

afdeling
Ruimtelijk beleid en advies

steller
R. Schutte

gouda
16 mei 2023

dossiernummer
7166

telefoon
0643385608

onderwerp
Aanpassing gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden-Holland

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten:

1. Een zienswijzen in te dienen op de ontwerpwijziging van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden-Holland bij het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Midden-Holland.

Toelichting

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd, waardoor er een aantal aanpassingen noodzakelijk is in de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Holland Midden (ODMH). Voor het in overeenstemming brengen van de gemeenschappelijke regeling (GR) met de Wgr geldt een overgangstermijn van twee jaar na de datum van inwerkingtreding, dus tot 1 juli 2024. De gewijzigde GR die nu in concept voorligt heeft alle benodigde wijzigingen in zich.

In de bijlagen zijn de volgende documenten toegevoegd:

1. Ontwerpwijziging GR ODMH
2. Toelichting wijziging GR 2023 voor colleges en raden
3. Geconsolideerde versie GR ODMH

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Op 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd. De wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden en Provinciale Staten in relatie tot gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Een aantal van deze wijzigingen is op 1 juli 2022 direct in werking getreden, maar een ander deel zal binnen twee jaar na inwerkingtreding verwerkt moeten worden in alle gemeenschappelijke regelingen, waaronder in de Gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Midden-Holland (hierna: de regeling). Voorliggend voorstel bevat een concept regeling waarin de benodigde wijzigingen voor 1 juli 2024 zijn opgenomen.

2 Argumenten

2.1 Argumenten

1. Het versterkt de positie van de gemeenteraden en Provinciale Staten bij besluitvorming;
 - a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen (of wijzigen) regeling
Om de positie van de raden en Provinciale Staten te verbeteren wordt aan deze organen het recht toegekend om bij het treffen of wijzigen van een regeling een zienswijze naar voren te brengen. Zij kunnen hun opvattingen over een ontwerpregeling binnen acht weken kenbaar maken bij hun college.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: Geen aanpassing nodig.

Deze wijziging volgt rechtstreeks uit de Wgr. De bepaling (opgenomen in artikel 1 van de Wgr) is op 1 juli 2022 direct in werking getreden. Vanwege deze bepaling wordt nu eerst een ontwerpwijziging van de regeling aan de raden en Provinciale Staten voorgelegd voor zienswijzen.

b. Zienswijzeprocedure bij andere besluiten dan de ontwerpbegroting

In de regeling moeten afspraken zijn gemaakt over welke besluiten van het bestuur van de regeling vatbaar zijn voor een zienswijze van de gemeenteraden en Provinciale Staten (artikel 52 Wgr jo. artikel 10, vijfde en zesde lid Wgr).

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

In de regeling van de ODMH is al een bepaling opgenomen over het voor zienswijzen voorleggen van besluiten van het algemeen bestuur tot het deelnemen in of oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarnaast is in de wet al geregeld dat de ontwerpbegroting aan een zienswijzeprocedure wordt onderworpen.

Besluiten over het opheffen van de regeling lenen zich wellicht voor zienswijzen van de raden en Provinciale Staten. Dat is nog niet opgenomen. Andere besluiten van de ODMH die voor een zienswijzeprocedure in aanmerking kunnen komen zijn op voorhand niet te bedenken. Dit heeft er mee te maken dat de ODMH vooral een uitvoerende dienst is en niet zelf beleid vaststelt.

Om in specifieke gevallen de mogelijkheid open te laten om raden en Provinciale Staten toch vooraf te betrekken besluitvorming, wordt aan artikel 10 van de regeling van de ODMH een vijfde lid toegevoegd. In dat lid wordt bepaald dat wanneer het algemeen bestuur daar aanleiding toe ziet, het bestuur kan besluiten tot een zienswijzenprocedure. Overwogen wordt een zienswijzeprocedure toe te passen bij de eerst volgende Nota VTH (rond 2025 / 2026). Daarnaast wordt aan artikel 38 een bepaling toegevoegd over het horen van de raden en Provinciale Staten bij besluiten tot opheffing van de regeling.

c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie

De gemeenteraden en Provinciale Staten krijgen de mogelijkheid om een regionale gemeenschappelijke adviescommissie in te laten stellen bestaande uit raadsleden en leden van Provinciale Staten. Een eventuele gemeenschappelijke adviescommissie is onderdeel van de gemeenschappelijke regeling en wordt daarom ingesteld door het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) is verplicht om de commissie in te stellen als de raden en Provinciale Staten hier unaniem om vragen (artikel 52 Wgr jo. artikel 24a Wgr).). Het is niet noodzakelijk om de instelling van een raadscommissie in de GR op te nemen. Invoering kan ook, als de behoefte bij de gemeenten bestaat, via een instellingsbesluit en vaststelling van een commissiereglement. Dit is nu ook de werkwijze. Het is belangrijk om bij het instellen van een raadscommissie ook te kijken naar de regeling rondom vergoedingen hierbij uit de Wgr.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: Geen aanpassing nodig.

Deze bepaling volgt rechtstreeks uit de Wgr.

d. Afspraken over burgerparticipatie en inspraak

Participatie bij beleid wordt steeds belangrijker gevonden in Nederland. In elke regeling moet daarom worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze, ingezetenen én belanghebbenden de mogelijkheid krijgen tot inspraak over beleidsmatige onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd (artikel 52 Wgr jo. artikel 10, zevende lid Wgr).

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

Burgerparticipatie bij beleid is van groot belang. Hoewel de ODMH vanuit zijn expertise vaak betrokken is bij het opstellen van beleid, stelt het bestuur van de ODMH zelf geen beleid of verordeningen vast die ingezetenen binden. De ODMH is vooral een uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regeling. De uiteindelijke beleidskeuzes liggen bij de colleges en raden.

Burgerparticipatie en inspraak dient daarom via of namens de colleges en raden te verlopen en niet via het bestuur van de ODMH.

Omdat de ODMH geen besluiten vaststelt die zich lenen voor burgerparticipatie en inspraak, wordt aan artikel 10 van de regeling van de ODMH een zesde lid toegevoegd, inhoudende dat bij besluiten van het bestuur van de ODMH geen burgerparticipatie of inspraak wordt toegepast.

e. Actieve informatieplicht

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft een actieve informatieplicht over wat er binnen de regeling speelt. Deze informatieplicht komt overeen met de informatieplicht die het college heeft ten opzichte van de gemeenteraad of Provinciale Staten. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over welke en de wijze waarop informatie wordt aangeleverd (artikel 52 Wgr jo. artikel 17 Wgr).

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

In de regeling van de ODMH is al een bepaling opgenomen over het actief informeren van de raden en Provinciale Staten. Aan dit artikel (artikel 11, eerste lid) moet nog worden toegevoegd op welke wijze dit gebeurt. Het ligt voor de hand om de voor de raden en Provinciale Staten relevante informatie schriftelijk of mondeling te verstrekken. De keuze voor een methode hangt af van het onderwerp. Sowieso zijn alle stukken van het algemeen bestuur in de praktijk openbaar en daarmee ook beschikbaar voor de raden en Provinciale Staten. De ODMH plaatst deze stukken op de website zodat deze voor een ieder zijn in te zien (Zie bijvoorbeeld de stukken van 2022: <https://www.odmh.nl/over-odmh/bestuur/bestuur/vergaderingen-2022/>). In de regeling is daarover echter nog geen bepaling over opgenomen. Een bepaling daarover wordt nu toegevoegd (artikel 11, vierde lid van de regeling van de ODMH). Ook wordt een bepaling toegevoegd over het openbaar maken van documenten van het dagelijks bestuur (artikel 20, derde lid 4 van 6 van de regeling van de ODMH). Als gevolg van de Wet open overheid zullen de stukken van het bestuur in de toekomst te vinden zijn op open.overheid.nl.

Naast structurele informatievoorziening via het openbaar maken van documenten kunnen de raden en Provinciale Staten de ODMH om inlichtingen over specifieke onderwerpen verzoeken (incidentele informatievoorziening). Dat volgt rechtstreeks uit de Wgr. De raden en Provinciale Staten kunnen de ODMH daarvoor uitnodigen, zoals dat nu ook al het geval is.

2. Het draagt bij aan het invoeren/verduidelijken van controle-instrumenten;

a. Recht van enquête

De gezamenlijke gemeenteraden en Provinciale Staten krijgen de mogelijkheid om een enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een regeling. Dat kan door zelf een regionale onderzoekscommissie in te stellen. Daarvoor is een unaniem besluit nodig van alle raden en Provinciale Staten.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: Geen aanpassing nodig.

Deze bevoegdheid volgt rechtstreeks uit de Wgr.

b. Verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers

Rekenkamers zijn al bevoegd onderzoek te verrichten bij gemeenschappelijke regelingen, inlichtingen in te winnen, documenten te vorderen en indien nodig bij de betrokken instelling een onderzoek in te stellen. In de Wgr wordt verduidelijkt dat de lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, de mogelijkheid hebben om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling waaraan een gemeente deelneemt.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: Geen aanpassing nodig.

Deze bevoegdheid volgt rechtstreeks uit de Wgr.

3. Het verbetert de positie van gemeenteraden en Provinciale Staten met betrekking tot het

a. Afspraken over evaluatie

Het wordt verplicht om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling om op die manier stil te staan bij het functioneren van de regeling. Er kan ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren (artikel 52 Wgr jo. artikel 11a Wgr).

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

De regeling van de ODMH bevat nog geen bepaling over evaluatie van de regeling. Daarom wordt daarover nu een bepaling toegevoegd die een evaluatie van de regeling mogelijk maakt. De bepaling is opgenomen in het zesde lid van artikel 17 van de regeling van de ODMH. Wijzigingen in relevante wetgeving kunnen een logische aanleiding vormen om de regeling tegen het licht te houden. Overwogen wordt om een evaluatie van het functioneren van de regeling uit te voeren op het moment dat een nieuwe Nota VTH wordt opgesteld (rond 2025 / 2026). In de praktijk vindt evaluatie doorlopend plaats: In de praktijk vindt evaluatie doorlopend plaats: binnen het bestuur, in de P&C-cyclus (begroting, maandrapportages en jaarrekening) en via het stellen van en toetsen aan kwaliteitscriteria.

b. Aanpassing van de begrotingscyclus

Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor de gemeente of provincie die moeten worden verwerkt in de eigen begroting. Om gemeenteraden en Provinciale Staten meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen.

De cyclus start formeel met de kadernota. Deze moet nu uiterlijk 30 april door het dagelijks bestuur van een regeling naar de raden en Provinciale Staten worden verzonden (dat was voorheen 15 april). De volgende stap in de begrotingscyclus is het door het dagelijks bestuur van de regeling toezenden aan de gemeenteraad en Provinciale Staten van de ontwerpbegroting voor zienswijzen. Dit moet twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Dat was voorheen acht weken.

Nieuw is verder dat het voortaan verplicht is te reageren op de door de raden en Provinciale Staten ingediende zienswijzen. Het dagelijks bestuur moet schriftelijk én gemotiveerd terugkoppelen wat het van de zienswijzen vindt en tot welke conclusie dat heeft geleid.

De procedure gaat dan verder met de vaststelling van de ontwerpbegroting. Daarin verandert niets. Wat wel nog verandert, is dat de inzending van de vastgestelde begroting aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als financieel toezichthouder, voortaan niet meer vóór 1 augustus hoeft te geschieden, maar vóór 15 september.

Dat betekent dus dat er grofweg zes weken meer zijn voor de procedure, waarbij wel moet worden opgemerkt dat een deel daarvan binnen het zomerreces valt als er geen goed proces wordt uitgelijnd. De ODMH is er voorstander van om de gehele begrotingscyclus steeds voor het zomerreces af te ronden en zal daarnaar streven.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

Hoewel de aanpassingen in de begrotingscyclus direct uit de Wgr zelf volgen, is toch een aanpassing in de regeling van de ODMH nodig. De bepalingen in de regeling worden in lijn gebracht met de wettelijke bepalingen. Zoveel mogelijk zal worden verwezen naar de wet zelf, zodat bepalingen niet (meer) dubbel zijn geregeld.

c. Aanscherping afspraken uittreding

In iedere regeling moeten afspraken worden gemaakt over de gevolgen van uittreden van een deelnemer voor het vermogen voor de rechtspersoon en de overige deelnemers (artikel 52 Wgr jo. artikel 9, eerste lid Wgr). Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen (alle directe kosten). Er kan niet meer worden volstaan met een algemene bepaling dat het algemeen bestuur de uittredingsvoorwaarden bepaalt.

➤ Gevolgen voor de regeling van de ODMH: aanpassing nodig.

De regeling van de ODMH bevat nu alleen een algemene bepaling over uittreding. Om te zorgen voor een rechtszekere situatie wordt een bepaling toegevoegd over hoe de uittreedkosten worden bepaald (artikel 37, derde lid van de regeling van de ODMH).

Bij de vaststelling van de financiële gevolgen gaat het naast de financiële kant van de uittreding zelf (vermindering taken), ook om de overname van contracten (huurovereenkomsten, arbeidsovereenkomsten, inkoopcontracten e.d.). Daarbij zal vooral van belang zijn welke kosten toerekenbaar zijn. Wat tevens een rol zal spelen is de periode die de regeling nodig heeft zich aan te passen. Daarbij is het hanteren van een overbruggingsperiode van vijf jaar in de meeste gevallen redelijk.

Overigens is uittreden uit de regeling van de ODMH in de praktijk lastig. Colleges van gemeenten en provincies zijn het namelijk verplicht om voor de uitvoering van het milieubasistakenpakket deel te nemen in een omgevingsdienst.

4. De artikelen over het toetreden tot het uittreden of het wijzigen van de regeling is gewijzigd. In artikel 17, derde lid onder d. van de regeling van de ODMH is opgenomen dat besluiten over het toetreden tot, het uittreden uit of het wijzigen van de regeling tot de bevoegdheid van het algemeen bestuur behoren. Deze bevoegdheden behoren echter bij de deelnemers. Deze bepaling wordt daarom geschrapt. Het algemeen bestuur neemt overigens wel besluiten die samenhangen met de besluiten van de deelnemers over deze onderwerpen. De taken en bevoegdheden die het algemeen bestuur daarin heeft zijn weergegeven in de artikelen 35 tot en met 37 van de regeling van de ODMH.

3 Kanttekeningen

3.1 Kanttekeningen

Het oprekken van de wettelijke termijnen geeft uitdaging aan de besluitvormingsprocessen bij gemeenten. Het zienswijzeproces voor bijvoorbeeld de conceptbegroting komt uit in het zomerreces. Dat wordt qua planning een uitdaging. Ook de latere oplevering van de jaarrekening heeft gevolgen voor de opname van informatie in de eigen jaarrekening van gemeenten, omdat de Verbonden Partijen daarvan onderdeel uitmaken.

4 Juridische- / financiële gevolgen

Juridische gevolgen:

De regeling moet wettelijk op 1 juli 2024 zijn gewijzigd.

Omdat kan worden ingestemd met de voorgestelde wijzigingen van de GR wordt de raad voorgesteld om geen zienswijzen hierop in te dienen.

Financiële gevolgen:

De aanpassing van de regeling heeft geen financiële gevolgen.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

Personele- / organisatorische gevolgen:

De gevolgen van de aanpassingen van de Wgr lijken beperkt te zijn. Zo was bijvoorbeeld het opvragen van zienswijzen al gangbaar bij de conceptbegroting en bij eerdere aanpassingen van de regeling.

6 Communicatie / interactiviteit

Op grond van de Bekendmakingswet wordt de gemeenschappelijke regeling voor eenieder ter inzage gelegd en algemeen verkrijgbaar gesteld. De bekendmaking van de zakelijke inhoud van de terinzagelegging vindt plaats in het Goudse Gemeenteblad. Volgens artikel 26 sub 1 van de Wgr is gemeente Leiden verantwoordelijk voor de publicatie van de wijzigingen. Artikel 26 sub 1 luidt:

‘Het gemeentebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen onderscheidenlijk het bestuur van de gemeente van de plaats van vestiging maakt de regeling in alle deelnemende gemeenten bekend in het door dat gemeentebestuur uitgegeven gemeenteblad.’

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker

mr. drs. P. Verhoeve