

TOELICHTING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING OMGEVINGSDIENST GRONINGEN

ALGEMEEN

Op 16 december 2011 hebben de provincie Groningen en de gemeenten Appingedam, Bellingwedde, De Marne, Delfzijl, Eemsum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Loppersum, Marum, Menterwolde, Oldambt, Pekela en Slochteren, de Intentieverklaring takenpakket en organisatievorm Regionale Uitvoeringsdienst Groningen ondertekend. De deelnemers van deze intentieverklaring delen de visie dat de kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken kan worden verbeterd door de vorming van een regionale uitvoeringsdienst.

De deelnemers brengen minimaal de basistaken in. Daarnaast brengen een aantal deelnemers alle milieutaken inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving dan wel alle Wabo-taken in, onder de voorwaarde dat de inbreng van alle milieutaken dan wel alle Wabo-taken niet mag leiden tot kostenverhoging voor de deelnemers die alleen de basistaken inbrengen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor zowel deelnemers als niet-deelnemers om aanverwante taken onder te brengen bij de omgevingsdienst. Een voorbeeld daarvan zijn de taken op het gebied van de Drank- en Horecawet waarvoor gemeenten vanaf medio 2013 verantwoordelijk voor zijn.

In de intentieverklaring staat tevens dat de te vormen Regionale Uitvoeringsdienst¹ een openbaar lichaam moet zijn met een lichte constructie in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het voordeel van een openbaar lichaam is dat deze als rechtspersoon zelfstandig kan functioneren in het maatschappelijk en bestuurlijk verkeer. Op grond van deze rechtsvorm kan de te vormen Omgevingsdienst onder andere zelf medewerkers in dienst nemen. De gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan door het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en de colleges van Burgemeester en Wethouders van de hiervoor genoemde gemeenten. De gemeenschappelijke regeling is qua voorwaarden en verplichtingen zo beperkt mogelijk gehouden. Hiermee wordt beoogd de besturing van de regionale uitvoeringdienst puur zakelijk en flexibel te houden, zonder onnodige bestuurlijke lastendruk.

De onderhavige gemeenschappelijke regeling geeft uitvoering aan deze intentieafspraken. In de gemeenschappelijke regeling zijn de meest essentiële zaken opgenomen, waaronder de doelstelling van de Omgevingsdienst, de uitgangspunten, taken van de organisatie en de financiering, waarbij de bepalingen zo flexibel mogelijk zijn geformuleerd. Op onderdelen kan met nadere regels in de vorm van reglementen de gemeenschappelijke regeling verder concreet worden aan- of ingevuld. Deze nadere regels zijn nodig voor het functioneren van de Omgevingsdienst, maar worden geacht niet een nieuwe bureaucratie op te tuigen. Van de andere kant is de gemeenschappelijke regeling wel robuust van opzet en kunnen de deelnemers niet eenvoudig uitstappen. Dit om de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken in gemeenschappelijkheid duurzaam te borgen.

Deze regeling geeft de basis voor een taakgerichte uitvoeringsorganisatie waar nadrukkelijk geen sprake is van bevoegdheidsoverdracht. Taken worden uitgevoerd op basis van mandaatverlening door de bevoegde gezagen cq. deelnemers. In het vervolg op de gemeenschappelijke regeling wordt dan ook een Kader mandaatbesluit vastgesteld, op basis waarvan middels een mandaatbesluit de bevoegde gezagen de Omgevingsdienst kunnen mandateren voor de taken die zij onderbrengen bij de Omgevingsdienst.

Aangezien de Omgevingsdienst Groningen door het Rijk is aangewezen als Regionale Uitvoeringsdienst Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO-RUD) voor Noord Nederland, worden de coördinatie en de uitvoering van de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken voor inrichtingen die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen en de International Pollution Prevention and Control, categorie 4 (chemiebedrijven), tevens in de onderhavige gemeenschappelijke regeling geregeld, waarbij het primaat voor de Omgevingsdienst Groningen in de rol van BRZO-RUD in beginsel ligt binnen het werkgebied Groningen, Friesland en Drenthe.

¹ Regionale Uitvoeringsdienst wordt vaak afgekort tot RUD. De naam voor de RUD Groningen luidt Omgevingsdienst Groningen

De Omgevingsdienst Groningen maakt daarvoor bindende afspraken met de RUD Drenthe en RUD Fryslân (FUMO) over de inzet en kwaliteit van personeel, waarbij de sturing bij de Omgevingsdienst Groningen ligt.

Een aantal bepalingen in deze gemeenschappelijke regeling behoeft strikt genomen niet in de regeling te worden opgenomen, omdat deze bepalingen al in bijvoorbeeld de Wet Gemeenschappelijke Regelingen staan. Het betreft onder meer de bepalingen met betrekking tot het instellen van commissies (artikel 19) en het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting (artikel 33). Deze bepalingen zijn opgenomen met het oog op de leesbaarheid van de regeling in de praktijk van alle dag.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 4 Basistakenpakket

Het basistakenpakket bestaat uit taken die voldoen aan de criteria die in versie 2.3 van het Basistakenpakket van 25 mei 2011 staan opgenomen, inclusief het casemanagement, en onderdeel uitmaken van de package deal 'Mans/eindbeeld' waarmee de VNG, het IPO en het Rijk akkoord zijn gegaan op 8 juni 2009. De ervaringen met de toepassing van dit basistakenpakket kunnen na verloop van tijd leiden tot aanpassing.

Artikel 5 Milieutakenpakket

Naast de taken uit het Basistakenpakket kunnen deelnemers er ook voor kiezen om alle uitvoerende milieutaken bij de Omgevingsdienst in te brengen. Deze taken hebben betrekking op het reguleren van activiteiten die vallen onder de Wet milieubeheer en daaruit voortkomende wet- en regelgeving. Taken die onder het milieutakenpakket vallen zijn onder andere toetsen, vergunnen, beschikken, melden en ontheffen (regulering), toezicht en handhaving, milieutechnische advisering, bodemsanering, afhandelen van inrichting gebonden en milieu gerelateerde klachten en bezwaar en beroep.

Artikel 6 Wabo-takenpakket

Naast de taken uit het Basistaken- en het Milieutakenpakket kunnen deelnemers ook de uitvoerende taken bij de Omgevingsdienst inbrengen die voortkomen uit de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. Dit betreft taken als toetsen, vergunnen, beschikken, melden en ontheffen (regulering), toezicht en handhaving, advisering, afhandelen van klachten en bezwaar en beroep, ten aanzien van bouwen, ruimtelijke ordening, gebruik en Wabo-gerelateerde APV-aspecten, zoals reclame, in- en uitrit, kappen en sloop, inclusief het casemanagement.

Afname van het Basistakenpakket is voor iedere deelnemer aan de Omgevingsdienst verplicht. Afname van het Milieutakenpakket of het Wabo-takenpakket is facultatief.

Artikel 7 BRZO-takenpakket

De Regionale Uitvoeringsdienst Groningen is ook aangewezen als één van de zes landelijke BRZO-RUD's. De vorming van een BRZO-RUD komt voort uit het verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (8 december 2011), waarin hij aan het IPO vraagt om tot een gezamenlijke afspraak te komen over de coördinatie van de uitvoering van de taken voor bedrijven die onder de BRZO of IPPC-categorie 4 vallen. Het IPO heeft daarvoor een Plan van aanpak opgesteld (IPO, 2012), waarmee het Rijk, VNG en IPO in 2012 mee hebben ingestemd.

De taakuitvoering BRZO is gericht op de externe veiligheid rondom met name grote chemiebedrijven en is specialistisch en complex van karakter. De organisatie van de taakuitvoering is gezien het aantal BRZO-bevoegde gezagen veelomvattend. De staatssecretaris wil komen tot een eenvoudiger structuur waarin de kwaliteit beter is geborgd.

Om die reden krijgen zes van de 28 reguliere Regionale Uitvoeringsdiensten een specialistische taak op het vlak van de BRZO-taken. In Noord-Nederland is dat de Regionale Uitvoeringsdienst Groningen, op basis van de ruimtelijke verdeling van de BRZO en IPPC categorie 4 (chemie)-inrichtingen in Noord-Nederland.

Niet iedere gemeente en provincie in Noord-Nederland heeft dergelijke inrichtingen.

Tabel 1 schetst de verdeling van BRZO- en IPPC categorie 4 (chemie)-inrichtingen begin 2012.

Tabel 1

	Bevoegd gezag	BRZO	Zowel BRZO als VT-Chemie	VT-chemie	Totaal
Drenthe	Gemeente	5	0	0	10
	Provincie	0	0	5	
Friesland	Gemeente	7	0	0	12
	Provincie	4	1	0	
Groningen	Gemeente	10	0	1	39
	Provincie	17	6	5	
Totaal		43	7	11	61

De aantallen en verdeling van de inrichtingen zoals opgenomen in tabel 1 is continu aan verandering onderhevig. De opgave van tabel 1 is dan ook een momentopname.

De uitvoering van BRZO-taken vraagt gespecialiseerde kennis. De maatlat BRZO voorziet hierin door eisen te stellen aan een minimaal opleidingsniveau van inspecteurs en een minimaal aantal inspecties per jaar. BRZO-inrichtingen kunnen heel specifieke kennis vragen, terwijl er maar een beperkt aantal inrichtingen in Nederland voorkomt. In die gevallen voorziet het IPO dat een ontwikkeling ontstaat dat binnen de zes BRZO-RUD's specialismen ontstaan voor een bepaald type inrichting en de BRZO-RUD's taken/inspecties aan elkaar kunnen uitbesteden. Zodoende ontwikkelen zich landelijke expertteams.

De BRZO is een gespecialiseerde taak die in nauwe samenhang met de Wabo-taken in de Regionale Uitvoeringsdienst Groningen moet worden uitgevoerd. Dit is dan ook een uitgangspunt voor de inrichting van de BRZO-RUD.

Artikel 8

Bij de adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden uit artikel 8, eerste lid, moet, naast de werkzaamheden die voortkomen uit de artikelen 4, 5, 6 en 7, worden gedacht aan werkzaamheden die voortvloeien uit de Flora- en Faunawet, Boswet en Natuurbeschermingswet.

Het behoort tot de mogelijkheden dat het takenpakket van de Omgevingsdienst binnen afzienbare tijd wordt uitgebreid met het toezicht op de Drank- en Horecawet en taken op het beleidsterrein van Openbare Orde en Veiligheid.

Artikel 9

De dienstverleningsovereenkomst (DVO) is generiek van opzet, zodat zij geschikt is om voor alle taken die de Regionale Uitvoeringsdienst Groningen worden opgedragen kan worden gebruikt. Bij de DVO worden 6 taakbladen gemaakt voor de volgende takenpakketten:

1. Basistakenpakket voor deelnemers;
2. Milieutakenpakket voor deelnemers;
3. Wabo-takenpakket voor deelnemers;
4. Overige taken voor deelnemers;
5. VTH-taken voor BRZO en IPPC categorie 4 inrichtingen voor niet-deelnemers;
6. Overige taken voor voor niet-deelnemers.

Met de taakbladen 1 tot en met 4 kunnen afspraken gemaakt tussen de Regionale Uitvoeringsdienst Groningen en de gemeenten en provincie die deelnemen aan deze regeling. Met taakblad 1 worden afspraken gemaakt voor onbepaalde tijd, tenzij het basistakenpakket verandert. In dat geval moet opnieuw worden bezien of alleen het taakblad moet worden aangepast of ook de bovenliggende DVO. Voor de andere taken worden afspraken gemaakt voor bepaalde tijd, waarbij wordt uitgegaan van een periode van 4 jaar, samenhangend met de collegeperiode van gemeenten.

Taakblad 4 vervult de potentiële behoefte van gemeenten om APV-taken en taken op het vlak van de drank- en horecawet bij de Regionale Uitvoeringsdienst Groningen onder te brengen.

Taakblad 5 is beschikbaar voor afspraken tussen enerzijds de BRZO-RUD en anderzijds FUMO en de RUD Drenthe. Tenslotte voorziet taakblad 6 in de wettelijke verplichting, voortkomend uit het Besluit OM-afdoening, om niet-deelnemers via de Omgevingsdienst gebruik te kunnen laten maken van de Bestuurlijke Strafbeschikking, inhoudende de strafrechtelijke handhaving van de overtreding van wetgeving in het Milieudomein.

Deze Bestuurlijke Strafbeschikking is niet opgenomen in deze regeling, omdat de bevoegdheid een bestuurlijke strafbeschikking te nemen in het Besluit OM-afdoening wordt toegekend aan de directeur van de Omgevingsdienst. De DVO regelt verder zaken tussen contractanten, zoals informatieverstrekking, wederzijdse verplichtingen, archivering, aansprakelijkheid en risico's, budgetten en afrekening.

Artikel 10

De Omgevingsdienst Groningen voert vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken uit voor de deelnemende gemeenten en provincie. De deelnemers behouden hun bevoegdheden, maar hebben aangegeven de besluitvorming zoveel mogelijk aan de Omgevingsdienst te mandateren om de bestuurlijke last te verminderen. Ook in geval van mandatering is te allen tijde een terugkoppelregeling van kracht en mogen bestuurders er altijd voor kiezen om zelf besluiten te nemen.

Indien de Omgevingsdienst besluiten neemt namens de deelnemers dan moeten de deelnemers mandaat verlenen aan de Omgevingsdienst. Het betreft hier mandaat aan een niet ondergeschikte op grond van artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht. De gemandateerde moet met de mandaatverlening instemmen. Bovendien moet degene onder wiens verantwoordelijkheid de gemandateerde werkzaam is ook daarmee instemmen. Gelet op de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid wordt de bevoegdheid van het ene bestuursorgaan, Gedeputeerde Staten of Burgemeester en Wethouders, opgedragen aan het andere bestuursorgaan: de Omgevingsdienst Groningen. In de taakomschrijving van de directeur wordt dan vermeld dat deze de in mandaat aan de Omgevingsdienst verkregen bevoegdheden uitvoert en hem wordt toegestaan ondermandaat te verlenen.

In het verlengde van deze regeling wordt een Kader mandaatbesluit opgesteld. Dat betekent dat nog niet concreet wordt bepaald voor welke besluiten de Omgevingsdienst wordt gemandateerd, maar dat wel alvast een kader wordt geschapen, waarna door Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders door mandaatbesluiten concreet wordt bepaald wat aan de Omgevingsdienst wordt gemandateerd. Naar verwachting zal de Omgevingsdienst in ieder geval worden gemandateerd voor 'milieuneutrale besluiten' in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals:

- het kennisnemen van een melding;
- het verlenen van op aanvraag van milieuneutrale vergunningen;
- het afdoen van toezichtbrieven;
- het meedelen van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Omgevingsdienst wordt ook gemandateerd voor het toepassen van bestuursdwang in spoedeisende gevallen.

Of de Omgevingsdienst ook wordt gemandateerd voor het verlenen van reguliere vergunningen en het toepassen van bestuurlijke handhaving, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, is bij het opstellen van deze regeling en bijbehorende toelichting nog onderwerp van nadere uitwerking en gesprek met de bestuurders.

Daarnaast zal de Omgevingsdienst mandaat krijgen voor:

- het maken van afspraken met ketenpartners zoals het Openbaar Ministerie, Waterschappen en Rijkswaterstaat;
- het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten met andere uitvoeringsdiensten.

Artikel 11 Algemeen bestuur

Tweede lid

De leden van het algemene bestuur wordt gekozen uit Gedeputeerde Staten en de Burgemeester en Wethouders.

Artikel 14 Vergaderingen

Het wettelijk minimum van het aantal vergaderingen van het algemeen bestuur is vastgesteld op 2 maal per jaar. Echter wordt in de praktijk ervaren dat deze vergaderfrequentie te laag is, waardoor het zwaartepunt van de besluitvorming bij het dagelijks bestuur komt te liggen. Deze situatie is onwenselijk, aangezien het algemeen bestuur het hoogste orgaan van het openbaar lichaam is. Daarentegen wensen de deelnemers een zo laag mogelijke regeldruk. Daarom is ervoor gekozen om in de regeling op te nemen dat het algemeen bestuur 2 maal per jaar vergadert en optioneel om redenen zoals genoemd in het derde lid.

Artikel 16 Vergaderquorum

In de praktijk is gebleken dat een besluitvormingsproces onnodig gehinderd wordt, doordat er niet voldoende leden van een algemeen bestuur aanwezig zijn bij vergaderingen. Dit probleem wordt in deze regeling ondervangen door de bepaling op te nemen dat een nieuwe vergadering wordt belegd, en onafhankelijk van het aantal aanwezigen, dan alsnog over dat onderwerp kan worden beslist. Dan kunnen de leden die niet aanwezig zijn alsnog hun zienswijzen naar voren brengen binnen een vastgestelde termijn.

Artikel 19 Commissies

De bevoegdheid tot het instellen van commissies is wettelijk neergelegd bij het algemeen bestuur. Vandaar ook de keuze om dit artikel bij de uiteenzetting van het algemeen bestuur te plaatsen in plaats van elders. Er kunnen advies- en bestuurscommissies worden ingesteld, waarbij de behartiging van bepaalde belangen centraal staat. Een adviescommissie is een (tijdelijke) commissie die adviseert over onderwerpen waarvoor zij is opgericht. Aan bestuurscommissies kunnen een aantal bevoegdheden worden overgedragen die de commissie dan uitvoert in plaats van het algemeen bestuur. Een functionele bestuurscommissie heeft betrekking op het behartigen van een bepaald belang voor het gehele samenwerkingsgebied, bijvoorbeeld gezondheid. Een territoriale bestuurscommissie behartigt één of meer belangen voor een deel van het samenwerkingsgebied. Dergelijke commissies kunnen alleen voor een zogenaamde plusregio worden ingesteld. De Wgr bepaalt dat een bestuurscommissie uitsluitend 'met het oog op de behartiging van bepaalde belangen' mag worden opgericht en daarom niet kan fungeren als territoriale commissie, behalve in een plusregio. Een voorbeeld van een bestuurscommissie op basis van de Wgr is de GHOR. GHOR staat voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, en is een bestuurscommissie ingesteld door het veiligheidsberaad, een koepel van veiligheidsregio's. De GHOR heeft tot taken: de coördinatie, aansturing en regie van geneeskundige hulpverlening en fungeert als klankbord voor alle deelnemers. Zij geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het veiligheidsberaad. Zij is dus specifiek gericht op de geneeskunde, en niet territoriaal gericht.

Artikel 20 Samenstelling

Tweede lid

Voor de eerste officiële vergadering van het Dagelijks Bestuur moet het Algemeen Bestuur de leden hebben gekozen. Indien in de toekomst het Dagelijks Bestuur aftreedt, zal wederom voor de eerste officiële vergadering van het Dagelijks Bestuur de leden moeten zijn gekozen door het Algemeen Bestuur. Mocht echter een lid moeten worden vervangen, dan geldt dit niet, het geldt alleen als het gehele bestuur opnieuw moet worden gekozen.

Artikel 24 Inlichtingen- en verantwoordingsplicht

Het dagelijks bestuur dient inlichtingen te verschaffen en verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan een lid van het dagelijks bestuur ontslaan als hij het vertrouwen niet meer bezit. Het algemeen bestuur kan in haar reglement termijn opnemen met betrekking tot het verschaffen van inlichtingen.

Artikel 27 De Directeur

De directeur ondersteunt het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Groningen.

Artikel 29 Rechtspositie- en arbeidsvoorwaardenreglement

Het Georganiseerd Overleg is het overleg tussen werkgevers en werknemers/vakbonden.

Artikel 30 Personeel

Derde lid

Op grond van artikel 30, derde lid, is in beginsel de CAR/UWO van toepassing. De combinatie met artikel 29 maakt het mogelijk voor het algemeen bestuur om op de CAR/UWO te variëren.

Artikel 44 Uittreding

Uittreding moet op grond van de Wgr worden geregeld in de gemeenschappelijke regeling. Voor wat betreft het basistakenpakket is uittreding niet mogelijk, vandaar dat is gekozen voor een uittreding uit het Milieutakenpakket of het Wabo-takenpakket. Het Milieutaken- en het Wabo-takenpakket betreft, op de basistaken na, immers een vrijwillige deelname, het basistakenpakket niet. Echter, bij uittreding kan een overtolligheid van personeel ontstaan, welke elders in dienst moeten worden geplaatst. Vandaar dat is gekozen voor een toewijzing van personeel aan de uittredende deelnemer. Ook de financiële consequenties dienen te worden bepaald bij uittreding uit het pluspakket.

Artikel 46 Wijziging

Het Algemeen Bestuur kan bij meerderheid van stemmen besluiten om de GR te wijzigen. Echter, de gewijzigde GR kan pas in werking treden na unanieme instemming van Provinciale Staten en de gemeenteraden van de deelnemers.