Toelichting op de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem

Algemene toelichting
De Omgevingsdienst Regio Arnhem is met ingang van 1 april 2013 operationeel geworden.

De tekst van de regeling volgt het algemene stramien van de Wet gemeenschappelijke regelingen maar dan toegespitst op het specifieke belang en taak van de omgevingsdienst in deze regio.

Het ministerie van VROM heeft in 2009 aangedrongen op de vorming van omgevingsdiensten op regionale schaal en de provincie verzocht een proces te organiseren waarin dat gestalte krijgt. Naar aanleiding daarvan hebben de colleges van alle Gelderse gemeenten en het college van gedeputeerde staten van Gelderland op 3 november 2009 een intentieverklaring ondertekend waarin als uitgangspunten zijn opgenomen:

- dat de op te richten uitvoeringsdiensten (nu omgevingsdiensten genoemd) de vorm van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen krijgen;
- dat de uitvoeringsdiensten zelf geen beleidstaken uitvoeren en dat de bestuurlijke bevoegdheden door de bevoegde gezagen zelf moeten worden uitgevoerd;
- dat voor wat de omvang van het werkterrein van de uitvoeringsdiensten betreft de samenwerking wordt gebaseerd op de bestaande regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland (de Gelderse maat).

De gemeenten in de regio Arnhem en de provincie Gelderland hebben vervolgens gezamenlijk besloten tot oprichting van een regionale uitvoeringsdienst, ODRA, die de juridische vorm heeft van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zij is daarmee rechtspersoon en kan zelfstandig rechten en verplichtingen aangaan.

ODRA is onderdeel van een stelsel van omgevingsdiensten in de provincie Gelderland, waarbij bepaalde taken op bovenregionale schaal zijn belegd. Het gaat om complexe taken en bovenregionale taken. ODRA voert in dat kader de complexe handhaving uit voor regio's die niet robuust zijn. Daarnaast voert ODRA ook de werkzaamheden van bureau milieumetingen, taken met betrekking tot vuurwerk en het toezicht op de bodemsaneringen uit. Voor het bevoegd gezag Provincie Gelderland voert ODRA toezicht en handhaving van complexe bedrijven, niet BRZO, middels een programmatische aanpak uit.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1
Hier worden begrippen nader toegelicht.

Artikel 2
Ter uitvoering van artikel 10, eerste lid, van de Wet wordt hier het belang vermeld ter behartiging waarvan de regeling is getroffen. Het begrip omgevingsrecht is in deze omschrijving ruim bedoeld en omvat wet- en regelgeving omtrent de leefomgeving. Naast het milieurecht, dus ook bouwrecht, water, ruimtelijke ordeningsrecht, natuurbeschermingsrecht en dergelijke.

Om incorporatie van MRA taken mogelijk te maken is het woord "advisering" opgenomen bij het belang. Ook doet dit recht aan enkele door de provincie Gelderland ingebrachte adviestaken.

Artikel 3
In het eerste lid is met het oog op artikel 8, eerste lid, van de Wet bepaald dat een openbaar lichaam wordt ingesteld. In het tweede lid is ter uitvoering van artikel 10, derde lid, van de Wet de vestigingsplaats vastgelegd. Het betreft hier de statutaire vestigingsplaats. Die moet worden onderscheiden van de feitelijke plaats waar het openbaar lichaam zijn taken uitvoert. Die plaats kan verschillen van de statutaire vestigingsplaats. De regeling verzet zich er bovendien niet tegen dat de taken op meerdere plaatsen worden uitgeoefend. Voor alle duidelijkheid wordt in het derde lid aangegeven dat het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de voorzitter.

Artikel 4
De bestuurlijke eis van het Rijk is dat de uitvoering van ten minste de taken zoals opgenomen in het basistakenpakket worden belegd bij een omgevingsdienst. Artikel 4 komt aan die eis tegemoet door te bepalen dat de deelnemers ter behartiging van het belang genoemd in artikel 2 de uitvoering van de basistaken onderbrengen bij het openbaar lichaam. Het tweede lid bepaalt dat tot de basistaken kunnen behoren coördinerende, adviserende en ondersteunende taken in verband met de basistaken. Daarbij kan worden gedacht aan interne advisering, documentondersteuning etc. De omschrijving is zo gekozen dat een ruime categorie van werkzaamheden daaronder kan worden verstaan. Door de formulering wordt bovendien duidelijk dat er geen verplichting bestaat om dergelijke taken onder te brengen bij de omgevingsdienst. Er kunnen tussen de omgevingsdienst en een deelnemer op basis van het derde lid overeenkomsten (dienstverleningsovereenkomsten) worden gesloten. Die bevatten nadere afspraken over de uitoefening van de taken die krachtens de regeling bij de omgevingsdienst is ondergebracht. Afspraken kunnen onder meer worden gemaakt over de inhoud en de kwaliteit van de taakuitoefening.

Artikel 5
Naast de basistaken als bedoeld in artikel 4 kunnen de deelnemers de uitoefening van overige taken in het omgevingsrecht aan de omgevingsdienst overlaten. Het besluit van een deelnemer tot het treffen van de regeling bevat op het grond van het vierde lid een opgave van die taken. Ook nadien kan een deelnemer deze taken opdragen. In verband hiermee kunnen mogelijk ook de bijdrage van de deelnemers, de stemverhoudingen en andere zaken in de regeling opnieuw worden bezien.

Met het oog op de incorporatie van de MRA-taken is aangegeven wat onder overige taken wordt verstaan en door de toevoeging van de woorden 'in ieder geval' wordt voorkomen dat een onbedoelde beperkende werking uitgaat van dit artikel.

Artikel 7
Dit artikel geeft een regeling voor de complexe taken die niet robuust kunnen worden uitgevoerd, alsmede de bovenregionale taken. Die begrippen zijn omschreven in artikel 1.

Artikel 8
De Wet schrijft in artikel 10 voor dat een regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, aangeeft welke bevoegdheden aan het bestuur van het openbaar lichaam worden overgedragen. Het is een uitgangspunt van de deelnemers om aan de omgevingsdienst geen bevoegdheden over te dragen. Dat is vastgelegd in het eerste lid. Dat neemt niet weg dat het doelmatig kan zijn om aan (een functionaris van) de omgevingsdienst vertegenwoordigingsbevoegdheid te verlenen met betrekking tot de bevoegdheden van de deelnemers. Daarbij kan het gaan om mandaat (voor publiekrechtelijke bevoegdheden), volmacht (voor privaatrechtelijke bevoegdheden) en machtiging (voor feitelijke handelingen). In het tweede lid is bepaald dat het aan de deelnemers is om daarover te beslissen. Het gaat daarbij voor de goede orde om vertegenwoordiging, niet om het overdragen van enige bevoegdheid. Een krachtens mandaat genomen besluit, als voorbeeld, geldt immers als een besluit van de mandaatgever.

Met oog op de aan en door het bestuur opgelegde doelstellingen van verhoging van de kwaliteit en de efficiëntie is meer uniformiteit een vereiste. Om het belang hiervan te benadrukken is dit toegevoegd aan het tweede lid van dit artikel.

Artikel 9
Het openbaar lichaam is krachtens de Wet een rechtspersoon en uit dien hoofde bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt in artikel 55 dat bij de regeling beperkingen kunnen worden aangebracht in de bevoegdheden die het openbaar lichaam van rechtswege bezit om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Artikel 9 bevat dergelijke beperkingen.
Daarbij is ervoor gekozen om de deelnemers de mogelijkheid te geven toestemming te verlenen voor privaatrechtelijke rechtshandelingen die op grond van de regeling anders niet zijn toegestaan. Onder e is bepaald dat het openbaar lichaam niet bevoegd is voor commerciële

dienstverlening aan private partijen. De achtergrond daarvan is om te voorkomen dat de omgevingsdienst met inzet van publieke middelen marktverstorend werkt. De deelnemers zijn van opvatting dat de overheid, ook ingeval van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, zich daarvan zou moeten onthouden.

Artikel 10
In de begroting wordt bepaald wat elke deelnemer verschuldigd is aan ODRA betreffende dat jaar. Het vijfde lid heeft als achtergrond dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling verplicht zijn een daarbij opgericht openbaar lichaam van middelen te voorzien waardoor het de taken waartoe het is opgericht naar behoren kan vervullen. Daartoe behoren ook de financiële verplichtingen die het openbaar lichaam ter uitvoering van die taken is aangegaan. Daarnaast behoren tot de verplichte uitgaven van een openbaar lichaam evenals voor waterschappen de aflossing van schulden en renten en andere opeisbare schulden. Dat is bevestigd in de Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wet (Circulaire van 8 juli 1999). Het vijfde lid geeft zodoende een algemeen geldende rechtsplicht weer voor deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling die de positie van derden jegens de omgevingsdienst beschermt. Het vijfde lid is bovendien noodzakelijk om in voorkomend geval tegen aanvaardbare tarieven geldleningen aan te kunnen gaan. Het heeft geen betekenis voor de verdeling van de kosten tussen de deelnemers. Daarvoor geldt de verhouding van het eerste lid.

Artikel 11

Met toepassing van artikel 13 van de Wet worden de leden van het Algemeen Bestuur door en uit de deelnemende colleges (van burgemeester en wethouders, en Gedeputeerde Staten) aangewezen. Verder schrijft artikel 13 van die wet voor dat de regeling het aantal leden van het Algemeen Bestuur bepaalt dat door de deelnemers wordt aangewezen. Het eerste en het tweede lid voorzien daarin door het aantal leden van het Algemeen Bestuur te vermelden, alsmede te bepalen dat elke deelnemer een lid in het Algemeen Bestuur benoemt. De aanwijzing van plaatsvervangende leden op grond van het derde lid voorziet in de behoefte van alle deelnemers, gezien de bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, om vertegenwoordigd te zijn in het Algemeen Bestuur als een lid verhinderd is.

De bepalingen in het vierde en vijfde lid weerspiegelen de bestuurlijke afspraken die ter zake zijn gemaakt. Er is afgesproken bij de stemverhoudingen te werken met staffels, om een evenwichtige verdeling in stemmen te bereiken. We willen dit voor het eerst op 1 januari 2024 laten ingaan op basis van de begroting 2024.

Voor de duidelijkheid en de verandering dat de aantal stemmen niet meer in de regeling staan is het belangrijk een moment te bepalen wanneer de nieuwe stemmen worden vastgesteld. De stemverhouding wordt bij de vaststelling van de begroting vastgesteld voor het jaar daarop (vijfde lid).

In het zesde lid van het artikel is een ondergrens opgenomen van benodigde stemmen, uitgebracht door minimaal 5 deelnemers, tenzij in de wet of de regeling hierover anders is opgenomen. Dit om te voorkomen dat een voorstel door te weinig deelnemers wordt gedragen.

Artikel 12
Het Algemeen Bestuur is het hoogste orgaan van het openbaar lichaam. In het Algemeen Bestuur zijn alle deelnemers vertegenwoordigd. Het is de verantwoordelijkheid van de deelnemers om te zorgen voor het aanwijzen van de leden van het Algemeen Bestuur volgens het eerste en het tweede lid. Op grond van artikel 18 van de Wet, in verbinding met artikel 16, vijfde lid, van de Wet is in het derde lid van artikel 12 opgenomen dat een deelnemer een lid dat hij in het Algemeen Bestuur heeft aangewezen, kan ontslaan indien dat lid het vertrouwen van de deelnemer niet langer bezit.

Artikel 13
Het eerste lid regelt in welke gevallen de voorzitter een vergadering van het Algemeen Bestuur uitschrijft. Het tweede lid bevat het quorum voor beraadslaging in en besluitvorming door het Algemeen Bestuur. Voor besluitvorming geldt de regeling in artikel 11, zesde lid:

minimaal de helft van het aantal stemmen plus 1 en minimaal 5 leden van het Algemeen Bestuur zijn nodig om besluiten te kunnen nemen, tenzij de regeling of de wet anders bepaalt. Het kan voorkomen, bijvoorbeeld in vakantieperiodes, dat het quorum niet wordt gehaald terwijl een besluit van het Algemeen Bestuur geen uitstel duldt. Het derde lid voorziet daarin, door een nieuwe vergadering mogelijk te maken waarbij de quorumeis niet geldt, evenmin als de eisen van artikel 11, vijfde lid, ten aanzien van besluitvorming. De situatie dat het quorum niet wordt gehaald zal zich alleen bij hoge uitzondering voordoen. Indien in de nieuwe vergadering onderwerpen aan de orde komen die niet waren geagendeerd voor de vergadering waarvoor het quorum niet werd gehaald, is besluitvorming daarover alleen mogelijk met inachtneming van de eisen van artikel 11, vijfde lid, omtrent de benodigde stemmen.

Artikel 14
Dit artikel regelt de bevoegdheden van het Algemeen Bestuur.
In het tweede lid is opgenomen dat het Algemeen Bestuur het besluit kan nemen tot oprichting van of deelneming in een rechtspersoon met in achtneming van artikel 55a van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een dergelijk besluit mag alleen genomen worden ten behoeve van de belangen die de omgevingsdienst behartigt. De bevoegdheid ligt conform de wet bij het Algemeen Bestuur. In dat bestuur zijn in beginsel alle deelnemers vertegenwoordigd. Zij zijn dan ook allen betrokken bij de besluitvorming. Het besluit mag niet eerder worden genomen dan nadat de raden en staten in gelegenheid zijn gesteld om hun wensen en bedenkingen te uiten over het ontwerpbesluit.
Op basis van het derde lid kan het Algemeen Bestuur besluiten ter zienswijze aanbieden aan de raden en staten. Hiermee worden besluiten bedoeld die financiële gevolgen (kunnen) hebben voor een deelnemer of besluiten die anderszins het (beleids)terrein van een deelnemer raken. In principe vallen besluiten met financiële gevolgen onder de begroting en jaarrekening echter voor volledigheid is de optie opgenomen dat mogelijk andere financiële besluiten worden voorgelegd voor zienswijze.

Artikel 16
Het eerste lid voorziet in een spoedige aanwijzing van de andere leden van het Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur kan daarbij met inachtneming van artikel 14, tweede lid, van de Wet leden van buiten de kring van het Algemeen Bestuur aanwijzen als lid van het Dagelijks Bestuur.

Artikel 19
Op grond van de Wet is de voorzitter niet alleen voorzitter van het Algemeen Bestuur, maar ook van het Dagelijks Bestuur. Die beide voorzittersfuncties zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Besluiten over de voorzitter (bijvoorbeeld het benoemen van een nieuwe voorzitter) worden door het Algemeen Bestuur genomen. De plaatsvervangend voorzitter die op grond van het tweede lid wordt aangewezen, is plaatsvervangend ten aanzien van alle bevoegdheden, dus ook ten aanzien van het voorzitterschap van het Dagelijks Bestuur en de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van het openbaar lichaam in en buiten rechte. Zonder dat dit hoeft te leiden tot het afzien van het verdere lidmaatschap van het Algemeen Bestuur, kan een voorzitter op basis van het derde lid op voordracht van ten minste drie leden uit zijn functie worden gezet. Een dergelijk besluit wordt met inachtneming van artikel 11, zesde lid, genomen door minimaal 5 leden die tezamen minimaal de heft van de stemmen plus 1 hebben.

Artikel 21 Vervallen.
Samengevoegd met artikel 26.

Artikel 23
In lid 4 wordt met gezamenlijkheid bedoeld dat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter één protocol opstellen en niet ieder een apart protocol.

Artikel 26
Om op bestuurlijk en ambtelijk niveau de samenwerking tussen de Gelderse omgevingsdiensten te waarborgen, is in de regeling (en alle andere gemeenschappelijke regelingen waarbij een omgevingsdienst in Gelderland is ingesteld) voorzien in een overleg tussen de voorzitters en een overleg tussen de directeuren. Beide gremia bepalen zelf wie dit voorzit.

Artikel 27 Gemeenschappelijke adviescommissie
Dit artikel geeft uiting aan een nieuwe mogelijkheid in de Wgr (artikel 24a): indien de raden van de gemeenten dit gezamenlijk voorstellen, dient het algemeen bestuur een zogeheten gemeenschappelijke adviescommissie in het leven te roepen. De Wgr schrijft voor dat het algemeen bestuur de bevoegdheden, taken en werkwijze regelt, nadat de raden de gelegenheid hebben gehad om hun eventuele wensen en bedenkingen aan het algemeen bestuur ter kennis te brengen.

Artikel 28
Binnen de wettelijke termijnen is ruimte om uniforme afspraken te maken die voor iedere partner hetzelfde zijn. Jaarlijks wordt een vergaderschema opgemaakt waarin rekening wordt gehouden met de wettelijke termijnen. Jaarlijks zullen dan ook met de partners afspraken gemaakt worden over de data van de zienswijzeprocedure en vaststelling.
In de regeling is onderscheid gemaakt tussen het actualiseren en wijzigen van de begroting. Begripsomschrijvingen staan in artikel 1 lid 1 onder a en artikel 1 lid 1 onder o. Met het actualiseren van de begroting wordt het mogelijk om beperkte wijzigingen, die niet leiden tot een wijziging van de bedragen van de deelnemers of tot nieuw inzichten, binnen de begroting door het Algemeen Bestuur te laten vaststellen zonder de brede procedure van zienswijzen te volgen. Het actualiseren van de begroting gaat dus budgetneutraal, maar niet conform de posten zoals opgenomen in de begroting.

Artikel 30
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt gesproken over weerstandsvermogen en weerstandsratio. Het Interbestuurlijk overleg (IBP) heeft met haar criteria de aansluiting hierop gezocht, en een criterium 'weerstandscapaciteit ' met een norm van 0,8 % als ondergrens gedefinieerd. Wij willen daarbij aansluiten. De weerstandscapaciteit houdt het volgende in: de middelen en mogelijkheden waarover de organisatie beschikt of kan beschikken om geïdentificeerde risico's en/of niet begrote kosten te dekken. Er wordt vanuit het interbestuurlijk programma VTH aangegeven dat de weerstandscapaciteit (risico's gedeeld door vermogen) minimaal 0,8 % dient te bedragen om te komen tot een robuuste omgevingsdienst. Dit zal in 2024 door de minister worden aangegeven. Wij vinden het belangrijk om daar aan te voldoen. Mocht de ODRA nog niet voldoen aan het criterium dan zal een plan van aanpak worden opgesteld met de deelnemers om daarnaartoe te werken.
Het uitgangspunt is dat de weerstandscapaciteit 0,8 % bedraagt. In dit artikel is beschreven welke keuzemogelijkheden het algemeen bestuur heeft wanneer de weerstandscapaciteit hoger is dan 0,8 %. Een combinatie van mogelijkheden is uiteraard ook toegestaan. Vervolgens wordt uitgewerkt welke mogelijkheden het algemeen bestuur heeft als er sprake is van een weerstandscapaciteit die lager is dan 0,8 %. Er is gekozen voor een verdeling naar rato van de stemverhouding en niet op basis van exploitatie, omdat de exploitatie in de tijd gezien te veel kan fluctueren. Stemverhouding geeft een meer stabiele situatie

Artikel 31
De Archiefwet schrijft voor een regeling als bedoeld in de Wet een voorziening te treffen omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van het openbaar lichaam.
Hieraan wordt invulling gegeven door opneming in de regeling van artikel 31. Het gaat hier om het archief rond algemene bedrijfsvoering. Voor de bedrijfsvoering van ODRA zijn eigen regelingen opgesteld. Door het Algemeen Bestuur is voor ODRA een Archiefverordening vastgesteld. Op grond daarvan door het Dagelijks Bestuur het Besluit informatiebeheer voor ODRA. Ook heeft het Algemeen Bestuur een archivaris en een archiefbewaarplaats aangewezen voor ODRA.

Artikelen 32 en 33
De wetswijziging noopt om in de regeling op te nemen wat de gevolgen zijn van uittreding.
Wettelijk is bepaald dat uittreden in principe niet kan (18.21 OW). Daarom is de uittreding kort gehouden met alleen het hoognodige erin. Essentie is dat in de GR het geregeld moet zijn door de deelnemers en niet door het AB. Daarom gekozen voor 'inventarisatie' door het AB.

Uittreding is een eenzijdig besluit en kan niet onder voorwaarde. Afspraken over de uittreding worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst.
Bij uittreden gaat het om terugnemen van de basistaken. Omdat de deelnemers wettelijk verplicht zijn die taken over te dragen aan een OD, zal dat niet snel voorkomen. Wel kan het bij een herindeling aan de orde zijn als een deelnemer hierdoor een andere OD toegewezen krijgt.
Voor uittreding geldt ten minste een opzeggingstermijn van anderhalf jaar voorafgaand aan de datum waarop de uittreding plaatsvindt. Uittreding is slechts mogelijk met ingang van 1 januari van het eerstvolgende kalenderjaar na de genoemde opzeggingstermijn.

In het tweede lid van dit artikel is een opzegtermijn opgenomen. De opzegtermijn is minimaal anderhalf jaar. Stel een deelnemer wil op 1 januari 2028 uittreden, dan dient de deelnemer dus voor 1 juni 2026 op te zeggen. Eerder mag natuurlijk ook. Stel de deelnemer in dit voorbeeld zegt op 5 juni 2026 op, dan kan deze deelnemer op 1 januari 2029 uittreden.

De financiële gevolgen voor een OD kunnen ook groot zijn als een deelnemer taken (niet zijnde basistaken) terugneemt. Ook dan geldt eenzelfde procedure. Die wordt echter opgenomen in de overeenkomst tussen de deelnemer en de OD

Voor het toe- en uittreden geldt de zienswijzeprocedure van artikel 51 van de wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 34
Het wijzigen van de regeling is de bevoegdheid van de deelnemers en het Algemeen Bestuur ODRA. Het wijzigen van de regeling behoeft de instemming van ten minste 9 deelnemers. 9 deelnemers van de 11, vier vijfde deel, is de ruime meerderheid.
Gaat het om opheffing van de regeling, dan zijn het vooral de personele en financiële gevolgen die geregeld moeten worden. Dat geschiedt op grond van het vierde lid in een liquidatieplan. Afhankelijk van de specifieke situatie kan dat plan bepalingen inhouden over het overnemen van personeel door deelnemers.

Artikel 35
De behandeling van klachten als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht kent twee fasen: de interne fase en de externe fase. Artikel 34 houdt de verplichting in om voor de interne fase een verordening vast te stellen, waartoe het Algemeen Bestuur bevoegd is. Voor de tweede fase geldt dat de Nationale ombudsman bevoegd is, tenzij een andere klachtadviesinstantie wordt aangewezen.

Artikel 36
Alvorens over te gaan tot het evalueren van het algemeen functioneren en de werkwijze van Omgevingsdienst Regio Arnhem kan dit voor zienswijze aan de raden en staten worden voorgelegd.

Artikel 38
Iedere deelnemer maakt het eigen vaststellingsbesluit van de wijziging, verlenging of opheffing van de regeling bekend. De Provincie publiceert de geconsolideerde tekst van de wijziging verlenging of opheffing van de gemeenschappelijke regeling.