

## **Toelichting Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Veluwe**

*Versie april 2013*

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

Behoeft geen nadere toelichting.

#### *Artikel 2*

Ter uitvoering van artikel 10, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 de omgevingsdienst 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.

#### *Artikel 3*

In het eerste lid is met het oog op artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaald dat een openbaar lichaam wordt ingesteld. Op grond van de wet is een openbaar lichaam een rechtspersoon. In het tweede lid is ter uitvoering van artikel 10, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 omgevingsdienst ten minste zorgt voor de uitvoering van de taken zoals opgenomen in het basistakenpakket. Artikel 4 komt aan die eis tegemoet door te bepalen dat ter behartiging van het belang genoemd in artikel 2 de uitvoering van de basistaken ondergebracht zijn 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 et cetera. De omschrijving is zo gekozen dat een ruime categorie van werkzaamheden daaronder kunnen worden verstaan, waaronder bijvoorbeeld ook het heffen van leges. Door de formulering wordt bovendien duidelijk dat er geen verplichting bestaat om dergelijke ondersteunende taken onder te brengen. Er kunnen tussen de omgevingsdienst en een of meer deelnemers 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 zijn ondergebracht. Afspraken kunnen onder meer worden gemaakt over de omvang en de kwaliteit van de taakuitoefening.

#### *Artikel 5*

Naast de basistaken als bedoeld in artikel 4 kunnen de deelnemers bij het treffen van de regeling 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 toevoegen van taken als het terugnemen van taken kunnen een wijziging van de regeling vergen ten aanzien van bijvoorbeeld de bijdrage van de deelnemers en de stemverhoudingen. 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 of meer deelnemers.

#### *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 andere taken uitvoert op verzoek van een deelnemer. Het gaat

daarbij om niet-structurele taken. Voor het beleggen van structurele taken bij de omgevingsdienst vormt artikel 5 de grondslag. Ook over de taken als bedoeld in artikel 6 kunnen dienstverleningsovereenkomsten worden gesloten.

#### *Artikel 7*

Dit artikel geeft een regeling voor de complexe taken die niet robuust kunnen worden uitgevoerd, alsmede de bovenregionale taken. Die begrippen zijn omschreven in artikel 1. Ten aanzien van deze taken is bestuurlijk de volgende verdeling tussen de diverse omgevingsdiensten afgesproken:

1. Ten aanzien van complexe vergunningverleningstaken die in geen enkele regio robuust kunnen worden uitgevoerd, met inbegrip van de taken ter uitvoering van het Besluit Risico's Zware Ongevallen, is de omgevingsdienst regio Nijmegen de uitvoerder.
2. Het toezicht in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst regio Nijmegen.
3. De complexe bestuursrechtelijke handhavingstaken worden uitgevoerd door de uitvoeringsdienst regio Arnhem, tenzij die taken in een regio robuust belegd kunnen worden. In dat geval worden die taken door de betreffende omgevingsdienst uitgevoerd.
4. De bestuursrechtelijke handhavingstaken in het kader van de Wet bodembescherming wordt uitgevoerd door de uitvoeringsdienst regio Arnhem.
5. De provinciale meetploeg wordt ondergebracht bij de uitvoeringsdienst regio Arnhem.
6. De coördinatie op de kwaliteit van de taakuitoefening en de coördinatie op de samenwerking tussen de omgevingsdiensten binnen het Gelderse stelsel worden uitgevoerd door de uitvoeringsdienst regio De Vallei.
7. Het portaal voor externe (kennis)partners wordt in combinatie met het kenniscentrum belegd bij de omgevingsdienst Veluwe IJssel.
8. Het gezamenlijke programma Ketentoezicht wordt belegd bij de omgevingsdienst Rivierenland.

Het uitgangspunt blijft dat de bevoegdheid deze taak uit te voeren bij de betreffende gemeente of bij de provincie blijft. Daarmee blijft de in het gebied werkzame uitvoeringsdienst het aanspreekpunt. Over de exacte uitvoering van de complexe en bovenregionale taken zullen nadere inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt moeten worden. De vergoeding voor de uitvoering van die taken wordt in overleg tussen alle Gelderse omgevingsdiensten vastgesteld. Er is enerzijds een verplichting van de betreffende uitvoeringsdienst om die taken uit te voeren, en anderzijds een verplichting van de ontvangende dienst om die taken te laten uitvoeren. Dat systeem geldt ten aanzien van alle complexe en bovenregionale taken, voor zover die bij de inwerkingtreding van de regeling niet robuust worden uitgevoerd. Het alsnog robuust worden van de omgevingsdienst op eerder niet robuust taken leidt er derhalve toe dat de regelingen (van de vragende omgevingsdienst en van de leverende omgevingsdienst) mogelijk aangepast zal worden. Daarbij zullen ook de gevolgen voor het personeel en andere gevolgen worden betrokken. Het vijfde lid is 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 uitvoeringsdiensten. Deze samenwerking laat de bevoegdheid van de organen in Overijssel voor de inrichting onverlet.

#### *Artikel 8*

Artikel 10, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft 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 functioneel en 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.

#### *Artikel 9*

Het openbaar lichaam is krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 g 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 in geval 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 taken bij de omgevingsdienst hebben ondergebracht. Vanwege de relatie met de structurele taken van de omgevingsdienst, zoals die zijn bepaald met toepassing van de artikelen 4 en 5, wordt in het eerste lid naar die artikelen teruggegrepen. Indien sprake is van aanvullende, niet-structurele taken als bedoeld in artikel 6, worden de kosten daarvan bij de 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 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 gemeenschappelijke regelingen (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 lid heeft geen betekenis voor de verdeling van de kosten tussen de deelnemers. Daarvoor geldt de verhouding van het eerste lid.

#### *Artikel 11*

Met toepassing van artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 het gewone lid verhinderd is. De stemverhouding als bedoeld in het vierde lid weerspiegelt de bestuurlijke afspraken die ter zake zijn gemaakt.

#### *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 gemeenschappelijke regelingen, in verbinding met artikel 16, vijfde lid, van die 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. In het vijfde lid is bepaald dat een lid van het algemeen bestuur ontslag kan nemen. In dat geval is het aan de deelnemer om met toepassing van het tweede lid te voorzien in opvolging. Het zesde lid is overeenkomend met artikel 13, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

#### *Artikel 13*

Het wettelijk minimum van het aantal vergaderingen van het algemeen bestuur is vastgesteld op 2 maal per jaar. Het besluitvormingsproces kan onnodig worden gehinderd doordat er niet voldoende leden van het algemeen bestuur aanwezig zijn bij de vergaderingen. Dit probleem wordt ondervangen door een bepaling in de gemeenschappelijke regeling 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 14*

Dit artikel regelt de bevoegdheden van het algemeen bestuur. De belangrijkste bevoegdheden zijn benoemd, waaronder het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, het benoemen van de directeur en het vaststellen van regelingen. Ook de bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen behoort aan het algemeen bestuur. Voor alle duidelijkheid wordt in het zevende lid aangegeven dat die bevoegdheid door het algemeen bestuur kan worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.

#### *Artikel 15*

Het aantal leden welke geplaatst wordt in het dagelijks bestuur is 'vrij' invulbaar, zolang er maar minimaal twee leden en een voorzitter in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd zijn. De regeling schrijft niet dwingend voor uit hoeveel leden het dagelijks bestuur bestaat. Het is aan het algemeen bestuur om dit te bepalen.

#### *Artikel 16*

De Wet gemeenschappelijke regelingen 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 voorziet in een spoedige aanwijzing van de leden na de inwerkingtreding van de regeling. Het algemeen bestuur kan daarbij met inachtneming van artikel 14, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen leden van buiten de kring van het algemeen bestuur aanwijzen als lid van het dagelijks bestuur.

#### *Artikel 17*

Behoeft geen nadere toelichting.

#### *Artikel 18*

Dit artikel regelt de bevoegdheden van het dagelijks bestuur.

#### *Artikel 19*

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is de voorzitter niet alleen voorzitter van het algemeen bestuur, maar ook van het dagelijks bestuur. De plaatsvervangend voorzitter die op grond van het tweede lid wordt aangewezen, is plaatsvervangend of waarnemend 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.

#### *Artikel 20*

Behoeft geen nadere toelichting.

#### *Artikel 21*

Om op bestuurlijk 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 voorzitters.

#### *Artikelen 22, 23 en 24*

Ter uitvoering van de artikelen 16 tot en met 19 van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 25*

Behoeft geen nadere toelichting.

#### *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 directeuren.

#### *Artikelen 27 en 28*

Behoeven geen nadere toelichting.

#### *Artikel 29*

Het is het openbaar lichaam niet toegestaan reserves op te bouwen en aan te houden. Indien er in de jaarrekening sprake is van een batig of nadelig saldo, dan wordt dit verdeeld over de deelnemers zoals in dit artikel is bepaald.

#### *Artikel 30*

Op grond van artikel 40 van de Archiefwet houdt een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen een voorziening in omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van bij die regeling ingestelde openbare lichamen. Hieraan wordt invulling gegeven door opnemings in de regeling van artikel 30.

#### *Artikelen 31, 32 en 33*

Op grond van artikel 9 van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 fase in het bestaan van de omgevingsdienst is ervoor gekozen uittreding de eerste vijf jaren niet mogelijk te maken. Zou een deelnemer nadien besluiten uit te treden, dan 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 tweederde van de uitgebrachte 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.

Het wijzigen van de regeling kan op verzoek van een deelnemer worden geïnitieerd, dan wel door een besluit van het algemeen bestuur. 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.

#### *Artikel 34*

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 regeling vast te stellen, waartoe het algemeen bestuur bevoegd is. Voor de tweede fase geldt dat de Nationale ombudsman bevoegd is.

#### *Artikel 35*

Op grond van de afspraken tussen het Rijk, het IPO en de VNG dragen de deelnemers aan de omgevingsdienst ten minste de voorbereiding van de besluitvorming ten aanzien van de basistaken op aan het openbaar lichaam. De basistaken, eventueel aangevuld met andere taken die de uitvoeringsdienst op vaste basis uitvoert, zijn beschreven in een document van 25 mei 2011 van de minister van Infrastructuur en Milieu. Dat document geeft een exacte omschrijving van de basistaken en is om redenen van rechtszekerheid als bijlage bij de regeling opgenomen. Om dezelfde reden van rechtszekerheid zijn de KPMG-kwaliteitscriteria, versie 2.0 als bijlage bij de regeling opgenomen.

#### *Artikel 36*

De regeling wordt op grond van artikel 26, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen door alle deelnemers op de voor regelgeving gebruikelijke wijze bekend gemaakt. Voor gedeputeerde staten is dat door plaatsing in het Provinciaal Blad op grond van artikel 137, tweede lid, van de Provinciewet. Voor de colleges van burgemeester en wethouders is dat door plaatsing in het gemeenteblad, dan wel bij gebreke daaraan door opnemings in een andere door de gemeente algemene verkrijgbaar gestelde uitgave op grond van artikel 139, tweede lid, van de Gemeentewet. Bovendien bepaalt de Wet gemeenschappelijke regelingen in artikel 52, eerste lid, aanhef en onder j,

in samenhang met artikel 27 dat gedeputeerde staten de regeling opnemen in het register van gemeenschappelijke regelingen. Met toepassing van artikel 139 van de Provinciewet en artikel 142 van de Gemeentewet is in de regeling bepaald dat zij in werking treedt met ingang van de dag na de dag waarop gedeputeerde staten haar in het register hebben opgenomen. Gedeputeerde staten dragen vervolgens zorg voor de in artikel 26 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bedoelde toezending aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Artikel 37*

Behoeft geen nadere toelichting.

*Artikel 38*

Het boekjaar voor de begroting van het openbaar lichaam is gelijk aan het kalenderjaar. De begroting beslaat daarom normaal gesproken een kalenderjaar. Ingeval van inwerkingtreding van de regeling midden in het jaar, kan daaraan niet worden voldaan. Artikel 39 bepaalt om die reden dat de begroting geldt vanaf de dag van inwerkingtreding van de regeling tot aan het einde van het kalenderjaar, of naar keuze van het algemeen bestuur tot het einde van het daaropvolgende kalenderjaar. De jaarrekening volgt in dat regime.

*Artikel 39*

Behoeft geen nadere toelichting.