Toelichting bij de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

1. Inleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) gewijzigd. Deze wetswijziging dient voor 1 juli 2024 in alle gemeenschappelijke regelingen (GR-en) geïmplementeerd te worden. Ook de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (GR OFGV) moet worden gewijzigd. Deze beslismemo geeft inzicht in de wijzigingen van de Wgr die noodzakelijkerwijs leiden tot wijziging van de GR OFGV.

2. Niet alle wijzigingen van de Wgr leiden tot een te maken keuze in de GR

Een aantal van de wijzigingen in de Wgr leiden tot verplichte toepassing en leiden soms tot een verplichte wijziging van GR-en waarbij geen keuze te maken valt in de wijze waarop deze wordt toegepast. Andere wijzigingen van de Wgr geven de deelnemers de vrijheid om te kiezen of, en zo ja op welke manier, zij de wijzigingen implementeren in de eigen GR. Onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk voor de GR OFGV die gesloten is tussen gemeentelijke en provinciale bestuursorganen.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Reactie van (dagelijks) bestuur op zienswijze begroting.	Art. 59 Wgr	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling.
Aanpassing termijnen in de begrotingscyclus	Art. 58, 58b en 59 Wgr.	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling.
Gezamenlijke enquête naar gevoerde bestuur als provinciale staten/raden geen deelnemer zijn.	Art. 151g Provinciewet	Nee	Nee, bevoegdheid altijd van toepassing.
Uitbreiding van de bevoegdheid van de rekenkamer tot bestuur van het samenwerkingsverband.	Art. 184 Provinciewet	Nee	Nee, bevoegdheid altijd van toepassing.
Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur	Art. 52 jo 10 lid 6 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.
Participatie van inwoners en belanghebbenden	Art. 52 jo 10 lid 7 en 8 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.
Actieve informatieplicht door bestuur	Art. 52 jo 17 Wgr	Ja	Ja, vastleggen hoe dit wordt ingevuld
Gemeenschappelijke adviescommissie	Art. 52 jo 24a Wgr	Ja	Niet verplicht.
Evaluatie van de GR	Art. 52 jo 11 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.
Voorwaarden en gevolgen van uittreding, waaronder de gevolgen van de rechtspersoon en voor het vermogen van de gemeenten waarvan bestuursorganen deelnemen.	Art. 52 jo 9 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.

3. Wijzigingen in de GR OFGV

a. Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur

Volgens artikel 52 juncto 10, vijfde lid Wgr moet in een GR worden opgenomen of, en zo ja welke, bestuursbesluiten van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur of de voorzitter van de OFGV, voorafgaand aan het nemen er van, voor het geven van een zienswijze moeten worden voorgelegd aan provinciale staten/de raden waarvan de colleges deelnemen in een GR. Er zijn een aantal verplichte besluiten waarvoor zienswijze gegeven moet worden. Dat geldt de ontwerpbegroting en het deelnemen door de OFGV in privaatrechtelijke rechtspersonen . Naast deze wettelijk verplichte zienswijzeprocedures, is het verplicht om iets op te nemen over de bestuursbesluiten die voor zienswijze aan provinciale staten/de raden voorgelegd worden. Ook als ervoor gekozen wordt dat niet te doen, dient dat expliciet in de GR geregeld te worden

Voor OFGV geldt dat sprake is van een openbaar lichaam, die vooral gericht is op uitvoering en (veel) minder op beleid. Provinciale staten en raden dienen daarmee daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen op de te nemen besluiten die raakvlakken hebben met de bevoegdheden van de raad en provinciale staten. Het bestuur voert de taken in mandaat uit, waarbij de deelnemers het beleid vaststellen. Het is daarom dat, buiten de hiervoor genoemde wettelijk verplichte bestuursbesluiten waarop zienswijze kan worden gegeven door provinciale staten/de raden, er verder geen bestuursbesluiten van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter van de OFGV worden aangewezen welke voorafgaand aan het nemen van het besluit ter zienswijze aan provinciale staten/de raden moeten worden voorgelegd.

b. Participatie van inwoners en belanghebbenden

Volgens artikel 52 juncto 10, lid 7, Wgr wordt in een gemeenschappelijke regeling opgenomen op welke wijze de ingezetenen (van de gemeenten waarvan bestuursorganen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling) en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Het is niet mogelijk is in een gemeenschappelijke regeling op te nemen dat *geen* ruimte wordt gegeven voor participatie. Er moet, met andere woorden, in elke gemeenschappelijke regeling een variant van participatie worden opgenomen.

De OFGV is een uitvoeringsorganisatie, waarbij de taken in mandaat en derhalve onder verantwoordelijkheid van de deelnemers wordt uitgevoerd. De participatie richt zich daarom vooral op voorbereiding dan wel uitvoering van door de deelnemers vastgesteld beleid. Dat door de deelnemers vastgestelde beleid heeft in de regel al een participatieproces doorlopen, waarin dezelfde elementen een rol spelen. Daarmee kan de participatie bij de OFGV een herhaling van zetten vormen met het risico dat de participatie bij de OFGV het reeds vastgesteld beleid van de deelnemers kan gaan doorkruisen. Ander effect is dat bij participanten het idee kan postvatten te kunnen participeren op (onderdelen van reeds vastgesteld) beleid. Het is daarom wenselijk om de participatie niet via het bestuur van de OFGV te laten lopen, maar juist en zoveel als mogelijk via de bij de deelnemers geëigende kanalen. Dit sluit ook goed aan bij het concept van verlengd lokaal bestuur, in welk concept de volksvertegenwoordigende rol nog altijd bij de raden/Staten ligt. Deze scheiding tussen participatie bij beleidsvaststelling door de deelnemers en participatie bij beleidsvoorbereiding of -uitvoering door de OFGV wordt zoveel als mogelijk voorkomen door maatwerk en het AB, DB of de voorzitter per onderwerp daarover te laten beslissen.

Aangezien het vooral om voorbereiding of uitvoering van vastgesteld beleid gaat, is gekozen voor participatie als maatwerkbepaling. De bij een besluit passende vorm van participatie door het bestuur van de OFGV wordt vormgegeven door agenda's en bijbehorende documenten alsmede en ontwerpbesluiten, die zich daartoe lenen (het dient tenslotte te gaan om beleid), van het op een andere elektronische manier invulling te geven, met de mogelijkheid voor participatie AB, DB en de voorzitter, op de website te plaatsen of op een andere elektronische manier invulling te geven, met de mogelijkheid voor participatie.

c. Actieve informatieplicht door bestuur

Sinds 1 juli 2022 moet ook in gemeenschappelijke regelingen ogenomen worden op welke wijze inlichtingen door het gehele bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden verstrekt aan de provinciale staten/de raden waarvan de colleges deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Dit is bepaald in artikel 17 van de gewijzigde Wgr.

Op dit moment is in de GR OFGV in artikel 16 de actieve informatieplicht al opgenomen. Deze voldoet aan wat de Wgr voorschrijft en is derhalve niet gewijzigd.

d. Gemeenschappelijke adviescommissie

In de GR OFGV is in artikel 19 opgenomen dat de mogelijkheid bestaat dat commissies van advies kunnen worden ingesteld door het algemeen bestuur van OFGV. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr is het ook mogelijk om een gemeenschappelijke adviescommissie, zie artikel 52 juncto 24a Wgr, in te stellen. Deze adviescommissie kan ook slechts worden ingesteld ten behoeve van alleen deze GR. Als provinciale staten/de raden waarvan de colleges deelnemen in de GR OFGV unaniem verzoeken om de instelling er van, is het algemeen bestuur zelfs verplicht om tot de instelling van een dergelijke gemeenschappelijke adviescommissie over te gaan.

In een gemeenschappelijke adviescommissie kunnen alleen provinciale statenleden/raadsleden deelnemen. Het is niet verplicht dat provinciale staten of elke raad een 'eigen' lid aanwijst. Een gemeenschappelijke adviescommissie kan ingezet worden voor drie doelen: adviseren aan provinciale staten/raden over en afstemmen van zienswijzen die provinciale staten/raden mogen indienen, adviseren aan het bestuur over te nemen besluiten en voor de verbinding van provinciale staten/de raden met het bestuur van het openbaar lichaam. De gemeenschappelijke adviescommissie heeft, zoals de naam al weggeeft, geen besluitvormende bevoegdheden. Dat betekent dat altijd sprake is van een advies aan provinciale staten/de raden of het bestuur van het openbaar lichaam, maar dat de betreffende provinciale staten/ raden en het bestuur zelf de besluiten nemen.

In deze wijziging is geen gemeenschappelijke adviescommissie opgenomen.

Deze adviescommissie heeft mede te maken met grip op samenwerking. Het instrument staat echter niet op zichzelf, maar dient te worden gezien in samenhang met andere instrumenten, die de raden/staten al (kunnen) hebben. Daarbij kan gedacht worden een het gezamenlijke netwerk van rapporteurs, het delen en actief informeren onderling van informatie, het presenteren van de OFGV in de raden. Binnen de algehele betrokkenheid van raden/staten dienen het doel, het nut en de hoeveelheid instrumenten tegen elkaar afgewogen te worden. Bij die afweging is flexibiliteit van de inzet van de reeds bestaande of gewenste instrumenten belangrijk. Het niet opnemen van deze adviescommissie in de GR betekent eveneens niet dat het in de toekomst niet kan. De Wgr voorziet erin dat ook op een later moment, zonder de GR te hoeven wijzigen, het mogelijk is tot instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie over te gaan.

e. Evaluatie

In artikel 52 juncto 11a van de Wgr is opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen omtrent de evaluatie van de regeling moet bevatten. Uit de toelichting op de wetswijzing volgt dat verplicht is om in elke regeling *iets* op te nemen over evaluatie, maar dat dit ook mag betekenen dat wordt opgenomen dat er geen verplichte evaluatie plaats zal vinden. Wordt er niet geëvalueerd dan wordt dat opgenomen in de GR en hoeven er geen verdere keuzes gemaakt te worden. Er is echter voor gekozen om *wel* te evalueren. Evaluatie is een beleidsinstrument dat gaat over de samenwerking van de deelnemende provincies en gemeenten binnen de OFGV, maar ook over de taken die de OFGV voor de provincies en gemeenten uitvoert.

In de evaluatie is opgenomen dat er in elke bestuursperiode (=vier jaar) wordt geëvalueerd. Het moment en de inhoud van de evaluatie wordt overgelaten aan het gremium waarin alle belangen van provincies en gemeenten samenkomen, het algemeen bestuur.

f. Uittreding

Alhoewel in alle gemeenschappelijke regelingen (voor onbepaalde tijd) bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop deelnemers kunnen uittreden, is het sinds de wetswijziging van 1 juli 2022 verplicht om deze bepalingen uit te breiden. Waarbij van belang is dat de deelnemers zelf bepalen hoe de uittreding geregeld wordt en wel op zo'n manier dat voor alle deelnemende partijen redelijkerwijs duidelijk is wat de gevolgen van uittreding zijn. Het gaat dan om de gevolgen die de uittreding heeft voor het vermogen van de rechtspersoon en voor het vermogen van de gemeenten (zowel de uittredende als de blijvende) waarvan de bestuursorganen deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat in de GR OFGV moet worden opgenomen op welke wijze wordt bepaald wat de gevolgen van de uittreding zijn en op welke manier het vermogen van de deelnemers wordt beïnvloed.

Overigens is het ook voor verplichte GR-en, zoals de OFGV, verplicht een uittredingsregeling in de GR op te nemen. Bijvoorbeeld in het geval van een gemeentelijke herindeling waarbij een gemeente samengaat met gemeente die binnen het gebied van een andere omgevingsdienst ligt. In dat geval zal ten aanzien van de nieuwe gemeente moeten worden bepaald bij welke omgevingsdienst aangesloten wordt, het is natuurlijk niet voorstelbaar dat één gemeente bij twee omgevingsdiensten deelneemt. In alle gevallen geldt dat het vele malen beter is dat financiële gevolgen van een uittreding vastgelegd zijn voorafgaand aan het moment dat sprake is van een besluit of een wens tot uittreding. Op het moment dat een besluit over uittreding genomen is of sprake is van een herindeling, dient al duidelijk te zijn wat de gevolgen van een uittreding zijn omdat dit anders tot veel – financieel – gedoe leidt tussen de uittreder en de 'achterblijvers'.

Er zijn regels over het uittreden, de "Spelregels taken toevoegen of terugtrekken (partieel uittreden)", vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 5 februari 2020. De uittredingsbepaling is gewijzigd door enkele bepalingen uit de spelregels over te hevelen naar de GR. Inhoudelijk is er geen verschil tussen de bestaande spelregels en de nieuwe bepaling in de GR. Om dat vast te leggen, zijn de spelregels in de GR van toepassing verklaard.