

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1

Dit artikel bevat enkele algemene begripsbepalingen die gelden voor de gehele gemeenschappelijke regeling. Daarnaast worden begrippen gehanteerd zoals die in het algemeen ook in het bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) en het provincie- (Provinciewet) en gemeenterecht (Gemeentewet) worden gehanteerd.

### Artikel 2

Een gemeenschappelijke regeling kan getroffen worden voor een of meerdere gemeentelijke of provinciale belangen (art. 51 lid 1 Wgr). Dit belang of deze belangen moeten in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen (art. 52 jo art. 10 lid 1 Wgr). Het belang bakent de bevoegdheden van (het bestuur) van het gemeenschappelijk openbaar lichaam af. Omdat sommige deelnemers voornemens zijn om meer taken aan de Omgevingsdienst op te dragen dan uitsluitend het basistakenpakket, is een breed geformuleerd belang opgenomen. Op die manier vallen ook deze taken eronder. De daadwerkelijke mandaatbesluiten van de deelnemers bakenen de bevoegdheden van de Omgevingsdienst verder af.

### Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat er een zogenoemd gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ingesteld krachtens artikel 52 lid 1 in samenhang met artikel 8 lid 1 Wgr. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid (art. 52. jo. art. 8 lid 1 Wgr jo. art. 2:1 lid 2 BW) en kan zodoende ook privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 2:1 lid 3 jo. art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). Tot slot bepaalt het artikel dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam gevestigd is te <NOG INVULLEN> (art. 52 jo. art. 10 lid 3 Wgr). Deze vestigingsplaats bepaalt onder andere welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van beroep tegen besluiten van het bestuur van de Omgevingsdienst (dit ziet niet op de door de deelnemers gemandateerde taken).

### Artikel 4

Het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat ten minste uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 52 jo. art. 12 lid 1 Wgr). Daarnaast kunnen bestuurscommissies worden ingesteld, als de regeling in die mogelijkheid voorziet. In deze regeling is die mogelijkheid geopend (zie art. 30 GR). De secretaris/directeur is geen bestuursorgaan.

### Artikel 5

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 52 jo. art. 12 lid 2 Wgr). Dit betekent onder meer dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is voor het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het algemeen bestuur is dan ook het vertegenwoordigend orgaan, wat in casu de deelnemers vertegenwoordigd.

### Artikel 6

Bij een collegeregeling (een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten deelnemen) is het college bevoegd uit zijn midden de leden van het algemeen bestuur aan te wijzen (art. 52 jo. art. 13 lid 6 jo. lid 1 Wgr). Er is voor gekozen om per college één lid zitting te laten nemen in het algemeen bestuur. Daarin voorziet dit artikel. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege wanneer men ophoudt lid te zijn van het college dat het lid heeft aangewezen (vgl. art. 52 jo. art. 13 lid 6 jo. lid 2 Wgr). Om te voorkomen dat een deelnemer niet vertegenwoordigd is bij afwezigheid van het lid in het algemeen bestuur, is iedere deelnemer verplicht tevens een plaatsvervangend lid voor het algemeen bestuur aan te wijzen. Dit plaatsvervangend lid vervangt het eigen lid in het algemeen bestuur in alle

gevallen, met uitzondering van de eventuele rol van lid in het dagelijks bestuur. Binnen het dagelijks bestuur geldt een eigen vervangingsregeling.

#### Artikel 7

Bij de samenstelling van het algemeen bestuur staat de gelijkwaardigheid tussen partijen voorop. Om die reden heeft iedere deelnemer één zetel in het algemeen bestuur (zie art. 6 GR). Omdat de inbreng tussen partijen nogal verschilt, is gekozen voor een systeem van meervoudig stemrecht, hetgeen mogelijk is op grond van artikel 52 in samenhang met artikel 13 lid 6 en lid 4 Wgr.

Hierbij zijn verschillende mogelijkheden afgewogen, zoals het model-DCMR, een model op grond van inbreng van fte's en het model 49-51. Uiteindelijk is bestuurlijk gekozen voor een model waarbij de twee grootste partijen, te weten Amsterdam en Noord-Holland, samen 50% van de stemmen hebben, en de overige deelnemers de overige 50% van de stemmen hebben. Een aantal besluiten wordt met gekwalificeerde meerderheid van vijf zesde genomen, om weer recht te doen aan de positie en belangen van de kleinere deelnemers. Deze besluiten zijn expliciet in de gemeenschappelijke regeling opgenomen. De gekozen verdeling blijft uitgangspunt indien de regeling gewijzigd wordt, of wanneer andere partijen toetreden.

#### Artikel 8 t/m 20

Op grond van artikel 52 lid 1 in samenhang met artikel 22 Wgr zijn de artikelen 16, 17, 19, 20, 22, 26 en 28 tot en met 33 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing op de vergaderingen van het algemeen bestuur. Het betreft daarbij de Provinciewet zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur in 2003 (zie art. XV lid 1 Wet dualisering provinciebestuur).<sup>1</sup> Omdat het hier gaat om verwijzingen naar een oude Provinciewet is er voor gekozen deze bepalingen integraal op te nemen in de gemeenschappelijke regeling. Daarbij is aangesloten bij de wetteksten. Ook voor artikel 15 geldt het bovenstaande. Artikel 29 Provinciewet-oud is ook van overeenkomstige toepassing. Met de meervoudige stemmen wordt zodoende geen rekening gehouden. De Wgr maakt het niet mogelijk hier van af te wijken bij de gemeenschappelijke regeling.

#### Artikel 21

Op grond van artikel 18 in samenhang met artikel 16 lid 5 Wgr moet de gemeenschappelijke regeling bepalingen bevatten omtrent het ontslaan van leden van het algemeen bestuur. Deze bepaling voorziet daarin.

#### Artikel 22

Op grond van artikel 14 Wgr bestaat het dagelijks bestuur uit de voorzitter en ten minste twee andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Er is gekozen voor een dagelijks bestuur van vijf leden (de voorzitter en vier andere leden). Dit artikel voorziet er in dat de vier grootste deelnemers als *founding fathers* ieder één lid in het dagelijks bestuur hebben. Uit de leden van het algemeen bestuur van de overige deelnemers wordt het resterende lid van het dagelijks bestuur aangewezen.

#### Artikel 23

Dit artikel ziet op de vergaderingen en besluitvorming van het dagelijks bestuur.

#### Artikel 24

Gelet op de verantwoordingsrelaties tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur moet ook een ontslagrecht geregeld worden. Dit artikel voorziet daarin.

#### Artikel 25

Dit artikel regelt de aanwijzing van de voorzitter. Op grond van artikel 13 lid 9 Wgr moet de voorzitter door en uit het algemeen bestuur benoemd worden. De voorzitter is dus lid van het algemeen bestuur.

---

<sup>1)</sup> Dit artikel wordt op 1 oktober vervangen door het nieuwe artikel 136 Wgr dat eenzelfde strekking heeft, zie de Wet revitalisering generiek toezicht.

De keuze van de voorzitter is geheel aan het algemeen bestuur, er is niet voor gekozen om te werken met een voorzitter afkomstig van een bepaalde deelnemer. De aanwijzing van de voorzitter kan niet aan het dagelijks bestuur worden gedelegeerd, nu de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De voorzitter is immers een eenhoofdig bestuursorgaan (vgl. art. 12 lid 1 Wgr) en is als zodanig lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr) en tevens voorzitter van algemeen bestuur en dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).

#### Artikel 26 t/m 28

Deze artikelen handelen over de secretaris van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De artikelen zijn gespiegeld aan de artikelen over de provinciale griffier zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur.

Naast de taken genoemd in dit artikel kunnen bij wet in formele zin bevoegdheden rechtstreeks aan de directeur worden geattribueerd, zoals bij de bestuurlijke strafbeschikking. De keuze voor attributie wordt door de nationale wetgever gemaakt, en zodoende heeft het algemeen bestuur of dagelijks bestuur in beginsel niks over de toekenning van de taak te zeggen. Op grond van artikel 10:22 Awb kan het dagelijks bestuur echter wel instructies geven over de uitoefening van deze geattribueerde taken.

#### Artikel 29

Dit artikel benadrukt dat de Nationale ombudsman bevoegd is klachten te behandelen (het externe klachtrecht).

#### Artikel 30

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van het algemeen bestuur om bestuurscommissies in te stellen (vgl. art. 52 lid 1 jo. art. 25 lid 1 Wgr). Indien de gemeenschappelijke regeling niet in de mogelijkheid voorziet, kunnen geen bestuurscommissies worden ingesteld. Deze mogelijkheid wordt geopend om de mogelijkheid te bieden een bestuurscommissie voor de BRZO-taken in te stellen, zodat ook de provincies Utrecht en Flevoland (enige) zeggenschap kunnen krijgen over deze taakuitoefening. Er kunnen echter ook andere bestuurscommissies worden ingesteld, indien gewenst. Voordat het algemeen bestuur kan overgaan tot instelling van de bestuurscommissie moet eerst toestemming worden verkregen van de raden resp. provinciale staten van de deelnemers (art. 52 lid 1 jo. art. 25 lid 2 Wgr). De raden en provinciale staten houden zodoende invloed op de uitbreiding van de bestuursorganen van de Omgevingsdienst.

Het algemeen bestuur regelt de samenstelling van de bestuurscommissie, alsmede zijn taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties jegens het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur etc. (zie art. 25 Wgr).

#### Artikel 31

Op grond van artikel 10 lid 2 Wgr moet uitdrukkelijk bepaald worden welke bevoegdheden bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen. Daarom bepaalt dit artikel dat geen bevoegdheden worden overgedragen. Uitgangspunt van de Omgevingsdienst is, ook gelet op de package deal, immers dat de colleges van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten verantwoordelijk blijven. Daartoe wordt gebruik gemaakt van mandaat in plaats van overdracht/delegatie.

#### Artikel 32

Dit artikel ziet op de mandaatverlening van de colleges aan het dagelijks bestuur resp. de directeur. Deze bevoegdheden blijven formeel dus bij de colleges resp. gedeputeerde staten berusten (art. 10:1 en 10:2 Awb), en worden slechts in hun naam door de Omgevingsdienst uitgevoerd (art. 10:1 en 10:2 Awb). De colleges resp. gedeputeerde staten kunnen daarbij aanwijzingen geven (art. 10:6 Awb) en de bevoegdheden zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb). De concrete mandatering wordt in

afzonderlijke mandaatbesluiten geregeld. Hier is voor gekozen omdat het niet mogelijk is in de gemeenschappelijke regeling voor Amsterdam te bepalen welke bevoegdheden worden opgedragen, nu het hierbij in sommige gevallen om bevoegdheden van de stadsdelen gaat, die niet door het college van Amsterdam als deelnemer mogen worden ingebracht (vgl. art. 10:17 Awb in samenhang met art. 51 lid 1 Wgr). Geadviseerd wordt bij de mandaatbesluiten het beslissen op bezwaar voor te behouden aan de colleges resp. gedeputeerde staten, omdat er tegenstrijdige jurisprudentie bestaat over de mogelijkheid deze bevoegdheid te mandateren aan niet-ondergeschikten.

#### Artikel 33

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam, de Omgevingsdienst, bezit rechtspersoonlijkheid (art. 52. jo. art. 8 lid 1 Wgr jo. art. 2:1 lid 2 BW) en kan zodoende privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 2:1 lid 3 jo. art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). De RUD moet leningen kunnen afsluiten, panden kunnen kopen of huren, ICT investeringen kunnen doen etc. Deze bevoegdheid mag beperkt worden in de gemeenschappelijke regeling (art. 55 Wgr). De bevoegdheid wordt in de eerste plaats ingekaderd door de begroting. De begroting wordt op grond van art. 51 door het algemeen bestuur vastgesteld met een vijf zesde meerderheid. De ontwerp-begroting wordt ieder jaar ter inzage gelegd bij de raden en staten van de deelnemers. Zij kunnen daarop hun zienswijze geven. Bij de overdracht van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur (vgl. art. 38 GR) kan de bevoegdheid verder worden beperkt; hier is gekozen voor een grens bij € 2,5 miljoen, zodat in die gevallen altijd instemming van het algemeen bestuur vereist is. Door de gekozen stemverhouding in het algemeen bestuur kunnen risico's bij het aangaan van verplichtingen worden voorkomen. Het dagelijks bestuur kan eventuele beperkingen opnemen bij het mandaat aan de directeur (vgl. 41 GR).

#### Artikel 34

Omdat er een fusie van de Omgevingsdienst met IJmond is voorzien voor 2015, wordt de mogelijkheid geopend dat de Omgevingsdienst alvast een gemeenschappelijke regeling kan treffen vooruitlopend op die fusie. Als de gemeenschappelijke regeling niet in de mogelijkheid voorziet, is de Omgevingsdienst hiertoe niet bevoegd (vgl. art. 93 en 96 Wgr). Bij de besluitvorming voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling zijn de raden en provinciale staten formeel niet betrokken. Om recht te doen aan ieders positie in deze, is er voor gekozen met een gekwalificeerde meerderheid te werken.

#### Artikel 35 en 36

Nadere afspraken omtrent de samenwerking worden vastgelegd in een dienstverleningshandvest. Het dienstverleningshandvest fungeert als algemene voorwaarden en wordt zodoende vastgesteld door het algemeen bestuur. In het dienstverleningshandvest wordt zodoende invulling gegeven aan de concrete dienstverlening, waarnaast aparte mandaatbesluiten worden opgesteld. Het dienstverleningshandvest geldt voor alle deelnemers en kan zodoende niet per deelnemer variëren. Daarnaast zullen voor maatwerk per deelnemer nog dienstverleningsovereenkomsten worden gesloten. Deze artikelen bieden daartoe de kaders. In deze dienstverleningsovereenkomst kan de deelnemer zijn opdrachtgevende rol waarmaken. Daar worden concrete afspraken gemaakt over de uitvoering van de dienstverlening, binnen de algemene voorwaarden van het dienstverleningshandvest. De dienstverleningsovereenkomsten moeten worden vastgesteld, daarom wordt gesproken over "zal" en niet "kan" in het artikel.

#### Artikel 37 en 38

Artikel 37 regelt de algemene taakopdracht van het algemeen bestuur. De verordenende bevoegdheid ziet met name op het vaststellen van 'interne' verordeningen, zoals financiële verordeningen e.d. Het algemeen bestuur kan zijn bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur (art. 38 GR).

#### Artikel 39

Dit artikel regelt de verplichte verantwoordingsrelaties tussen algemeen bestuur en de raden (art. 17 Wgr) en het individuele lid van het algemeen bestuur met zijn college (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 3 Wgr) en raad (art. 19 jo. art. 16 lid 1 en 3 Wgr).

#### Artikel 40 en 41

Artikel 40 regelt de bevoegdheden van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan deze bevoegdheden mandateren aan een van zijn leden of de directeur (art. 41 GR). Overdracht/delegatie is uitgesloten (behoudens bij instelling van een bestuurscommissie, vgl. art. 25 lid 3 Wgr).

#### Artikel 42

Dit artikel regelt de verplichte verantwoordingsrelaties tussen dagelijks bestuur en de raden (art. 17 Wgr) en het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur (art. 18 jo. art. 16 lid 2 Wgr).

#### Artikel 43 en 44

Deze artikelen zien op de taken en bevoegdheden van de voorzitter.

#### Artikel 45

Dit artikel regelt de verplichte verantwoordingsrelaties tussen voorzitter en de raden (art. 17 Wgr) en de voorzitter en het algemeen bestuur.

#### Artikel 46 tot en met 52

Deze artikelen zien op de financiële administratie (waarop de huidige bepalingen uit de Provinciewet en het BBV van toepassing zijn (zie art. XV lid 2 Wet dualisering provinciebestuur<sup>2</sup>) en de totstandkoming van de begroting en jaarrekening krachtens de artikelen 58 en 59 Wgr. Daarnaast wordt voorzien in een bijdrageverordening waarin de kostenverdeelsleutel moet worden vastgesteld, waarbij het precieze bedrag in de begroting jaarlijks kan worden bijgesteld op grond van de uitgangspunten geformuleerd in de bijdrageverordening.

Artikel 48 is de uitwerking van een circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juli 1999 (kenmerk FO99/U59111). In die circulaire wordt uitgeschreven dat uit het wettelijk systeem voortvloeit dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling er te allen tijden voor moeten zorgen dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam over voldoende middelen beschikt om aan zijn verplichtingen te voldoen. Het artikel is dan ook ontleend aan het voorstel van de circulaire zelf. Op de garantstelling is de normale kostenverdeelsleutel van toepassing, zoals die uit de bijdrageverordening moet blijken, hetgeen benadrukt wordt door de zinsnede *'overeenkomstig de in artikel 46, eerste lid, bedoelde bijdrageverordening'*. Op die manier worden de risico's per deelnemer dus beperkt tot de eigen inbreng. Dit laat onverlet dat de besluiten die in mandaat worden genomen namens één van de deelnemers worden toegerekend aan het mandaterende bestuursorgaan (art. 10:2 Awb). In mandaat genomen besluiten worden immers namens de mandaatgever genomen (art. 10:1 Awb). Juridisch gezien blijft dus het bestuursorgaan, in casu dus het betreffende college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten, het besluit nemen en daarmee juridisch verantwoordelijk en aansprakelijk. Uit artikel 1:1 lid 4 Awb vloeit voort dat de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan worden toegerekend aan de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort, in casu dus de betreffende gemeente respectievelijk provincie (zie art. 2:1 lid 1 BW). Dit wordt nog eens benadrukt door de zinsnede *'onverminderd het bepaalde in artikel 1:1, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht'*.

---

<sup>2</sup>) Vanaf 1 oktober 2012 artikel 136 Wgr.

#### Artikel 53 tot en met 56

De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten omtrent toe- en uittreding, wijziging en opheffing (art. 9 lid 1 Wgr). Er is gekozen voor een vijf zesde meerderheid besluitvorming bij deze besluiten, omdat deze het systeem van de samenwerking zodanig kunnen veranderen, dat iedere deelnemer daar iets over moet vinden. De hoofdregel binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen is ook unanimiteit (vgl. art. 51 lid 3 Wgr). Gevolg is wel dat elke deelnemer een 'vetorecht' heeft met betrekking tot de besluitvorming. Bij uittreding ziet de unanimiteit overigens niet op het besluit tot uittreding als zodanig, maar wel op de (financiële en personele) gevolgen van de uittreding. Uittreding als zodanig is een individueel besluit, dat volgens oud-minister Remkes de ultieme consequentie van democratische legitimatie is.

#### Artikel 57

Op grond van artikel 40 Archiefwet 1995 moet de gemeenschappelijke regeling bepalingen bevatten omtrent het archief. Deze moeten zoveel mogelijk overeenkomstig de Archiefwet 1995 worden vormgegeven. Om die reden is aansluiting gezocht bij de bepalingen zoals die op grond van de Archiefwet 1995 voor de provincies gelden.

#### Artikel 58 tot en met 61

Deze bepalingen regelen een aantal algemene zaken die bij iedere regeling aan bod moeten komen, zoals de duur van de regeling, de inwerkingtreding en de citeerwijze. Ook de inzending op grond van artikel 26 Wgr wordt geregeld, hoewel gedeputeerde staten zelf ook deelnemer zijn.