

Toelichting op de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem

Versie september 2018

Algemene toelichting

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

Aanleiding

Het Rijk, het IPO en de VNG hebben in 2009 afspraken gemaakt om de kwaliteit van milieuvergunningverlening en -handhaving te verbeteren. Onderdeel van deze afspraken is het oprichten van regionale omgevingsdiensten, waarin de uitvoering van een bepaald minimum takenpakket (het basistakenpakket voor milieutaken) wordt ondergebracht. Het onderbrengen van andere taken in het kader van het omgevingsrecht is daarbij als optie open gehouden. Afgesproken is dat de uitvoeringsdiensten de vorm zullen hebben van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Een van de belangrijkste redenen om over te gaan tot het oprichten van omgevingsdiensten is om de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving te verbeteren. Om kwaliteit te objectiveren zijn er door KPMG kwaliteitscriteria ontwikkeld op basis waarvan beoordeeld wordt of een omgevingsdienst voldoende capaciteit en kennis heeft om de taken uit te voeren en of er een voldoende aantal bedrijven aanwezig is. Dit wordt aangeduid met de term robuust.

Gelderse maat

De provincie en de Gelderse gemeenten hebben in verband met de vorming van omgevingsdiensten in 2009 gekozen voor de Gelderse maat. Onderdeel daarvan is de vorming van zeven omgevingsdiensten, waardoor de uitvoering van taken zo dicht mogelijk bij het lokaal bestuur wordt gelegd. Binnen en tussen de zeven regio's is intensief overleg gevoerd over de inbreng van de taken, het al dan niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria, de gewenste bedrijfsvoering, de benodigde en beschikbare middelen en de wijze waarop gewerkt gaat worden in de omgevingsdiensten. De resultaten zijn vastgelegd in bedrijfsplannen, voor elke omgevingsdienst één. De bedrijfsplannen hebben gediend als onderlegger voor de gemeenschappelijke regelingen en zijn het vertrekpunt geweest voor de nadere uitwerking van de omgevingsdiensten in inrichtingsplannen.

Gelderse stelsel

De zeven regio's hebben onderling een taakverdeling afgesproken om enkele specialistische taken goed uit te kunnen voeren. Dit wordt het Gelderse stelsel genoemd.

Het gaat om complexe taken en bovenregionale taken. In de kwaliteitscriteria is vastgelegd bij welke bedrijven vergunningverlening en handhaving complex is.

Geen enkele Gelderse omgevingsdienst is robuust voor vergunningverlening bij complexe bedrijven. Omgevingsdienst Regio Nijmegen gaat de complexe vergunningverlening uitvoeren voor alle omgevingsdiensten in Gelderland. De omgevingsdiensten in de regio's

Vallei, Noord-Veluwe en Veluwe-IJssel zijn niet robuust voor handhaving bij complexe bedrijven. De complexe handhaving voor regio's die hiervoor niet robuust zijn, inclusief de werkzaamheden van bureau milieumetingen, taken met betrekking tot vuurwerk en het toezicht op de bodemsaneringen, wordt uitgevoerd door Omgevingsdienst Regio

Arnhem. Over de breedte van de uitvoering van deze taken worden nadere inhoudelijke en financiële afspraken tussen de regio's gemaakt. De beschrijving van de wijze waarop de bovenregionale handhaving en vergunningverlening van de complexe bedrijven wordt uitgevoerd, zal worden geïnitieerd door Omgevingsdienst Regio Arnhem en Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

De gemeenten en de provincie hebben ervoor gekozen om aanvullend op het voorgaande nog een aantal bovenregionale taken in samenhang uit te voeren. Met deze onderlinge stelselafspraken

wordt zowel tegemoetgekomen aan het principe van nabijheid en efficiency, als ook aan samenhang en kwaliteit van de omgevingsdiensten. Om het Gelders stelsel van zeven omgevingsdiensten blijvend, op een kwalitatief goed niveau te laten functioneren is het van groot belang om duurzaam met elkaar in gesprek te zijn. De omgevingsdienst in de Vallei zal daarover de regie voeren en de agenda ten behoeve van dat gesprek coördineren. Omgevingsdienst Veluwe-IJssel is verantwoordelijk voor de opzet van een kennis- en portaalfunctie. De opzet zal in eerste aanleg bescheiden van karakter zijn. Voldoende dient geborgd te zijn dat externe kennis- en ketenpartners hun weg kunnen vinden in het Gelders stelsel. Afgesproken is dat Omgevingsdienst Veluwe-IJssel initiatief neemt om, in overleg met de regio's, tot een beschrijving van de portaal kennisfunctie te komen. Daarbij dient helderheid te komen over de invulling van de functie, verschillende verwachtingen, rollen en afbakening met betrekking tot andere taken.

Omgevingsdienst Rivierenland richt een programmateam voor het ketentoezicht voor de handhaving in. Dit programmateam is verantwoordelijk voor de analyses, de keuze van de ketens en de uitvoeringsplanning. De ketenprogramma's worden uitgevoerd in samenwerking met de overige omgevingsdiensten. Omgevingsdienst Rivierenland beziet in hoeverre binnen de uitwerking van dit thema een deel van de bestaande toezichtinspanningen kan worden vervangen door deze vorm van toezicht. In het Gelders stelsel heeft ketentoezicht prioriteit.

BRZO-taken

Vanuit het Rijk is er extra aandacht voor de kwaliteit van Wabo-brede vergunningverlening, toezicht en handhaving van majeure risicobedrijven. In Gelderland werken de gemeenten en de provincie al vanaf 2007 samen bij de uitvoering van de handhaving van BRZO-taken. In 2009 is de samenwerking uitgebreid met Flevoland, Overijssel en Utrecht. De BRZO-taken bij majeure risicobedrijven worden uitgevoerd door de BRZO-inspectiepool Gelderland. Vanaf 2013 zijn voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving landelijk 6 omgevingsdiensten aangewezen voor deze risicovolle bedrijven. Vanaf dat moment wordt zowel de vergunningverlening als de handhaving uitgevoerd door één verantwoordelijke omgevingsdienst in de regio Oost. De verantwoordelijkheid voor uitvoerende taken wordt belegd bij Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Om te voorkomen dat te vaak een tijdrovende en omvangrijke procedure van de begroting moet worden toegepast zijn de begrippen actualisatie- en wijziging van de begroting opgenomen bij de definities.

Als sprake is van een budget neutrale wijziging van de begroting of bij een wijziging waarbij geen sprake is van nieuwe uitgangspunten die nog niet eerder onder de aandacht van de raden of de staten zijn gebracht is niet de begrotingsprocedure van toepassing maar vindt vaststelling plaats door het Algemeen Bestuur. De definitie 'wijziging van de begroting' is toegevoegd om het onderscheid tussen beiden duidelijk te maken. Meer hierover staat in de toelichting bij artikel 28 over de begroting.

Onder c: bovenregionale taken

In dit artikelonderdeel is niet de beperking tot alleen samenwerking binnen Gelderland opgenomen. Dit om ook samenwerking met andere provincies mogelijk te maken. Zo vindt binnen het stelsel samenwerking plaats met o.a. Overijssel.

Vertaling naar robuustheid

Binnen het Gelders stelsel wordt op de hier beschreven wijze bepaald of een omgevingsdienst voldoet aan de kwaliteitscriteria en als 'robuust' voor de taakuitvoering wordt aangemerkt. Indien een OD voor een bepaalde categorie complexe bedrijven niet robuust is, wordt die taak conform de stelselafspraken door de specialistische OD uitgevoerd.

De complexe bedrijven worden in drie sectoren ingedeeld (op basis van categorie-indeling Richtlijn Industriële Emissies): Proces (categorie 1 t/m 4), Afval (categorie 5), Overig (categorie 6 en overige bedrijven niet eerder genoemd). Voor de vraag, of een omgevingsdienst robuust is voor de betreffende taak, is van belang hoeveel workload (uren van bepaalde werkzaamheden) binnen de omgevingsdienst uitgevoerd worden.

Voor vergunningverlening is er sprake van robuuste uitvoering indien:

- Voor de sector Proces: minimaal 900 uur/jaar workload
- Voor de sector Afval: minimaal 900 uur/jaar workload
- Voor de sector Overig: minimaal 1800 uur/jaar workload. Voor deze berekening mogen uren voor de sectoren Proces en Afval worden meegeteld, mits de OD voor dat onderdeel robuust is.

Bijvoorbeeld: In een omgevingsdienst bestaat de workload uit: 300 uur Proces, 950 uur Afval en 950 uur Overig. In dit voorbeeld is de OD niet robuust voor de sector Proces, wel voor de sector Afval en, omdat de sector Afval mag worden meegenomen in de berekening voor de sector Overig, ook voor de sector Overig. Deze OD kan wel de taak uitvoeren voor de complexe afval- en overige bedrijven, maar niet voor de complexe proces bedrijven.

Als er in dit voorbeeld bij de sector Afval een workload zou zijn van 700 uur mag de sector Afval niet worden meegenomen in de berekening voor de sector Overig en is de OD daarmee ook niet meer robuust voor de sector Overig. In die situatie kan de OD de taak in z'n geheel niet uitvoeren.

Voor toezicht en handhaving is er sprake van robuuste uitvoering indien:

- Voor de sector Proces: minimaal 10 bedrijven en 900 uur/jaar workload
- Voor de sector Afval: minimaal 10 bedrijven en 900 uur/jaar workload
- Voor de sector Overig: minimaal 40 bedrijven of 1800 uur/jaar workload. Voor deze berekening mogen uren voor de sectoren Proces en Afval worden meegeteld, mits de OD voor dat onderdeel robuust is.

Bijvoorbeeld: In een omgevingsdienst bestaat de workload uit: 5 bedrijven en 300 uur Proces, 12 bedrijven en 800 uur Afval en 30 bedrijven en 1500 uur Overig. Deze OD kan bij geen van de complexe bedrijven de taak uitvoeren.

Als er in dit voorbeeld bij de sector afvalbedrijven een workload zou zijn van 1000 uur (ipv 800 uur) dan zou deze OD voor de complexe afval- en overige bedrijven de taak kunnen uitvoeren, maar niet voor de complexe proces bedrijven.

Het minimaal aantal bedrijven van bepaalde categorie en de minimale uurbesteding, zoals opgenomen in deze rekenmethodiek, zijn gerelateerd aan kwaliteitscriteria 2.1. Als in een toekomstige versie van de vastgestelde kwaliteitscriteria een wijziging wordt doorgevoerd in het minimale percentage te besteden tijd aan specialistische taken, dan moeten de waarden in deze rekenmethodiek naar rato worden toegepast.

Eens in de vijf jaar wordt beoordeeld of een OD haar taken robuust kan uitvoeren. De beoordeling kan eerder plaatsvinden als hier reden toe is.

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 op grond daarvan niet alleen het milieurecht, maar ook bouwrecht, ruimtelijke ordeningsrecht, natuurbeschermingsrecht en dergelijke.

Vanwege het belang van alle deelnemers bij een goed werkend Gelders stelsel, in verband waarmee er relaties ontstaan tussen het openbaar lichaam en andere omgevingsdiensten, bijvoorbeeld op het punt van complexe of bovenregionale taken, wordt onder de belangen van de deelnemers tevens begrepen het belang van een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Gelderland.

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

Binnen het Gelders stelsel zijn zo veel mogelijk afkortingen van de namen van de diensten op elkaar afgestemd, waarbij wordt aangesloten op de afkorting van het woord omgevingsdienst (OD) aangevuld met de afkorting van de regionaam. Hierdoor is het voorheen gebruikte ORA verworpen tot ODRA. 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 grond van het derde lid een opgave van die taken. Zowel het structureel toevoegen van taken als het terugnemen van taken vergt een wijziging van het toetredingsbesluit van de betreffende deelnemers tot de regeling. In verband hiermee kunnen mogelijk ook de bijdrage van de deelnemers, de stemverhoudingen en andere zaken in de regeling opnieuw worden gezien (zie hiervoor ook artikel 34 van de regeling). Ten aanzien van het toevoegen van taken binnen de eerste periode na de start van ODRA, is het volgende op voorhand afgesproken. Bij de start van de gemeenschappelijke regeling kozen de provincie Gelderland en de gemeenten Arnhem en Lingewaard ervoor om naast het basispakket, het volledige takenpakket van de Wet milieubeheer ook alle overige taken op het gebied van het omgevingsrecht, de zogenaamde Wabotaken bij de regeling onder te brengen. De incidentele kosten die daarvoor worden gemaakt zijn verdeeld naar rato van de formatieve inbreng onder de deelnemers. Bij structurele wijziging van het takenpakket door een partner zal een daartoe strekkend voorstel moeten worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur, conform artikel 34 van de regeling. Net als bij de basistaken als bedoeld in artikel 4 kunnen ten aanzien van de in artikel 5 bedoelde taken dienstverleningsovereenkomsten worden gesloten tussen de omgevingsdienst en een deelnemer.

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 6

Naast het uitvoeren van de basistaken en overige taken als bedoeld in de artikelen 4 en 5 is het voorstelbaar dat de omgevingsdienst incidenteel andere taken uitvoert op verzoek van een deelnemer. De taken en afspraken daaromtrent worden via een opdrachtformulier bevestigd om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid ontstaat. Het gaat om niet-structurele taken. Voor het beleggen van structurele taken bij de omgevingsdienst is met het oog op artikel 5 een mogelijk een wijziging van de regeling vereist conform artikel 34 van de regeling.

Artikel 7

Dit artikel geeft een regeling voor de complexe taken die niet robuust door de omgevingsdienst kunnen worden uitgevoerd, alsmede de bovenregionale taken. Het uitgangspunt is dat de bevoegdheid om deze taken uit te voeren bij de betreffende gemeente of bij de provincie blijft. Daarmee wordt de in het gebied werkzame omgevingsdienst het aanspreekpunt, maar de feitelijke taakuitoefening geschiedt door een andere omgevingsdienst. Over de exacte uitvoering van de complexe en bovenregionale taken zijn nadere inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt. De vergoeding voor de uitvoering van die taken wordt in overleg tussen alle Gelderse omgevingsdiensten vastgesteld. Er is enerzijds een verplichting van de betreffende omgevingsdienst om taken uit te voeren, en anderzijds een verplichting van de betreffende dienst om taken te laten uitvoeren. Dat systeem geldt ten aanzien van alle complexe en bovenregionale taken, voor zover die niet robuust worden uitgevoerd. Het alsnog robuust worden van de omgevingsdienst op eerder niet robuuste taken leidt er derhalve toe dat de samenwerkingsovereenkomsten (van de vragende omgevingsdienst en van de leverende omgevingsdienst) op termijn mogelijk aangepast zal worden. Daarbij zullen ook de gevolgen voor het personeel en andere gevolgen worden betrokken. Het vijfde lid is primair opgenomen om de samenwerking in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen te kunnen voortzetten die sinds enkele jaren bestaat tussen de bevoegde organen (van gemeenten en provincies) in Gelderland en Overijssel. De taken in het kader van het Besluit Risico's en Zware Ongevallen behoren tot de complexe taken.

Binnen de provincie Gelderland vindt de aansturing van de taakuitvoering dan ook plaats op reguliere wijze, zoals die ook voor andere complexe taken geldt. Op grond van het artikellid kan een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten met bevoegde organen in Overijssel die het mogelijk maakt dat voor de taakuitvoering in Overijssel gebruik wordt gemaakt van kennis en capaciteit binnen de Gelderse omgevingsdiensten. Deze samenwerking laat de bevoegdheid van de organen in Overijssel voor de inrichtingen onverlet.

Er bestaan groepen vergunningplichtige inrichtingen onder categorie 4.2 of hoger, die alleen voor het aspect geluid als complex worden aangemerkt, bijvoorbeeld scheepswerven. Het geluidsaspect is een specialisme waarop alle omgevingsdiensten in Gelderland robuust zijn. Doel van dit artikel is borging van kwaliteit. Als een bedrijf alleen ten aanzien van het aspect geluid als complex is aangemerkt, kan ook de lokale omgevingsdienst die kwaliteit leveren. Zo'n bedrijf wordt weliswaar als complex aangemerkt, maar de vergunningverlening kan door een lokale omgevingsdienst plaatsvinden, omdat ook de lokale omgevingsdienst de taak kan uitvoeren in overeenstemming met de kwaliteitscriteria. In het geval dat een bedrijf vanwege andere of meerdere specialismen als complex wordt aangemerkt, dan blijft de stelselafpraak van toepassing en levert de omgevingsdienst regio Nijmegen voor het gehele milieudeel van een vergunningaanvraag bindend integraal advies (inclusief geluidsaspect).

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 marktverstoring werkt. De deelnemers zijn van opvatting dat de overheid, ook ingeval van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, zich daarvan zou moeten onthouden.

Artikel 10

De begroting wordt omgeslagen over de deelnemers in de verhouding waarin zij structurele taken als bedoeld in de artikelen 4 en 5 bij de omgevingsdienst hebben ondergebracht. In de eerste vier jaren na het treffen van de regeling, te rekenen vanaf

2013, is maatgevend de omvang van de taakuitvoering door een deelnemer in 2012, gecorrigeerd voor de decentralisatie per 1 januari 2014. Indien sprake is van incidentele taken als bedoeld in artikel 6, worden de kosten daarvan bij de betreffende deelnemer in rekening gebracht met toepassing van het tweede lid. Het derde 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 derde lid geeft zodoende een algemeen geldende rechtsplicht weer voor deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling die de positie van derden jegens de omgevingsdienst beschermt. Het derde 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.

Per 1 januari 2014 is ten gevolge van een wetswijziging een verschuiving in inbreng opgetreden doordat voor een deel van de taken (de zogeheten VVGB-taken) een verschuiving van bevoegd gezag van provincie naar gemeenten plaats vond. Om recht te doen aan de inbreng van taken vanaf dat

moment een correctie plaatsgevonden van de inbreng ter grootte van de gevolgen van de decentralisatie in 2014. Bij de eerste wijziging van de regeling is deze correctie toegevoegd aan het eerste lid van het artikel.

Zonder de toevoeging zou de bijdrage van de deelnemers niet overeen komen met de daadwerkelijke inbreng ten gevolge van de wetswijziging.

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. Het totaal van stemmen moet uit komen op 102.

De inbreng van de deelnemers voor het jaar 2018 (daarin zijn alle verschuivingen in Fte meegenomen) is op een rij gezet en gewogen.

Tabel met inbreng:

Deelnemer	Inbreng fte 2018	Stemmen
Arnhem	38,19	22
Prov. Gelderland	23,25	16
Doesburg	0,66	3
Duiven	1,20	3
Lingewaard	20,40	16
Overbetuwe	5,22	8
Renkum	10,45	12
Rheden	4,10	8
Rozendaal	0,56	3
Westervoort	0,56	3
Zevenaer	5,17	8

Per staffel is een aantal stemmen toegekend, waarbij het totaal uit komt op 102.

De gebruikte staffels met bijbehorend stemmental is opgenomen in onderstaande tabel:

Staffel	Stemmen	Totaal
> 30	22	1 x 22 = 22
12-30	16	2 x 16 = 32
6-12	12	1 x 12 = 12
3-6	8	3 x 8 = 24
0-3	3	4 x 3 = 12
		Totaal 102

In het vijfde 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, vijfde lid: minimaal 51 stemmen 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. De belangrijkste bevoegdheden zijn voor de duidelijkheid benoemd, waaronder het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Ook is opgenomen welke bevoegdheden niet mogen worden overgedragen aan het Dagelijks 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.

Artikel 15

De Wet kent als hoofdregel dat het Dagelijks Bestuur naast de voorzitter bestaat uit twee of meer andere leden die door en uit het Algemeen Bestuur worden aangewezen, met inachtneming van hetgeen in de regeling is bepaald. Het eerste lid regelt dat er naast de voorzitter vier andere leden in het Dagelijks Bestuur zitting hebben. Het tweede lid legt vast op welke wijze de leden van het Algemeen Bestuur komen tot de aanwijzing van de leden van het Dagelijks Bestuur. De voordrachten leiden tot het aanwijzen van in totaal vier leden van het Dagelijks Bestuur, naast de voorzitter die van rechtswege deel uitmaakt van het Dagelijks Bestuur en waarvoor eigen regels staan vermeld in artikel 19. Om te zorgen dat er niet meer dan vier leden worden aangewezen, is in het derde lid bepaald dat de deelnemer of de groep van deelnemers waaruit de voorzitter afkomstig is geen voordracht doet.

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 18

In dit artikel worden de bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur vermeld zoals zijn opgenomen in de Wet. Dit zijn: het benoemen, schorsen en ontslaan van het personeel inclusief de directeur, het opstellen van allerlei regelingen voor het personeel, het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het oprichten en deelnemen in rechtspersonen zoals stichtingen, maatschappen en vennootschappen. Op grond van artikel 14 is het Algemeen Bestuur bevoegd om te besluiten tot oprichting van en deelneming in rechtspersonen. Deze bevoegdheid kan het Algemeen Bestuur niet aan het dagelijks bestuur overdragen. Verder is het Dagelijks Bestuur bevoegd tot het voeren van rechtsgedingen en het vaststellen van alle overige regelingen.

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, vijfde lid, genomen door minimaal 5 leden die tezamen minimaal 51 stemmen hebben.

Artikel 21

Om op bestuurlijk niveau de samenwerking tussen de Gelderse omgevingsdiensten te waarborgen, is ter uitvoering van het Gelderse stelsel in de regeling (en de overige gemeenschappelijke regelingen waarbij een omgevingsdienst in Gelderland is ingesteld) voorzien in een overleg tussen de voorzitters. De voorzitter van de omgevingsdienst Vallei zal volgens bestuurlijke afspraken voorzitter zijn van het overleg. Met toevoeging van een tweede artikellid wordt de grondslag geregeld voor de bestuurlijke afspraken omtrent aanwijzing van een voorzitter van dit overleg. Dit in overeenstemming met hetgeen ook bij de andere OD's is geregeld en om deze bestuurlijke afspraak te borgen. Zo ook in artikel 26 van de regeling.

Artikelen 22, 23 en 24

Ter uitvoering van de artikelen 16 tot en met 19 van de Wet houdt de regeling bepalingen in over informatie en verantwoording van het bestuur van het openbaar lichaam aan de deelnemers (met inbegrip van de gemeenteraden en Provinciale Staten).

Artikel 26

Om op 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 directeurs. De directeur van de omgevingsdienst Vallei zal volgens bestuurlijke afspraken voorzitter zijn van het overleg. Aan het huidige artikel dat uit een enkel artikellid bestond is een tweede artikellid toegevoegd om de bestuurlijke afspraken vast te leggen. Dit in overeenstemming met hetgeen ook bij de andere

omgevingsdiensten is geregeld en om deze bestuurlijke afspraak te borgen. Zo ook in artikel 21 van de regeling.

Artikel 27 (Oud) Secretaris Vervallen

Artikel 28 Begrotingsprocedure

Voor de begroting is een aantal bepalingen gewijzigd. De begroting mag op grond van artikel 59 van de Wet niet eerder dan na 8 weken nadat de begroting is opgestuurd worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur. In de oude bepaling stond vermeld dat de begroting vóór 1 april moest worden opgestuurd. Dit is aangepast aan de actuele regelgeving en de datum is gesteld op 15 april. Overigens wordt in de Wet gesproken over de begrotingskaders die voor deze datum moeten worden toegezonden, maar die worden al in het vierde kwartaal van het voorafgaande jaar door het Algemeen Bestuur vastgesteld. In de plaats van het zenden van de kaders voor 15 april wordt de conceptbegroting verzonden. Ook de datum waarop de begroting moet worden opgestuurd aan het ministerie is verschoven en gesteld op 1 augustus in plaats van 15 juli. Het doel van de wijziging van de Wet is om de deelnemers beter in staat te stellen de begroting door te nemen en zienswijzen op te stellen.

Verder wordt het begrip actualisatie van de begroting geïntroduceerd. Voor een omschrijving van het begrip wordt verwezen naar artikel 1 lid 1 onderdeel a van de regeling en met oog op het verschil met de wijziging naar onderdeel n. Het wordt hierdoor mogelijk om beperkte wijzigingen binnen de begroting die niet leiden tot een wijziging van de bedragen van de deelnemers of tot nieuwe inzichten (verder actualisatie te noemen) door het Algemeen Bestuur te laten vaststellen zonder de brede procedure van zienswijzen.

Met oog op een borging van de juiste toepassing van dit artikel stelt het Algemeen Bestuur vast of sprake van een wijziging of een actualisering. De actualisaties worden ter kennisgeving aan de raden en staten toegezonden.

Doordat het begrip actualisatie van de begroting wordt ingevoerd is niet heel artikel 28 van toepassing op wijzigingen van de begroting. Dit is verwoord in artikel 28 lid 11 nieuw.

Het is wenselijk om actualisatie makkelijk mogelijk te maken ter voorkoming van de administratieve rompslomp die een algehele wijziging met zich brengt. Er is geen sprake van actualisatie als sprake is van wijziging in budget of uitgangspunten, maar alleen als sprake is van budget neutrale wijzigingen, bv tussen posten die toch al zouden worden uitgeven.

Ter verduidelijking van het nut van het introduceren van de mogelijkheid tot actualisatie de volgende voorbeelden:

Stel in de begroting is het volgende geraamd:

Salarissen 100.000

Inhuur 60.000

Daadwerkelijk gerealiseerd:

Salarissen 90.000, inhuur 70.000

Conclusie = budgetneutraal, maar niet conform de posten zoals opgenomen in de begroting. Bij de mogelijkheid van actualisatie op dit punt hoeft de procedure van wijziging niet gevolgd te worden.

Ander voorbeeld:

Programmabegroting, bv. VV milieu.

Door de deelnemers is een budget per programma vastgesteld.

Bij het invullen en of realiseren van de Werkprogramma's kan er een ander budget uit komen, waardoor er meer geld besteed wordt aan HH milieu, ipv VV milieu. Dit is budgetneutraal, maar wel een wijziging van de begroting. Een dergelijke actualisatie vindt uiteraard plaats in overleg met de betreffende partner.

Artikel 30

Er ligt op grond van het eerste lid een verplichting om een beperkt reserve op te bouwen en aan te houden. Indien er in de jaarrekening sprake is van een nadelig saldo, beslist het Algemeen Bestuur op grond van het tweede en het derde lid over de dekking daarvan. 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.

In het eerste lid is voor het woord reserve het woord 'Algemene' toegevoegd, om een onderscheid mogelijk te maken in Algemene reserve versus bestemmingsreserves.

Artikel 31

Op grond van artikel 40 van de Archiefwet houdt een regeling als bedoeld in de Wet een voorziening in omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van het openbaar lichaam.

Hieraan wordt invulling gegeven door opnemings in de regeling van artikel 31. Het gaat hier om het archief rond algemene bedrijfsvoering. Het artikel is aangepast aan de actuele stand van zaken. Voor de bedrijfsvoering van ODRA zijn eigen regelingen opgesteld. Door het Algemeen Bestuur is voor ODRA in 2014 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

Op grond van artikel 9 van de Wet houdt een regeling die voor onbepaalde tijd wordt getroffen bepalingen in over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. De regeling voorziet daarin in hoofdstuk 10. Voor de eerste vijf jaren in het bestaan van de omgevingsdienst is ervoor gekozen uittreding niet mogelijk te maken. Zou een deelnemer besluiten uit te treden, zorgt het tweede lid ervoor dat er voldoende tijd is om de gevolgen van de uittreding te regelen. Dat gebeurt door middel van een vaststellingsovereenkomst. Het Algemeen Bestuur is bevoegd te besluiten tot een dergelijke overeenkomst, dat het besluit neemt met 68 stemmen. In de verdeling van taken tussen het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur is het aan het Dagelijks Bestuur om de uittreding af te wikkelen.

Artikel 33, derde lid: uittreding is een zelfstandig besluit, Dit staat los van de te sluiten vaststellingsovereenkomst voor de financiële afwikkeling (de gevolgen van de uittreding als bedoeld in artikel 9, eerste lid van de Wet). In de praktijk zou dit kunnen leiden tot een situatie waarbij in concreto niet kan worden opgezegd, tot er overeenstemming is bereikt over de vaststellingsovereenkomst.

Artikel 34

Het wijzigen van de regeling is de bevoegdheid van de deelnemers en het Algemeen Bestuur ODRA. Wijziging is onder andere aan de orde als een deelnemer extra structurele taken als bedoeld in artikel 5 bij de omgevingsdienst wil onderbrengen.

Een deelnemer kan op grond van het tweede lid de andere deelnemers daarom verzoeken via een daartoe strekkend voorstel. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk dat het Algemeen Bestuur een voorstel tot wijziging doet aan de deelnemers. 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 derde lid in een liquidatieplan.

Afhankelijk van de specifieke situatie kan dat plan bepalingen inhouden over het overnemen van personeel door deelnemers.

In het kader van het grote belang van een flexibele bedrijfsvoering is het wenselijk wijziging van inbreng van deelnemers mogelijk te maken zonder daarvoor de starre procedure van de wijziging van de Gr te moeten volgen, terwijl de Gr zelf tekstueel niet verandert. Hiervoor is een extra artikellid ingevoegd. Achtergrond van de wijzigingsbepaling is het beschermen van de belangen van de Gr, dit mede bezien in het licht van de belangen van alle deelnemers die ook via de eigenaarsrol een rol spelen.

Met de nader op te stellen spelregels kan dit belang worden geborgd, waarbij tevens flexibiliteit wordt nagestreefd. Bij nadere regels wordt ingegaan op een verschil in spelregels bij inbreng van fte en terug halen van fte en het in te dienen voorstel bij wijziging van fte.

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 Vervallen

Artikel 38

Per 1 januari 2015 is de wijze van bekendmaken en daarmee de inwerkingtreding gewijzigd. De regeling dient in de Staatscourant te worden gepubliceerd om in werking te kunnen treden. Tevens dient de regeling te worden ingeschreven in de daartoe bestemde registers. Dit geldt voor zowel de wijziging, de verlenging en de opheffing, als het besluit tot toe- en uittreding aldus artikel 53 vierde lid van de Wet.

Artikel 40 Vervallen