

Aan

Omgevingsdienst West-Holland

Van

Rob de Greef en Maartje de Rond

PROOF Adviseurs BV.

Postbus 2704

3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl

(+31)850471007

proofadviseurs.nl

Plaats/datum

Rotterdam, 23 november 2021

Betreft

Advisering wijziging GR

rabo NL43RAB00303425660

btw NL8550.87.250.B01

kvk 63089068

1 Aanleiding

De Omgevingsdienst West-Holland is een openbaar lichaam dat ingesteld is bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling door gedeputeerde staten van Zuid-Holland en de colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden van de gemeenten Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude. De deelnemers zijn van plan om binnen afzienbare tijd de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland te wijzigen. Het voorstel tot wijziging wordt conform de afgesproken procedure eerst aan het dagelijks bestuur en algemeen bestuur voorgelegd.

De wijziging van de gemeenschappelijke regeling gaat onder meer gepaard met het voorstel de samenstelling van het algemeen bestuur te wijzigen. Naar aanleiding hiervan heeft de omgevingsdienst nog enkele vragen:

- 1). De huidige gemeenschappelijke regeling is aangegaan door zowel de burgemeesters, de colleges van burgemeester en wethouders als de raden van de deelnemende gemeenten (zie art. 1 lid 1 sub b van de regeling). Hieruit volgt dat er sprake is van een gemengde regeling. Is een gemengde regeling bij het oprichten van een omgevingsdienst wel of niet toegestaan?
- 2). Indien een gemengde regeling niet is toegestaan, blijft de democratische legitimatie van belang. Is het mogelijk om, vooruitlopend op de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, een adviescommissie bestaande uit raadsleden in de regeling op te nemen?
- 3). Wat zijn op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen de regels omtrent de inrichting en samenstelling van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur en daarbij behorende stemrecht dat elk lid krijgt toebedeeld?

In dit memo geven wij de antwoorden op die betreffende vragen.

2 Omgevingsdienst als collegeregeling

Op grond van artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moeten gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's, een omgevingsdienst oprichten in het belang van een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens wetten.

Hieruit volgt de verplichte instelling van de omgevingsdienst, waartoe gedeputeerde staten en colleges bevoegd zijn. De huidige gemeenschappelijke regeling is in strijd met de Wabo, omdat ook raden en burgemeesters deelnemers zijn aan de regeling. Artikel 5.3 van de Wabo legt de bevoegdheid dus expliciet, maar ook exclusief bij gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders. Dat is ook logisch en verklaarbaar gelet op de bevoegdheidsverdeling in de Wabo en aanverwante wetgeving én de uitgangspunten van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Bij de komst van de dualisering is er nadrukkelijker onderscheid gemaakt tussen de raadsbevoegdheden en collegebevoegdheden.¹ Sinds dualisering van het gemeentebestuur is de gemeenteraad voornamelijk verantwoordelijk voor de kaderstelling (het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid) en de controle. Dit sluit aan bij de raad als volksvertegenwoordiging² en als hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1 Grondwet). Onder kaderstelling vallen (formeel) de verordenende bevoegdheid (art. 147 en 149 Gemeentewet) en de bevoegdheid om kaderstellende plannen vast te stellen (onder meer een bestemmingsplan of straks omgevingsplan³), maar ook meer zachte sturingsmogelijkheden zoals moties en het ontlokken van toezeggingen. Dit betekent dat uit het dualiseringskader kan worden afgeleid welke bevoegdheden in elk geval door een vertegenwoordigend orgaan, zoals de raad, zouden moeten worden uitgeoefend. Het college gaat daarentegen juist over de uitvoering.

De vraag welk bestuursorgaan een gemeenschappelijke regeling moet treffen is afhankelijk van de bevoegdheden die worden ingebracht. Ieder bestuursorgaan kan immers slechts deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling voor zover hij voor de eigen gemeente bevoegd is (art. 1 lid 1 Wgr). Een bestuursorgaan moet dus zijn bevoegdheden of de hem toevertrouwde belangen inbrengen om deelnemer te kunnen zijn. Bij de Omgevingsdienst West-Holland worden geen bevoegdheden van de gemeenteraden, colleges of burgemeesters overgedragen. Slechts de colleges en de burgemeester kunnen bevoegdheden *mandateren* (art. 5 lid 1 onder b GR). In die zin hebben de colleges en de burgemeesters dus een belang bij de gemeenschappelijke regeling. De raad heeft dat niet, omdat er geen raadsbevoegdheden in de gemeenschappelijke regeling worden betrokken. Op grond van de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan de raad dus geen deelnemer zijn. Het is niet voor niets dat die wet onderscheid maakt in raadsregelingen, collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen. Als de wetgever had beoogd dat de raad altijd zou deelnemen, dan zouden in elk geval de collegeregeling en de burgemeestersregeling niet bestaan hebben. Dat wil overigens niet zeggen dat de wetgever geen rol voor de raad heeft voorzien: het college en de burgemeester moeten de raad om toestemming vragen alvorens zij een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen (art. 1 lid 2 Wgr). Die toestemming maakt echter niet dat de raad daarmee ook deelnemer wordt.

¹ Hetzelfde is gebeurd bij de verdeling van bevoegdheden tussen provinciale staten en gedeputeerde staten. Wat hier beschreven wordt t.a.v. raden en colleges is dus ook onverkort op hen van toepassing, tenzij expliciet anders aangegeven.

² De raad is het politieke gremium dat de ingezetenen van de gemeente vertegenwoordigt en haar belangen behartigt (art. 7 Gemeentewet).

³ *Kamerstukken II 2002/03, 28995, nr. 3, p. 2-3.*

De Wabo gaat hier ook van uit. De door de wetgever voorziene samenwerking ziet op uitvoerende taken die uitsluitend de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten toekomen⁴. Daarom is er ook voor gekozen bij hen de bevoegdheid tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling neer te leggen, zoals hierboven beschreven.

Ook in de Omgevingswet wordt dit uitgangspunt overgenomen, althans niet gewijzigd.⁵ Dus ook onder toekomstige regelgeving blijft de Omgevingsdienst verplicht ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten (en evt. het dagelijks bestuur van een waterschap).

3 Gemeenschappelijke raadscommissie

Dat de gemeenschappelijke regeling geen gemengde regeling (met raden) kan zijn, betekent ook dat de regels over collegeregelingen van toepassing zijn. Het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst kan daarom uitsluitend uit collegeleden bestaan, en de leden worden ook door de colleges benoemd (art. 13 lid 6 Wgr) en evt. ontslagen (art. 18 jo. art. 16 Wgr). Raden en raadsleden staan dus meer op afstand dan bij een gemengde regeling. Het kan daarom wenselijk zijn de raadsleden op een andere manier te betrekken. Een mogelijkheid die daartoe weleens gebruikt wordt is een adviescommissie bestaande uit raadsleden (thans via art. 24 Wgr), een mogelijkheid die in een aanstaande wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen ook expliciet wordt opgenomen (art. 24a Wgr-voorstel).⁶

Op grond van artikel 24 Wgr kan het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst West-Holland commissies van advies instellen. Een adviescommissie brengt advies uit aan het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter van de Omgevingsdienst. De samenstelling van de vaste adviescommissie en zijn bevoegdheden, worden bepaald door het algemeen bestuur. Het is dus mogelijk dat raadsleden of statenleden deelnemen aan een dergelijke adviescommissie. Hierover dient het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst een besluit te nemen. Het algemeen bestuur kan dus op basis van de huidige wetgeving commissies van advies instellen. Belangrijk is wel dat de gemeenteraden hier geen inspraak hebben.

Wat verandert onder de nieuwe wet is dat de adviescommissie dan ook een rol krijgt in advisering van de gemeenteraden en provinciale staten, en alleen op hun initiatief door het algemeen bestuur kan worden ingesteld. De gemeenschappelijke raadscommissie voorziet het algemeen bestuur van advies, bereidt besluitvorming van de raden voor of kan raden van advies voorzien. Deze commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden zijn aangewezen. Hier besluit het algemeen bestuur dus tot instelling van een gemeenschappelijke raadscommissie, maar dit gebeurt op voorstel van de gemeenteraden en de gemeenteraden bepalen wie er deelneemt aan de gezamenlijke raadscommissie. De leden kunnen ook een onkostenvergoeding krijgen voor hun werkzaamheden in deze nieuwe adviescommissie.

4 Inrichting bestuur

De artikelen 12 tot en met 14 Wgr geven de algemene regels omtrent de samenstelling en inrichting van het bestuur van een openbaar lichaam. Aanvullende kaders moeten in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen (art. 10 lid 3 Wgr).

Het bestuur bestaat in elk geval uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr), waarbij het algemeen bestuur aan het hoofd staat (art. 12 lid 2 Wgr). De

⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33872, nr. 3, p 5.
⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 301.
⁶ Zie Kamerstukken I 2020/21, 35513, A.



voorzitter van het openbaar lichaam is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).

Het algemeen bestuur bestaat uit leden die door en uit de colleges van burgemeester en wethouders moeten worden aangewezen bij een collegeregeling (art. 13 lid 6 Wgr). Het is dus niet mogelijk om raadsleden in het algemeen bestuur te benoemen. Zij kunnen natuurlijk wel als toehoorder of inspreker aanwezig zijn bij de openbare vergadering (art. 22 lid 3 Wgr), maar stemmen mogen zij nooit.

Hoeveel leden er per deelnemer aangewezen worden in het algemeen bestuur, moet in de gemeenschappelijke regeling bepaald worden. Daarvoor gelden geen algemene spelregels. Dit betekent dat er meerdere keuzes mogelijk zijn. Het is voor deelnemers mogelijk om één bestuurslid af te vaardigen, maar deelnemers kunnen er ook voor kiezen om meerdere bestuursleden af te vaardigen (zoals dit binnen de huidige situatie het geval is). Het kan zelfs zo zijn dat deelnemers géén lid aanwijzen (art. 13 lid 6 jo lid 5 Wgr).

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee andere leden door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen (art. 14 lid 1 Wgr). Verder mag het dagelijks bestuur zo groot zijn als partijen wensen, waarbij wel geldt dat het dagelijks bestuur nimmer een meerderheid mag hebben in het algemeen bestuur (art. 14 lid 3 Wgr). Dat betekent dus ook dat bij een dagelijks bestuur van drie leden het dagelijks bestuur uit ten minste zes leden moet bestaan, bij een dagelijks bestuur van vier leden moet het algemeen bestuur uit ten minste acht leden bestaan, enzovoorts. Dit betekent dat als het algemeen bestuur bestaat uit 13 bestuursleden (elke deelnemer vaardigt thans één bestuurslid af), dat het dagelijks bestuur uit ten hoogste 6 bestuursleden mag bestaan.

De Wet gemeenschappelijke regelingen zegt niets over de stemverhoudingen in het algemeen bestuur. Dat is aan de deelnemers om te regelen (art. 13 lid 6 jo. lid 4 Wgr). Hoofregel is dat ieder lid één stem heeft, maar het is mogelijk meervoudig stemrecht toe te kennen. Dat kan gebaseerd worden op bijv. inwonertal, afname, financiële bijdrage enz. De wet laat dat in het midden. Daarbij bestaat dus behoorlijke keuzevrijheid.

Op dit moment vaardigt elke deelnemer twee leden af voor deelname aan het algemeen bestuur en bestaat het dagelijks bestuur uit vijf leden, inclusief de voorzitter.⁷ De stemverhouding is op basis van de huidige gemeenschappelijke regeling gerelateerd aan de bijdrage per deelnemer in de begroting van de Omgevingsdienst voor dat betreffende kalenderjaar. Jaarlijks wordt door het dagelijks bestuur tijdens de eerste vergadering van het jaar het aantal stemmen per deelnemer vastgesteld. Is de wens om het aantal bestuursleden in het algemeen bestuur te halveren (lees: één bestuurslid per deelnemer), dan hoeft dit in eerste instantie niet direct gevolgen te hebben voor de stemverhouding. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat ieder lid stemrecht moet hebben, waarbij er wel gedifferentieerd mag worden *tussen* de deelnemers (lees: gemeenten en provincie), maar niet *binnen* één deelnemer. Voor het berekenen van de stemverhoudingen dient een rekensom te worden gemaakt op basis van de differentiatie.

De stemverhoudingen in het algemeen bestuur spelen wel een rol bij de uitleg van artikel 14 lid 3 Wgr. Wanneer de leden die zowel lid zijn van het dagelijks bestuur als het algemeen bestuur in dat algemeen bestuur een meerderheid bezitten, dan wordt alsnog in strijd gehandeld met artikel 14 lid 3 Wgr.

⁷ Artikel 10 en 17 Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West Holland.