Registratienummer: **43085** / 43088

Raadsvoorstel

Datum vergadering:	14 december 2023
Agendapunt:	13
Onderwerp:	Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Brabant Noord 2024
Portefeuillehouder:	wethouder Rien Wijdeven

Heesch, 12 oktober 2023

Inleiding
De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is op 1 juli 2022 gewijzigd en dit noopt tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling ODBN (GR ODBN). In dit voorstel wordt de Ontwerpregeling Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Brabant Noord 2024 aan u voorgelegd, waarin de wetswijziging van de Wgr verwerkt is.
Voor het zomerreces bent u eerder via een memo dd. 4 juli 2023 hierover geïnformeerd.
Dit voorstel past binnen het kader, zoals dat in de regio Noord Oost Brabant met alle raden is afgestemd. De wetswijziging heeft als doelstelling om de politieke verantwoording over gemeentelijke en provinciale samenwerking via een gemeenschappelijke regeling te versterken. De wet introduceert enkele nieuwe instrumenten, waarmee gemeenteraden en Provinciale Staten hun controlerende en kaderstellende taken beter kunnen uitvoeren.

Er zijn enkele aanpassingen in de Wgr, die rechtstreeks doorwerken. Dit zijn:
1. de raden/Staten krijgen de mogelijkheid zienswijzen in te dienen bij het aangaan of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling;
2. de termijnen in de P&C cyclus zijn aangepast, zodat raden en Staten een termijn van 12 weken hebben (i.p.v. 8) voor het indienen van een zienswijze op de Ontwerpbegroting of een begrotingswijziging;
3. de raden/Staten krijgen de mogelijkheid een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen;
4. het bestuur van een gemeenschappelijke regeling krijgt een actieve informatieplicht naar de raden/Staten.

Voor andere aanpassingen in de Wgr geldt, dat de concretisering daarvan wordt overgelaten aan de betrokken partijen. Dit vanuit de gedachte dat er samenwerkings-verbanden zijn in alle soorten en maten en de aanpassing moet worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van dat samenwerkingsverband. Deze aanpassingen nopen daarom tot wijziging van de GR ODBN. Dit moet zijn gerealiseerd voor 1 juli 2024 om te voldoen aan de gewijzigde Wgr.

Voorstel
Een positieve zienswijze te geven op de Ontwerpregeling van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Brabant Noord 2024.

Argumenten
1.1 Voldoen aan wet- en regelgeving

Door wijziging van de GR ODBN voldoet de GR ODBN weer aan de wet. Bij de uitwerking van te maken keuzes zijn formuleringen uitgewerkt, die passen bij de specifieke omstandigheden van de ODBN. Deze keuzes zijn opgenomen in het "Kader wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen" van 5 april 2023. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de tekst van de GR ODBN te vereenvoudigen, te actualiseren en - waar mogelijk - te harmoniseren met de andere twee omgevingsdiensten in Brabant. Daarnaast is de regeling opgesteld in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving[1]. Dit resulteert in een volledig nieuwe versie van de GR ODBN: de Gemeenschappelijke regeling ODBN 2024 (GR ODBN 2024).

Toelichting/achtergrondinformatie

Opstellen kader

Er is een Kader Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen opgesteld. Het Algemeen Bestuur van de ODBN heeft daar op 5 april 2023 mee ingestemd. In dit kader is rekening gehouden met de input, die is opgehaald op 2 februari 2023, toen een regionaal ambtelijk overleg plaatsvond, georganiseerd door de Adoptiegemeente Meijerijstad. Onder leiding van een Wgr-deskundige is daar toen gesproken over de belangrijke wijzigingen in de Wgr en welke opties een GR heeft om die uit te werken in de eigen GR en het advies van de griffiers. Voor de volledigheid treft u dit kader aan als bijlage bij dit voorstel.

Totstandkoming nieuwe tekst GR ODBN 2024

Het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling van de ODBN is een omvangrijke klus met een bestuurlijk lang besluitvormingstraject. Alle colleges moeten een volledig gelijkluidend besluit binnen eenzelfde tijdsplanning nemen. (Het bestuur van) de ODBN heeft daarom deze gelegenheid benut om de regeling ook inhoudelijk grondig onder de loep te nemen, zodat verschillende slagen in één keer konden worden gemaakt. Dit is gezamenlijk opgepakt met de andere twee omgevingsdiensten in Brabant en regelgeving-juristen van de provincie Noord-Brabant.

Waar mogelijk is gestreefd naar eenduidigheid in nieuwe artikelen, maar is ook de tekst van de bestaande artikelen in de gemeenschappelijke regelingen geharmoniseerd. Hierbij was het uitgangspunt om geen inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. De teksten zijn soms anders geformuleerd, maar met dezelfde inhoud. Of de teksten komen op andere plaatsen in de GR ODBN 2024 terug. Daar waar toch een wezenlijke wijziging is aangebracht, wordt dit toegelicht. Daarvoor is soms gekozen, omdat dit een verbetering is ten opzichte van de oude tekst.

Tijdens deze exercitie is naar voren gekomen, dat teksten soms achterhaald zijn, ofwel door veranderde wetgeving, ofwel omdat de praktijk inmiddels anders is geworden. Deze teksten zijn geactualiseerd.

Voor de herkenbaarheid zijn de volgende hulpmiddelen toegepast:

- De nieuwe artikelen in het kader van de wijziging van de Wgr zijn opgenomen in de kleur groen;
- Andere inhoudelijke wijzigingen zijn opgenomen in de kleur blauw;
- Er is een uitgebreide toelichting toegevoegd. Hierin zijn met name die onderdelen beschreven, die uit de regeling zijn gehaald, omdat ze al in andere wetten

[1] De aanwijzingen voor de regelgeving vormen het kader dat wetgevingsjuristen van de centrale overheid in acht horen te nemen bij het opstellen van regelgeving.

zijn geregeld. Voor het volledige beeld is het wel wenselijk deze inzichtelijk te hebben;
- Er is een zogenaamde 'was-wordt'-lijst gemaakt, waarin beschreven is wat het oude artikel is in de GR ODBN en wat het nieuwe artikel is in de GR ODBN 2024.

Inhoudelijke wijzigingen
Hieronder worden de keuzes toegelicht, die zijn gemaakt voor de inhoudelijke wijzigingen van de GR ODBN 2024 in het kader van de wijziging van de Wgr.

Burgerparticipatie: (artikel 1.3 GR ODBN 2024 en artikel 10 lid 7 Wgr).
'Ingezetenen van de deelnemers en belanghebbenden worden niet bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling betrokken'.
De gewijzigde Wgr verplicht om in elke GR te beschrijven hoe om te gaan met participatie van burgers en belanghebbenden en daarom wordt artikel 1.3 toegevoegd. De reden voor de keuze om geen burgerparticipatie bij de ODBN te organiseren, is dat de ODBN (als uitvoeringsorganisatie) een beleidsarme gemeenschappelijke regeling is. De ODBN voert met name het beleid uit dat door het bevoegd gezag (gemeente/ provincie) wordt vastgesteld. Het is daarom voor de hand liggend om de inspraak bij het orgaan te laten waar het beleid gemaakt wordt. Deze optie voldoet ook het meest aan de wens om de inspraak te laten verlopen via het orgaan met de meeste democratische legitimiteit.

Actieve informatieplicht: (artikel 6.2 GR ODBN 2024 en artikel 17 lid 2 en 3, artikel 52 lid 1 Wgr.).
'De inlichtingen, bedoeld in artikel 17, tweede lid van de wet, worden schriftelijk of op een andere passende wijze verstrekt.'
In artikel 17 lid 2 van de Wgr wordt geregeld, dat het bestuur van de ODBN een actieve informatieplicht heeft naar de raden/Staten. Het bestuur (bestaande uit AB, DB en de voorzitter) dient alle inlichtingen te verstrekken, die de raden/Staten nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. In de GR dient vervolgens (op grond van artikel 17 lid 3) te worden opgenomen de wijze waarop die inlichtingen worden verstrekt. Er is voor gekozen om op te nemen dat deze inlichtingen schriftelijk of op een andere passende wijze worden verstrekt. Een andere passende wijze kan dan bijvoorbeeld zijn via bijeenkomsten, digitaal, via een Webinar, podcast enz.

In de hedendaagse tijd zijn de mogelijkheden voor informatieverstrekking immers talrijk. In de GR hoeft niet beschreven te worden welke inlichtingen of documenten verstrekt worden. Daar wordt ook uitdrukkelijk niet voor gekozen, omdat dit teveel aan verandering onderhevig is en te operationeel is om in een GR op te nemen.

Zienswijzeprocedure: (artikel 7.1 GR ODBN 2024 en artikel 10 lid 5 en 6 Wgr).
Op besluiten tot wijziging van de begroting is artikel 59, vijfde lid, eerste volzin, van de Wgr van toepassing, indien door de wijziging de totale bijdrage van de deelnemers als gevolg van de taken, bedoeld in artikel 2.1, stijgt ten opzichte van het bedrag, dat in de vastgestelde begroting is opgenomen.

In de GR van de ODBN was reeds opgenomen dat, onder voorwaarden, een besluit tot het wijzigen van de begroting wordt voorgelegd voor zienswijze. Naast deze

zienswijzeprocedure (en de andere in de Wgr reeds geregelde situaties) wordt geen noodzaak gezien voor het uitbreiden van de besluiten, waarvoor een zienswijze wenselijk is.

De Memorie van Toelichting van de Wgr noemt besluiten met een aanzienlijk financieel belang, een politiek gevoelig karakter en besluiten over beleidsmatige keuzes. Besluiten met een aanzienlijk financieel belang worden echter vrijwel altijd ondervan-gen door de zienswijzeprocedure op de begroting en de begrotingswijzigingen. De formulering van een aanzienlijk financieel belang of politiek gevoelig karakter is niet onderscheidend genoeg. Het zal tot interpretatieverschillen kunnen leiden en daarmee een bron voor discussies, waar geen van de partijen mee gediend is.
De extra zienswijzeprocedure kan wellicht meerwaarde hebben voor samenwerkingsverbanden, waarin beleidsmatige keuzes gemaakt worden. Dan moet een raad/Staten de mogelijkheid hebben bij te sturen en te bewaken, dat het samenwerkingsverband die taken uitvoert, die bijdragen aan de doelstelling als raad/Staten voor je gemeente/ provincie.

Aangezien de ODBN een beleidsarme gemeenschappelijke regeling is, maakt de ODBN geen beleidskeuzes. De ODBN voert met name het beleid uit, dat door het bevoegd gezag wordt vastgesteld. Het opnemen van een zienswijzeprocedure heeft daarom geen toegevoegde waarde voor de ODBN.

Hierbij wordt opgemerkt, dat de ODBN de deelnemers wel in de gelegenheid stelt om een schriftelijke reactie in te dienen over de kadernota. Formeel is dit echter geen zienswijzeprocedure, omdat de reacties worden meegenomen bij het opstellen van de ontwerp-begroting, en niet leiden tot wijzigingen in de kadernota zelf.
Deze werkwijze is vorig jaar geëvalueerd door het algemeen bestuur en past goed bij de ODBN. De kadernota is bij omgevingsdiensten namelijk vrij algemeen van aard; de input over de kadernota is echter zeer waardevol informatie om te betrekken bij het opstellen van de ontwerp-begroting, wanneer een concretisering plaatsvindt.

Ook is niet de keuze gemaakt om een zienswijzeprocedure voor te schrijven voor een meerjarenbeleidsplan. De ODBN kent namelijk geen meerjarenbeleidsplan.

<u>Uittredingsregels</u>: (artikel 9.2 GR ODBN 2024en artikel 9 lid 1 Wgr).
Artikel 9.2 Uittreding

1. Een deelnemer kan uittreden door toezending aan het algemeen bestuur van een daartoe strekkend besluit van haar bestuursorgaan.
2. De opzegging geschiedt met in achtneming van een opzegtermijn van tenminste twee jaar.
3. De uittreding vindt plaats op 1 januari na het verstrijken van de opzegtermijn.
4. De uittredende deelnemer en het algemeen bestuur houden de kosten die verband houden met de uittreding zo laag mogelijk.
5. De uittredende deelnemer betaalt in jaar een van uittreding 66% en in jaar twee 33% van de bijdrage aan de begroting die de deelnemer voldeed in het jaar voorafgaand aan de uittreding.
6. Tot aan de datum van de uittreding behoudt de uittredende deelnemer alle rechten en verplichtingen die verbonden zijn aan de gemeenschappelijke regeling.

7. De deelnemers kunnen afwijken van het eerste tot en met het vijfde lid, voor zover toepassing, gelet op het belang dat dit artikel beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.
8. Het algemeen bestuur brengt indien sprake is van een afwijking als bedoeld in het zevende lid, een voorstel met daarin de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van de uittreding in procedure bij de deelnemers.

Deze aanvulling in de wet is een vrij technische wijziging. Bij een uittreding uit een regeling ontstond bij andere GR-en soms een juridische en financiële discussie, die wel jaren kon duren. In de Wgr is daarom nu voorgeschreven om daarvoor in de regeling duidelijke regels te stellen. Als algemeen uitgangspunt is ervoor gekozen, dat de uittreder de kosten van uittreding betaalt. De 'achterblijvers' moeten niet opgezadeld worden met extra kosten. Daarbij moeten beide partijen zich echter wel inspannen om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Voor het omschrijven van een methode, waarmee de kosten van uittreding bepaald worden, is de hier omschreven afspraak als meest praktische naar voren gekomen. Daarbij wordt opgemerkt, dat uittreding uit een omgevingsdienst technisch gezien wel mogelijk is, maar zeer lastig is en daarom naar verwachting niet, dan wel zeer sporadisch zal voorkomen. Elke gemeente blijft namelijk verplicht om zich bij een omgevingsdienst aan te sluiten.

<u>Evaluatie van de GR:</u> (artikel 11.1 GR ODBN 2024 en artikel 11a Wgr).
Artikel 11.1 Evaluatie

1. Op verzoek van het algemeen bestuur wordt een verslag opgesteld:
a) over de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk;
b) over het functioneren van de Omgevingsdienst en de dienstverlening aan de deelnemers.
2. Het algemeen bestuur overlegt het verslag van de evaluatie en de daaruit getrokken conclusies, bedoeld in het eerste lid, aan de deelnemers.

De wetswijziging ziet op een evaluatie van de juridische regeling, maar doelt ook op een evaluatie van het functioneren van het samenwerkingsverband als orgaan. Wetgeving en omgeving kunnen immers veranderen. Er kan voor gekozen worden om een termijn op te nemen waarna geëvalueerd wordt. Wij hebben er echter voor gekozen om geen termijn op te nemen, maar dit over te laten aan het Algemeen Bestuur.
Eerder was wel een termijn in de GR ODBN opgenomen, maar werd hiervan geen gebruik gemaakt. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom een evaluatie eerder of juist later gewenst is. Daarom maken we de keuze om het initiatief daarvoor bij het Algemeen Bestuur neer te leggen, die in zijn verzoek dan ook de opdracht van de evaluatie concreet kan omschrijven.
In de regeling is opgenomen dat het verslag van die evaluatie altijd verstrekt wordt aan de deelnemers, zodat ook de raden/Staten hierover geïnformeerd worden.

<u>Veranderende termijnen in de P&C-cyclus:</u> (artikel 59 Wgr)
In de huidige GR ODBN worden termijnen genoemd in het kader van de P&C cyclus. Er is voor gekozen deze termijnen niet opnieuw over te nemen in de nieuwe GR ODBN 2024. Reden hiervoor is dat de termijnen al in de Wgr genoemd worden en dus niet herhaald hoeven te worden in de eigen GR.

Daarnaast willen we flexibiliteit houden in de tijdsplanning van de P&C producten. Door de langere zienswijze-termijn kan het voorkomen, dat het ene jaar de begroting nog vóór de zomervakantie kan worden vastgesteld en soms zal dit pas begin september gebeuren. Het is dus niet nodig of wenselijk om hierover bepalingen op te nemen in de GR ODBN 2024.

Gemeenschappelijke adviescommissie (artikel 24a Wgr)
De mogelijkheid voor de raden om gezamenlijk een gemeenschappelijke advies-commissie in te stellen, is geregeld in artikel 24a van de Wgr. Hierover hoeft niets opgenomen te worden in de GR ODBN 2024. Indien de raden gezamenlijk met een voorstel daartoe komen, is het AB verplicht die commissie in te stellen en het AB regelt dan de bevoegdheden, taken en werkwijze van de commissie. Dit geschiedt door middel van een aparte regeling en wordt daarom niet opgenomen in de GR ODBN 2024.

De andere wijzigingen houden geen verband met de wijzigingen van de Wgr en zijn – zo wordt ingeschat – niet politiek gevoelig. Al deze wijzigingen worden toegelicht in de bijlagen.

Risico's / Kanttekeningen
In de regio is een tijdlijn afgesproken, die is gericht op implementatie van de gewijzigde Wgr voor 1 juli 2024. Dit is haalbaar, mits er nergens in proces grote tegenvallers zijn. Het is een risico dat, vanwege de vele stakeholders en de verplichting dat alle deelnemers twee keer de raden/staten moeten betrekken, deze termijn in de praktijk niet gehaald wordt. Het is daarom belangrijk dat alle deelnemers de afgesproken termijnen hanteren en het voorstel tijdig behandelen in colleges/GS en raden/staten.

Kosten en dekking
Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Vervolg
Nadat de raad heeft ingestemd met voorliggend voorstel, gaat de regeling het volgende besluitvormingstraject in:

1. Het college neemt ten aanzien van uw zienswijze een standpunt in en maakt dit kenbaar bij het dagelijks bestuur (DB) van de ODBN;
2. Het DB van de ODBN overweegt in januari 2024 welke zienswijze(n) leiden tot aanpassing van de Ontwerpregeling;
3. Het DB legt aan het AB ODBN een definitieve Ontwerpregeling voor;
4. Het AB ODBN besluit in een vergadering van februari 2024 om de definitieve Ontwerpregeling voor te leggen aan de colleges van de deelnemers;
5. Het college neemt een voorgenomen besluit tot vaststelling van de nieuwe GR ODBN 2024;
6. Het college vraagt toestemming aan de raad tot vaststelling van een nieuwe GR ODBN;
7. De gemeenteraad neemt een besluit in zijn vergadering van mei 2024, inzake de vaststelling van de nieuwe GR ODBN;
8. Het college besluit tot vaststelling van de nieuwe GR ODBN 2024 en publiceert dit besluit;

9. In juni vindt de publicatie van de nieuwe GR ODBN 2024 in het Provincieblad plaats, zodat de ingangsdatum 1 juli 2024 is.

Bijlage(n): De bijlage(n) zijn digitaal beschikbaar.

- Concept raadsbesluit (**43085** / 43095)
- Memo dd. 4 juli 2023: Gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (43117)
- Kader wijziging wet gemeenschappelijke regelingen (46798)
- Ontwerpregeling Gemeenschappelijke Regeling ODBN 2024, incl. Toelichting (46799)
- Was-wordt overzicht(46800)

Burgemeester en wethouders,

Peggy Hurkmans
secretaris

Antoine Walraven
waarnemend burgemeester