

Toelichting GR Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Algemeen

De Omgevingsdienst Midden- en West Brabant wordt gevormd door 26 gemeenten en de provincie Noord-Brabant. De Omgevingsdienst is congruent met de Veiligheidsregio en op 1 januari 2013 operationeel. Dat laatste is afgesproken in overleg tussen de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Tweede Kamer. Het oprichten van de Omgevingsdienst is daarom niet vrijblijvend. Dat is vastgelegd in landelijke kaders en bestuurlijke afspraken. Dit betreft het basistakenpakket (versie 25 mei 2011), de checklist RUD-vorming (versie 26 februari 2011), de eindrapportage kwaliteitscriteria (versie 3 december 2009) en diverse brieven van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant over de RUD-vorming in deze provincie.

De Omgevingsdienst wordt opgericht om een verdere verbetering tot stand te brengen in:

- de dienstverlening bij de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken;
- de kwaliteit en veiligheid van de werk- en leefomgeving.

De Omgevingsdienst wordt maatschappelijk (bedrijven, burgers, belanghebbenden, etc.) gezien als een professioneel verlengstuk van het lokaal en provinciaal bestuur. De Omgevingsdienst zal te boek staan als een qua aanpak slagvaardige, efficiënte en innovatieve organisatie die bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

De Omgevingsdienst is een uitvoeringsorganisatie, dat wil zeggen de vraaggestuurde back office van het bevoegd gezag (gemeenten en provincie Noord-Brabant). De loketfunctie en de besluitvormende regie blijven bij het bevoegd gezag, tenzij het bevoegd gezag een mandaat afgeeft aan de Omgevingsdienst. Voor de deelnemers en het bedrijfsleven is de Omgevingsdienst een vakkundig kenniscentrum. De werkwijze is gericht op het zoveel mogelijk beperken van de uitvoeringskosten voor overheid én samenleving.

De bestuurlijk-juridische verankering vindt plaats op basis van een gemeenschappelijke regeling en individuele dienstverleningsovereenkomsten met de deelnemers. De deelnemers worden samen eigenaar van de Omgevingsdienst. In de gemeenschappelijke regeling wordt vastgelegd, dat afspraken kunnen worden gemaakt over het inbrengen van takenpakketten. In de dienstverleningsovereenkomsten worden de praktische en zakelijke afspraken geregeld per deelnemer over de voor die deelnemer uit te voeren taken. Hier gaat het om de opdrachtgevers-opdrachtnemersrol, waarbij de deelnemers invulling kunnen blijven geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beleidsveld. De Omgevingsdienst krijgt van de deelnemers de voor haar opdracht benodigde middelen en mandaten en voldoet operationeel aan de eisen die landelijk zijn gesteld aan Omgevingsdienst. De Brabantbrede afstemming wordt geborgd via het in te stellen afstemmingsplatform van Omgevingsdienst-directeuren en het Openbaar Ministerie. Voor dit platform wordt een apart convenant gesloten tussen de Brabantse Omgevingsdienst's en de provincie.

In Midden- en West Brabant wordt voor de Omgevingsdienst een nieuwe organisatie gevormd, waarin de RUD-taken van gemeenten en provincie worden ondergebracht. De nieuwe organisatie wordt ondergebracht in een nieuwe gemeenschappelijke regeling van gemeenten en provincie, en krijgt rechtspersoonlijkheid, middelen en personeel. Het gaat om een gemeenschappelijke regeling tussen colleges. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten toestemming verlenen om deze aan te gaan.

Relatie gemeenschappelijke regeling, dienstverleningsovereenkomsten en werkprogramma's.

Er is bewust gekozen voor een gemeenschappelijke regeling, waarin de van belang zijnde zaken in hoofdlijnen worden geregeld om te voorkomen, dat bij veranderingen in de manier van werken van de Omgevingsdienst telkenmale de regeling moet worden aangepast. Ook heeft in dat verband de overweging, dat met iedere individuele deelnemer apart bilaterale afspraken gemaakt moeten kunnen worden, een rol van betekenis gespeeld om in de gemeenschappelijke regeling niet alles in detail te regelen. Wel moet de tekst van de regeling voldoende zijn om de rechten en verplichtingen van de deelnemers naar elkaar toe tot zijn recht te laten komen. De kaderregeling, zoals die voorligt voldoet aan dat criterium.

De bilaterale afspraken tussen Omgevingsdienst en iedere individuele deelnemer worden, zoals gezegd, vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten, waarnaar in de regeling op diverse plaatsen wordt verwezen. In deze overeenkomsten staan, meer in detail, de rechten en verplichtingen van de Omgevingsdienst en de deelnemers aan de regeling. Om te voorkomen dat met iedere deelnemer afwijkende rechten en verplichtingen worden afgesproken wordt een model-dienstverleningsovereenkomst opgesteld, die door het algemeen bestuur wordt vastgesteld.

Tot slot worden met iedere deelnemer jaarlijkse afspraken gemaakt over de diensten die door de Omgevingsdienst aan die deelnemer geleverd moeten worden. Die afspraken worden vastgelegd in jaarlijkse werkprogramma's.

Op die manier ontstaat een instrumentarium van globaal naar gedetailleerd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2:

In het derde lid is de doelstelling van het openbaar lichaam beschreven. De doelstelling lijkt op het eerste gezicht 'ruim' geformuleerd, maar sluit op deze wijze optimaal aan bij de mogelijke taken en werkzaamheden die de uitvoeringsdienst gaat verrichten. Het gaat om werkzaamheden op het terrein van het omgevingsrecht. Dat wil zeggen dat milieutaken worden uitgevoerd in het kader van de basistaken voor gemeenten, maar ook milieutaken en Wabo-brede taken in het kader van de basistaken voor de provincie. De term omgevingsrecht komt daaraan tegemoet. Ook kunnen Wabo-brede-taken als verzoektaak voor gemeenten worden uitgevoerd. Kortom, de aanduiding 'omgevingsrecht' sluit alle mogelijke werkzaamheden in zich. De uitvoeringsdienst is een gemeenschappelijke regeling op publiekrechtelijke leest geschoeid en in die zin verlengd lokaal en provinciaal bestuur. Alle opdrachtgevers zijn mede-eigenaar en bestuurlijk vertegenwoordigd. Uiteindelijk worden de werkzaamheden verricht met het oog op een 'hoger' gelegen doel en dat is een bijdrage leveren aan een leefbare en veilige werk- en leefomgeving. Er worden bij deze regeling geen bevoegdheden overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. De autonomie blijft bij de opdrachtgevende gemeenten en provincie. Er is sprake van een 'beleidsarme' uitvoeringsorganisatie. Wel zal de uitvoeringsdienst werken aan uniforme uitvoeringskaders ten behoeve van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Artikel 2a:

In dit artikel is expliciet neergelegd dat het openbaar lichaam geen verordenende bevoegdheid overgedragen heeft gekregen van de deelnemers. Het openbaar lichaam werkt op basis van dienstverleningsovereenkomsten voor de deelnemers. Elk van de deelnemers kan besluiten om middels het verstrekken van een extern mandaat aan het openbaar lichaam uitvoeringstaken op te dragen en/of besluiten namens de opdrachtgever te ondertekenen. Het is aan de deelnemers om hiertoe op enig moment te besluiten.

Voor de bedrijfsvoering dient het openbaar lichaam wel te beschikken over verordenende bevoegdheid, omdat wetgeving dit voorschrijft. Dat is de reden dat in het tweede lid verwezen wordt naar een aantal met name

genoemde verordeningen, die terug verwijzen naar wetgeving. Ingevolge artikel 33 juncto artikel 57 Wet gemeenschappelijke regeling betreft het de tekst van de Gemeentewet en de Provinciewet zoals deze luiden voor 2002 respectievelijk 2003.

Ten overvloede wellicht wordt in het derde lid opgemerkt dat naast de in het tweede lid aangeduide verordenende bevoegdheid het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur ook regelgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot de aangelegenheden die de bedrijfsvoering van het openbaar lichaam betreffen. Hierbij valt ondermeer te denken aan de vaststelling van het Treasurystatuut, een delegatiebesluit van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur en de vaststelling van een mandaatbesluit aan de directeur.

Artikel 3:

Het Landelijk Basistakenpakket is momenteel het resultaat van het overleg van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het IPO en de VNG. Verwacht wordt dat dit takenpakket in de komende tijd nog aan wijziging onderhevig zal zijn, het zij op basis van aanvullende bestuursakkoorden (package deal), hetzij op basis van nieuwe wetgeving. Het is erg onpraktisch om telkenmale wijziging van regeling aan de deelnemers voor te leggen, zeker als ter zake geen beleidsvrijheid bestaat. Gekozen is voor de werkwijze om het basistakenpakket inhoudelijk te vermelden in bijlage 1. Aanpassing van deze bijlage geschiedt als daar aanleiding toe is door het algemeen bestuur waarin alle deelnemers vertegenwoordigd zijn. In de jaarlijkse begroting zal door het algemeen bestuur aan de deelnemers melding gedaan worden van de actuele omvang van het landelijk basispakket. In de op jaarbasis per deelnemer af te sluiten dvo zal inzichtelijk gemaakt worden wat hiervan voor de betreffende deelnemer de gevolgen zijn.

De basistaken in artikel 3 worden in de regeling aangeduid met de term Landelijke Basistaken om duidelijk te maken dat deze taken voortvloeien uit het akkoord tussen Rijk, IPO, VNG (package deal). Dit is het juridisch kader voor het verplichte basistakenpakket. Over de basistaken kan op die wijze geen discussie bestaan. Hiermee wordt tevens voorkomen dat er verwarring ontstaat over de situatie dat deelnemers taken die niet tot de package deal (en dus tot het Landelijk Basistakenpakket) behoren, en deze wel als verzoektaak structureel willen inbrengen, als basistaak zouden willen aanmerken. Dit zijn geen basistaken. Een en ander kan los worden gezien van de vraag op welke wijze vanuit bedrijfsvoeringsoogpunt met structureel geborgde verzoektaken in de exploitatiebegroting wordt omgegaan.

In het tweede lid wordt rekening gehouden met de situatie dat het Landelijk Basistakenpakket in de toekomst kan wijzigen. Deze wijziging kan wettelijk worden geregeld of in onderling overleg worden bewerkstelligd (zoals de package deal). Om dan niet de regeling te hoeven wijzigen, is in dit artikel de flexibiliteit ingebouwd dat het algemeen bestuur de omschrijving in een bijlage bij deze regeling dienovereenkomstig aanpast.

In het derde lid wordt gesteld dat tot het Landelijk Basistakenpakket ook de taken behoren die nodig zijn om een vergunning te kunnen maken. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de beoordeling van een bijgevoegd geluidrapport, luchtrapport, geurrapport, veiligheidsonderzoek, bodemonderzoek of MER-(beoordelings)rapport. Ook in het kader van toezicht of de follow-up van een vergunning worden rapporten beoordeeld. Ook deze werkzaamheden behoren tot het Landelijk Basistakenpakket.

Artikel 4:

Het eerste lid regelt dat naast het Landelijk Basistakenpakket de uitvoeringsdienst ook taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die hier niet toe behoren kan verrichten op verzoek van een of meer deelnemers. Voorbeelden hiervan zijn de meest eenvoudige inrichtingen (meldingsplichtige-, mededelingsplichtige inrichtingen). Andere voorbeelden zijn de Wabo-vergunningen waarvoor de gemeenten

bevoegd gezag zijn anders dan de voormalige vergunningen ingevolge de Wet milieubeheer (bouwvergunningen, reclamevergunningen, inritvergunningen, kapvergunningen, sloopvergunningen).

Onder de werkzaamheden als bedoeld in het tweede lid vallen onder meer adviserende en ondersteunende taken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het verrichten van allerlei milieu-onderzoeken ten behoeve van planvorming en bestemmingsplannen in gemeenten (gemeentelijke initiatieven).

Artikel 5:

Bekend is dat er deelnemers overwegen om meer dan het Landelijk Basistakenpakket onder te brengen bij de uitvoeringsdienst. Dat geldt bijvoorbeeld voor de provincie voor wat betreft de handhaving Wabo-breed. Deze taken vallen binnen het VTH-domein, maar kunnen ook daarbuiten vallen. De afspraken worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) die jaarlijks wordt geactualiseerd. In financieel opzicht geldt dat er door de uitvoeringsdienst twee afzonderlijke programmabegrotingen worden bijgehouden: een voor de taken als bedoeld in artikel 3 en een voor de taken als bedoeld in artikel 4.

Artikel 5, tweede lid, regelt de grondslag voor beëindiging van verzoektaken in de dienstverleningsovereenkomst. In dezelfde contracten waarin werkafspraken worden gemaakt over de uitvoering van taken, worden ten aanzien van de verzoektaken afspraken gemaakt over de financiële afwikkeling indien een deelnemer een verzoektaak beëindigt. De wijze waarop dit geschiedt, wordt niet 'dichtgeregeld' in de GR zelf.

Het kan hierbij gaan om structurele verzoektaken (die bijvoorbeeld langer dan 3 jaar worden uitgevoerd) of kortlopende (maximaal 1 jaar) c.q. incidentele verzoektaken. De financiële consequenties worden in de dienstverleningsovereenkomst met de deelnemer geregeld. Het algemeen bestuur zal zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de GR een model-dienstverleningsovereenkomst vaststellen waarin onder andere de financiële afwikkeling van de beëindiging van verzoektaken uniform wordt geregeld.

Artikel 6:

Hier zijn bedoeld de incidentele opdrachten, die niet worden vastgelegd in een jaarlijkse dvo. Denkbaar is dat de uitvoeringsdienst werkzaamheden verricht voor een andere uitvoeringsdienst als er sprake is van specialisatie of tijdelijke bezettingsproblemen. Denkbaar is ook dat niet deelnemende gemeenten of provincies ad hoc taken weleggen bij de uitvoeringsdienst.

Het uitvoeren van deze opdrachten kan ondersteunend werken voor de bedrijfsvoering. Geregeld wordt dat het algemeen bestuur uit hoofde van de budgetverantwoordelijkheid aard en omvang van de externe dienstverlening jaarlijks bepaald.

De omvang van deze werkzaamheden voor derden mag op grond van Europese regelgeving niet meer bedragen dan 10%. Dat is zo geregeld in de voorstellen van de Europese commissie voor herziening van de aanbestedingsrichtlijnen, die naar verwachting in 2014 in werking treden. Wordt de norm overschreden dan dienen de gemeenten en de provincie de uit te besteden werkzaamheden aan te besteden. Het algemeen bestuur zal een "governance document protocol" vaststellen waarin het kader en de reikwijdte van de werkzaamheden voor derden worden beschreven.

Artikel 8, derde lid:

Op grond van artikel 13 lid 9 juncto artikel 52 Wet gemeenschappelijke regeling wordt de voorzitter door en uit het algemeen bestuur aangewezen. De voorzitter heeft stemrecht in het algemeen en dagelijks bestuur.

Verantwoordelijk voor de keuze van de voorzitter is het algemeen bestuur. Het is wenselijk dat de te kiezen voorzitter voldoende beschikbaar is om te fungeren als aanspreekpunt voor de directeur en om leiding te geven

aan een goed verloop van de bestuurlijke besluitvormingsprocessen binnen het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur wijst ook een plaatsvervangend voorzitter aan.

Artikel 9:

Het algemeen bestuur stelt voor zijn vergaderingen een reglement van orde vast. Ingevolge het tweede lid vergadert het algemeen bestuur minimaal twee maal per jaar. Indien de intensiteit als te laag wordt ervaren, kan het algemeen bestuur bepalen vaker te vergaderen.

Artikel 11:

Het algemeen bestuur heeft in een tweede vergadering nadat in een eerste vergadering het vereiste quorum voor besluitvorming niet aanwezig is dezelfde bevoegdheden als een bestuur dat wel aan het quorumvereiste voldoet. De Provinciewet is geen belemmering voor de regeling zoals geformuleerd in artikel 10. In artikel 20, lid 1 van de Provinciewet staat: "De vergadering van provinciale staten wordt niet geopend voordat blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is." Vervolgens staat in het tweede lid: "Indien ingevolge het eerste lid de vergadering niet kan worden geopend, belegt de commissaris van de Koning, onder verwijzing naar dit artikel, opnieuw een vergadering tegen een tijdstip dat ten minste vierentwintig uur na het bezorgen van de oproeping is gelegen." In het derde lid van artikel 20 staat dan: "Op de vergadering, bedoeld in het tweede lid, is het eerste lid niet van toepassing. Provinciale staten kunnen echter over andere aangelegenheden dan die waarvoor de ingevolge het eerste lid niet geopende vergadering was belegd alleen beraadslagen of besluiten, indien blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is." Kortom: voor de tweede vergadering is men vrij zaken te regelen, als maar wordt voorkomen, dat er besluiten genomen worden over zaken die in de eerste vergadering niet aan de orde waren.

Artikel 12, derde en vierde lid:

In bestaande gemeenschappelijke regelingen zien we zowel "one-man-one-vote"-constructies als gewogen stemverhoudingen terugkomen. In de DCMR (uitvoeringsdienst Rijnmond) hebben de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam ieder 37,5% van de stemmen en de overige gemeenten samen 25%. De huidige Regionale Milieudienst West-Brabant kent het principe van "one-man-one-vote". Het RMB te Cuijk kent eveneens het principe van "one-man-one-vote". De SRE waarvan de milieudienst SRE deel uitmaakt kent wel een principe van gewogen stemverhouding.

Vraag is of er in absolute zin een gewogen balans moet zijn tussen stemverhouding en financiële risico's die deelnemers lopen en of het belang van deelnemers die veel taken door de uitvoeringsdienst laten verrichten, en dus veel financiële inbreng hebben, ook anderszins goed geborgd kan worden. "One-man-one-vote" gaat uit van een bestuurscultuur op basis van vertrouwen en enige gelijkwaardigheid in inbreng. Dit principe komt in beginsel onvoldoende tegemoet aan de inbreng en financiële belangen/risico's van de grote deelnemers.

Anderzijds, het feit dat het financieel belang van een kleine deelnemer in de uitvoeringsdienst vanuit eigen perspectief (lees: als percentage van de begroting van de eigen organisatie) net zo groot is als het belang van een grote deelnemer rechtvaardigt het zo simpel mogelijk houden van de stemverhouding: geen weging van stemverhoudingen, maar "one man one vote". Randvoorwaarde hierbij is dan wel dat financiële belangen van grote deelnemers (in absolute zin) worden gewaarborgd.

Het voorstel in het derde lid betreft een tussenoplossing, het goede van twee werelden. De praktijk in gemeenschappelijke regelingen leert dat het in het Algemeen Bestuur primair gaat over de koers van de organisatie en daarbij behorende impact op begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening. De gewenste zeggenschap focust zich bij uitstek hierop. De belangen van de deelnemers en het beginsel van vertrouwen als basis van de samenwerking komen gelijkelijk tot uitdrukking door iedere deelnemer één stem toe te delen. Door ten aanzien van begrotingsbesluiten en jaarrekening een voorwaarde te stellen dat de meerderheid van stemmen overeenkomt met tenminste de helft van de omzet wordt voorkomen dat deelnemers met grote financiële inbreng bij het minste of geringste 'overruled' zouden kunnen worden. De zeggenschap en het belang van de deelnemers die een hoge omzet genereren, wordt hiermee (collectief) geborgd zonder afbreuk te doen aan de betrokkenheid en zeggenschap die kleine deelnemers ook toekomt in de vorm van "one man one vote".

Voorstel is om de omzet als criterium te hanteren voor de zeggenschap over financiële besluitvorming. Inwonertal is geen goede maatstaf vanwege het feit dat een gemeente met veel inwoners niet gelijk is aan een deelnemer met veel taakinbreng in de uitvoeringsdienst. Bovendien is inwonertal niet bruikbaar in gemeenschappelijke regelingen met de provincie.

In het vierde lid is het voorstel de omzet te bepalen op basis van basistaken en verzoektaken. In beginsel zou alleen het landelijk basistakenpakket kunnen worden gehanteerd om de omzet te bepalen, omdat hierin het verplichtende karakter zit. Dat lijkt ook logisch, omdat de andere taken (verzoektaken) aanvullend en vrijwillig zijn en alleen mogen worden uitgevoerd als deze de wettelijke taakuitvoering niet verstoren. Het is logisch dat de afnemers van de 'basistaken' deze afweging maken.

Anderzijds is er een aantal deelnemers dat de verzoektaken (geheel of gedeeltelijk) structureel zal inbrengen. Hieraan zou niet voorbijgegaan mogen worden. Door uit te gaan van basistaken én verzoektaken ter bepaling van de omzet worden gemeenten in de verleiding gebracht om verzoektaken bij de uitvoeringsdienst onder te brengen zodat een robuuste uitvoeringsdienst wordt gebouwd. Deelnemers worden uitgenodigd zoveel mogelijk taken bij de uitvoeringsdienst in te brengen in plaats van voorheen werkzaamheden uit te besteden aan adviesbureau's. Voorkomen moet worden dat gemeenten het idee hebben dat zij hierdoor 'gedwongen' worden meer verzoektaken in te brengen om zeggenschap te hebben. Dit is niet het geval.

Artikel 13:

Artikel 13 eerste lid is een letterlijke vertaling van artikel 17 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Artikel 13 tweede en derde lid zijn een vertaling van het bepaalde in artikel 18 en 19 Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij een relatie gelegd wordt naar artikel 16 Wet gemeenschappelijke regelingen dat betrekking heeft op raadsregelingen (amendement van der Burgt bij aanpassing van de Wgr).

Artikel 18 Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat artikel 16 van de wet overeenkomstig van toepassing is op regelingen die uitsluitend getroffen zijn door colleges van burgemeester en wethouders.

In artikel 19 is expliciet de verantwoordingsrelatie geregeld van het lid van het algemeen bestuur met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen aan de raad van de gemeente waar het lid van het algemeen bestuur zitting heeft in het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 13 tweede lid)

In artikel 13 derde lid is de individuele verantwoordingsplicht geregeld van een lid van het algemeen bestuur aan het college, dat hen heeft aangewezen (artikel 18 juncto artikel 16 Wet gemeenschappelijke regelingen). Dat college kan het door hen aangewezen lid van het algemeen bestuur ook ontslaan wegens gebrek aan vertrouwen.

Artikel 14:

Het dagelijks bestuur bestaat uit 5 personen waaronder de voorzitter. Dit wordt voldoende geacht. Het is zinvol om met elkaar afspraken te maken over de in het derde lid vermelde evenwichtige spreiding van de leden van het dagelijks bestuur over het werkgebied. Dit kan in het reglement van orde van het algemeen bestuur.

Het voorstel is om de samenstelling van het dagelijks bestuur te baseren op de betrokkenheid van de deelnemers, dat wil zeggen op basis van omzet enerzijds, en geografische spreiding anderzijds. Het gaat hier om de bestuurlijke invulling van de 'eigenaarsrol' van de uitvoeringsdienst. Deze wordt op een goede wijze geborgd door een vertegenwoordiging van deelnemers op basis van omzet en geografische spreiding. Hiervan wordt onderscheiden de 'opdrachtgeversrol' welke meer het individuele belang van de deelnemers behelst en tot uitdrukking komt in de afzonderlijke DVO's.

Gezien de zwaarte van het ingebrachte takenpakket en de solopositie van de provincie als middenbestuurslaag ten opzichte van de gemeenten is de provincie in alle gevallen vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van de regeling.

Voor de invulling van de overige 4 leden van het dagelijks bestuur is het voorstel 2 leden te betrekken die afkomstig zijn van de deelnemers behorend tot de top-8 qua bijdrage aan de omzet van de uitvoeringsdienst, respectievelijk 2 leden afkomstig van de overige deelnemers. Bij deze invulling wordt rekening gehouden met een evenwichtige spreiding naar aard van de gemeenten (stedelijk versus platteland).

De clustering van beoogde leden voor het dagelijks bestuur ziet er dan als volgt uit:

- Provincie 1 lid;*
- Gemeenten uit top-8 omzet 2 leden;*
- Overige gemeenten 2 leden.*

Artikel 16:

Dagelijks bestuur is een collegiaal bestuur. Het ligt in de rede daarin dan niet te werken met gewogen stemverhouding, maar voor de optie "one man one vote" te kiezen.

Artikel 20:

Voorgesteld wordt om uit oogpunt van flexibiliteit in de regeling geen advies of bestuurscommissies te noemen die aangewezen moeten worden. Doet men dat wel en als na de oprichting van de Omgevingsdienst op basis van voortschrijdend inzicht blijkt, dat een dergelijke commissie toch niet goed functioneert of anders moet worden georganiseerd, dan moet de regeling worden aangepast. De bevoegdheid om commissies in het leven te roepen is hier wel gegeven.

Als de deelnemers er voor opteren om bij de oprichting van de uitvoeringsdienst de zekerheid te hebben dat een of meer commissies worden ingesteld, wordt voorgesteld om te kiezen voor de volgende regeling:

Bij het aanbieden van de concept-gemeenschappelijke regeling wordt aangegeven welke commissies in de eerste vergadering van het algemeen bestuur zullen worden ingesteld. Ter toelichting zou dan een ontwerpinstellingsbesluit als bijlage bij de stukken kunnen worden gevoegd.

Artikel 21:

De benadering in dit artikel is dat het Algemeen Bestuur alle bevoegdheden heeft die niet aan de andere bestuursorganen toekomen. Het Algemeen Bestuur kan voorts alle bevoegdheden overdragen, behoudens die bevoegdheden waarvan dat wettelijk niet is toegestaan. Deze worden in het tweede lid onder a t/m c genoemd.

Artikel 23:

Al bij de totstandkoming van de afspraken in "Brabants Bont" is gesignaleerd dat een aantal zaken om bovenregionale aandacht vraagt. Deze bovenregionale afstemming krijgt vorm in een Brabantbreed RUD-platform van bestuurders. Het ligt niet voor de hand om dit platform in deze regeling op te nemen. Het platform heeft een reikwijdte die verder gaat dan de RUD's. Voor het platform wordt een apart bestuursconvenant tussen betrokken partijen ingesteld. Het platform zelf kan dus niet bij deze regeling worden ingesteld. Wat wel

in deze regeling kan worden bepaald, is dat de Omgevingsdienst Midden en West Brabant deelneemt aan dit platform. De voorzitter van het algemeen bestuur van de regeling Midden- en West Brabant neemt, samen met de voorzitters van de algemene besturen van de andere omgevingsdiensten, deel aan het platform. De voorzitter voert deze taak uit vanuit twee rollen: als opdrachtnemer (eigenaar van de omgevingsdienst) en als opdrachtgever (vertegenwoordiging opdrachtgeversrol gemeenten).

Het bestuurlijk RUD-platform zal tot doel hebben gezamenlijk de aanpak van Brabantbrede en regio-overstijgende zaken te bepalen en provinciebreed afstemming te regelen. Met bepalen wordt bedoeld dat in het platform gezamenlijk de agenda wordt gevormd om welke Brabantbrede en regio-overstijgende zaken het gaat. De besluitvorming hierover wordt voorgelegd aan en vindt plaats in het algemeen bestuur van de individuele omgevingsdienst. De werkwijze van het RUD-platform wordt geregeld in een bestuursconvenant. Het convenant zal worden gesloten zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze regeling.

Artikel 24:

Vastgelegd is dat de uitvoeringsdienst onder leiding staat van een directeur. In artikel 25 is neergelegd dat de directeur tevens fungeert als secretaris van de regeling. In het vierde lid van artikel 24 is neergelegd dat het algemeen bestuur de hoofdstructuur van de organisatie, de directie, de taken, de bevoegdheden en de werkwijze van de ambtelijke organisatie vastlegt. Hierin zal worden geregeld wie als vervanger van de directeur optreedt en uit dien hoofde ook fungeert als loco secretaris van de regeling.

Artikel 26, derde lid:

Het algemeen bestuur beslist op basis van dit lid eveneens over de overige arbeidsvoorwaarden. Hieronder valt – naast de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling genoemd in het tweede lid – de Uitwerkingsovereenkomst voor het gemeentepersoneel (CAR-UWO), zoals deze nu luidt en in de toekomst zal luiden. Terzake van de onderwerpen waartoe de CAR/UWO opdracht geeft tot of ruimte biedt voor eigen regelingen kan het algemeen bestuur met toepassing van het overeenstemmingsvereiste met de commissie voor het Georganiseerd Overleg dan wel met toepassing van het instemmingsrecht van de Ondernemingsraad deze regelingen vaststellen.

Artikel 27:

Het systeem van financieel- en administratief beheer wordt uitgewerkt in een Financiële verordening, waarvoor de grondslag is gelegd in de Gemeentewet en Provinciewet en artikel 27, eerste lid van deze regeling. Op dit moment hebben de gemeenten hun werkprogramma nog niet opgesteld voor de Omgevingsdienst. Derhalve kan niet goed duidelijk zijn welke bijdrage een gemeente verschuldigd is. Wel is mogelijk een wat grovere primitieve begroting op te stellen waarin de relevante ontwikkelingen zijn doorgerekend en waarmee rekening is gehouden met ingeschatte loon- en prijsontwikkeling. Dit kan geschieden via het reguliere begrotingsproces. Een exacte begroting kan dan bij begrotingswijziging (zie artikel 28) worden vastgesteld.

Artikel 28:

De uitgebreide inspraakprocedure is niet van toepassing als het gaat om 'verschuivingen' binnen de begroting waarbij de vermogenspositie van de uitvoeringsdienst en/of de financiële bijdragen van de deelnemers niet wijzigen.

Artikel 29:

Het systeem van financiële verantwoording wordt uitgewerkt in de Financiële verordening. Onderhavig artikel bevat in het lid 4 een bepaling over afdekking van een nadelig exploitatiesaldo. Volgens dit lid kan dat op twee manieren: Door af te boeken van de reserves, dan wel ten laste te brengen van de deelnemers naar rato van ieders afname (= omzet) in het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

Uitgangspunt is dat eventuele tekorten op jaarbasis tussen de deelnemers worden verrekend.

Een en ander gebeurt vanzelfsprekend bij het bestaan van twee programmabegrotingen voor beide begrotingen afzonderlijk. Dat wil zeggen dat een gemeente die alleen het basistakenpakket inbrengt uitsluitend te maken krijgt met de begrotingsconsequenties die samenhangen met deze begroting. In artikel 30, lid 5 wordt dat tot uitdrukking gebracht door te stellen, dat bij het bepalen van de bijdrage per deelnemer het uitgangspunt wordt gehanteerd, dat de financiële gevolgen worden toegedeeld aan de deelnemers die het aangaat. Dat betekent dat deelnemers die bijvoorbeeld uitsluitend verplichte basistaken door de dienst laten uitvoeren ook uitsluitend risico dragen voor die taken en de programmabegroting die daarop betrekking heeft.

Overigens is de bepaling in artikel 29, lid 5, onder a, an sich niet beperkend, omdat aan het Algemeen Bestuur op basis van artikel 27, lid 1, de bevoegdheid toekomt voorschriften te stellen inzake het financieel en administratief beheer van het lichaam. Hierin kan worden geregeld hoe met reserves en voorzieningen wordt omgegaan.

Het is verder niet noodzakelijk het bestaan van twee programmabegrotingen in de tekst van de regeling op te nemen. In de regeling wordt gesproken van één begroting. In combinatie met het vast te stellen bedrijfsplan en deze toelichting is voldoende duidelijk dat de begroting bestaat uit twee begrotingen. Indien hierover de inzichten veranderen, zou de regeling weer moeten worden aangepast, hetgeen niet wenselijk is. De systematiek van het werken met twee begrotingen kan nader worden ingevuld in de Financiële verordening op basis van artikel 27, lid 1, door het Algemeen Bestuur.

Artikel 30:

Dit artikel geeft globale kaders voor de wijze waarop de kosten voor geleverde diensten worden bepaald. De specifieke invulling en verplichtingen op het niveau van de werkprogramma's vloeien voort uit de dienstverleningsovereenkomsten.

Artikel 30, lid 5 maakt duidelijk dat indien gemeenten bij te dragen hebben aan een nadelig exploitatiesaldo dit enkel betrekking heeft op de taken voor zover het hen aangaat. Basistaken worden afgerekend in het kader van de begroting van basistaken; verzoektaken worden afgerekend in het kader van de begroting van verzoektaken. Indien een deelnemer geen verzoektaken bij de dienst neerlegt, draagt de deelnemer hiervoor geen financiële gevolgen.

Artikel 32:

Artikel 40 van de Archiefwet schrijft voor dat een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen tevens een voorziening in behoort te houden omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van bij die regeling ingestelde openbare lichamen of gemeenschappelijke organen (denk hierbij bijvoorbeeld aan vergaderstukken en besluitenlijsten van Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, de personeelsdossiers, stukken betreffende het financieel beleid, financiële administratie en website van de Omgevingsdienst).

Deze voorziening dient zoveel mogelijk te worden getroffen in lijn met de bepalingen in de Archiefwet. Concreet betekent dit ondermeer dat ervoor moet worden gezorgd dat er een Archiefverordening en een Besluit Informatiebeheer worden vastgesteld en dat er een archiefbewaarplaats wordt aangewezen voor de te bewaren archieven van de Omgevingsdienst.

Voor alle deelnemers aan de Omgevingsdienst geldt als uitgangspunt dat het Landelijke Basistakenpakket bij de Omgevingsdienst wordt ondergebracht. Daarnaast kunnen gemeenten en de provincie besluiten om aanvullende taken te laten uitvoeren door de Omgevingsdienst. Duidelijk is dat de provincie en gemeenten bevoegd gezag blijven. Twee scenario's zijn dan mogelijk:

- 1. De Omgevingsdienst wordt door het bevoegd gezag gemandateerd om besluiten te nemen.*

In dit scenario wordt er bij de uitvoering van taken één dossier gevormd dat zowel de documenten uit de voorbereidingsfase bevat als het uiteindelijke besluit.

2. *De Omgevingsdienst krijgt geen mandaat en doet enkel de voorbereiding voor de vergunningverlening. In dit scenario worden er twee dossiers gevormd; de Omgevingsdienst vormt een dossier met daarin de voorbereiding en de provincie / de gemeente vormt een dossier in het kader van de besluitvorming.*

Aangezien de provincie en gemeenten bevoegd gezag blijven, blijven zij ook zorgdrager. Met andere woorden: voor de dossiers die de Omgevingsdienst vormen bij het uitvoeren van taken voor de provincie blijft de provincie zorgdrager, voor de dossiers die de RUDs vormen bij het uitvoeren van taken voor een bepaalde gemeente blijft die gemeente zorgdrager. Dat betekent voor het archiefbeheer bij de Omgevingsdienst ondermeer het volgende:

- *De analoge en digitale dossiers van de verschillende zorgdragers dienen van elkaar gescheiden te kunnen worden. Als de Omgevingsdienst met eigen systemen gaat werken dan zal er bij de inrichting van die systemen aan gedacht moeten worden dat de mogelijkheid wordt geboden om bij ieder dossier vast te leggen wie het bevoegd gezag is.*

Het bovenstaande in ogenschouw nemend dienen goede afspraken te worden gemaakt tussen bevoegd gezag en de Omgevingsdienst over het archiefbeheer.

Medewerkers van de provincie en gemeenten die bij de Omgevingsdienst aan de slag gaan, zullen in dienst treden van de Omgevingsdienst. Dat betekent dat de personeelsdossiers van deze medewerkers op het moment van uitdiensttreding bij de provincie en gemeenten worden afgesloten en dat bij de Omgevingsdienst nieuwe personeelsdossiers worden gevormd.

Artikel 33:

Het betreft hier een geschil over de uitleg van de regeling en niet een geschil tussen een gemeente en de RUD over bijvoorbeeld de uitvoering van een opdracht. Het voorleggen van een geschil aan de minister van Binnenlandse Zaken is niet gebaseerd op een expliciete wettelijke bepaling in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor regelingen tussen uitsluitend gemeenten is dit in artikel 28 van de Wgr wel geregeld en ligt de bevoegdheid bij de provincie. Nu de provincie deel uitmaakt van deze gemeenschappelijke regeling ligt het in de rede om de minister van Binnenlandse Zaken hiertoe aan te wijzen. Een en ander is in lijn met andere bevoegdheden op grond van de Wgr die aan de minister worden toegedeeld in situaties waarin de provincie deel uitmaakt van een gemeenschappelijke regeling.

Artikel 34:

Hoewel het op dit moment niet voor de hand ligt dat andere overheden zouden toetreden aan de Omgevingsdienst kan in de toekomst niet uitgesloten worden dat de geografische indeling van de Omgevingsdienst wijzigt, of zelfs wordt losgelaten. Om op dat moment ook op die ontwikkelingen in te kunnen spelen zijn in deze regeling bepalingen opgenomen met betrekking tot zowel de toetreding als de uittreding.

Artikel 35:

Als het gaat om het "Landelijk Basistakenpakket" kan een deelnemer de facto niet uittreden. Als een deelnemer geen gebruik meer wenst te maken van de uitvoeringsdienst met betrekking tot de "verzoektaken" dan is dat geen uittreding, maar een vermindering van "de omzet".

Bijlage 1 Landelijk Basistakenpakket gemeenten en provincie

Het landelijk basistakenpakket (versie 2.3 van 25 mei 2011) is maatgevend voor de toekomstige Omgevingsdienst.

Het betreft de volgende typen bedrijven:

- BRZO-bedrijven
- IPPC-bedrijven
- Een groot aantal Barim type B- en alle type C- bedrijven
(type B = meldingsplichtig, type C = vergunningplichtig).

Taken betreffen in hoofdzaak:

(Hier worden de meest voorkomende taken uit het landelijk basistakenpakket genoemd; Voor het volledig overzicht zie het landelijk basistakenpakket versie 2.3 van 25 mei 2011).

[http://www.uitvoeringmetambitie.nl/bestanden/110525_werkdocument_basistakenpakket_RUDs_def \[1\].pdf](http://www.uitvoeringmetambitie.nl/bestanden/110525_werkdocument_basistakenpakket_RUDs_def_[1].pdf)

Vergunningverlening

1. BRZO*, IPPC- en Type C-bedrijven: De voorbereiding van het milieudeel van de omgevingsvergunning (*Indien GS bevoegd gezag: alle Wabovergunningen*).
2. Voor type B- en C-bedrijven de voorbereiding van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) indien van toepassing. Dit betreft inrichtingen in de categorieën windturbines, RWZI's, autodemontage, metaalrecycling, opslag banden, combibedrijven. (*Indien GS bevoegd gezag: alle Wabovergunningen*)

Toezicht

1. Het milieutoezicht bij vergunningplichtige (BRZO*, IPPC- en type C-) bedrijven. (*Indien GS bevoegd gezag: het toezicht op alle Wabovergunningen*)
2. Het milieutoezicht op type B-bedrijven die:
 - OBM-plichtig zijn (*Indien GS bevoegd gezag: het toezicht op alle Wabovergunningen*) of;
 - vallen onder het Besluit landbouw, het Besluit glastuinbouw of het Vuurwerkbesluit inrichtingen of;
 - genoemd zijn in de limitatieve lijst onder punt 5 van het basistakenpakket versie 2.3 van 25 mei 2011.

Toelichting: Het verdient de aanbeveling om deze lijst kritisch door te nemen op activiteiten die uitgezonderd worden.

3. Milieutoezicht, zijnde
 - Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit voor zover het die activiteiten betreft;
 - Het milieutoezicht bij bodemsanering, sanering van bedrijfsterreinen en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering voor zover het die activiteiten betreft;
 - (Ketentoezicht) Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond, baggerspecie, meststoffen, dierlijke vetten, radioactief schroot, destructiemateriaal, explosieven voor civiel gebruik of andere gevaarlijk stoffen, voor zover het die activiteiten betreft.
 - BOA-milieu bestuursrechtelijk (niet in basistakenpakket maar in PUmA-checklist criteria RUD-vorming).

*BRZO: Bevoegd gezag brengt de BRZO-taak in bij de Omgevingsdienst in de eigen regio. De Omgevingsdienst zorgt voor de uitvoering van BRZO-taak door de gespecialiseerde BRZO-Omgevingsdienst.

Onder het milieutoezicht wordt ook verstaan het beoordelen van PRTR-verslagen