

Toelichting wijziging Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden-Holland

Inleiding

De colleges van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn deelnemer in de Gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Midden-Holland. De basis daarvoor is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr)

Op 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd¹. 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 van de ODMH). Dit vergt een besluit van de deelnemers in de regeling.

Deze memo bevat een toelichting op de wijzigingen die in de regeling van de ODMH nodig zijn en worden voorgesteld aan de deelnemers. De juridische vertaling is weergegeven in een wijziging van de regeling (bijlage). Voor het totaalbeeld is de versie van de regeling bijgevoegd waarin de voorgestelde wijzigingen zijn verwerkt (een geconsolideerde versie).

Proces

De raden en Provinciale Staten zijn eerst in de gelegenheid gesteld om zienswijzen over een ontwerp wijziging van de regeling in te brengen bij het eigen college. Daarvoor geldt een termijn van acht weken.

Ingebrachte zienswijzen worden daarna behandeld. Dit leidt tot een definitief voorstel van het bestuur van de ODMH aan de deelnemers om de regeling te wijzigen.

Voor een definitief besluit van de deelnemers om de regeling te wijzigen is toestemming van de raden en Provinciale Staten vereist. Dit betekent dat de raden en Provinciale Staten twee keer in het proces tot wijziging van de regeling worden betrokken.

Wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen

De belangrijkste wijzigingen zijn:

1. Het versterken van de positie van de gemeenteraden en Provinciale Staten bij besluitvorming;
 - a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen (en wijzigen) regeling
 - b. Mogelijkheid zienswijzeprocedure bij andere besluiten dan de ontwerp begroting
 - c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie
 - d. Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling
 - e. Actieve informatieplicht van het bestuur van de regeling

¹ Wet van 15 december 2021, Stb. 2022, nr. 18. Zie voor de inwerkingtreding KB 21 maart 2022, Stb. 2022, nr. 128.

2. Het invoeren/verduidelijken van controle-instrumenten;
 - a. Recht van enquête
 - b. Verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers

3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden en Provinciale Staten met betrekking tot het functioneren van de regeling;
 - a. Afspraken over evaluatie
 - b. Betere aansluiting begrotingscyclus op gemeentelijke cyclus
 - c. Aanscherping afspraken uittreding

Gevolgen voor de regeling van de ODMH

Bovenstaande wijzigingen worden hieronder uitgewerkt met daarbij vermeld wat de gevolgen zijn voor de regeling van de ODMH en welke aanpassingen nodig zijn.

1a. 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.

1b. 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 het bestuur van de ODMH die voor een zienswijzeprocedure in aanmerking kunnen komen zijn op voorhand niet te bedenken. Dit heeft ermee te maken dat de ODMH vooral een uitvoerende dienst is en niet zelf beleid vaststelt. Het vaststellen van beleid is een bevoegdheid van de colleges zelf.

Om in specifieke gevallen de mogelijkheid open te laten om raden en Provinciale Staten toch vooraf te betrekken bij besluitvorming door het algemeen bestuur, 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.

Dit nieuwe artikel laat ook de mogelijkheid bestaan dat het algemeen bestuur de colleges voorstelt om beleidsinhoudelijke onderwerpen waar de colleges over gaan voor zienswijzen voor te leggen, zoals de gemeentelijke Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving (Nota VTH).

In deze Nota VTH worden vierjaarlijks de inhoudelijke doelstellingen en prioriteiten en de uitvoeringsstrategie voor de taken van de omgevingsdienst opgenomen. Het algemeen bestuur stelt deze regionale, gemeentelijke nota op, de colleges stellen hem uiteindelijk afzonderlijk vast. Het algemeen bestuur van de ODMH vindt het wenselijk om de raden te betrekken bij het opstellen van de Nota VTH. Daarom kan het algemeen bestuur van de ODMH bij de aanbidding van de Nota VTH aan de colleges voor vaststelling, aan hen voorstellen om de nota eerst voor zienswijzen aan de raden voor te leggen.

Daarnaast wordt aan artikel 38 een bepaling toegevoegd over het horen van de raden en Provinciale Staten bij besluiten tot opheffing van de regeling.

1c. 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).

➤ *Gevolgen voor de regeling van de ODMH: Geen aanpassing nodig.*
Deze bepaling volgt rechtstreeks uit de Wgr.

1d. 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. De omgevingsdienst is vanuit zijn expertise vaak betrokken bij het opstellen van beleid, maar het bestuur van de omgevingsdienst stelt zelf geen beleid of verordeningen vast die ingezetenen binden. De omgevingsdienst is vooral een uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regeling. De uiteindelijke beleidskeuzes liggen bij de vertegenwoordigende organen.

Burgerparticipatie verloopt primair via deze vertegenwoordigende organen, maar het bestuur kan overwegen om in bepaalde gevallen toch burgerparticipatie toe te passen. Om in specifieke gevallen toch de mogelijkheid open te laten om burgerparticipatie toe te passen, wordt aan artikel 10 van de regeling toegevoegd, inhoudende dat het algemeen bestuur ertoe kan besluiten om ingezetenen van de deelnemers of andere belanghebbenden te betrekken bij de besluiten die zij neemt, en de manier waarop dat gebeurt.

1e. 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. Op grond van de huidige regeling geldt deze verplichting voor het algemeen bestuur. Het is echter de bedoeling dat dit geldt voor het gehele bestuur, dus ook voor het dagelijks bestuur en de voorzitter. Dit wordt daarom aangepast.

Aan dit artikel (artikel 11, eerste lid) moet daarnaast 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 zien².

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 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.

2a. 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.

2b. 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.

3a. 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.*

² Zie <https://www.odmh.nl/over-odmh/bestuur/vergaderingen-algemeen-bestuur/>

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. 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.

Het algemeen bestuur van de ODMH heeft uitgesproken het wenselijk te vinden om in ieder geval ten tijde van het opstellen van de volgende Nota VTH (zie toelichting onder 1b.) een evaluatie uit te voeren. Dat zal rond 2025 / 2026 zijn.

3b. 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.

3c. 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.

Overige wijzigingen

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.