



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

Toelichting bij Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Flevoland en Gooi en Vechtstreek

Algemeen

In deze gemeenschappelijke regeling zijn de meest essentiële zaken opgenomen, waarmee wordt voldaan aan de wens om een 'lichte' regeling. De regeling is zo flexibel mogelijk geformuleerd, in die zin dat de regeling op onderdelen met nadere regels of beleidsregels verder concreet kan worden aan- of ingevuld. In het vervolg op de gemeenschappelijke regeling zullen andere besluiten, zoals mandaatbesluiten e.d. worden vastgesteld.

De 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.

Een aantal bepalingen in deze gemeenschappelijke regeling behoeft strikt genomen niet in de regeling te worden opgenomen omdat deze bepalingen al in bijv. de Wet gemeenschappelijke regelingen staan. Het betreft o.m. de bepalingen met betrekking tot het instellen van commissies van advies (artikel 24) en het naar voren brengen van zienswijzen op de ontwerpbegroting (artikel 28). Dergelijke bepalingen zijn opgenomen met het oog op de leesbaarheid van de regeling in de praktijk van alle dag.

Artikelsgewijze toelichting

Art. 2. Doelstelling

De Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek moet groeien tot een robuuste en toekomst vaste organisatie, waardoor een adequate taakuitoefening voor het gebied van de provincie Flevoland en van de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek wordt gewaarborgd. De eenduidigheid in de aanpak van vergunningverlening en handhaving wordt vergroot. Door het bundelen van kennis en taken worden synergievoordelen behaald. De effectiviteit van beleid en uitvoering wordt versterkt doordat de uitvoeringsdienst zorg draagt samen met de deelnemende partijen voor het rond maken van de Plan Do Check Act cyclus. Vanuit zijn uitvoeringsgerichtheid adviseert de dienst bij beleidsontwikkeling.

De uitvoeringsdienst heeft een belangrijke opgave in de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving keten, zowel door het afspreken van



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

handhaving arrangementen als het uitwisselen van informatie met ketenpartners.

Het toekomstperspectief van de dienst is een groeiende organisatie, zowel met andere partijen als met andere taken. Binnen dit perspectief is ruimte voor individuele wensen van betrokken partijen. De basis van het bestaansrecht van de dienst is dat zij een gebiedsautoriteit is op het gebied van milieu, wellicht op termijn uitgebreid naar het gehele omgevingsrecht.

Aan artikel 2 is ook toegevoegd het belang waarvoor de gemeenschappelijke regeling is getroffen (vgl. art 51 Wgr), dat ook in de gemeenschappelijke regeling moet zijn opgenomen (art. 52 jo. art. 10 lid 1 Wgr).

Art. 3 Instelling

Artikel 3, eerste lid bepaalt dat er een openbaar lichaam wordt ingesteld krachtens artikel 52, eerste lid juncto artikel 8 eerste lid van de Wgr. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid (artikel 52 juncto artikel 8 eerste lid Wgr jo. Artikel 2:1 tweede lid Burgerlijk Wetboek) en kan zodoende ook privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (artikel 2:1, derde lid jo. Art. 2:5 jo. Art. 3:32 van het Burgerlijk Wetboek). Hierdoor kunnen samenwerkingsverbanden ten behoeve van de bedrijfsvoering dan wel samenwerkingsverbanden met de deelnemende partijen en/of andere Omgevingsdiensten worden aangegaan.

Het werkgebied van het openbaar lichaam betreft het grondgebied van de deelnemers (voor de provincie Noord-Holland beperkt tot de het gebied van de gemeenten Blaricum, Gooise Meren, Hilversum, Huizen, Laren, en Wijdemerem).

Op basis van artikel 4, achtste lid is het voor OFGV ook mogelijk om opleidingen (taken) te verrichten voor andere gemeenten die niet binnen voorgenoemd werkgebied vallen. Door de extra zinsnede 'behoudens dienstverlening aan derden als bedoeld in artikel 4, achtste lid', kan er geen verwarring ontstaan over het werkgebied.

Art. 4 Taken.

In artikel 4 is een globale weergave van de taken van de Omgevingsdienst opgenomen. Tot die taken behoren in ieder geval de taken zoals bedoeld in artikel 18.22 van de Omgevingswet en de daarbij behorende bij of krachtens dat artikel de Omgevingswet vastgestelde regelgeving (basistakenpakket). De taakbeschrijving kan verder worden verfijnd. Tevens dienen de mandaatverhoudingen te worden geregeld. In principe zal een en ander door middel van uitvoeringsregels worden vastgesteld. De bevoegdheid daarvoor ligt bij de colleges van GS en de



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

colleges van de gemeenten. Op deze wijze kan een grote mate van flexibiliteit ontstaan.

In artikel 4, derde en vierde lid, wordt met het 'door de colleges vastgestelde beleid' respectievelijk het 'door Gedeputeerde Staten vastgestelde beleid' bedoeld het 'lokaal vastgestelde uniforme VTH-beleidskader'.

In artikel 4 lid 8 is geregeld dat de uitvoeringsdienst voor derden, niet deelnemers, werkzaamheden kan verrichten. Lid 10 zegt dat de omvang van deze werkzaamheden per jaar niet meer mag zijn dan 20% van de jaaronzet van de dienst. Deze eis staat vermeld om vast te leggen dat de Omgevingsdienst het merendeel van zijn activiteiten verricht voor de deelnemers, zoals artikel 2.24b lid 1 aanhef en onder b Aanbestedingswet 2012 ook eist. Dit om problemen met het aanbestedingsrecht te voorkomen. Gelet op de bestaande jurisprudentie wordt hiermee voldoende feitelijk onderscheid tussen "overheid" en "markt" gerealiseerd.

Het tiende lid van artikel 4 gaat uitsluitend over aanvullende ondersteuning, voor zover dit niet reeds om taken van de veiligheidsregio's of regionale gezondheidsdiensten gaat.

Art. 6 Samenstelling algemeen bestuur

In het algemeen bestuur zal namens alle deelnemers een vertegenwoordiger (gedeputeerde, wethouder) zitting hebben. Het aantal Dagelijks Bestuursleden is gemaximeerd op vijf. Sinds 2015 schrijft artikel 14 lid 3 Wgr voor dat het dagelijks bestuur niet langer een meerderheid mag hebben in het algemeen bestuur. Dit kan op drie manieren worden opgelost: door een verkleining van het dagelijks bestuur, door een andere zetelverdeling in het dagelijks bestuur (meer "kleinere partijen" i.p.v. "grotere partijen" of door een vergroting van het algemeen bestuur. Om de huidige structuur zoveel mogelijk in tact te laten en toch aan de nieuwe Wgr te voldoen wordt voorgesteld een kleine, cosmetische ingreep te doen. De grootste partijen, die meer dan 20% van de stemmen in het algemeen bestuur hebben, krijgen twee leden in het algemeen bestuur. Die twee leden hebben dan ieder 10% van de stemmen (of althans ieder de helft van het totaal aantal van de deelnemer). Op die manier kan, met de huidige spreiding in het dagelijks bestuur, het dagelijks bestuur nimmer een meerderheid in het algemeen bestuur krijgen. Thans betekent dit dat gedeputeerde staten van Flevoland twee leden mogen aanwijzen in het algemeen bestuur. Zij krijgen daardoor in totaal niet meer stemmen. Door deze cosmetische ingreep wordt ook meer bestuurlijke drukte vermeden, zoals wanneer bijvoorbeeld per deelnemer twee leden zouden worden aangewezen. Voor



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

de mate van zeggenschap zou dat immers niks uitmaken, maar de kans dat quorum niet bereikt wordt, wordt wel groter met zoveel leden.

Kortom; een deelnemer krijg een stempercentage aan de hand van zijn aandeel in de kosten (artikel 7). Indien een deelnemer meer dan 20% van de kosten draagt krijgt hij niet één maar twee leden in het algemeen bestuur. Deze leden hebben dan ieder de helft van het totaal aantal stemmen van die deelnemer krijgt, zoals bepaald in artikel 7. De betreffende partij krijgt door het hebben van twee leden dus niet meer stemmen. Het betekent wél dat beide leden van het algemeen bestuur (of hun plaatsvervaarders) aanwezig moeten zijn om ook het totale stemaantal uit te kunnen brengen. Zij kunnen elkaar niet onderling vervangen.

Art. 7 Stemverdeling

De totale financiële inbreng is bepalend voor de stemverdeling in het bestuur. Het stemmenaantal wordt bepaald naar rato van de financiële inbreng, met dien verstande dat één partij nooit meer dan 49% van de stemmen krijgt. Dit voorkomt een vetoppositie van een van de partijen.

In het vervolg wordt straks maar één keer per jaar de stemverhouding vastgesteld. Tussentijdse aanpassing is dus niet meer mogelijk. Er is niet gekozen voor koppeling aan de begroting, omdat de begroting gedurende het jaar nog kan wijzigen. Dit zou anders betekenen dat de stemverhouding weer aangepast moet worden. De primaire begroting is alleen gebaseerd op de structurele taken. Meerwerkoffertes komen pas in de loop van het jaar en staan dus niet in de begroting. Neemt een deelnemer dus veel meerwerk af (in het voorafgaande jaar), dan krijgt deze meer stemrecht dan op basis van de begroting mag worden verwacht.

De jaarlijkse vaststelling gebeurt op basis van de totale bijdrage aan OFGV op peildatum 31/12 van het jaar voorafgaand. Het stemrecht wordt dus bepaald op basis van de financiële bijdrage van dat voorafgaande jaar. Door het stempercentage naar rato van de financiële bijdrage van de deelnemer van het voorafgaande jaar te bepalen, wordt er geen onderscheid gemaakt tussen het inbrengen van een structurele of incidentele taak. Het stempercentage zal dus niet naar rato van de ingebrachte taken worden bepaald. Dit leidt er ook toe dat bij wijziging van de tussentijdse taken, het niet noodzakelijk is om de begroting aan te passen. Het is dan niet nodig om bij elke wijziging de procedure van een zienswijze te doorlopen, waarbij het verplicht is de raad en Staten te betrekken. Vindt er een structurele wijziging plaats, dan dient de



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

begroting te worden aangepast. Pas dan start men een zienswijzeprocedure.

Om te voorkomen dat twee grote partijen in het AB de andere 15 deelnemers kunnen overrulen wordt voor het tot stand komen van een besluit bij stemming én de volstreekte meerderheid vereist van het aantal uitgebrachte stemmen én de instemming met het besluit van tenminste drie leden van het algemeen bestuur.

Art. 10 Bevoegdheden algemeen bestuur

In dit artikel staat vermeld dat alle bevoegdheden die niet aan een ander orgaan zijn opgedragen toekomen aan het algemeen bestuur. Ontstaat er op enig moment onduidelijkheid over de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is dan is op grond van het bepaalde in dit artikel het algemeen bestuur het bevoegde bestuursorgaan. Daarmee is het systeem van bevoegdheidstoedeling sluitend.

Art. 13 Samenstelling dagelijks bestuur

Er is gekozen voor een dagelijks bestuur van vijf leden om de betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken in de Omgevingsdienst vanuit de gemeenten in Flevoland en in Gooi en Vechtstreek invulling te geven.

Art. 14 Vergaderingen dagelijks bestuur

Gesloten deuren betekent dat de vergaderingen niet openbaar zijn. De woordkeuze 'gesloten deuren' sluit aan bij de wet.

Art. 15 onder j. en k. Bevoegdheden dagelijks bestuur

Het betreft hier bevoegdheden inzake de eigen huishouding van de Omgevingsdienst.

Art. 17 Voorzitter

Het alternerend voorzitterschap wordt met de voorgestelde wijziging niet vastgelegd, omdat dit in feite zou betekenen dat het voorzitterschap telkens wisselt. Echter, een gedeputeerde is dan 3 jaar voorzitter en een wethouder slechts 1 jaar (in 2018 waren er immers gemeenteraadsverkiezingen en in 2019 alweer Statenverkiezingen). Dit komt niet ten goede van de continuïteit. Daarom is aan het lid toegevoegd dat het algemeen bestuur bevoegd is de voorzitter aan te wijzen, maar daartoe niet mag beslissen dan dat het dagelijks bestuur daartoe in de gelegenheid is gesteld daarover advies uit te brengen. Deze formuleringen voor wensen en bedenkingen komen vaker voor (zie bijvoorbeeld art. 160 lid 2 en art. 169 lid 4 Gemeentewet of art. 55a Wgr). Het dagelijks bestuur kan binnen dit proces een voorstel doen om



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

enigszins het roulatiebeleid te hanteren, zodat er toch enige invloed overblijft.

Art. 23 Verantwoording uitvoeringsprogramma

De basis van het uitvoeringsprogramma en de verantwoording daarover is in algemene zin in de GR geregeld. Er is daarbij gekozen om geen datum, frequenties of termijnen te noemen. In de uitvoeringsprogramma's wordt opgenomen hoe de rapportage daarover verloopt. Naast over het uitvoeringsprogramma, wordt over meer zaken gerapporteerd, zoals financiën, meerwerk etc. Het opnemen van termijnen en frequenties in de GR zou in die combinatie eerder beperkend dan verruimend werken. Het uitvoeringsprogramma voor de bij de OFGV belegde taken is een onderdeel en/of hoofdstuk van het uitvoeringsprogramma dat bevoegde gezagen op basis de kwaliteitscriteria maken.

Art. 25 Secretaris

In dit artikel wordt bepaald dat de directeur van de Omgevingsdienst tevens de functie van secretaris vervult. Het betreft derhalve één functionaris.

Art. 26 Overige medewerkers

Uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de landelijke CAR-UWO-lijn. Om die reden is gekozen voor een gemeentelijke rechtspositieregeling. Daarbij wordt uitgegaan van het ontwikkelen van een eigen regeling voor de Omgevingsdienst Flevoland. Uitgangspunt is de ambtelijke aanstelling. Indien dit wenselijk wordt geoordeeld biedt dit artikel ook de mogelijkheid medewerkers aan te stellen op grond van een arbeidsovereenkomst.

Art. 28 Begroting en zienswijzen

Door de termijn van het naar voren brengen van zienswijzen te stellen op twaalf weken wordt aan de raden en staten een redelijke termijn gegeven om binnen deze termijn een weloverwogen zienswijze naar voren te brengen.

Art. 28, lid 8 Begrotingswijziging

Het is voor gemeenschappelijke regelingen niet gebruikelijk elke begrotingswijziging voor te leggen aan raden en Provinciale Staten zodat zij zienswijzen naar voren kunnen brengen, omdat dit voor technische wijzigingen een te grote administratieve druk op de partners legt. De meeste Omgevingsdiensten stellen gedurende het jaar zelfs helemaal geen begrotingswijzigingen voor, maar verzoeken hun algemeen bestuur in december van het boekjaar de uitgaven te accorderen. Daarmee is het afwijken van de Wet nog steeds onrechtmatig, maar hoeft de accountant



OMGEVINGSDIENST

FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

de begrotingsonrechtmatigheid niet mee te wegen in haar oordeel over de jaarrekening.

Artikel 59, lid 5 Wgr geeft de mogelijkheid zowel rechtmatig te handelen als de raden en Provinciale staten niet onnodig te belasten: in de eigen GR mag benoemd worden welke begrotingswijzigingen niet aan raden en Provinciale Staten worden voorgelegd. De OFGV kiest voor deze vorm waarin begrotingswijzigingen omtrent de bijdragen van de partners en mutaties in reserves aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Deze wijzigingen zullen aan raden en Provinciale Staten worden verzonden zodat zij zienswijzen naar voren kunnen brengen. Alle andere begrotingswijzigingen die binnen het bestaande beleid en de financiële kaders per programma passen, worden ter vaststelling aan het dagelijks bestuur aangeboden. Dit vereenvoudigt de financiële beheersing en komt overeen met het gebruikelijke autorisatieniveau bij de partners.

Art. 28 leden 9 en 10 Indexering

Het algemeen bestuur past jaarlijks bij het vaststellen van de begroting van enig jaar voor 80% van de begroting (het deel salarissen) een indexering gebaseerd op de Loonvoet sector overheid en voor 20% van de begroting (het deel materiele overhead) een indexering gebaseerd op de Prijs overheidsconsumptie, netto materieel uit de "Septembercirculaire gemeentefonds" van het ministerie van BZK toe. De daarin opgenomen cijfers zijn ontleend aan de meest recente publicaties van het CPB. Daarvoor wordt de septembercirculaire die betrekking heeft op het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, voor het desbetreffende begrotingsjaar gehanteerd. Hiermee worden de fluctuaties in de prijsontwikkeling van jaar tot jaar verdisconteerd in de vergoedingen die van de deelnemers zijn verschuldigd voor de diensten die de deelnemers afnemen van de Omgevingsdienst.

Het algemeen bestuur kan er voor kiezen om voor enig jaar een hoger indexpercentage toe te passen dan maximaal. Vanwege het uitzonderlijke karakter van een dergelijk besluit is hiertoe een twee - derde meerderheid vereist.

Art. 29 Jaarrekening

In de procedure tot vaststelling van de jaarrekening is niet, zoals bij de begroting, voorzien in een zienwijzenprocedure. Belangrijke redenen zijn dat de krappe termijnen zich moeilijk verdragen met de inbouw van een dergelijke procedure en voorts dat hieraan naar verwachting geen behoefte zal bestaan.

Art. 30 Vergoeding voor dienstverlening



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

In het eerste lid is de mogelijkheid opgenomen dat het algemeen bestuur bij reglement algemene regels stelt omtrent de kostenverdeelsleutel, die vervolgens in de begroting gevolgd moeten worden. Dit overeenkomstig het thans bestaande gebruik.

Overwegingen met betrekking tot de bedrijfsvoering kunnen volgens artikel 30 lid 3 aanleiding zijn om af te wijken van de hoofdregel voor de bevoorschotting vastgelegd in lid 2.

Art. 32 Reserves en voorzieningen

Het Algemeen Bestuur stelt een Nota Reserves en Voorzieningen vast, waarin nadere regels zijn opgenomen over nut, noodzaak en hoogte van de aan te houden middelen.

Art. 34 Archief

Het archief van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek wordt ondergebracht bij het Flevolands archief.

De deelnemers blijven als zorgdrager verantwoordelijk voor de zorg van hun archieven. Echter het beheer van de archieven kan wel aan de Omgevingsdienst gemandateerd worden.

Een en ander zal uitgewerkt worden in een archiefverordening.

Art. 35 en 36 Toe- en uittreding

In principe is er sprake van een vrije toe- en uittreding. Gezien het belang van toetreding van zoveel mogelijk relevante partijen, worden hier geen belemmeringen opgelegd. Tegelijkertijd worden wel een aantal spelregels gehanteerd zoals in deze artikelen en door het AB zijn geformuleerd.