemende gemeenten, ook als zij niet deelnemen in het dagelijks bestuur, te betrekken bij de gang van zaken van het openbaar lichaam. Door de deelnemers te betrekken kunnen zij ook hun belangen naar voren brengen en adviseren over besluiten die genomen moeten worden. Het ligt voor de hand dat dit overleg of door een enkele bestuurder wordt gevoerd of door de directeur.

Hoofdstuk 6 Financiën

Voor de begroting en de jaarrekening zijn ook de artikelen 58 tot en met 59 van de Wgr van toepassing alsmede, volgens artikel 59 lid 6 Wgr, de artikelen 190 tot en met 219 van de Provinciewet. Het betreft bepalingen over de begroting, begrotingswijzigingen, de jaarrekening , de administratie en de financiële controle.

Artikelen 25, 26 en 27

Van belang is dat de financiële bepalingen enerzijds bewerkstelligen dat de GR goed kan functioneren en anderzijds dat de deelnemers helder hebben en houden welke verplichtingen op hen af komen en hoe die verplichtingen tot stand komen.
De Wgr schrijft in artikel 58b een kaderbrief voor, die uiterlijk 30 april, danwel de op de met de deelnemers afgesproken datum, voorafgaand aan het begrotingsjaar door het dagelijks bestuur aan de raden en aan provinciale staten moet worden gezonden, met de voorlopige jaarrekening. Op advies van de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) zijn in Drenthe samenwerkingsafspraken gemaakt. Hierin is opgenomen dat in het voorjaar een voorjaarsgesprek plaats vindt tussen de raden/staten en de Omgevingsdienst waarin de beleidsmatige voornemens worden besproken.

Daarnaast is opgenomen dat uiterlijk 15 april de ontwerpbegroting, inclusief de beleidsmatige kaders, worden aangeboden aan de raden en staten.
De kaderbrief is een brief die de financiële en beleidsmatige kaders voor het komende begrotingsjaar geeft. Volgens de memorie van toelichting van de Wgr (kamerstuk 33697 nummer 3) gaat het om in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie.
In de GR is (op grond van artikel 59 Wgr) bepaald dat het dagelijks bestuur de ontwerp-begroting uiterlijk 12 weken voor vaststelling in het algemeen bestuur in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan provinciale staten en aan de raden zendt. De raden en staten worden in deze periode in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven. Vervolgens legt het dagelijks bestuur de ontwerp-begroting samen met de zienswijzen ter vaststelling voor aan het algemeen bestuur. Binnen 2 weken na de vaststelling, in ieder geval 15 september, zendt het dagelijks bestuur de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting toe aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Met toepassing van artikel 59, lid 6 Wgr is de Omgevingsdienst de mogelijkheid gegeven om te schuiven met begrotingsposten, indien dat niet leidt tot een verhoging van de bijdragen van de deelnemers. Dat maakt de Omgevingsdienstflexibeler en dan behoeft niet bij elke begrotingswijziging de volledige procedure van voorlegging en meningsvorming bij alle deelnemers te worden gevolgd.

De voorlopige jaarrekening dient op grond van het bepaalde in artikel 58b van de Wet op 30 april klaar te zijn, danwel de op de met de deelnemers afgesproken datum (op advies van VDG is dat nu 15 april). Artikel 26 GR geeft ook regels om de resultaten te verdelen. Tevens is opgenomen dat de jaarrekening aan de deelnemers wordt gezonden.

In artikel 27 lid 1 GR is bepaald dat het algemeen bestuur nadere regels kan stellen met betrekking tot de door de deelnemers te betalen bijdragen. Daaraan zijn twee beperkingen verbonden. Enerzijds moeten die regels blijven binnen het in het tweede lid verwoorde kader en anderzijds moeten de colleges gehoord worden. Er is geen sprake van een veto- of instemmingsrecht, maar van een horen. In het algemeen bestuur dienen dan de besluiten te vallen. Over de verdeling van de kosten zal het algemeen bestuur besluiten. Doel van deze bepaling is te garanderen dat de kosten voor de deelnemers niet hoger zullen zijn dan de kosten nu per deelnemer bij de uitvoering van de door de Omgevingsdienst op grond van volgens artikel 3 GR uit te voeren taken.
Artikel 27 lid 4 GR bepaalt dat de RUD elke maand voorschotnota's kan indienen bij de deelnemers. De in dat lid vermelde verplichting tot betaling is gebaseerd op artikel 10a van de Wgr.

Artikel 28 Opheffing en Liquidatieplan
Volgens artikel 9 Wgr moet de GR bepalingen inhouden omtrent de vereffening van het vermogen ingeval van ontbinding van het openbaar lichaam. Opheffing geschiedt uiteraard net als de instelling door de deelnemers. Het algemeen bestuur stelt een liquidatieplan op. Daarin zullen de deelnemers de gevolgen van de opheffing zien. De noodzakelijke toestemming van de raad of provinciale staten is gebaseerd op artikel 51 van de Wgr.

Hoofdstuk 7 Overige bepalingen

Artikel 29 Archief

Volgens artikel 40 van de Archiefwet 1995 dient een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1989, 571) tevens een voorziening omtrent de zorg voor de archiefbescheiden in te houden, die zoveel mogelijk overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995 wordt getroffen. De gekozen uitwerking sluit aan op de artikelen 27, eerste lid, 30, eerste lid, 31 en 41, eerste lid van de Archiefwet.

Artikel 30 Geschillen

Artikel 28 Wgr geeft een speciale regeling voor geschillen omtrent de toepassing van de gemeenschappelijke regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan. Ten aanzien van geschillen in gemeenschappelijke regelingen waar de provincie ook aan deelneemt moet het geschil aan de bevoegde rechter worden voorgelegd. Voordat een geschil aan de bevoegde rechter wordt voorgelegd dienen deelnemers een poging te ondernemen het geschil via een minnelijke regeling op de lossen.
Deze regeling voor geschilbeslechting heeft uitsluitend betrekking op geschillen omtrent de toepassing van de gemeenschappelijke regeling. Geschillen over het al dan niet treffen van een gemeenschappelijke regeling en over de inhoud van een te treffen regeling vallen hier niet onder. Dat geldt ook voor geschillen over wijziging van een regeling en over beëindiging van of uittreding uit een regeling, tenzij het geschil betrekking heeft op de toepassing van in de regeling opgenomen regels ter zake. Geschillen over besluiten die hun grondslag vinden in een andere wet dan de Wgr zijn geen geschillen als bedoeld in dit lid. Blijkens dit lid gaat het hier alleen om geschillen tussen de betrokken besturen en niet om geschillen tussen de betrokken gemeenschappelijke openbare lichamen.

Artikel 32 Beëindiging taken

Dit artikel ziet op de structurele afname van facultatieve taken. Incidentele opdrachten horen tot het takenpakket van het dagelijks bestuur. Bij het niet langer afnemen van facultatieve taken kan er voor de uitvoeringsdienst een probleem ontstaan met bijvoorbeeld de formatie. In artikel 32 is geregeld op welke wijze facultatieve taken kunnen worden afgestoten door een deelnemer. Het algemeen bestuur zal dan met gewone meerderheid de gevolgen regelen. In de praktijk zal dat neerkomen op het stellen van voorwaarden om de afstoting budgettair neutraal te kunnen laten verlopen voor de Omgevingsdiensten de overige deelnemers. Het is derhalve zaak om bij het laten uitvoeren van facultatieve zaken dan ook al te bezien of dit leidt tot meerkosten voor de Omgevingsdiensten zo ja, om daar dan al afspraken over te maken, opdat een deelnemer niet voor kosten komt te staan, die hij zich wellicht niet gerealiseerd heeft bij het aangaan van de afname.

Artikel 32a Wijziging

In dit artikel is onder meer bepaald dat de deelnemers op voorstel van het algemeen bestuur kunnen besluiten tot wijziging van de GR. Omdat dit een regeling tussen colleges is, geldt ook hier, en ook ingeval van uittreden, dat daarvoor de toestemming van de raad dan wel provinciale staten vereist is op grond van artikel 1, lid 3 van de Wgr. De in artikel 32a GR genoemde termijn van acht weken is toereikend, aannemend dat het algemeen bestuur een dergelijk voorstel niet onverhoeds zal presenteren, zodat de deelnemers al eerder de gelegenheid hebben gehad zich te oriënteren op de standpunten van raden en staten.

Artikel 33 en 33a Uittreding(splan)

Uittreding moet op grond van artikel 9 van de Wet worden geregeld in de gemeenschappelijke regeling. Bij een Omgevingsdienstwaar de samenwerking vanuit het rijk geïnitieerd wordt en wettelijk wordt verplicht, is uittreding niet aannemelijk, maar zolang daar geen formele wettelijke belemmering voor bestaat is het noodzakelijk een dergelijke bepaling in de regeling op te nemen
De Wgr schrijft sinds de wijziging voor dat in de regeling bepalingen worden opgenomen over de gevolgen van (partiele) uittreding van een deelnemende partner. In de GR is daarom bepaald welke onderwerpen in het uittredingsplan dienen te worden opgenomen omtrent het vermogen van Omgevingsdienst bij (partiele) uittreding en de gevolgen daarvan op het personeel, lopende contracten, huisvesting en investeringen. Tevens is het voorstel om afspraken te maken over risico-opslag, frictiekosten en desintegratiekosten.
De gewijzigde wet stelt ook dat in de GR wordt opgenomen dat bij het treffen (waar mede onder wordt verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling) van een GR een zienswijzeprocedure vereist is. Dit is vastgelegd in artikel 33 onder 1.
Dat geldt eveneens voor toetreding hetgeen is vastgelegd in art. 31 lid 2 GR.
Wat betreft de wijziging van de regeling is deze vastgelegd in art. 32a lid 3 en 4 GR. Daarin moet additioneel de raden en staten bij worden toegevoegd.

Artikel 34 Evaluatie

De gewijzigde wet schrijft voor dat er in de GR bepalingen moeten worden opgenomen over evaluatie van de GR. In artikel 34 is hiertoe een bepaling opgenomen dat op verzoek van een meerderheid van de deelnemers een evaluatie kan worden ingesteld. Het algemeen bestuur stelt hiertoe een plan op en nodigt de raden en de provinciale staten uit om schriftelijk onderwerpen hiervoor aan te dragen.
Dan zal een overall evaluatie op werking van de regeling, de uitvoeringsbepalingen en de uitvoeringspraktijk moeten worden opgesteld. Daarbij zal ook uiteraard aandacht zijn voor de relatie van de Omgevingsdienst met de deelnemers. Dan kan bezien worden of de Omgevingsdienst heeft gebracht waarvoor deze in het leven is geroepen. Het staat daarnaast natuurlijk het algemeen bestuur vrij om op eigen initiatief een evaluatie uit te voeren.

Hoofdstuk 8 Slotbepalingen

Artikel 36

De bekendmaking van de GR is op grond van artikel 26 lid 1 in samenhang met artikel 52 lid 1 Wgr opgedragen aan de provincie. Dat moet door kennisgeving in het provincieblad. Nieuw is dat het openbaar lichaam verantwoordelijk is voor toevoeging van de regeling en bijbehorende gegevens in het CR-register (het register van overheidsorganisaties op overrheid.nl.
Bovenstaande geldt ook bij wijziging, verlenging, opheffing, toetreding en uittreding.