

Bestuursnotitie

Datum Februari 2019

Onderwerp Integrale toelichting bij de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, tekst na vierde wijziging

1. Inleiding

Deze notitie bevat een integrale toelichting op de gemeenschappelijke regeling (GR) van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) en dient als naslagwerk.

Algemeen

Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en het toenmalige dagelijks bestuur van het openbaar lichaam Regio Zuid-Holland Zuid hebben met ingang van 5 maart 2010 de GR getroffen voor de uitvoering van taken op het milieu- en omgevingsdomein.

Eerste wijziging

Aanleiding voor de eerste wijziging was dat al in 2011 door de gemeenten te kennen werd gegeven dat zij rechtstreeks wilden deelnemen in de GR. Teneinde de GR daarvoor geschikt te maken, vond in de loop van 2012 besluitvorming plaats bij Gedeputeerde Staten en bij het dagelijks bestuur van de toenmalige Regio Zuid-Holland Zuid, alsmede bij de rechtsopvolger van laatstgenoemde het dagelijks bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid, en heeft bij de colleges van alle regiogemeenten besluitvorming plaatsgevonden over de toetreding. In het najaar van 2012 zijn de colleges van alle gemeenten vervolgens toegetreden en is het dagelijks bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid uitgetreden. Op 8 oktober 2012 heeft het algemeen bestuur (AB) voor de eerste keer in de nieuwe samenstelling vergaderd.

Tweede wijziging

Met de tweede wijziging van de GR zijn bepalingen opgenomen over het instellen van een auditcommissie en de bevoegdheid tot het verlenen van een uitsluitend recht (voor zover vereist).

Derde wijziging

Aanleiding voor de derde wijziging van de GR was de op 1 januari 2015 in werking getreden wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Vierde wijziging

De vierde wijziging hangt samen met het uittreden van Leerdam en Zederik en de fusievorming in de Hoeksche Waard en in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. De gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen zijn per 1 januari 2019 gefuseerd tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard, de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard tot de nieuwe gemeente Molenlanden. Als gevolg hiervan is onder andere de samenstelling van en zeggenschap binnen het bestuur veranderd.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat enkele begripsbepalingen die in de GR gehanteerd worden. Met de vierde wijziging van de GR is sprake van 11 deelnemers, zijnde de colleges van de gemeenten in Zuid-Holland Zuid en van de provincie Zuid-Holland.

Artikel 2 Instelling

Dit artikel regelt de daadwerkelijke instelling van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Artikel 52 jo. artikel 8, eerste lid, van de Wgr biedt de mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bij een gemeenschappelijke regeling. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid, wat betekent dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten op eigen titel (artikel 2:5 jo. artikel 3:32 van het BW). In de gemeenschappelijke regeling zijn geen beperkingen aangebracht met betrekking tot de mogelijkheden van het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen (artikel 55 van de Wgr). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is gevestigd te Dordrecht (artikel 52 jo. artikel 10, derde lid, van de Wgr).

Artikel 3 Belang

Een gemeenschappelijke regeling moet het belang beschrijven waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen (artikel 52 jo. artikel 10, eerste lid, van de Wgr). Deze gemeenschappelijke regeling wordt getroffen ter ondersteuning van de deelnemers bij de uitvoering van hun taken op het gebied van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het bijzonder, alsmede de taken op het terrein van vergunningverlening, handhaving en toezicht op grond van de in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht genoemde wetten.

Artikel 4 Taken

In dit artikel zijn de taken en bevoegdheden opgenomen die OZHZ in elk geval uitvoert voor de gemeenten en de provincie. De daadwerkelijk opdracht van de bevoegdheden geschiedt bij de afzonderlijke mandaatbesluiten. Uit de woorden 'in elk geval' is op te maken dat het hier niet gaat om een limitatieve opsomming. Ook andere taken en bevoegdheden kunnen aan OZHZ worden opgedragen. Het vierde lid van dit artikel maakt duidelijk dat tussen de gemeente respectievelijk de provincie Zuid-Holland en de Omgevingsdienst afspraken worden gemaakt over reikwijdte, uitvoering en nadere invulling van de uit te voeren taken. Deze worden onder andere vastgelegd in het jaarprogramma van de gemeente en de provincie.

In het vijfde lid is de bestaande praktijk gecodificeerd dat OZHZ op verzoek van bestuursorganen, niet zijnde deelnemers aan deze regeling, werkzaamheden op het gebied van milieu en leefomgeving kan verrichten. Gedacht kan worden aan onder meer taken en bevoegdheden op het gebied van de APV en bijzondere wetten zoals de Drank- en horecawet. In genoemde voorbeelden betreft het veelal

taken en bevoegdheden van de burgemeester. Burgemeesters zijn echter geen deelnemer in de GR, daar het een collegeregelings betreft.

In het zesde lid is een voorziening getroffen voor het geval wet- en regelgeving partieel wijzigt zonder dat de taken en bevoegdheden die er aan ontleend kunnen worden wezenlijk veranderen. Zo wordt voorkomen dat telkens de regeling moet worden gewijzigd.

Artikel 5 Bevoegdheden

Dit artikel gaat over de bevoegdheden van de deelnemende gemeenten en provincie, als bedoeld in artikel 4 van de regeling, in relatie tot het bestuur en de directeur van OZHZ. Op grond van artikel 52 jo. artikel 10, tweede lid, van de Wgr moeten de aan het bestuur overgedragen bevoegdheden worden opgenomen in de GR. Op grond van artikel 54 van de Wgr kunnen bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van de Omgevingsdienst. Dat is evenwel niet de bedoeling als het gaat om de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeenten en de provincie als genoemd in artikel 4 van de regeling. Het eerste lid bepaalt om die reden expliciet dat geen van dergelijke bevoegdheden van de deelnemers, als bedoeld in artikel 4 van de regeling, worden overgedragen. Van delegatie is zodoende geen sprake. De formele bevoegdheden blijven bij de gemeenten en de provincie liggen. Bij dat uitgangspunt past mandatering van bevoegdheden. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het delegatieverbod uitsluitend betrekking heeft op artikel 4 van de regeling en er niet in de weg staat dat de bevoegdheid tot gunning van een uitsluitend recht ten behoeve van de dienstverlening aan OZHZ kan worden toebedeeld. Zie hierover artikel 6.

De mandaatverlening zelf is niet gebaseerd op de GR maar geschiedt bij afzonderlijke mandaatbesluiten van de bestuursorganen van gemeenten en provincie. Het tweede lid biedt hiertoe een kader. Ook niet-deelnemers in de gemeenschappelijke regeling kunnen mandaat geven aan de bestuursorganen en directeur van de Omgevingsdienst. Dit sluit aan bij het vijfde lid van artikel 4.

Het derde lid schrijft voor dat het dagelijks bestuur een register bijhoudt van de aan het bestuur respectievelijk aan de directeur gemandateerde bevoegdheden.

Artikel 6 Privaatrechtelijke rechtshandelingen en de voorbereiding daarvan

Het eerste lid van artikel 6 stelt buiten twijfel dat OZHZ hoe dan ook bevoegd is tot het verrichten privaatrechtelijke rechtshandelingen. Nu daarop geen beperkingen zijn aangebracht, moet daaronder ook begrepen worden de (voorbereiding van) gunning van overheidsopdrachten en de gunning van een daarmee verband houdend uitsluitend recht.

Het tweede lid van artikel 6 expliciteert de bevoegdheid van het bestuur van OZHZ om te besluiten tot verlening van een uitsluitend recht als bedoeld in artikel 2.24 van de Aanbestedingwet 2012. Daartoe voorziet dit tweede lid, voor zover vereist, in overdracht van de bevoegdheid daartoe door de colleges.

Artikel 7 Het bestuur

Dit artikel is gelijk aan artikel 12, eerste lid, van de Wgr, dat op grond van artikel 52 Wgr van toepassing is.

Artikel 8 Samenstelling algemeen bestuur

Artikel 52 jo. artikel 10, derde lid, van de Wgr schrijft voor dat de GR bepalingen bevat over de inrichting en samenstelling van het bestuur. Dit moet plaatsvinden binnen de kaders die artikel 52 jo. de artikelen 12, 13 en 14 van de Wgr stelt.

Artikel 8 van de GR gaat over de samenstelling van het algemeen bestuur (AB). Het eerste lid bepaalt dat het AB bestaat uit dertien leden. Vanuit het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (GS) en het college van B&W van Dordrecht worden twee leden in het AB benoemd. De andere negen colleges benoemen één lid in het AB. De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden op voordracht van respectievelijk GS en B&W van Dordrecht uit en door het AB benoemd. Dat is geregeld in artikel 15. De stemverhoudingen in het AB zijn geregeld in artikel 11.

Het zesde lid bepaalt dat de deelnemers plaatsvervangende AB-leden aanwijzen, die bij afwezigheid van de door hen benoemde leden vervangen. Uit het zevende lid volgt dat de zittingsperiode van de AB-leden geschiedt voor dezelfde periode als waarvoor de colleges worden benoemd. AB-leden worden in de eerste vergadering van de colleges in nieuwe samenstelling benoemd om te voorkomen dat er lege zetels ontstaan in het AB.

Het achtste lid bepaalt dat het aanwijzende bestuursorgaan zo spoedig mogelijk in de vacature moet voorzien om eveneens te voorkomen dat er lege zetels ontstaan in het AB. Uit het negende lid volgt dat het college zijn lid in het AB bij gebrek aan vertrouwen kan ontslaan. Uit het tiende lid volgt de mogelijkheid dat AB-leden vrijwillig ontslag nemen. In het elfde lid is bepaald dat het ontslag van het AB-lid ingaat met ingang van de dag, gelegen een maand na de waarop hij zijn ontslag heeft genomen of zoveel eerder als zijn opvolger de benoeming heeft aangenomen. Dit volgt uit artikel 42, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 43, tweede lid, van de Gemeentewet. Door de wijziging is het nu mogelijk dat een gedeputeerde respectievelijk een wethouder met onmiddellijke ingang ontslag neemt, ook indien het geen gedwongen ontslag betreft. Een gedeputeerde of wethouder die van mening is dat hij niet meer voldoende politieke steun heeft, moet kunnen besluiten zijn functie per direct te beëindigen. Dit betekent dat ook het AB-lidmaatschap per direct wordt beëindigd. Hoofregel blijft dat vrijwillig ontslag ingaat na een maand of zoveel eerder als een opvolger zijn benoeming heeft aangenomen.

Artikel 9 Incompatibiliteiten

Artikel 20 van de Wgr, dat op grond van artikel 52 Wgr van overeenkomstige toepassing is, kent enkele verboden handelingen voor de leden van het bestuur. Artikel 9 van de GR voegt daarbij nog enkele onverenigbare betrekkingen.

Artikel 10 Vergaderingen algemeen bestuur

Dit artikel heeft betrekking op de vergaderingen van het AB. Bepalingen hierover waren voorheen in de artikelen 9 tot en met 14 van de regeling opgenomen, welke bij de derde wijziging zijn komen te vervallen. In deze artikelen waren de letterlijke bepalingen uit de Wgr overgenomen. Vanwege de compactheid en leesbaarheid van de regeling is met ingang van de derde wijziging een verwijzing opgenomen naar het van toepassing zijnde artikel 52, eerste lid, onder d, van de Wgr. Hierbij gaat het om bepalingen inzake het houden van AB-vergaderingen (waaronder het opstellen van een reglement van orde), de immuniteit van AB-leden en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, de openbaarheid van de vergaderingen, besloten vergaderingen, stemmen en ordehandhaving.

Artikel 11 Stemverhoudingen algemeen bestuur

Met ingang van de vierde wijziging van de GR is het gewogen stemrecht uitgedrukt in een vast aantal stemmen per deelnemer. Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het toekennen van meervoudig stemrecht (artikel 52 jo. artikel 13, zesde lid jo. artikel 13, vierde lid, onder b, van de Wgr).

In de toelichting bij de vierde wijziging is hierover het volgende opgenomen:

Gelet op artikel 14, derde lid, van de Wgr dienen de samenstelling van en de stemverhoudingen binnen het bestuur van de GR te worden gewijzigd. Genoemd artikel bepaalt kortweg dat de leden van het DB samen niet meer dan de helft van de stemmen in het AB mogen hebben. Net als bij andere GR-en kan alleen aan dit artikel worden voldaan als de grootste deelnemers - de colleges van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Dordrecht – elk twee leden van het AB aanwijzen en als het aantal stemmen per deelnemer in de GR zelf wordt opgenomen ('gefixeerd'). Het eerste wordt geregeld in artikel 8, het tweede in artikel 11. Daarmee wordt de tot nu toe gevolgde systematiek, waarbij de stemverhoudingen zijn gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde financiële inbreng in enig jaar, losgelaten. Het thans in artikel 11 genoemde aantal stemmen per deelnemer sluit grosso modo aan bij de financiële inbreng van de deelnemers in het boekjaar 2018. De trits betaling – belang/risico – zeggenschap, waarop de zeggenschap binnen de GR tot op heden is gebaseerd, blijft daarmee zoveel mogelijk in stand. De AB-leden afkomstig uit de colleges van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Dordrecht hebben ieder de helft van het aantal stemmen. Een andere verdeling is niet mogelijk. Dat volgt uit het systeem van de Wgr. Gelezen in samenhang met het gewijzigde artikel 13 zorgt dit ervoor dat de DB-leden - in de huidige bezetting maar ook niet in een eventuele gewijzigde bezetting - samen niet meer dan 50 van de 100 stemmen in het AB hebben.

Gelet op artikel 13, vierde lid, onder b, van de Wgr is het vierde lid van artikel 11 geschrapt. In dat artikellid was geregeld dat, indien een deelnemer meerdere leden had aangewezen in het AB en niet alle leden aan de stemming (kunnen of mogen) deelnemen, het wel aanwezige lid naar rato over de stemmen van het afwezige lid beschikte. Het artikellid verdraagt zich echter niet met artikel 13, vierde lid, onder b,

van de Wgr. Om die reden is het belangrijk dat de colleges van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Dordrecht voor beide AB-leden ook plaatsvervangende leden aanwijzen als bedoeld in artikel 8.

In het vijfde lid van artikel 11 is thans opgenomen dat de stemverhoudingen eens in de vier jaar worden geëvalueerd, of op een eerder moment indien de financiële bijdrage(n) van een of meerdere deelnemers op basis van de meest recent vastgestelde (wijziging van de) begroting van OZHZ op enig moment substantieel afwijkt (afwijken) van de mate van zeggenschap binnen de gemeenschappelijke regeling zoals die blijkt uit de stemverdeling in het eerste lid van artikel 11. Het algemeen bestuur doet in dat geval een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

De leden 2 en 3 zijn grotendeels gebaseerd op artikel 30 van de Provinciewet, dat op grond van artikel 52, eerste lid, onder d, jo. artikel 22, eerste lid, van de Wgr van overeenkomstige toepassing is. Voor het tot stand komen van een besluit wordt een volstreekte (gewone) meerderheid vereist, met dien verstande dat minimaal drie deelnemers hun stem voor het voorstel moeten hebben uitgebracht wil het aangenomen zijn. Dit tenzij anders is bepaald in de GR. Dit waarborgt dat de grote deelnemers in de GR de besluitvorming niet kunnen domineren. Een gekwalificeerde meerderheid van drie vierde is voorgeschreven bij de besluitvorming over de vaststelling van de begroting en de bijdrageverordening, alsmede in de bepalingen over toetreding, uittreding en opheffing van de gemeenschappelijke regeling.

Het vierde lid verklaart de artikelen 31 en 32 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing. Dit vloeit voort uit artikel 52, eerste lid, onder d, jo. artikel 22, eerste lid, van de Wgr. De artikelen 31 en 32 van de Provinciewet bevatten diverse procedurebepalingen over stemming.

Artikel 12 Ambtelijke bijstand

Dit artikel is gebaseerd op artikel 33 van de Provinciewet, dat op grond van artikel 52, eerste lid, jo. artikel 22, eerste lid, van de Wgr van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 13 Samenstelling dagelijks bestuur

Artikel 52 jo. artikel 10, derde lid, van de Wgr schrijft voor dat de GR regeling bepalingen bevat over de inrichting en samenstelling van het bestuur. Dit moet plaatsvinden binnen de kaders die artikel 52 jo. de artikelen 12, 13 en 14 van de Wgr stellen.

Artikel 13 van de gemeenschappelijke regeling gaat over de samenstelling van het dagelijks bestuur (DB). Met de vierde wijziging van de GR is ervoor gekozen de indeling naar subregio's te continueren. De gemeente Hoeksche Waard neemt de plaats in van de gemeenten in de voormalige subregio met dezelfde naam. Het vierde en vijfde lid bepalen dat de overige twee leden van het DB door en vanuit het AB worden aangewezen. Daarbij wordt een verdeling gemaakt naar de gemeenten in de subregio Alblasserwaard Vijfheerenlanden (i.c. de AB-leden afkomstig van de gemeenten Gorinchem en Molenlanden) en die in de Drechtsteden (excl. Dordrecht, derhalve de AB-leden afkomstig van de gemeenten Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht

en Zwijndrecht). Met ingang van de vierde wijziging geldt een lichtere procedure en is de aanwijzing 'op bindende voordracht van de colleges' voor deze DB-leden vervallen. Dat sluit aan bij de andere gemeenschappelijke regelingen in de regio. In het zesde lid is bepaald dat het gewogen stemrecht ook doorwerkt in het DB. Het aanwijzen van plaatsvervangende leden in het DB is juridisch niet mogelijk.

De beschreven samenstelling van het DB maakt het, in combinatie met het gewijzigde artikel 11, mogelijk te voldoen aan de eisen van artikel 14, derde lid, van de Wgr.

Artikel 14 Ontslag dagelijks bestuur

Dit artikel ziet op het ontslag van leden van het DB. Dit ontslag kan op eigen verzoek plaatsvinden of bij gebrek aan vertrouwen. Hoofdregel is dat het ontslag ingaat na een maand of zoveel eerder als een opvolger zijn benoeming heeft aangenomen. Een gedeputeerde of wethouder die van mening is dat hij niet meer voldoende politieke steun heeft, moet echter kunnen besluiten zijn functie per direct te beëindigen. Bij de derde wijziging van de regeling is daarom in het tweede lid de mogelijkheid geboden dat een gedeputeerde respectievelijk een wethouder met onmiddellijke ingang ontslag neemt, ook indien het geen gedwongen ontslag betreft. Het tweede lid is gebaseerd op artikel 42, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 43, tweede lid, van de Gemeentewet. Gelezen in combinatie met het vierde lid van artikel 14 van GR betekent dit dat het lidmaatschap van zowel het AB als het DB per direct wordt beëindigd. Ten aanzien van het ontslagbesluit is in het derde lid nog een verwijzing opgenomen naar artikel 19a Wgr. Hierin staat dat artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (het horen van geadresseerde en van derden-belanghebbenden) niet van toepassing wordt verklaard op het ontslagbesluit.

Artikel 15 Aanwijzing voorzitter

Het eerste lid bepaalt dat de voorzitter door en uit het AB wordt aangewezen op bindende voordracht van GS. Dit sluit aan bij artikel 13, negende lid, van de Wgr dat op grond van artikel 52 van de Wgr van overeenkomstige toepassing is. De aanwijzing geschiedt op bindende voordracht, daar GS twee leden heeft in het AB. In het tweede lid is bepaald dat de plaatsvervangend voorzitter door en uit het AB wordt aangewezen op bindende voordracht van het college van B&W van Dordrecht. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld in de periode na gemeentelijke of provinciale verkiezingen, is het praktisch om daarnaast een tweede plaatsvervangend voorzitter te hebben in geval van verhindering of ontstentenis van de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter. Dat wordt geregeld in het derde lid.

Artikel 16 Bestuurs- en adviescommissies

Dit artikel ziet ten eerste op de bevoegdheid van het AB een bestuurscommissie in te stellen (een commissie met het oog op de behartiging van bepaalde belangen). Voor vaste en tijdelijke commissies van advies behoeft de GR geen grondslag te bieden, daar deze al in de wet zelf zijn opgenomen. Het DB en de voorzitter kunnen slechts tijdelijke adviescommissies instellen voor zichzelf. Voor de wijze van instelling, de regeling van bevoegdheden en samenstelling en het vaststellen van andere regelingen inzake het functioneren van de commissies wordt in de regeling verwezen naar artikel 52, eerste lid, onder g, h, i en j, van de Wgr en artikel 22 van de Provinciewet.

Artikel 17 Auditcommissie

In dit artikel is geregeld dat het algemeen bestuur een auditcommissie instelt. De auditcommissie adviseert het AB gevraagd en ongevraagd over financiële aangelegenheden. De samenstelling, taken en bevoegdheden en de werkwijze van de auditcommissie zijn uitgewerkt in een verordening van het AB.

Artikel 18 Treffen gemeenschappelijke regeling

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid dat het bestuur van OZHZ een andere GR treft op grond van artikel 93 respectievelijk artikel 96 van de Wgr. In de procedure tot het treffen van een dergelijke regeling is in de wet geen rol opgenomen voor de gemeenteraad. Bij een dergelijke GR moet altijd minimaal één gemeente, één provincie of één waterschap betrokken zijn, zoals de artikelen 93 en 96 van de Wgr eisen. Een GR treffen met uitsluitend een ander gemeenschappelijk openbaar lichaam is uitgesloten.

Artikel 19 Bevoegdheden algemeen bestuur

Dit artikel handelt over de bevoegdheden van het AB. Het AB staat aan het hoofd van de dienst. Dit volgt uit artikel 52 jo. artikel 12, tweede lid, van de Wgr. Dat betekent dat alle bevoegdheden in beginsel berusten bij het AB. In het derde lid is opgenomen welke bevoegdheden het AB in elk geval heeft, zoals het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Het vierde en vijfde lid volgen uit artikel 55a van de Wgr. Het AB besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, voor zover dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De regeling voorzag hier reeds in. Ter versterking van de betrokkenheid van de vertegenwoordigende organen van de deelnemers is met ingang van 1 januari 2015 in de gewijzigde Wgr bepaald dat het besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen niet wordt genomen dan nadat aan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers een ontwerpbesluit is toegezonden en zij in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan het AB. Een besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen behoeft overigens geen goedkeuring meer van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is komen te vervallen doordat de 'oude' Provinciewet van voor de dualisering niet meer van toepassing is.

Artikel 20 Bevoegdheden dagelijks bestuur

De bepalingen over de bevoegdheid van het DB staan letterlijk in de Wgr. Aangezien zowel compactheid als overzichtelijkheid van de gemeenschappelijke regeling als geheel van belang zijn, is met de derde wijziging van de regeling ervoor gekozen om een verwijzing op te nemen naar de van toepassing zijnde artikelen 57b en 57c van de Wgr.

Uit artikel 57b, eerste lid, van de Wgr volgt dat het DB in ieder geval bevoegd is:

- het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of regeling het algemeen bestuur hiermee belast is;

- beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren;
- regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam;
- ambtenaren te benoemen, te schoren en te ontslaan;
- tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 55a van de Wgr;
- te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

Uit artikel 57b, tweede lid, van de Wgr volgt dat het DB, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen neemt en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit. In artikel 57c van de Wgr is bepaald dat het DB een of meer van zijn leden kan machtigen tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt, zich daartegen verzet.

Artikel 21 Bevoegdheden voorzitter

Dit artikel handelt over de bevoegdheden van de voorzitter. Uit artikel 57d, eerste lid, van de Wgr volgt dat de voorzitter de dienst in en buiten rechte vertegenwoordigt. Voorts bevordert de voorzitter een goede behartiging van de zaken van OZHZ en tekent hij de stukken die van het DB en het AB uitgaan.

Artikel 22 Verantwoording en informatie

Artikel 22 is gebaseerd op artikel 52, eerste lid jo. de artikelen 16 tot en met 19b van de Wgr. Deze artikelen zien op het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie en omvatten de volgende plichten:

- het bestuur, in de Wgr gedefinieerd als het AB, het DB en de voorzitter, verstrekt aan de gemeenteraden en aan Provinciale Staten de door een of meer leden van die raden en Staten gevraagde inlichtingen. In de reglementen van orde van OZHZ is uitgewerkt hoe hieraan uitvoering wordt gegeven;
- een AB-lid legt verantwoording af aan het college die hem als lid heeft aangewezen voor het door hem in het AB gevoerde beleid, en geeft alle door het college gevraagde inlichtingen. Dit geschiedt op de binnen de gemeente of provincie gebruikelijke wijze.
- een AB-lid legt verantwoording af aan de raad van de gemeente waaruit het afkomstig is respectievelijk aan Provinciale Staten voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid, en geeft alle door een of meer leden van die raad respectievelijk Provinciale Staten gevraagde inlichtingen. Dit geschiedt op de binnen de gemeente of provincie gebruikelijke wijze.

Het afleggen van verantwoording en het verstrekken van inlichtingen geschiedt met inachtneming van hetgeen daarover in de wet is bepaald. Artikel 16, vijfde lid, van de Wgr wijst in dat kader bijvoorbeeld op een opgelegde geheimhoudingsplicht.

Naast artikel 22 is artikel 19a van de Wgr van belang, dat bepaalt dat het DB en elk van zijn leden afzonderlijk verantwoording schuldig zijn aan het AB over het door het DB gevoerde bestuur. Aan het AB worden alle inlichtingen gegeven die het AB voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. In artikel 19b van de Wgr is opgenomen dat het DB over al hetgeen OZHZ betreft desgevraagd de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van bericht en raad voorziet. Het DB doet mededeling van het verzoek en de inhoud daarvan aan de deelnemers.

Artikel 23 Directeur

Met ingang van 1 januari 2015 is het DB op grond van artikel 57b van de Wgr bevoegd de directeur of secretaris te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Voorheen was het AB hiertoe bevoegd. Artikel 23, en ook het eerste lid van artikel 24, is hieraan met ingang van de vierde wijziging aangepast.

De directeur van de Omgevingsdienst is te vergelijken met de provinciesecretaris. Artikel 23 is grotendeels gebaseerd op de artikelen 97 tot en met 103 van de Provinciewet die handelen over de secretaris.

Artikel 24 Overig personeel

Ingevolge artikel 57b, eerste lid onder c, van de Wgr is het DB bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie, waaronder de rechtspositie. Met de vierde wijziging van de gemeenschappelijke regeling is artikel 24 hiermee in overeenstemming gebracht.

De rechtspositie voor het personeel in dienst van de gemeente Dordrecht wordt gevolgd tot aan de inwerkingtreding van de 'Wet van 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht' (ofwel de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren of Wnra) per 1 januari 2020. Met deze wet wordt de Ambtenarenwet 1929 zodanig gewijzigd dat zij niet meer de rechtspositie van ambtenaren regelt, op enkele uitzonderingen na. Vanaf 1 januari 2020 zijn voor de rechtspositie van het personeel van OZHZ het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de cao van belang. De facto heeft het DB, daartoe bevoegd ingevolge artikel 57b van de Wgr, op 8 november 2018 al het besluit genomen om met ingang van 1 januari 2020 de Cao gemeenten te gaan volgen. Daartoe is met de VNG een aansluitingsovereenkomst aangegaan.

Artikel 25 Financiën

Het bij de derde wijziging van de GR gecompriëmeerde artikel 25 ziet op de financiën en omvat het voorbereiden en vaststellen van de begroting, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de jaarrekening. Gekozen is toen voor een compact en overkoepelend artikel met verwijzingen naar de relevante artikelen uit de Wgr. Naast redactionele zijn ook inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd welke voortvloeien uit de wijziging van de Wgr per 1 januari 2015.

Het traject van vaststelling van begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening is met de in 2015 gewijzigde Wgr aangepast om de deelnemers meer sturing en invloed te geven op de GR. De begrotingscycli van de GR en die van de deelnemers sluiten dan beter op elkaar aan. Dit betekent concreet:

- Het DB stuurt uiterlijk op 15 april van het jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting van het jaar daarop, de ontwerpbegroting en de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport toe aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van Zuid-Holland. Doel hiervan is dat deze informatie beschikbaar is ten behoeve van de voorjaarsnota van de deelnemers. In vergelijking met de situatie vòòr 2015 betekent dit voor de jaarrekening een versnelling van het totstandkomings- en controleproces van ongeveer 2,5 maand.
- De termijn voor het geven van een zienswijze op de ontwerpbegroting (alvorens deze wordt voorgelegd aan het AB) is verlengd van zes naar acht weken.
- Het DB moet voor 1 augustus de vastgestelde begroting aan de Minister van BZK toesturen. Voor de inzending van de vastgestelde jaarrekening geldt de datum van 15 juli vanwege de samenhang met het systeem van SiSa (Single informatie, Single audit).

Voorts is in het eerste lid opgenomen dat voor vaststelling van de begroting een drie vierde meerderheid in het AB is vereist. De bijdragen van de deelnemers worden geregeld in de begroting conform het tweede lid.

Het derde lid van dit artikel geeft invulling aan artikel 59, vijfde lid, van de Wgr, waarin is bepaald dat in de GR kan worden afgeweken van de zienswijzeprocedure bij bepaalde categorieën begrotingswijzigingen. Vanwege gewenste uniformering in de teksten van de gemeenschappelijke regelingen van de omgevingsdiensten in Zuid-Holland is met de derde wijziging van de GR artikel 25, derde lid, aangepast. Met de vierde wijziging heeft daarbij nog een correctie plaatsgevonden. Het DB kan in twee gevallen afzien van het vragen om een zienswijze bij voorgenomen begrotingswijzigingen. Ten eerste indien het totaal aan (budget)mutaties minder dan 5% van de totale begrotingsomvang (baten) bedraagt. Ten tweede, indien het totaal aan (budget)mutaties 5% of meer is, als is voorzien in dekking van de voorgenomen begrotingswijziging. Dat is het geval als de begrotingswijziging het totaal van de begrote lasten niet te bovengaat of als sprake is van extra opdrachten of taken met bijbehorende financiële dekking of extra bijdragen, additionele baten of onttrekking aan daartoe gevormde reserves.

De deelnemers zijn gebonden aan de begroting en verordeningen van de GR. Het vierde lid biedt de grondslag voor de bijdrageverordening waarin de verschuldigde vergoedingen voor de instandhouding van OZHZ en de te leveren diensten aan de deelnemers zijn vastgelegd. De bijdrageverordening wordt vastgesteld met een drie vierde meerderheid van stemmen.

Artikel 26 Verdeling van het gerealiseerde resultaat

Gelet op de gewenste uniformering van de teksten van de gemeenschappelijke regelingen van de omgevingsdiensten in Zuid-Holland is de wijze van verdeling van het gerealiseerde resultaat met ingang van de derde wijziging van de GR als nieuwe bepaling opgenomen. De verdeling van het gerealiseerde resultaat is een bevoegdheid van het AB. De redactie van het eerste lid van artikel 26 is met de vierde wijziging van de gemeenschappelijke regeling aangepast aan die van het Besluit begroting en verantwoording, waarin wordt gesproken over 'gerealiseerd resultaat' in plaats van 'exploitatiesaldo'.

Het met de vierde wijziging nieuw toegevoegde tweede lid volgt uit de wens van de gemeenteraden in Zuid-Holland Zuid om meer betrokken te worden bij de gemeenschappelijke regelingen in de regio ('Grip op GR-en'). Het bevat nu de bepaling dat de raden en Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld een reactie te geven op een voorstel tot verdeling van het gerealiseerde resultaat. Dit geschiedt gelijktijdig met het toezenden van de voorlopige jaarrekening als bedoeld in artikel 58b van de Wgr. Het AB betreft vervolgens de ingekomen reacties bij de besluitvorming over de verdeling van het gerealiseerde resultaat.

Artikel 27 Financiële administratie

Dit artikel voorziet er in dat het algemeen bestuur een verordening opstelt ten behoeve van de financiële administratie van OZHZ.

Artikel 28 Betaling

Dit artikel voorziet in de momenten van betaling door de deelnemers aan OZHZ. Dit gebeurt in beginsel via een voorschot per kwartaal.

Artikel 29 Garantstelling

Volgens de 'Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen' zijn de deelnemers aan een GR verplicht 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. Dit artikel berust op deze Circulaire.

Artikel 30 Leges

Met de derde wijziging van de regeling is artikel 30 ingevoegd dat ziet op de mogelijkheid van het AB een regeling vast te stellen voor het heffen van leges voor het op aanvraag leveren van diensten. De bevoegdheid tot het vaststellen van een legesverordening wordt ontleend aan de eigen bedrijfsvoering van het openbaar lichaam.

Artikel 31 Wijziging van de regeling

Een wijziging van de GR vergt een besluit van de deelnemers, te weten de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en GS van Zuid-Holland (artikel 51, derde lid jo. het eerste lid, van de Wgr). Zij hebben daartoe toestemming nodig van de gemeenteraden respectievelijk Provinciale Staten (artikel 51, derde lid jo. het tweede lid, van de Wgr). De procedure hiertoe is nader uitgewerkt in artikel 31 van de GR: minimaal acht van de elf deelnemers, waaronder in elk geval de colleges van de provincie Zuid-Holland en van de gemeente Dordrecht, moeten instemmen met een wijziging van de GR.

Artikel 32 Toetreding

Toetreding tot de GR vergt een besluit van de reeds deelnemende bestuursorganen, te weten GS van Zuid-Holland en de colleges van burgemeester en wethouders (artikel 51, derde lid jo. het eerste lid, van de Wgr). Deze bestuursorganen hebben daartoe toestemming nodig van Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraden (artikel 51, derde lid jo. het tweede lid, van de Wgr). Deze procedure is nader uitgewerkt in de leden 2 tot en met 5 van artikel 32. Toetreden kan op ieder moment (tweede lid), maar slechts door colleges van burgemeester en wethouders, dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijkse besturen van andere openbare lichamen. Tot die laatste categorie behoort ook de rijksoverheid, waarbij een minister bevoegd is toe te treden.

Toetreding kan geschieden indien de deelnemers, vertegenwoordigende tenminste drie vierde van het aantal stemmen in het AB, daarmee instemmen. De toetreding moet tevens worden bekendgemaakt (artikel 52 jo artikel 26, derde lid jo. het tweede lid, van de Wgr).

Artikel 33 Uittreding

Uittreden kan geschieden door besluit van een afzonderlijke deelnemer, mits zijn vertegenwoordigende orgaan toestemming geeft (artikel 51 van de Wgr). Uittreding kan slechts plaatsvinden met inachtneming van een opzegtermijn van tenminste één kalenderjaar.

In het tweede lid is bepaald dat het AB de financiële en organisatorische gevolgen regelt van de uittreding. Vanwege het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering en om de ‘achterblijvende’ deelnemers niet met de lasten te confronteren is opgenomen dat het AB tevens de verschuldigde schadeloosstelling vaststelt. De verschuldigde schadeloosstelling wordt vastgesteld wanneer een drie vierde meerderheid van het aantal stemmen in het AB is bereikt. De verschuldigde schadeloosstelling bedraagt ten minste drie maal de jaaromzet van de betreffende deelnemer in het jaar waarin het besluit tot uittreding door de deelnemer wordt genomen. In bijzondere omstandigheden kan het AB een andere schadeloosstelling vaststellen.

Artikel 34 Opheffing

De regeling kan worden opgeheven indien ten minste acht van de elf deelnemers, vertegenwoordigende ten minste een drie vierde meerderheid van het aantal stemmen in het AB, daartoe besluit. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat het AB een liquidatieplan vaststelt om tot opheffing van de dienst te komen. Dit liquidatieplan voorziet in de verplichting van de deelnemers tot deelneming in de financiële gevolgen van de opheffing. Het liquidatieplan voorziet ook in de gevolgen die de opheffing heeft voor het personeel. Bij ontbinding van de dienst in verband met opheffing van de regeling of anderszins, blijft de dienst voortbestaan voor zover dat voor de vereffening van het vermogen noodzakelijk is.

Artikel 35 Bekendmaking

Artikel 35 is ingevoegd met de derde wijziging van de regeling en bevat een eenduidige regeling over bekendmaking van besluiten tot wijziging, opheffing, toe- en uittreding. Uit artikel 53, vierde lid, van de Wgr volgt dat GS van Zuid-Holland de besluiten tot wijziging, opheffing, toe- en uittreding van de

GR bekendmaken door kennis te geven van de inhoud ervan in de Staatscourant. Met deze bekendmaking in de Staatscourant is voor iedereen duidelijk op welk moment de regeling, of een wijziging daarvan, in werking treedt.

Artikel 36 Archief

Deze bepaling voorziet in het archiefbeheer door OZHZ. Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 27, 28 en 40 van de Archiefwet 1995. De archiefbewaarplaats van de gemeente Dordrecht is aangewezen als de archiefbewaarplaats voor de archiefbescheiden van het bestuur van OZHZ.

De Archiefwet 1995 schrijft voor dat een GR regels bevat over de archivering van zowel de eigen dossiers als de dossiers die in beheer zijn gegeven. Artikel 36 van de GR is in overleg met de andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland, de regionale archieven en de provinciale archiefinspecteur met ingang van de tweede wijziging van de GR opgenomen. In het artikel is de rol van OZHZ verduidelijkt met betrekking tot de in beheer gekregen dossiers.

Artikel 37 Geschillen

Met ingang van de derde wijziging van de GR is een artikel ingevoegd over de procedure in geval van geschillen tussen de deelnemers of tussen een of meer deelnemers en het bestuur van OZHZ. Voorheen ontbrak een dergelijke bepaling in de regeling. Voordat een geschil wordt voorgelegd aan de bevoegde rechter, legt het AB het geschil voor aan de Commissaris van de Koning in de provincie Zuid-Holland. De commissaris hoort de bij het geschil betrokken partijen en brengt binnen drie maanden advies uit over de mogelijkheden om partijen tot overeenstemming te brengen. Wanneer een bestuursorgaan van de provincie partij is in het geschil, of indien de aard van het geschil hiertoe aanleiding geeft, laat de commissaris zich bijstaan door twee door de commissaris aan te wijzen burgemeesters van deelnemende, niet als partij bij het geschil betrokken gemeenten. Indien dit niet mogelijk is, zoeken de betrokken partijen onderling naar een oplossing.

Artikel 38 Klachtenverordening

Dit artikel geeft een voorziening voor het klachtrecht. Het eerste lid ziet op het interne klachtrecht zoals dat geregeld is in titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Het tweede lid ziet op het externe klachtrecht, daartoe is de Nationale ombudsman bevoegd (vgl. artikel 1a, onder b, van de Wet nationale ombudsman). Nadere regels omtrent het externe klachtrecht zijn te vinden in titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 39 Aansprakelijkheid

Met ingang van de derde wijziging van de gemeenschappelijke regeling is een artikel ingevoegd inhoudende dat OZHZ, in geval van aansprakelijkstelling in rechte, aansprakelijk is tot ten hoogste het maximaal verzekerde bedrag. Het overige dient te worden gedragen door de opdrachtgever in wiens opdracht OZHZ taken heeft uitgevoerd. Achtergrond hiervan is dat het collectief aan overige opdrachtgevers niet mag meedelen in een aansprakelijkstelling vanwege werkzaamheden die OZHZ, feitelijk als verlengde ambtelijke organisatie, uitvoert voor één opdrachtgever en op een specifiek provinciaal of gemeentelijk dossier. Van belang hierbij is ook dat OZHZ voor een beperkt aantal

opdrachtgevers ook additionele taken uitvoert op het gebied van (onder andere) bouwen, APV en bijzondere wetten.

Artikel 40 Slotbepaling

Het eerste lid bepaalt dat de GR voor onbepaalde tijd is aangegaan en in werking is getreden op 5 maart 2010. Het derde lid bevat de citeertitel van de GR. Tot slot volgt uit het vierde lid dat de GR, alsmede wijzigingen daarvan, door GS aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden toegezonden.