

MEMO

Aan: Opdrachtgeversplatform ODG
Van: Norbert de Blaay
CC: Henk Bakker
Datum: 15 september 2017
Onderwerp: Beantwoording ODG van reactie OGP

Voor de vakantie is de discussienota GR van de ODG in het OGP besproken. Tijdens dit overleg is een overzicht van de opmerkingen van de OGP overhandigd. Samen met de voorzitter van het overleg is de reactie van OGP besproken, en is afgesproken dat op elke van de opmerkingen een korte reactie door de ODG zou worden geformuleerd. In deze beantwoording wordt aangegeven op welke wijze de reactie van OGP is verwerkt in de aangepaste concept GR van de ODG.

De beantwoording van de ODG is telkens in **kleur** aangegeven.

Rolverdeling:

Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen bevoegde gezagen. Het ligt in de rede dat de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze samenwerking worden bepaald door de bevoegde gezagen en niet door het samenwerkingsverband zelf. Immers deze samenwerking is gebaseerd op het bundelen van de verschillende belangen van de deelnemers. In het geval van de ODG is er sprake van 24 deelnemers, 5 verschillende takenpakketten en 3 verschillende rollen. Gezien de ontwikkelingen van de herindeling, omgevingswet, taakverschuiving van provincie naar gemeenten en de verschillende strategische, beleidsmatige en financiële dimensies van deze ontwikkelingen, verdient het de voorkeur dat bevoegde gezagen zelf een uitgangspunten notitie opstellen.

Antwoord:

De ODG is van en voor de deelnemers. Het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling doet de ODG dan ook voor de deelnemers, samen met de deelnemers en in nauwe interactie met de deelnemers. Voor de totstandkoming van de discussienota is de GR daarom ook geëvalueerd met DB, AB en OGP. Vervolgens is de door de ODG opgestelde discussienota besproken met juristen, secretarissen, griffiers, dagelijks bestuur en algemeen bestuur. Dit is allemaal gedaan om ervoor te zorgen dat het uiteindelijke voorstellen te laten aansluiten bij de belangen, behoefte en belangen van de deelnemers.

Voor de concrete uitvoering van de opdracht om te komen tot aanpassing van de GR heeft ODG – met de besluitvorming over het Verbeterplan – opdracht gekregen van de deelnemers verenigt in het AB.

Proces:

de huidige procesgang is niet in lijn met de bovenstaande rolverdeling. Het MT van de ODG heeft een externe partij ingehuurd om de gemeenschappelijke regeling aan te passen, zonder hierbij de bovenstaande belangen in overweging te nemen. Er is een discussienota opgesteld die tot nu toe is voorzien van opmerkingen van AB leden en een aantal juristen. Naar de mening van het platform is dit een kortzichtige en onzorgvuldige werkwijze. Er zou eerst vanuit door colleges gezamenlijk geformuleerde uitgangspunten een inhoudelijk vertaling moeten plaatsvinden van de strategische belangen die deelnemers delen, waarna er een juridische toets wordt uitgevoerd. De discussienota is nu inhoudelijk gekleurd door het de interpretatie van het MT en KokxdeVoogd.

Antwoord:

Door de ODG is – met toestemming van de deelnemers– een programma organisatie voor het realiseren van het Verbeterplan ingericht. Voor de uitvoering van de werkzaamheden is een externe adviseur ingehuurd.

De discussienota is bedoeld om in gesprek te komen met de deelnemers. Het is in de discussie nota bewust scherp neergezet op basis van de resultaten van de evaluatie van de bestaande GR. Vervolgens hebben we met een grote diversiteit van gremia in de deelnemers gesproken, om juist belangen scherp te krijgen, zorgen te bespreken en ideeën te toetsen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat op basis van deze gesprekken een concept GR (zie bijlage vandaag) wordt opgesteld, waarin de resultaten van de discussies zijn uitgewerkt. Dit document wordt vervolgens weer besproken en toegelicht. Uitdrukkelijk een concept, dus met mogelijkheden om het aan te passen.

De ODG vindt het verder spijtig dat het OGP de bovenstaande mening heeft ten aanzien van het proces. Zoals hier boven staat uitgewerkt, is het juist ontworpen om de verschillende gremia erbij te betrekken.

Er moet bovendien eerst duidelijkheid over de financiële bijdragen: onderdeel vast (incl. overhead) en onderdeel variabel (betalen al na gelang wij iets van hun vragen) vervolgens GR aanpassen (dus incl. de financiële bijdrage afspraken) De deelnemende gemeenten moeten hierin geconsulteerd worden. Vervolgens dient de DVO aangepast te worden. Daarin staat op welke wijze ODG de aan hun opgelegde taken dienen uit te voeren (de criteria)

Antwoord:

In overleggen tussen de ODG en OGP is al vaker aangehaald dat de volgorde van de juridische producten idealiter anders had moeten zijn. Dat is besproken op het moment dat de Algemene Dienstverleningsvoorwaarden zijn besproken. Een document waarvan de juridische basis niet expliciet uit de GR was af te leiden, en het OGP van mening was dit pas kon worden opgesteld op het moment dat de GR was aangepast. In de aangepaste GR vindt

de verankering van deze documenten plaats.

De bovenstaande opmerking kunnen wij daarom niet plaatsen, gezien de eerdere discussies en gesprekken die er tussen de ODG en het OGP hebben plaatsgevonden. Met de bovenstaande opmerkingen, lijkt het OGP nu een andere richting aan te geven.

Het is een expliciete wens van het AB om over te gaan van lumpsum financiering naar outputfinanciering. Dat betekent dat de financiering van de organisatie anders wordt, en dat moet wel een juridische basis gaan krijgen. In de GR worden daarvoor de spelregels bepaald, zodat elke deelnemer op basis van afname van producten gaat betalen. De uitwerking van de spelregels, en de verdere ontwikkeling van de kentallen per product bepaalt met de jaaropdracht en DVO welke bijdrage de deelnemers gaan betalen. Met de aanpassing van de GR wordt dus de eerste stap gezet. Er zullen nog verschillende volgende stappen gezet moeten worden: opstellen van kentallen per product, nadere uitwerking van outputfinanciering etc.

Verder maakt – zoals hierboven aangegeven – de aanpassing van de GR onderdeel uit van het Verbeterplan dat het AB heeft vastgesteld.

Discussienota:

Leeswijzer: Deze opmerkingen zijn gemaakt op basis van de versie DB 17 april. Passages uit de discussienota zijn *cursief* weergegeven, opmerkingen *cursief en vet*. De opmerkingen van AB in juristen zijn niet in deze versie meegenomen. Zie hiervoor laatste versie discussienota.

Juridische instrumenten:

Voorgesteld wordt om de ontbrekende instrumenten op te nemen in de GR, en de mogelijkheden van een uitbreiding te laten staan.

Er zijn vervolgens twee manieren om juridische instrumenten op te nemen in een GR:

1. Globaal beschrijven van de juridische instrumenten. Vervolgens kunnen de deelnemers en de ODG op basis van de GR met elkaar nadere afspraken over uiteenlopende onderwerpen maken.

2. Specifiek beschrijven van de juridische documenten, waarna nadere afspraken niet gemaakt hoeven te worden.

Voordeel van de globale afspraken is dat het Algemeen Bestuur van de ODG meer flexibiliteit krijgt om afspraken te maken, en indien die gewijzigd moeten worden, daar ook over te beslissen. Ook als specifieke afspraken in de GR worden opgenomen is het mogelijk om aanpassingen te doen, alleen dat vraagt een veel langdurige besluitvormingsproces. Het vraagt namelijk een aanpassing van de GR.

1 Gemeenschappelijke regeling, Mandaatregeling, Model Dienstverleningsovereenkomst, Algemene Dienstverleningsvoorwaarden, Bijdrage Verordening, Reglementen van Orde

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

1. Neem een expliciete kapstokbepaling op die de grondslag voor het hanteren van door het Algemeen Bestuur noodzakelijk geachte juridische instrumenten vormt, en
2. Noem de gehanteerde juridische instrumenten zoveel mogelijk expliciet in de GR beschrijf deze vervolgens globaal.

De GR gaat over GR zelf. ADV hoort daarin absoluut niet thuis. De Wgr bepaalt al wat er in een GR moet staan. ADV is mijn optiek ook overbodig. Immers, dergelijke afspraken maak je al in je DVO. Dat de AB andere instrumenten mag inzetten, laat onverlet dat dat niet in de GR zelf opgenomen moet worden. Immers, de DVO (is ook zo'n instrument) neem je ook niet in de GR op. Het een en ander wordt behoorlijk door elkaar gehaald.

Antwoord:

Het Verbeterplan is opgesteld, zoals bekend, op basis van een rapport dat BMC heeft opgesteld. In dat rapport is onderzoek gedaan naar de vele problemen waartegen de ODG aanliep. Een van de problemen was dat de ODG op vele verschillende manieren voor haar deelnemers werkte. Geconcludeerd is door het AB dat het nodig is om naar meer harmonisatie, uniformering en standaardisatie over te gaan. Het juridische construct dat opgenomen is in het Verbeterplan geeft daar mede invulling aan, en wel als volgt:

1. Gemeenschappelijke regeling: regelt de deelname van gemeente en provincie, en geeft aan welke taken door de ODG mogen worden uitgevoerd.
2. Algemene dienstverleningsvoorwaarden: zorgt voor de gestandaardiseerde voorwaarden voor elk van de deelnemers op basis waarvan de ODG haar producten en diensten leveren.
3. Dienstverleningsovereenkomst: zorgt voor de privaatrechtelijke afspraken tussen de deelnemer en de ODG (twee partijen) over de feitelijke uitvoering en de omvang van de taken die voor een deelnemer worden uitgevoerd (jaaropdracht).
4. Mandaat: geeft de directeur de bevoegdheid om te besluit namens een deelnemer.

Als in de dienstverleningsovereenkomsten ook algemene leveringsvoorwaarden worden opgenomen, is de kans groot dat elk van de deelnemers daar weer afzonderlijke voorwaarden gaat stellen. Het bovenstaande construct wordt ervoor gezorgd dat afspraken die voor een ieder gelden, gezamenlijk worden opgesteld en vastgesteld. En afspraken die tussen de dienst en de deelnemer worden gemaakt, ook door de twee partijen worden vastgesteld. Ook op basis van een model, maar wel met keuzes voor de deelnemer. juridische

Tot nog toe is het ook een wens van het OGP geweest om het juridisch construct te borgen in de GR, om daarmee over en weer duidelijkheid naar elkaar te verkrijgen. Het is onduidelijk waarom daar nu anders tegen aan gekeken wordt, en of dit een mening is van een ieder in het OGP.

Mandaat:

De landelijke discussie over het al dan niet verplicht verstrekken van mandaat aan omgevingsdiensten kristalliseert steeds verder uit. De ODG werkt hard aan het vergroten van het vertrouwen van de deelnemers. Tegelijk koerst de ODG aan op het hanteren van outputfinanciering. In die situatie zou het uitgangspunt zodanig moeten zijn, dat alle deelnemers in beginsel mandaat aan de ODG verstrekken.

Er bestaat geen duidelijk verband tussen de een na laatste en de laatste zin. Dit dient te worden toegelicht. Wat wordt er verstaan onder output financiering? Mandatering vloeit voort uit de Awb en kan niet per specifieke wet worden verplicht gesteld. Dat raakt de autonome bevoegdheden van opdrachtgever.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

- 3. Verduidelijk de bepaling in de GR waarin het mandaat wordt genoemd.*
- 4. Leg in de GR het principe vast dat de ODG in de toekomst werkt op basis van mandaat.*

Negatief advies, gezien de risico's en feitelijk gedwongen winkelnering en uitholling bestuurskracht.

Het bovenstaande punt 4 gaf veel discussie. Aan de ene kant vroegen leden van het AB zich af of dit opgenomen moest worden in de GR. Uitwerking van wat mandaat nu precies is, wordt namelijk niet bedoeld met dit discussiepunt. Het is een kapstok om dit vervolgens in de mandaatverordening verder uit te werken.

Aan de andere kant waren de AB leden het er wel over eens dat voorkomen moest worden dat er 24 verschillende manieren voor de ODG zouden ontstaan. Niet alle AB leden vonden echter dat dit (alleen) moest worden geregeld met mandaat. Kon dat niet door juist alleen maar een adviesfunctie te geven?

Antwoord:

Het betreft twee adviezen waar het OGP negatief op adviseert. Het is onduidelijk of het negatieve advies van het OGP ook geldt voor het verduidelijken van de tekst in de GR over het mandaat. Het is goed om daarover duidelijkheid te geven.

Ten aanzien van het tweede advies willen wij duidelijk maken dat het een discussienota is. Hierin is het punt van mandaat bewust stevig neergezet, om ervoor te zorgen dat het juiste gesprek gevoerd kon worden. In de verschillende gremia is dat ook gelukt, en is steeds duidelijker geworden tot hoever deelnemer willen gaan en waarom. En dat laatste is voor het opstellen van de GR, en ook voor de ODG van groot belang.

Uiteindelijk is het argument van de AWB ook de reden geweest waarom de wetgever mandatering niet verplicht heeft gesteld. Overigens geeft de wetgever wel de mogelijkheid om dat samen in een gemeenschappelijke regeling af te spreken. Met het discussiepunt hebben we dat willen toetsen of dat tot de mogelijkheden behoort, en wat erop tegen is.

Looptijd verschillende juridische documenten:

De GR zelf is voor onbepaalde tijd aangegaan. Uit de wet en de regeling zelf vloeit voort dat deze door middel van de juiste besluitvormingsprocedures daarover gewijzigd kan worden. Voor de in de GR genoemde instrumenten, zoals de dienstverleningsovereenkomst, mandaat, en de financiële verordening, geldt geen vooraf bepaalde tijdslimiet. Zodra zij zijn vastgesteld gelden zij daarom voor onbepaalde tijd, totdat zij weer formeel worden ingetrokken.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

5. De looptijd van de verschillende documenten in de GR op te nemen.

Bovenstaande punt is besproken in het AB, en hierover was geen discussie.

Dit behoeft specificatie in de GR: het gaat om de inhoud en dus niet om de juridische geldigheid van wederzijds gemaakt afspraken, zoals in de DVO. Deze geldt voor een jaar. Immers obv de huidige GR en AV kan een opdrachtgever jaarlijks besluiten tot wijziging takenpakket. In mijn optiek is een ADV een overbodig instrument. Dergelijke afspraken leg je immers vast in een DVO. Eventuele op de GR gebaseerde instrumenten, dienen maximaal de levensduur te hebben als de GR zelf De looptijd van deze instrumenten dienen in het instrument zelf opgenomen te worden. Dat hoort niet in de GR. De adviespunten 6 en 7 zijn niet duidelijk.... De bevoegdheden van het AB en DB zijn in de GR geregeld. In mijn optiek is punt 7 geheel overbodig, de optie is al in de GR opgenomen

Antwoord:

Onduidelijk is of het bovenstaande een individueel mening is, of dat het een mening is van het OGP. Het betreft een discussie die veelvuldig gevoerd is tussen ODG en OGP en juist daarom ook wordt opgenomen. Voor verdere beantwoording, zie hierboven!

Procedures en bevoegdheden voor vaststellen juridische instrumenten:

Hoe de verschillende juridische instrumenten worden vastgesteld en welke procedure daaraan voorafgaat staat niet expliciet in de GR vermeld.

In de praktijk wordt nu voor de overige gevallen teruggevallen op de algemene bepaling voor het algemeen bestuur dat belast is met de algemene kaders. Instrumenten worden nu vastgesteld door het Algemeen Bestuur met een meerderheid van stemmen.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

6. om zoveel mogelijk voor genoemde juridische instrumenten zoals de financiële verordening in de GR te bepalen via welke weg een ontwerp voor een vast te stellen instrument of document aan het Algemeen Bestuur wordt voorgelegd.

7. Om een algemene bepaling op te nemen waarin wordt vastgesteld dat het algemeen bestuur ook overige instrumenten ten behoeve van de goede werking van de ODG kan vaststellen, en voor niet in de GR vastgelegde gevallen bepaalt via welke procedure dat gebeurt.

Dit is een goed voorstel, mits de bevoegdheden in acht worden genomen. AB kan niet voor colleges en raden besluiten nemen. Hier geldt scheiding eigenaar/opdrachtgever.

Antwoord:

Het AB kan alleen besluiten nemen indien het daarvoor gemandateerd is. Dat kan via de regeling zelf geregeld worden, en/of via een afzonderlijk mandaat. Binnen de gestelde kaders zal het AB haar taken moeten uitvoeren.

Benoemen van beleidsdocumenten:

Voor een belangrijk deel geldt hetgeen over de juridische instrumenten uiteen is gezet ook voor beleidsdocumenten. De GR vormt de basis van door de ODG zelf, op initiatief van de deelnemers te hanteren en uit te voeren beleid. In zijn algemeenheid geldt, dat de deelnemers het beleid van de ODG bepalen. Dat uitgangspunt wordt niet letterlijk in de GR benoemd.

Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor het uniform uitvoeren van al het beleid. In sommige gevallen kan het de voorkeur hebben om de ODG eigen beleid te laten vaststellen. Ook voor beleidsdocumenten geldt in dat geval dat uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid een expliciete bevoegdheid voor het vaststellen daarvan in bepaalde gevallen door het algemeen bestuur in de GR wordt opgenomen.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

8. Benoem expliciet in de GR dat de deelnemers het beleid bepalen, en dat het aan het algemeen bestuur is om de wijze waarop dat beleid gestandaardiseerd en geüniformeerd wordt uitgevoerd te bepalen;



Omgevingsdienst Groningen

9. Benoem expliciet in de GR in welke gevallen het algemeen bestuur eigen beleid mag vaststellen.

Nee, dit is strijdig met de uitgangspunten van de Omgevingswet. ODG dient flexibel te zijn. Opdrachtgevers zijn als beleidsvormende organen verantwoordelijk voor uniformering op beleidsniveau. Omgevingsdienst werkt met PDC, dit is het uniforme uitvoeringskader.

Antwoord:

De ODG is een uitvoerende organisatie, en stelt geen eigen inhoudelijk milieubeleid vast. Dat doen de gemeenten en de provincie, en dat blijft ook zo. De wijze waarop dat vastgestelde beleid op een gestandaardiseerde wijze door de ODG uitgevoerd wordt, is echter wel een bevoegdheid van de ODG/ en het AB/DB. Bovenstaande wordt vooral gesteld, dat we dit willen vastleggen.

Het is wel van groot belang dat de ODG geharmoniseerde beleidskaders krijgt van de opdrachtgevers. ~~Samen zal invulling moeten worden gegeven aan het collectief opdrachtgeverschap van de ODG. Het Algemeen Bestuur kan daar ook een grote rol in spelen door het vaststellen van model beleidskaders.~~ De uiteindelijke besluitvorming rondom het vaststellen van het beleid vindt echter altijd plaats bij de bevoegde gezagen. Bij het opstellen van de model beleidskaders wordt de ODG graag betrokken.

Nee, wat is doorgehaald, dient te worden geschrapt. Opdrachtgevers vullen collectief opdrachtgeverschap in en vormen model beleidskaders, niet AB: lees MT, lees bureau iov MT ODG. De deelnemers gaan over nieuw beleid. Alvorens hierover besloten wordt, zal dat voorgelegd moeten worden aan de afzonderlijke deelnemers. Wat wordt hier onder beleid verstaan? Nieuw beleid is in de wet geregeld. Hoe de gemandateerde taken uitgevoerd dient te worden, staat in de DVO. Personeelsbeleid? Wellicht dat dat aan de GR zelf is.

Antwoord:

Het is niet zo dat het Algemeen Bestuur het MT vertegenwoordigd zoals hierboven wordt gesuggereerd. De ODG is van de deelnemers en werkt voor de deelnemers. In het Algemeen Bestuur worden alle deelnemers – door leden van het college en gedeputeerde staten – vertegenwoordigd. Daar worden ook belangen van de deelnemers vertegenwoordigd, en worden deze tegen de belangen van de ODG gezamenlijk afgewogen.

Het is verder inderdaad aan de deelnemers van de ODG om te komen tot beleidsafstemming. Dat is een terechte opmerking. De ODG heeft beleidsafstemming wel nodig om efficiënt en effectief te kunnen werken. Met de BOR wordt de omgevingsdiensten daar ook een beetje mee geholpen. Het voorstel hier is om het bestuurlijke overleg van het algemeen bestuur te vragen om een beleidsharmonisatie agenda vast te stellen, en eventuele modelbeleid voor de deelnemers vast te stellen. Het platform van het AB kan daarvoor worden gebruikt: waarom zou dat niet gebruikt worden om zulke voorstellen samen met de uitvoerder te bespreken? Het is vervolgens aan de deelnemers om dat vast te stellen, conform de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die alle deelnemers ook hebben.



Omgevingsdienst Groningen

Begroting

Voor het vaststellen van de begroting staan duidelijke bepalingen in de GR opgenomen. Het concept wordt voor indienen van zienswijzen naar de raden gestuurd. Naar aanleiding van een voorjaarsnota of najaarsnota worden soms ook begrotingswijzigingen opgesteld.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt

11. Zo lang de wijziging van de begroting wordt opgevangen door financiering van een opdracht, of een wijziging van een deel geen wijziging van het geheel oplevert, hoeft de begrotingswijziging niet voor zienswijzen naar de raden te worden gezonden.

Dat is niet wenselijk: begrotingszaken moeten altijd conform WGR ter zienswijzen worden aangeboden aan bevoegde gezagen.

Antwoord:

De WGR laat ruimte om wijzigingen van de begroting, die slechts één of enkele deelnemers treft niet voor zienswijze aan te bieden. Daarmee wordt onnodige administratieve last voorkomen. Als bijvoorbeeld een extra opdracht van de gemeente Groningen aan de ODG wordt verstrekt, dan zou dat kunnen leiden tot zienswijze bij alle andere deelnemers. De ODG denkt dat het niet wenselijk is, om begrotingswijzigingen aan te bieden waar het niet alle deelnemers treft.

Stemverhoudingen

Hoofregel in vigerende GR luidt: besluiten worden genomen met meerderheid van stemmen, tenzij anders bepaald.

In de te wijzigen GR kan het principe van algemene meerderheid van stemmen overeind blijven. Het heeft echter in de praktijk vaak de voorkeur om voor een aantal belangrijke onderwerpen een zwaarder gewicht aan stemverhoudingen toe te kennen daarvoor bijvoorbeeld een twee derde meerderheidsvereiste op te nemen.

Vooraf toe- en uittreding dient los te worden gezien van de continuïteit van de ODG. Immers, de bedrijfsvoering, weerstandsvermogen etc. dienen opgewassen te zijn tegen wijzigingen zoals deze. Wel dienen er duidelijker spelregels te worden opgesteld inzake compensatie, desintegratie, frictie etc.

Antwoord:

Zolang alle deelnemers verplicht zijn om basistaken in te brengen, speelt de discussie over uittreding niet. Wel het verminderen van taken, dat heeft vaak ingrijpende consequenties maar niet altijd direct consequenties voor de continuïteit. Inderdaad dienen daarvoor goede afspraken te worden gemaakt.

De besluiten over deze onderwerpen kunnen aanzienlijke gevolgen hebben: zowel voor de organisatie ODG als voor de deelnemers.

Het al dan niet verplicht afnemen van takenpakketten, en de invulling daarvan, en wijzigingen daarop, heeft in alle gevallen grote impact. Een gemeentelijke herindeling kan gevolgen hebben voor de wijziging van een pakket voor een van de twee fusiepartners en daarmee ook voor de ODG. Het goedkeuren van de begroting is een zwaarwegend onderwerp waarvoor van belang is dat deze op een grote meerderheid van stemmen kan steunen.

Er wordt geadviseerd om dit niet te veranderen: dus meerderheid van stemmen.

Antwoord:

De discussie gaat over de procedure voor het vaststellen van aanpassingen in de GR. Nu wordt daarvoor unanimititeit nodig, voorstel is om daar een gekwalificeerde meerderheid voor te hanteren. Onduidelijk is, over welk punt het OGP nu adviseert.

Betrokkenheid colleges, raden en staten:

Wettelijk is bepaald dat de colleges, raden en staten worden betrokken bij wijziging van de GR. De raden en staten hebben ook een wettelijke rol bij het vaststellen van de begroting. Afgezien van deze wettelijke vereisten kunnen er belangrijke onderwerpen zijn waarbij de raden voorafgaand aan de besluitvorming daarover worden betrokken. Dat versterkt de betrokkenheid van de raden en de legitimiteit van de samenwerking. Belangrijke onderwerpen kunnen bijvoorbeeld zijn de financiële verordening, of het aanbieden van nieuwe pakketten.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

15. Bepaal in de GR in welke specifieke gevallen de raden en staten om zienswijzen wordt verzocht – o.a. zienswijze voor de raden en staten voor financiële verordening en voor colleges zienswijze voor algemene leveringsvoorwaarden.

16. Bepaal in de GR dat het Algemeen Bestuur in die gevallen waar daar aanleiding toe is de raden en staten om zienswijzen kan verzoeken.

Verbazingwekkend..... In de Wgr is opgenomen in welke situaties de raad voorafgaand geconsulteerd dient te worden. Dat regel je niet nogmaals in de GR. Verbazingwekkend is dan ook punt 16 met de 'kan bepaling'. Is expliciet in de Wgr opgenomen.

Antwoord:

Begrijp de toon van de bovenstaande opmerking niet, waarom staat dat nu zo opgenomen?

Het klopt dat in de WGR staat opgenomen voor welke onderwerpen het verplicht is om zienswijze op te nemen. Het is in onze ogen ook logisch om deze onderwerpen in de gemeenschappelijke regeling te benoemen. Het is vervolgens de vraag of op nog meer onderwerpen zienswijze moeten worden gevolgd, met name om meer grip te krijgen op de regeling. Dat hebben we met de bespreking van deze discussienota willen onderzoeken.

Dat is ook de reden geweest waarom de ODG met verschillende gremia als griffiers en secretarissen heeft gesproken. Helpt het als er meer zienswijze worden opgenomen, of zijn er andere maatregelen nodig om aan de behoefte van grip te voldoen?

De conclusie uit deze gesprekken was uiteindelijk anders dan de ODG dacht. Er blijkt geen behoefte te zijn aan meer zienswijze, maar wel behoefte aan meer gesprek/ toelichting door de ODG/directie. Dat is in de toelichting van de regeling nu ook opgenomen.

Hulpstructuur

Door het Algemeen Bestuur is onderzoek gedaan naar de benodigde hulpstructuur voor de ODG. Naar aanleiding van dit onderzoek is als eerste besloten om geen formele hulpstructuur in de GR op te nemen.

Als tweede is besloten dat de ODG zelf verantwoordelijk blijft/ is voor de benodigde afstemming met de deelnemers waar dat nodig is. Dat kan op verschillende niveaus zijn: secretarissen, controllers, juristen etc. Hiertoe neemt de ODG zelf initiatief richting de deelnemers.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

~~21. In de regeling op te nemen dat de ODG zelf verantwoordelijk is voor de afstemming met de deelnemers, en dat de deelnemers verplicht zijn om aan het verzoek van de ODG gehoor te geven.~~

De formulering dient te worden omgedraaid: Indien deelnemers/ODG behoefte hebben aan afstemming er gezamenlijk wordt afgestemd op welke wijze aan deze behoefte vorm wordt gegeven. De ODG is verplicht aan het verzoek van het gezamenlijk opdrachtgeverschap van de deelnemers gehoor te geven.

Antwoord:

Het AB heeft aangegeven dat het niet nodig is om dit op te nemen. In het voorliggende concept van de GR is dat dus ook niet opgenomen.

Taakmutaties:

Gevolgen wetswijzigingen voor takenpakket ODG

Het basistakenpakket dat iedere omgevingsdienst aanbiedt is landelijk vastgesteld. Naar verwachting worden in de nabije toekomst aanvullende taken bij de omgevingsdiensten belegd, zoals toezicht en handhaving. Het basistakenpakket gaat daarmee ook wijzigen. Voor het regelen van de gevolgen van deze verplichte taakuitbreiding voor de ODG en de verplichte afname daarvan door de deelnemers bestaat nog geen voorziening in de GR. Uit een oogpunt van gelijkheid en rechtszekerheid verdient het aanbeveling om daarvoor een (nader uit te werken) regeling in de GR op te nemen.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

22. dat in de GR een bepaling wordt opgenomen op grond waarvan de deelnemers verplicht worden het gewijzigd basistakenpakket af te nemen indien en zodra dit pakket als gevolg van landelijke afspraken wordt aangepast.

Dit is onwenselijk, dit is immers een keuze van bevoegde gezagen. Bovendien dient in de GR te worden opgenomen dat als de ODG haar taak verwaarloost, taken (incl. basistaken) ook door een andere omgevingsdienst kunnen worden uitgevoerd. Punt 22 even afwachten. Volgens mij kun je dit idd niet in de GR opnemen

Antwoord:

Alle deelnemers zijn verplicht om het basistakenpakket af te nemen. Als deze verplichting gehandhaafd blijft, heeft dat ook consequenties als wijzigingen in het basistakenpakket plaatsvinden. De ODG wil dat voor de duidelijkheid ook een plaats geven in de GR, en het lijkt een belangrijk discussiepunt als gekeken wordt naar de opmerkingen van het OGP.

Verder is de ODG van en voor de deelnemers. Met de opmerking dat de taak elders belegd moet kunnen worden, lijkt het erop dat gemeente en provincie alleen opdrachtgever zijn. Dat is niet zo, elke deelnemer is ook eigenaar als ware een ieder aandeelhouder is.

Om – als aandeelhouder – grip te hebben op de ODG is elk van de deelnemers vertegenwoordigd in het AB. Op het moment dat er volgens een deelnemer of deelnemers sprake is zoiets ernstig als taakverwaarlozing, dan dient dat – nadat dit is kenbaar gemaakt aan de ODG – in het AB te worden besproken. Vervolgens zal het DB daarop worden aangesproken en zullen daarvoor samen maatregelen worden vastgesteld.

Er is verder een escalatieladder opgenomen, en er zijn mogelijkheden om geschillen voor te leggen aan de rechter.

Kortom er zijn andere instrumenten in de aangepaste GR opgenomen, dan de mogelijkheid om de taak elders te beleggen.

Gevolgen voor takenpakketten na beleidswijzigingen ODG

De GR bepaalt nu dat de ODG bepaalde takenpakketten verplicht of optioneel voor de deelnemers kan uitvoeren. Daartoe wordt tussen de ODG en een deelnemer een dienstverleningsovereenkomst gesloten.

De GR bevat geen bepaling voor het geval waarin de ODG optionele pakketten niet meer, of gewijzigd aan wil gaan bieden. Dat betekent dat onduidelijk is op welke wijze wordt omgegaan met frictiekosten die bij de ODG en de betreffende deelnemer ontstaan. In de praktijk is gebleken dat aan behoefte is aan een kader.

Er zijn twee belangrijke redenen waarom de ODG haar takenpakket kan aanpassen. Als eerste kan het zijn dat de taken ook binnen de ODG niet op een efficiënte en effectieve manier kunnen worden uitgevoerd. Er wordt bijvoorbeeld niet voldaan aan de kwaliteitseisen. Een andere reden kan zijn dat door beleidswijzigingen van de deelnemers het takenpakket wordt aangepast. Dit kan zijn omdat andere gemeenten de taken niet meer afnemen, of dat deelnemers beleidsmatige keuzes maken die invloed zijn op het takenpakket of de uitvoering van de taken bij de ODG.

Zonder vastgelegd kader wordt in voorkomende gevallen in overleg bekeken hoe de gevolgen van beleidswijziging over de ODG en de afnemers van de taak worden verdeeld. Om geschillen te voorkomen verdient het aanbeveling om daarvoor een (nader uit te werken) regeling in de GR op te nemen.

Het advies op dit punt luidt daarom als volgt:

- 23. om in de GR afspraken te maken op basis van welke uitgangspunten frictiekosten worden berekend.*
- 24. de procedure voor afstoten van taken door de ODG in de GR op te nemen*
- 25. uitgangspunt opnemen dat de ODG de frictiekosten draagt wanneer zij uit eigen beweging besluit een pakket niet (geheel) meer aan te bieden,*
- 26. en dat de frictiekosten door de deelnemers worden gedragen wanneer de ODG als gevolg van beleidswijziging, die door de deelnemers wordt bepaald, takenpakketten aanpast.*

De ODG dient toch de opgedragen takenpakket op een efficiënte en effectieve wijze uit te voeren? Hoe zo dat afstoten, en aan wie?. Volgens mij kan ODG niet bepalen om taken af te stoten

Antwoord:

Als geconstateerd wordt, dat de ODG niet meer op een efficiënte en effectieve wijze (of niet aan kwaliteitseisen kan voldoen) haar taken kan uitvoeren, dan kan ervoor worden gekozen om taken af te stoten. Dit betekent dat deze taken dan terug gaan naar de betreffende deelnemer.

De ODG is van en voor de deelnemers. Dus de besluitvorming over het afstoten van taken loopt via het AB en de colleges van de betreffende deelnemers.