



Voorstel AB actualisatie gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland

Agendapunt: (nummer)
IZISnummer:
Portefeuillehouder MT: afd.hfd. Staf

Terneuzen, 8 april 2024
Opsteller: afdeling Staf

Aan het algemeen bestuur van RUD Zeeland,

1. Gevraagde beslissing / besluit

- Instemmen met bijgaande concept gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zeeland waarbij een besluit moet worden genomen op het voorstel:
 1. beslispunt 1: evaluatiestemverhouding: voorstel voor keuze a, te weten provincie 7 stemmen en overige deelnemers 1 stem.
 2. Beslispunt 2: samenstelling dagelijks bestuur: voorstel voor keuze b, te weten vier leden met een doorslaggevende stem van de voorzitter bij het staken der stemmen (voorzitter is één van de vier leden).
 3. instemmen met de voorstellen bij de beslispunten 3 tot en met 8.
- voorstel concept regeling en bijlagen doorzenden voor behandeling en vaststelling aan de colleges van B&W en GS van de deelnemers.

2. Effect van het besluit

Een procedure opstarten waarbij een gemeenschappelijke regeling (GR) in concept door het algemeen bestuur (AB) en definitief door de deelnemers wordt vastgesteld die up to date is.

3. Argumenten of Overwegingen

De gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland is op onderdelen achterhaald en een algehele herziening is wenselijk.

Bijgevoegd is een voorstel voor een concept geactualiseerde gemeenschappelijke regeling en een transponeringstabel met daarin de wijzigingen in de nieuwe regeling ten opzichte van de oude regeling (bijlage 1).

Juridische aanleidingen voor de herziening zijn:

a) Wetswijzigingen

De wetswijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) uit 2015. Deze is bij de aanpassing van de GR in 2019 niet in zijn geheel verwerkt. Hierdoor is de GR RUD Zeeland op onderdelen achterhaald.

Per 1 juli 2022 is de Wgr opnieuw gewijzigd. Deze wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van

gemeenteraden en provinciale staten te versterken. Ze verplicht deelnemers om zich uit te spreken over aanpassingen en aanvullingen op de al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Uitgangspunt is dat de daaruit volgende aanpassingen aan de GR vóór 1 juli 2024 zijn verwerkt.

b) VZG model gemeenschappelijke regeling

Dit model is in 2019 slechts gedeeltelijk in de GR verwerkt. Betrof enkel de financiële bepalingen. Inmiddels heeft de VZG een nieuw model gereed. Dit model heeft als uitgangspunt voor de actualisatie gediend. De provincie is door VZG betrokken bij het opstellen van de VZG-richtlijnen.

c) Evaluatie stemverhouding

In de GR staat een bepaling inhoudende een verplichting om de stemverhoudingen binnen het AB te evalueren. Deze heeft niet plaatsgevonden.

d) Overige wijzigingen in wetgeving / regelgeving

- Omgevingswet (nu gaat GR oa uit van de Wabo).
- Komst WNRA.

e) Overige aanleidingen:

- Aanpassingen i.v.m. BRZO-traject. De partiële uittreding van de provincie is nog niet verwerkt en bij artikel 2 (belang) wordt BRZO nog genoemd.
- De gemeenschappelijke regeling dient de plaats van vestiging te vermelden. Die vermelding is om historische redenen nu nog Middelburg. De plaats van vestiging is echter Terneuzen, in elk geval tot 1 januari 2026.
- De wens om te beschikken over een toekomstbestendige GR (heeft samenhang met andere punten).
- Wat reeds in hogere wetgeving is geregeld willen we niet nog eens in de GR regelen (heeft samenhang met andere punten).
- Uittreden waterschap Scheldestromen als deelnemer.

Bovenstaande punten zijn verwerkt (voor zover mogelijk) in bijgevoegde concept regeling. In de transponeringstabel staat in linker kolom de bestaande regeling, rechts de nieuwe bepalingen en in het midden een toelichting. Hierbij is het VZG model gevolgd. Als er in toelichting in de bijlage staat “Nieuw artikel in een modern jasje” dan is een bestaand artikel vervangen door een artikel uit het VZG model met moderne formulering. Voor zover er in de huidige GR “RUD Zeeland” specifieke bepalingen zijn opgenomen zijn deze in de nieuwe GR gehandhaafd. De geactualiseerde versie van de gemeenschappelijke regeling, inclusief beslispunten, is reeds op 4 december 2023 ter besluitvorming aan het algemeen bestuur voorgelegd. In deze vergadering heeft geen besluitvorming plaatsgevonden. Dit o.a. vanwege het feit dat men concrete voorstellen voor de stemverhouding en samenstelling van het dagelijks bestuur voorgelegd wilde krijgen. Tevens is de provincie door het dagelijks bestuur in de gelegenheid gesteld alsnog een reactie op de concept GR Omgevingsdienst Zeeland uit te brengen. Dit omdat de VZG in het voortraject geen reactie van de provincie op de model gemeenschappelijke regeling heeft ontvangen. De wijzigingen als gevolg van de reactie van de provincie zijn in de transponeringstabel benoemd. Dit betreffen geen grote inhoudelijke wijzigingen. Voor de onderwerpen stemverhouding en samenstelling DB (beslispunten 1 en 2) zijn de voor- en nadelen van de verschillende opties beschreven en worden concrete besluiten voorgelegd.

De procedure voor wijziging van de GR staat beschreven onder 4a. “aanpak”. Het besluit van het algemeen bestuur tot wijziging van de GR moet bij unanimité (art 56 juncto 52 GR RUD Zeeland) worden genomen.

Hieronder de belangrijkste beslispunten voor het algemeen bestuur:

1) Stemverhoudingen (artikel 7 oud)

Om diverse redenen moeten we de stemverhoudingen opnieuw bekijken, al was het maar vanwege het uittreden van het Waterschap als deelnemer.

Bij de deelnemers was ambtelijk een vraag uitgezet om uiterlijk 1 september input aan te leveren voor de nieuwe stemverhoudingen (uitvraag zie bijlage 2). De inbreng van deelnemers is weergegeven in bijlage 2. De volgende opties zijn door de deelnemers benoemd:

- a. Handhaven huidige stemverhouding
- b. Aanpassen huidige stemverhouding, provincie 6 stemmen ipv 7 en overige deelnemers 1 stem.
- c. Stemverhouding baseren op financiële inbreng van de deelnemers.

Optie a komt neer op totaal 20 stemmen. Gewone meerderheid is dan 11 stemmen, bij een 2/3 meerderheid zijn 14 stemmen nodig. Zeven stemmen voor de provincie biedt een gezonde basis voor beraadslaging in het AB. Bij zeven stemmen heeft provincie altijd zeven stemmen nodig van gemeenten. De provincie kan niet alleen een besluit nemen. Tegelijkertijd kunnen gemeenten (13) niet alleen een besluit nemen zonder de provincie.

Optie b komt dan op totaal 19 stemmen. Gewone meerderheid is 10 stemmen, een 2/3 meerderheid vraagt 13 stemmen. Alle gemeenten samen kunnen een besluit nemen.

Optie c geeft vooral een mogelijk verschil in zwaarte tussen de gemeenten onderling. De provincie draagt voor ruim 1/3 bij aan de RUD. Daarnaast zal de stemverhouding regelmatig aangepast moeten worden aan de actuele situatie, hetgeen extra bestuurlijke drukte vraagt. Een stemverhouding op basis van de financiële bijdrage kan een impuls geven om meer taken bij de RUD te beleggen.

Ter toelichting wordt meegegeven dat de meeste besluiten in het AB bij gewone meerderheid worden genomen. De besluiten over onder andere de vaststelling van de begroting (incl wijzigingen), bijdrageverordening, enkel specifiek benoemde besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en dienstverleningshandvest worden met twee derde meerderheid genomen.

De verschillende opties afwegend is optie a het meest praktisch en goed werkbaar in de praktijk.

BESLISPUNT 1: besluit nemen over de nieuwe stemverhouding in het AB conform optie a.

2) Aantal leden in het DB (artikel 22/23 oud)

In de oude situatie waren er vijf DB leden van de diverse geledingen, waaronder één van het Waterschap. Elk met één stem: provincie, waterschap en de drie regio's van gemeenten.

Indien we eenvoudigweg het lid van het Waterschap schrappen blijven er vier DB leden over. Vanwege een groter risico op het staken der stemmen is dit geen wenselijke situatie. Mogelijke opties voor de samenstelling van het DB zijn:

- a. Doorgaan met vier leden van de overgebleven geledingen en het lid van het Waterschap uit het artikel schrappen.
- b. Vier leden met een doorslaggevende stem van de voorzitter bij het staken der stemmen (voorzitter is één van de vier leden).
- c. Vier leden van de overgebleven geledingen, maar is er een vijfde lid, zijnde de onafhankelijke (=niet geleding gebonden) voorzitter. Ook te benoemen door en uit het AB. Voordeel is dat we hiermee weer vijf leden hebben. Nadeel is dat de geleding provincie in het AB slechts één AB lid heeft. Daarmee kan zij in het DB niet en 'haar' zetel en het voorzitterschap bemensen.
- d. Opsplitsen van de regio Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal en Tholen in 2 regio's. Daarmee zijn er 5 leden.

Van de bovengenoemde opties lijkt optie b de meest praktische. Mocht er een situatie ontstaan van het staken der stemmen. Dan kan in het DB de voorzitter het verschil maken.

BESLISPUNT 2: besluit nemen over de nieuwe samenstelling van het dagelijks bestuur zoals in optie b is beschreven.

3) Nieuwe verplichtingen om te regelen in de tekst van de nieuwe GR

a. Facultatief bepaalde zienswijzen

Naast de wettelijk verplichte zienswijzen is in de nieuwe Wgr (artikel 10 lid 5 en 6) bepaald dat in de regeling ook andere besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling *kunnen* worden aangewezen waarvoor een zienswijze wordt gevraagd aan de raden van de deelnemende gemeenten. De Wgr schrijft voor dat hier een bepaling in de gemeenschappelijke regeling over wordt opgenomen.

In VZG verband is afgesproken om niet alleen een zienswijze te vragen bij de ontwerpbegroting, maar ook bij *wijzigingen van de begroting* én in bepaalde gevallen ook *over de resultaatsbestemming* zoals blijkt uit de jaarstukken. Onder welke voorwaarden deze voor zienswijze aan de raden wordt voorgelegd is neergelegd in de VZG nota. Dit is alleen noodzakelijk als het resultaat, positief of negatief, anders wordt verwerkt dan ten gunste of ten laste van de algemene reserve wordt gebracht.

In de nieuwe concept regeling worden in artikel 25 de Zeeuwse minimum afspraken gevolgd en in ieder geval de wijzigingen van de begroting en de resultaatbestemming van de jaarrekening aan zienswijzen te onderwerpen.

Daarnaast worden de kadernota, strategische plannen of meerjarenplannen genoemd als *mogelijke* besluiten die aan zienswijzen worden onderworpen. Het gaat dus vooral om besluiten die direct raken aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de Zeeuwse afspraken is opgenomen dat een aparte kadernota niet noodzakelijk is, maar dat de meerjarenraming die bij de ontwerpbegroting is gevoegd, als kaderstellend kan dienen.

Provinciale staten en de raden zullen een afweging moeten maken of zij meer besluiten van de gemeenschappelijke regeling aan een zienswijze willen onderwerpen, waarbij het belang van het besluit en de kosten en tijdsbeslag van een extra zienswijze tegen elkaar moeten worden afgewogen.

BESLISPUNT 3: instemmen met voorstel invulling vragen zienswijzen conform artikel 22 en 25 GR.

b. Participatie

In elke gemeenschappelijke regeling moet worden opgenomen op welke wijze inwoners en belanghebbenden kunnen participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Indien er sprake is van inspraak vindt dit in beginsel plaats met toepassing van afdeling 3.4 van de AWB, uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

RUD Zeeland stelt momenteel geen beleid vast dat inwoners specifiek raakt. Dit beleid is voorbehouden aan de deelnemers. Uitsluiten van participatie in de GR gaat mogelijk te ver. Daarom is de optie opgenomen dat het AB kan besluiten tot participatie.

BESLISPUNT 4: instemmen met optionele participatie conform artikel 28 GR.

c. Actieve Informatieplicht

Op grond van de Provincie- en Gemeentewet geldt er al een actieve informatieplicht van de colleges aan PS en gemeenteraden. Dit heeft ook betrekking op informatie over alles wat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling betreft. Toch bleken er in de praktijk nog al inhoudelijke verschillen te zijn in de mate waarin de raden door de deelnemende colleges worden geïnformeerd. In de nieuwe Wgr is de actieve informatieplicht daarom neergelegd bij het bestuur van de GR. De regeling moet een bepaling bevatten over de wijze waarop deze informatie wordt verstrekt.

In de Zeeuwse afspraken zijn bepalingen opgenomen over tussentijdse rapportages, dan wel het informeren van raden met een brief. Daarnaast worden mogelijkheden genoemd, op welke wijze raden actief geïnformeerd kunnen worden over belangrijke ontwikkelingen.

Artikel 19 van de nieuwe regeling omschrijft de actieve informatieplicht van het bestuur aan PS/raden. Zie in het bijzonder de invulling in lid 3. Deze stelt dat de volgende AB en DB onderwerpen ter informatie naar PS en raden moeten:

3. Belangrijke financiële, beleidsmatige en/of organisatorische ontwikkelingen of belangrijke afwijkingen van de samenwerkingsafspraken zendt het algemeen en dagelijks bestuur met een tussentijdse rapportage tijdig ter informatie naar de vertegenwoordigende organen.

BESLISPUNT 5: instemmen met actieve informatieplicht conform artikel 19 GR.

d. Evaluatie

In de nieuwe Wgr is nu ook specifiek opgenomen dat er in de regeling zelf een bepaling over de evaluatie van de regeling moeten zijn opgenomen. Een periodieke evaluatie ligt voor de hand, dat kan eens per jaar maar ook bijvoorbeeld een grotere meer omvattende evaluatie eens per 5 jaar.

In de nieuwe regeling is gekozen voor een evaluatie elke 4 jaar. Uiteraard kan dit artikel anders worden ingevuld, maar een bepaling over evaluatie moet wel zijn opgenomen.

BESLISPUNT 6: instemmen met het evalueren van de GR elke 4 jaar (artikel 37 GR).

e. Uittreding

In de nieuwe Wgr is de verplichting om bepalingen in de GR op te nemen over uittreding verder aangescherpt. Zo moet in de regeling zelf worden vermeld, onder welke voorwaarden kan worden uitgetreden, wat de gevolgen voor het vermogen van de GR zijn en wat de gevolgen voor het vermogen van de deelnemers zijn.

In het verleden waren deelnemers vaak in het ongewisse over de consequenties en de berekening van de uittreedsom. De gewijzigde Wgr beoogt te regelen dat de uittreding is geregeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Doel hiervan is dat deelnemers al voor toetreding een beeld hebben van de consequenties als zij willen uittreden uit een regeling.

Na uittreding van het Waterschap blijven er alleen deelnemers over welke wettelijk verplicht zijn om deel te nemen aan onze GR. Daarom hebben deze bepalingen vooralsnog een theoretisch karakter.

Rekenmethode waarmee de kosten worden vergoed

Voorheen volgde uit de jurisprudentie dat als niets over de berekening van de uittreedsom in de regeling was bepaald in elk geval de volgende twee methoden aanvaardbaar worden geacht:

1. de uittredende deelnemer betaalt over een periode van vijf jaar de eigen kosten voor deelname door, waarbij de bijdrage ieder jaar met twintig procent afneemt (KB van 14 mei 1985, AB 1985/424). Concreet komt de uitleg van deze 100-80-60-40-20 regel neer op een uittreedsom van 300% van de eigen bijdrage, zoals deze is vastgesteld in de jaarrekening van het jaar van uittreding.
2. de uittredende deelnemer betaalt de directe reële schade als gevolg van de uittreding met een overbruggingsperiode van vijf jaar (ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:20156:1198). Daarbij is het ook mogelijk om de vaste kosten als schadecomponent in de berekening van de uittreedsom mee te nemen.

De concept bepalingen gaan uit van de tweede rekenmethode omdat die de werkelijke schade in beeld brengt. De bepalingen bevatten de mogelijkheid voor het AB om te kiezen voor de andere rekenmethode.

BESLISPUNT 7: instemmen met de rekenmethode genoemd onder 2.

Naamswijziging RUD Zeeland naar Omgevingsdienst Zeeland

Ontwikkelingen in het kader van het IBP, de Omgevingswet en het feit dat landelijk gezien nagenoeg alle diensten “Omgevingsdienst” genoemd worden, wordt voorgesteld met de landelijke ontwikkelingen mee te gaan. Daarom is het voorstel de naam RUD Zeeland te veranderen in Omgevingsdienst Zeeland.

BESLISPUNT 8: instemmen met verandering van naam naar “Omgevingsdienst Zeeland”.

4. Uitvoering en communicatie

a. Aanpak

Zie de stappen in bijgaande planning. Het algemeen bestuur stelt een concept gemeenschappelijke regeling bij unanimititeit vast. Na vaststelling van het concept door het AB wordt de concept regeling ter vaststelling aan de colleges van B&W en GS gestuurd. De colleges moeten de raden en provinciale staten om zienswijzen vragen. Aansluitend vragen de colleges, na eventuele behandeling van de zienswijzen, de raden en PS om toestemming voor het wijzigen van de GR. Na de vereiste toestemming besluiten de colleges tot definitieve wijziging van de GR. Als alle colleges tot wijziging van de GR hebben besloten wordt de gewijzigde GR in het provinciaal blad bekend gemaakt.

b. Planning

AB van 8 april 2024 en overige planning volgens bijgaande planning. Een deel van de planning is afhankelijk van de bestuurlijke planning van de deelnemers.

c. Communicatie

Stand van zaken en proces delen via het deelnemersoverleg.

d. Interne communicatie (deze tekst wordt opgenomen in de terugkoppeling naar de collega's).

De gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland moet worden geactualiseerd. Er zijn meerdere redenen voor de actualisatie. Het AB heeft besloten om een geactualiseerde versie van de GR aan de deelnemers ter besluitvorming voor te leggen. Bij de voorgestelde aanpassing nemen we ook mee een naamswijziging naar “Omgevingsdienst Zeeland”.

e. Route en planning verdere besluitvorming: OR, Deelnemersoverleg, begeleidingscommissie, DB, AB

Zie planning.

5. Risico's, kosten, baten en dekking (restant budget)

a. Risico's: (kosten-baten), niet gehonoreerd wat dan + risico's besluit

Als de GR niet wordt geactualiseerd voldoet de huidige GR niet aan de wet, is deze niet up to date en toekomstbestendig.

b. Organisatorisch (wat betekent dit voor de organisatie)

Bij actualisatie van de GR zal ook de naam van de organisatie wijzigen. Dit heeft op meerdere zaken effect. Er moet in een apart traject worden nagedacht hoe de naamswijziging op alle fronten goed door te voeren.

c. Juridisch

Bij vaststelling van een gewijzigde GR moeten ook diverse organisatiebesluiten worden geactualiseerd. Voor diverse organisatiebesluiten ligt de basis in de GR en/of wordt er in de besluiten en regelingen naar artikelen in de GR verwezen. Daarom moeten ook diverse regelingen worden geactualiseerd. Hiervoor wordt een apart traject opgestart.

d. Financiën

Besluitvorming en publicatie: geen. Uitvoering naamswijziging zal leiden tot aanpassing van diverse uitingen. Dit kan vermoedelijk samenvallen met de landelijke ontwikkelingen omtrent uniforme herkenbaarheid/branding Omgevingsdiensten. Het bedrag dat hiervoor nodig zal zijn bedraagt € 20.000,-.

e. Indicatie urenbesteding

Urenbesteding voor juridisch advies, communicatie en secretariaat.

f. Overige consequenties

Geen.