

## Toelichting

### Inleiding en achtergrond

In verschillende onderzoeken, waaronder het in 2008 verschenen rapport van de commissie Mans, is te lezen dat de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het gebied van Milieu, Bouwen en Ruimte structurele problemen kent. Fragmentatie, onnodige bestuurlijke drukte, gecompliceerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, een tekort aan capaciteit, kennis en kunde bij een deel van de individuele bevoegde gezagsinstanties, onvoldoende en te vrijblijvende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en hand-havers, toename van specialismen en afname van schaal door vermindering vergunningverlening, overdracht van bevoegdheden van provincie naar gemeenten van complexe inrichtingen. Het is een greep uit de problemen zoals die uit een reeks van adviezen en rapporten naar voren komen.

Om deze problemen fundamenteel aan te pakken, hebben het Rijk, het IPO en de VNG overeenstemming bereikt over de zogeheten package deal van 19 juni 2009. De UvW heeft zich hier in een later stadium aan geconformeerd. In een aantal bestuurlijke overleggen is de package deal aan de orde geweest en zijn er bijstellingen aangebracht.

Onder meer is in dit kader een basistakenpakket vastgesteld en zijn er zogenaamde kwaliteitscriteria ontwikkeld. De kwaliteitscriteria geven onder meer aan welke deskundigheden organisaties in huis moeten hebben om goede vergunningverlening, toezicht en handhaving mogelijk te maken. De criteria gelden in ieder geval voor de regionale uitvoeringsdiensten, waarvan is afgesproken dat deze een landsdekkende structuur moeten gaan vormen. De kwaliteitscriteria vormen daarmee één van de belangrijkste pijlers – zo niet de belangrijkste - onder een adequate uitvoering van de onderhavige medebewindstaken door gemeenten, provincies en het Rijk of in hun opdracht door derden, waaronder de RUD's.

In aansluiting op de gemaakte afspraken is het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) gestart. In dit programma zijn de acties gebundeld die nodig zijn om het kabinetsbeleid en de bijbehorende package deal te kunnen uitvoeren. De partijen die bij dit programma zijn betrokken, zijn het Rijk, IPO, VNG, UvW, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. In het kader van dit programma zijn in januari 2011 een Stappenplan vorming regionale Uitvoeringsdienst (RUD) en een Checklist Criteria RUD-vorming opgesteld.

Zowel het stappenplan als de checklist is opgesteld door de stuurgroep PUmA. Het stappenplan is op 16 februari 2011 bestuurlijk vastgesteld. Met betrekking tot de Checklist Criteria RUD-vorming is in hetzelfde bestuurlijk overleg vastgesteld dat deze checklist het richtinggevende kader is voor het verdere proces. Daarbij is ook aangegeven dat een eventuele afwijking daarvan op grond van een voorkeur voor regionaal maatwerk onder voorwaarden mogelijk is. Bij deze voorwaarden gaat het er om dat de direct betrokken partijen (provincie, waterschap(pen) en de gemeenten) het met elkaar eens zijn over het regionale maatwerk, dat de afstemming met het OM en de politie moet zijn geborgd en dat de RUD's ook op langere termijn voldoende kritieke massa hebben conform de KPMG-kwaliteitscriteria. Het zijn deze criteria die in de Modellenstudie tot de conclusie hebben geleid dat er in Fryslân gekozen dient te worden voor één RUD.

De belangrijkste elementen uit de package deal en de Checklist Criteria-RUD-vorming:

- in de RUD wordt deelgenomen door gemeenten en provincies voor de uitvoering van VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht. In de RUD zullen ook rijkstaken worden ondergebracht. De RUD werkt samen met de waterschappen in de provincie;
- het werkgebied van elke RUD is congruent met dat van de Veiligheidsregio;
- alle RUD's gezamenlijk vormen een landsdekkend netwerk voor de uitvoering van VTH-taken;

- de provincie en de gemeenten brengen alle taken uit het basistakenpakket over naar de RUD en bij voorkeur meer taken dan de basistaken. Bij het basistakenpakket gaat het om versie 2.3 van dit pakket;
- de RUD voldoet aan de kwaliteitscriteria die voor de RUD's gelden (de zgn. KPMG criteria 2.0) op het gebied van kritieke massa, proces en kwaliteit en prioriteiten. Hieraan voldoen betekent dat de RUD robuust is op het gebied van kwaliteit. De kwaliteitscriteria dienen tegelijkertijd als referentiekader voor elk bevoegd gezag voor de achterblijvende taken die niet in RUD-verband worden georganiseerd;
- de robuustheid van de RUD op het gebied van bestuur en financieringsstructuur is geregeld ten behoeve van continuïteit en toekomstbestendigheid;
- elke RUD is in staat continuïteit in de dienstverlening (en termijnen) te bieden – ook in piektijden - tegen overeengekomen kosten en conform de eisen van de deelnemers/opdrachtgevers. De organisatie dient daartoe efficiënt en effectief georganiseerd te zijn;
- de RUD is bij voorkeur een openbaar lichaam in de zin van de Wgr. voor alle deelnemers. Hiermee wordt robuustheid in juridische zin bereikt;
- voor de vormgeving van de RUD's geldt dat regionaal maatwerk mogelijk is, mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan (overeenstemming provincie, waterschap en gemeenten, borging afstemming met OM en politie, voldoen aan de kwaliteitscriteria);
- de RUD heeft een belangrijke rol in de afstemming straf- en bestuursrecht en in de ketensamenwerking en
- de informatievoorziening voor ketentoezicht en opsporing in de regio is ingericht op en gegarandeerd voor de samenwerking binnen de keten, op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau.

#### Friese kaders

Voordat in 2008 de commissie Mans met zijn rapport kwam, zijn in de provincie Fryslân op basis van trends in het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) al gesprekken gevoerd tussen bevoegde gezagen over mogelijke samenwerking ter verbetering van de kwaliteit. In dit Friese overleg zijn ook de landelijke ontwikkelingen over de RUD-vorming betrokken en dit heeft uiteindelijk geleid tot een aantal kaders voor de RUD. Deze conformeren zich aan de landelijke kaders, maar geven er tegelijkertijd een nadere verfijning en nuancering aan.

In de aanloop naar de RUD en tegen de achtergrond van bovengenoemde kaders heeft in 2010 en begin 2011 een onderzoek plaatsgevonden naar de vraag hoe de Friese uitvoeringsdienst op hoofdlijnen organisatorisch vormgegeven zou moeten worden en wat naar verwachting de financiële consequenties van samenwerking zijn. In dat kader is tevens onderzocht - als verdieping op een eerder door Capgemini uitgevoerd onderzoek - wat de best passende productie-applicatie is. In het onderzoek zijn verschillende modelvarianten op diverse aspecten met elkaar vergeleken, met name op het aspect takenpakket en het aspect één of twee uitvoeringsdiensten.

De conclusie uit dit onderzoek luidde dat bij samenwerking op alle omgevingsrechtelijke taken in één organisatie de grootste winst op het gebied van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie kan worden geboekt. Omdat een dergelijke samenwerking op korte termijn niet haalbaar werd geacht, is een - qua takenpakket - kleinschaliger samenwerking geadviseerd die in één organisatie zou moeten worden ondergebracht. Het takenpakket zou dan moeten bestaan uit de basistaken, de milieutaken en de vrijwillig op te schalen taken van de gemeenten en de provincie, alsmede enkele taken van het Wetterskip Fryslân. Een dergelijk takenpakket vormt dan een goede basis voor de samenwerking en sluit een groei-model niet uit.

Wet dualisering provinciebestuur

De samenwerking is vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling, als kader voor publiekrechtelijke samenwerking. Hoofdstuk VI van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr.) is van toepassing op regelingen tussen gemeenten, provincies en waterschappen. In dit hoofdstuk worden op enkele plaatsen bepalingen uit de Provinciewet van overeenkomstige toepassing verklaard. In dat geval is tevens art. XV van de Wet dualisering provinciebestuur van toepassing (Wet van 16 januari 2003, Stb. 2003, 17). Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat, voor zover bij of krachtens de Wgr. de bij of krachtens de Provinciewet gestelde regels van toepassing zijn verklaard, de bij of krachtens de Provinciewet gestelde regels van toepassing blijven zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur op 12 maart 2003. De ratio achter deze bepaling is dat zonder nadere voorziening de bepalingen van de gedualiseerde Provinciewet via de verwijzingen in de Wgr. doorwerken op de verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regeling, die (nog) op monistische leest is geschoeid. Op grond van het tweede lid van art. XV Wet dualisering provinciebestuur is het eerste lid van deze bepaling niet van toepassing op de artt. 190 tot en met 219 van de Provinciewet.

#### Bevoegdheid tot het treffen van een regeling

In de regeling worden uitsluitend taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap ingebracht. Deze bestuursorganen zijn dan ook bevoegd om de gemeenschappelijke regeling te treffen, mits daartoe toestemming is verleend door provinciale staten, de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap. Op de toestemming zijn de bepalingen van afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Daarbij dient een zekere terughoudendheid te worden betracht.

#### Artikelsgewijs

Hieronder wordt kort ingegaan op enkele in de regeling opgenomen bepalingen.

#### art. 2 Openbaar lichaam

Bij de regeling wordt een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam ingesteld. De rechtspersoonlijkheid van het openbaar lichaam heeft tot gevolg dat het op eigen naam en voor eigen rekening privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het openbaar lichaam kan personeel in dienst hebben. De Wgr. bepaalt dat het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

#### art. 3 Belangen.

De Wgr. vereist dat de regeling het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen vermeldt. Dat mag overigens ook in algemene termen. Dat belang is hier gelegen in het gezamenlijk uitvoeren van taken op het terrein van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de in artikel 5.1 van deze wet genoemde wetten in het bijzonder.

#### art. 4 Taken

Deze bepaling geeft een omschrijving van de taken die aan het bestuur van de FUMO worden opgedragen. Het accent van de taken ligt op het uitvoeren van het basistakenpakket. Iedere deelnemer brengt ten minste het basistakenpakket in de regeling in. In aanvulling daarop mogen de deelnemers ook een aanvullend takenpakket door de FUMO laten uitvoeren. De regeling biedt daarnaast ook de mogelijkheid dat diensten op het terrein van het omgevingsrecht aan de FUMO worden opgedragen die niet tot het basistakenpakket of het aanvullend takenpakket behoren. Deze werkzaamheden zullen in de regel een meer incidenteel karakter hebben. Om het uitvoerend karakter van de werkzaamheden te benadrukken is uitdrukkelijk aangegeven dat de taken door de FUMO steeds worden uitgeoefend met inachtneming van de door of ten behoeve van de deelnemers vastgestelde beleidskaders, beleidsregels en overige instructies. De regeling opent de mogelijkheid dat de

FUMO voor het Rijk, als niet-deelnemer aan de regeling, werkzaamheden verricht op het terrein van het milieu- en omgevingsrecht.

#### art. 5 Bevoegdheden

De Wgr. voorziet in de mogelijkheid dat deelnemers bevoegdheden aan het bestuur van de FUMO overdragen. In de regeling is uitdrukkelijk opgenomen dat een dergelijke overdracht van bevoegdheid niet plaatsvindt. Het bevoegd gezag en daarmee de politieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheden blijft nadrukkelijk bij de deelnemers. Wel kunnen de deelnemers besluiten om het bestuur van de FUMO mandaat, volmacht of machtiging te verlenen, om namens de deelnemers besluiten te nemen of (rechts)handelingen te verrichten. In artikel 10:3 Awb is de begrenzing van mandaatverlening opgenomen.

Iedere deelnemer dient zelf een besluit te nemen over het verlenen van mandaat, volmacht of machtiging te nemen. Het betreft hier mandaat aan een niet-ondergeschikte, zodat de FUMO op grond van art. 10:4 Awb met het mandaat dient in te stemmen.

#### art. 6 Uitvoeringsovereenkomst

De aan de FUMO opgedragen taken worden per deelnemer uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. Uit de aard van de opdracht vloeit voort dat de looptijd van een uitvoeringsovereenkomst voor de basistaken onbepaald is. Deze overeenkomst kan uitsluitend worden opgezegd door uittreding van de betreffende deelnemer. De gevolgen hiervan zijn geregeld in artikel 34 van de regeling. Deelnemers brengen immers ten minste het basistakenpakket in. Voor de uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot het aanvullend takenpakket is bepaald dat deze voor de eerste maal voor de duur van vijf jaren wordt aangegaan en daarna voor onbepaalde tijd wordt voortgezet. De periode van vijf jaar geeft de FUMO de gelegenheid de bedrijfsvoering ten aanzien van die taken te richten en in te richten. Opzegging van de uitvoeringsovereenkomst voor het aanvullend takenpakket brengt voor de deelnemer de verplichting met zich mee het personeel dat is belast met de uitvoering van deze taken over te nemen. Het algemeen bestuur stelt de omvang van het toe te wijzen personeel vast. Overige kosten van opzegging, met name in de sfeer van overhead, worden eveneens door het algemeen bestuur vastgesteld.

#### artt. 9 tot en met 16 Algemeen en dagelijks bestuur en voorzitter

Deze bepalingen volgen voornamelijk rechtstreeks uit de Wgr. en de Provinciewet, zoals die luidde voor 12 maart 2003. De stemverhouding is gerelateerd aan de financiële bijdrage van de deelnemer, gebaseerd op het basistakenpakket en het aanvullend takenpakket.

De Wgr. bepaalt dat de voorzitter door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen. In de gemeenschappelijke regeling is er voor gekozen om de voorzitter in het algemeen bestuur een meer onafhankelijke positie te laten bekleden. Daarom voorziet de regeling er in dat de deelnemer van wie een lid als voorzitter wordt aangewezen een extra lid van het algemeen bestuur aanwijst. In de stemverhouding in bijlage 2 is bepaald dat de voorzitter in het algemeen bestuur geen stemrecht uitoefent, waarmee de constructie van de onafhankelijk voorzitter niet van invloed is op de stemverhouding. De Wgr. regelt niets over plaatsvervangende voorzitter, zodat daarvoor moet worden aangesloten bij de bepalingen van de Provinciewet, zoals die luidde voor dualisering. Dat betekent dat de voorzitter wordt vervangen door een lid van het dagelijks bestuur. De plaatsvervangende voorzitter vervangt de voorzitter zowel als voorzitter van het algemeen bestuur, als voorzitter van het dagelijks bestuur en als voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam.

#### artt. 19 tot en met 21 Informatie en verantwoording

In de Wgr. is voorgeschreven dat in de regeling bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de door één of meer van de deelnemers gevraagde inlichtingen verschaft en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Via de informatie- en verantwoordingsplicht wordt het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur benadrukt. Deze bepalingen volgen rechtstreeks uit de Wgr.

#### artt. 22 en 23 Commissies

Deze bepalingen volgen rechtstreeks uit de Wgr. Voor het instellen van een bestuurscommissie is toestemming nodig van provinciale staten, de raden van de deelnemende gemeenten en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân.

#### art. 24 tot en met 26 Organisatiestructuur, directie en personeel

Het algemeen bestuur stelt regels omtrent de ambtelijke organisatie van de FUMO. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheid delegeren aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heeft de opdracht om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de organisatiestructuur te evalueren. Hiermee wordt periodiek de ambtelijke structuur en werkwijze tegen het licht gehouden.

De FUMO heeft een directeur, die de dagelijkse leiding heeft. Die functie valt samen met de functie van secretaris. Anders dan het overige personeel wordt de directeur door het algemeen bestuur benoemd, geschorst en ontslagen.

#### artt. 27 en 28 Begroting en jaarrekening

Deze bepalingen volgen rechtstreeks uit de Wgr.

#### art. 29 Kostenverdeling en bijdrage

Deze bepaling voorziet onder meer in de grondslag voor de financiële bijdrage voor het uitvoeren van het basistakenpakket en het aanvullend takenpakket. Voor het basistakenpakket is dat het aantal inrichtingen dat is ingebracht, vermenigvuldigd met de kostprijs per inrichting. Voor de niet-inrichting gebonden basistaken en het aanvullend takenpakket is dat de noodzakelijk personele capaciteit vermenigvuldigd met het uurtarief. Het algemeen bestuur stelt jaarlijks de kostprijs per inrichting en de opbouw van het uurtarief vast. Voor de taakuitoefening voor niet tot het basistakenpakket en aanvullend takenpakket behoren werkzaamheden stelt het dagelijks bestuur de opbouw van het uurtarief vast.

#### artt. 33 tot en met 36 Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

De Wgr. bepaalt dat in de voor onbepaalde tijd getroffen regeling bepalingen zijn opgenomen over toetreding, uittreding, wijziging en opheffing. Deze artikelen voor hierin. Ingevolge de Wgr. wordt onder het treffen van een gemeenschappelijke regeling mede verstaan het toetreden tot, het uittreden uit of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling, zodat ook hiervoor toestemming moet worden verkregen van provinciale staten, de raden van de deelnemende gemeenten en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân.

Bij uittreding uit de gemeenschappelijke regeling wordt een opzegtermijn in acht genomen, zodat het bestuur van de regeling alvast kan anticiperen op de uittreding. Uittreding brengt voor de deelnemer de verplichting met zich mee het personeel dat is belast met de uitvoering van de ingebrachte taken over te nemen. Het algemeen bestuur stelt de omvang van het toe te wijzen personeel vast. Overige kosten van uittreding, met name in de sfeer van overhead, maar ook bijvoorbeeld voor wat betreft verplichtingen die samenhangen met enige uitvoeringsovereenkomst, worden eveneens door het algemeen bestuur vastgesteld.

#### art. 37 Geschillenregeling

Anders dan bij regelingen waaraan uitsluitend gemeenten deelnemen voorziet de Wgr. niet in een geschillenregeling. Art. 28 van de Wgr., die als geschillenregeling, een recht van administratief beroep bij gedeputeerde staten creëert, is niet van toepassing op regelingen waaraan een provincie deelneemt. In plaats daarvan voorziet de regeling zelf in een geschillenregeling. Uitgangspunt is steeds dat geschillen in goed overleg tot een oplossing worden gebracht. Mocht dat niet slagen dan zal een door de deelnemers te benoemen commissie van wijzen een niet bindend advies uitbrengen.