

## Notitie



### Aan

Colleges B&W/Gedeputeerde Staten  
Gemeenteraden/Provinciale Staten

### Kopie aan

| Datum       | Documentnummer | Project | Auteur |
|-------------|----------------|---------|--------|
| 4 juli 2024 | 22363043       |         | CvN    |

### Onderwerp

Toelichting wijziging Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond

## Inleiding

De colleges van de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Schiedam, Vlaardingen, Voorne aan Zee, Goeree-Overflakkee, Nissewaard, Rotterdam en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn deelnemers in de Gemeenschappelijke regeling van DCMR Milieudienst Rijnmond. De basis daarvoor is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr)

Op 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd. De wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden en Provinciale Staten in relatie tot gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Een aantal van deze wijzigingen is op 1 juli 2022 direct in werking getreden, maar een ander deel zal binnen twee jaar na inwerkingtreding verwerkt moeten worden in alle gemeenschappelijke regelingen, waaronder in de gemeenschappelijke regeling van DCMR. Dit vergt een besluit van de deelnemers in de regeling. Zij hebben daarvoor toestemming nodig van hun vertegenwoordigende organen.

In dit wijzigingsbesluit is verder een aantal technische verbeteringen doorgevoerd. Ook het nieuwe wettelijke kader van de Omgevingswet is opgenomen en is de fusie van de Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne tot Voorne aan Zee verwerkt. Verder is de rechtspositieregeling personeel in lijn gebracht met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Dit memo bevat een toelichting op de wijzigingen die in de gemeenschappelijke regeling van DCMR nodig zijn en worden voorgesteld aan de deelnemers. De juridische vertaling is weergegeven in een ontwerpwijziging van de regeling (bijlage). Voor het totaalbeeld is de versie van de gemeenschappelijke regeling bijgevoegd waarin de voorgestelde wijzigingen zijn verwerkt (een geconsolideerde versie).

## **Proces**

De raden en Provinciale Staten worden eerst in de gelegenheid gesteld om zienswijzen over de ontwerpwijziging van de gemeenschappelijke regeling in te brengen bij het eigen college. De colleges worden verzocht de eventueel ingebrachte zienswijzen aan DCMR sturen. Het Algemeen bestuur besluit dan tot een definitief wijzigingsvoorstel dat vervolgens aan de deelnemers en (wederom) de raden en PS zal worden voorgelegd.

Voor een definitief besluit van de deelnemers om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen is toestemming van de raden en Provinciale Staten vereist. Dit betekent dat de raden en Provinciale Staten twee keer in het proces tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling worden betrokken.

## **Wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen**

De belangrijkste wijzigingen zijn:

1. Het versterken van de positie van de gemeenteraden en Provinciale Staten bij besluitvorming;
  - a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen (en wijzigen) regeling
  - b. Mogelijkheid zienswijzeprocedure bij andere besluiten dan de ontwerpbegroting
  - c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie
  - d. Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling
  - e. Actieve informatieplicht van het bestuur van de regeling
2. Het invoeren/verduidelijken van controle-instrumenten;
  - a. Recht van enquête
  - b. Verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers
3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden en Provinciale Staten met betrekking tot het functioneren van de regeling;
  - a. Afspraken over evaluatie
  - b. Betere aansluiting begrotingscyclus op gemeentelijke cyclus
  - c. Aanscherping afspraken uittreding

## **Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR**

Bovenstaande wijzigingen worden hieronder uitgewerkt met daarbij vermeld wat de gevolgen zijn voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR en welke aanpassingen nodig zijn.

### 1a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen (of wijzigen) gemeenschappelijke regeling

Om de positie van de raden en Provinciale Staten te verbeteren wordt aan deze organen het recht toegekend om bij het treffen of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling een zienswijze naar voren te brengen. Zij kunnen hun opvattingen over een ontwerpregeling binnen acht weken kenbaar maken bij hun college.

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling DCMR: Geen aanpassing nodig.*

Deze wijziging volgt rechtstreeks uit de Wgr. De bepaling (opgenomen in artikel 1 van de Wgr) is op 1 juli 2022 direct in werking getreden. Vanwege deze bepaling wordt nu eerst een ontwerpwijziging van de regeling aan de raden en Provinciale Staten voorgelegd voor zienswijzen.

#### 1b. Zienswijzeprocedure bij andere besluiten dan de ontwerpbegroting

In de regeling moeten afspraken zijn gemaakt over welke besluiten van het bestuur van de regeling vatbaar zijn voor een zienswijze van de gemeenteraden en Provinciale Staten (artikel 52 Wgr jo. artikel 10, vijfde en zesde lid Wgr).

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling DCMR: aanpassing nodig.*

Het wijzigingsvoorstel bevat hiertoe een aanvulling in artikel 15 van de gemeenschappelijke regeling. Andere besluiten (dan de ontwerpbegroting) van DCMR die voor een zienswijzeprocedure in aanmerking kunnen komen zijn op voorhand niet te bedenken. Wel zou de vaststelling van het meerjaren programma (MJP) in aanmerking kunnen komen voor een zienswijzeprocedure. Om in specifieke gevallen de mogelijkheid open te laten om raden en Provinciale Staten toch vooraf te betrekken besluitvorming, wordt aan artikel 15 van de gemeenschappelijke regeling DCMR een derde lid toegevoegd. In dat lid wordt bepaald dat wanneer het Algemeen bestuur daar aanleiding toe ziet, het bestuur kan besluiten tot een zienswijzenprocedure.

#### 1c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie

De gemeenteraden en Provinciale Staten krijgen de mogelijkheid om een regionale gemeenschappelijke adviescommissie in te laten stellen bestaande uit raadsleden en leden van Provinciale Staten. Een eventuele gemeenschappelijke adviescommissie is onderdeel van de gemeenschappelijke regeling en wordt daarom ingesteld door het algemeen bestuur. De adviescommissie kan het algemeen bestuur adviseren, de besluitvorming voorbereiden en de raden en Provinciale Staten van advies voorzien.

Het Algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) is verplicht om de commissie in te stellen als de raden en Provinciale Staten hier unaniem om vragen (artikel 52 Wgr jo. artikel 24a Wgr). Alleen leden van de raden en Provinciale Staten kunnen in de commissie zitting hebben.

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: aanpassing nodig*

Hoewel deze bepaling rechtstreeks uit de Wgr volgt, wordt deze bepaling voor de duidelijkheid en herkenbaarheid opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

#### 1d. Afspraken over burgerparticipatie

Participatie bij beleid wordt steeds belangrijker gevonden in Nederland. In elke GR moet daarom worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze, ingezetenen én belanghebbenden de mogelijkheid krijgen tot inspraak over beleidsmatige onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd (artikel 52 Wgr jo. artikel 10, zevende lid Wgr).

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: aanpassing nodig.*

Burgerparticipatie bij beleid is van groot belang. DCMR is vanuit zijn expertise vaak betrokken bij het opstellen van beleid, maar het bestuur van DCMR stelt zelf geen beleid of verordeningen vast die ingezetenen binden. DCMR is vooral een uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regeling. De uiteindelijke beleidskeuzes liggen bij de vertegenwoordigende organen. Burgerparticipatie verloopt primair via deze

vertegenwoordigende organen, maar het bestuur kan overwegen om in bepaalde gevallen toch burgerparticipatie toe passen.

Om in specifieke gevallen toch de mogelijkheid open te laten om burgerparticipatie toe te passen, wordt aan artikel 15 van de gemeenschappelijke regeling van DCMR een vierde lid toegevoegd, inhoudende dat het Algemeen bestuur ertoe kan besluiten om ingezetenen van de deelnemers of andere belanghebbenden te betrekken bij de besluitendie zij neemt, en de manier waarop dat gebeurt. In het nieuwe derde lid is opgenomen dat het AB kan besluiten om besluiten van het algemeen bestuur vooraf voor zienswijzen voor te leggen aan de vertegenwoordigende organen.

#### 1e. Actieve informatieplicht

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft een actieve informatieplicht over wat er binnen de regeling speelt. Deze informatieplicht komt overeen met de informatieplicht die het college heeft ten opzichte van de gemeenteraad of Provinciale Staten. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over welke informatie moet worden aangeleverd en de wijze waarop dat moet gebeuren (artikel 52 Wgr jo. artikel 17 Wgr).

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: aanpassing nodig.*

Voorgesteld wordt om de wijziging op diverse punten aan te vullen en aan te passen. Dat betreft met name het concreter omschrijven van de actieve informatieplicht met het oog op het gevraagd en ongevraagd beschikbaar stellen van informatie aan de raden en staten. In het verlengde hiervan wordt in de zienswijzen bepleit om de informatievoorziening (algemene openbaarheid en informatievoorziening naar raden/staten), de mogelijkheid van informatieve bijeenkomsten en de mogelijkheid van insprekers in AB-vergaderingen nader te regelen in een reglement van orde van bestuursvergaderingen. Het AB kent een reglement van orde, en deze zal geactualiseerd en aangevuld worden teneinde dit in overeenstemming te brengen met de GR-wijziging en de ontvangen zienswijzen. De wijziging van het AB-reglement wordt aan het AB voorgelegd.

Verder zullen de stukken van het Algemeen bestuur openbaar worden gemaakt. DCMR zal deze stukken actief openbaar maken door ze op de website te zetten, zodat deze voor een ieder zijn in te zien. In de regeling is daarover echter nog geen bepaling over opgenomen. Een bepaling daarover wordt nu toegevoegd (artikel 17, zevende lid van de regeling van DCMR). Ook wordt een bepaling toegevoegd over het openbaar maken van documenten van het dagelijks bestuur (artikel 17, achtste lid van de regeling van DCMR). Als gevolg van de Wet open overheid zullen de stukken van het bestuur in de toekomst te vinden zijn op [open.overheid.nl](http://open.overheid.nl).

#### 2a. Recht van enquête

De gezamenlijke gemeenteraden en Provinciale Staten krijgen de mogelijkheid om een enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling. Dat kan door zelf een regionale onderzoekscommissie in te stellen. Daarvoor is een unaniem besluit nodig van alle raden en Provinciale Staten.

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: Geen aanpassing nodig.*  
Deze bevoegdheid volgt rechtstreeks uit de Wgr.

### 2b. Verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers

Rekenkamers zijn al bevoegd onderzoek te verrichten bij gemeenschappelijke regelingen, inlichtingen in te winnen, documenten te vorderen en indien nodig bij de betrokken instelling een onderzoek in te stellen. In de Wgr wordt verduidelijkt dat de lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, de mogelijkheid hebben om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling waaraan een gemeente deelneemt.

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: Geen aanpassing nodig.*  
Deze bevoegdheid volgt rechtstreeks uit de Wgr.

### 3a. Afspraken over evaluatie

Het wordt verplicht om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling om op die manier stil te staan bij het functioneren van de regeling. Er kan ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren (artikel 52 Wgr jo. artikel 11a Wgr).

*Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling van DCMR: aanpassing nodig.*  
De gemeenschappelijke DCMR bevat nog geen bepaling over evaluatie van de regeling. Daarom wordt daarover nu een bepaling (artikel 39a) toegevoegd die een evaluatie van de regeling mogelijk maakt.

Wijzigingen in relevante wetgeving kunnen een logische aanleiding vormen om de regeling tegen het licht te houden. In de praktijk vindt evaluatie doorlopend plaats: binnen het bestuur, in de P&C-cyclus (begroting, maandrapportages en jaarrekening) en via het stellen van en toetsen aan kwaliteitscriteria. Vanaf 2023 vinden er bovendien landelijke visitaties van omgevingsdiensten plaats waarover ook wordt gerapporteerd.

### 3b. Aanpassing van de begrotingscyclus

Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor de gemeente of provincie die moeten worden verwerkt in de eigen begroting. Om gemeenteraden en Provinciale Staten meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen.

De cyclus start formeel met de kadernota. Deze moet uiterlijk 30 april door het dagelijks bestuur van een regeling aan de raden en Provinciale Staten worden verzonden (dat was voorheen 15 april).

De volgende stap in de begrotingscyclus is het door het dagelijks bestuur van de regeling toezenden aan de gemeenteraad en Provinciale Staten van de ontwerpbegroting voor zienswijzen. Dit moet twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Dat was voorheen acht weken. Nieuw is verder dat het voortaan verplicht is te reageren op de door de raden en Provinciale Staten ingediende zienswijzen. Het dagelijks bestuur moet schriftelijk én gemotiveerd terugkoppelen wat het van de zienswijzen vindt en tot welke conclusie dat heeft geleid.

De procedure gaat dan verder met de vaststelling van de ontwerpbegroting. Daarin verandert niets. Wat wel nog verandert, is dat de inzending van de vastgestelde begroting aan de

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als financieel toezichthouder, voortaan niet meer vóór 1 augustus hoeft te geschieden, maar vóór 15 september.

Het bestuur van DCMR heeft, in afstemming met de deelnemers, al eerder uitgesproken er voorstander van te zijn dat het eigen begrotingsproces vóór het zomerreces is afgerond. De reden hiervoor is dat daarmee het financiële kader voor de werkplannen in een vroegtijdig stadium vastligt.

De deelnemers en hun vertegenwoordigende organen ontvangen dan de ontwerpbegroting al op een vroegtijdig moment (half april). Die datum is vastgelegd door de gezamenlijke raadsgriffies in de Rijnmondregio.

Daarbij kan worden opgemerkt dat het dagelijks bestuur elk jaar in februari de kaders of richtlijnen vaststelt voor de begroting van het jaar T+1. Deze bevatten niet alleen financiële informatie (indexeringen uit de kaderbrieven) maar ook informatie over inhoudelijke ontwikkelingen die op gemeenten en provincie afkomen en raakvlakken hebben met VTH-taken die DCMR voor hen uitvoert. Vooraf stemt DCMR dit af met gemeenten en provincie. De kaders of richtlijnen worden vervolgens uitgewerkt in de ontwerpbegroting die in april voor zienswijzen naar de raden en Provinciale Staten wordt gestuurd. De ontwerpbegroting bevat een meerjarig perspectief.

*Gevolgen voor de GR DCMR: geen aanpassing nodig.*

De gemeenschappelijke regeling DCMR hoeft niet te worden aangepast. De tekst verwijst al naar de betreffende artikelen uit de Wgr.

### 3c. Aanscherping afspraken uittreding

In iedere gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over de gevolgen van uittreden van een deelnemer voor het vermogen voor de rechtspersoon en de overige deelnemers (artikel 52 Wgr jo. artikel 9, eerste lid Wgr). Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen (alle directe kosten). Er kan niet meer worden volstaan met een algemene bepaling dat het algemeen bestuur de uittredingsvoorwaarden bepaalt.

*Gevolgen voor de GR DCMR: geen aanpassing nodig.*

De gemeenschappelijke regeling DCMR bevat al een bepaling over hoe de uittreedkosten worden bepaald, en is daarmee in lijn met de Wgr.

Overigens is uittreden uit de gemeenschappelijke regeling DCMR in de praktijk lastig. Colleges van gemeenten en provincies zijn het namelijk verplicht om voor de uitvoering van het milieubasistakenpakket deel te nemen in een omgevingsdienst.

### **Overige wijzigingen**

De overige wijzigingen zijn als volgt:

#### a. Artikel 1, 4 en 8 (Begripsbepalingen, Samenstelling AB, Samenstelling DB)

Vanwege de fusie van de gemeenten Brielle, Hellvoetsluis en Wetsvoorne, naar de nieuwe gemeente Voorne aan Zee, worden in deze artikelen deze namen vervangen door de nieuwe naam Voorne aan Zee.

b. Artikel 4 (Samenstelling Algemeen bestuur)

Artikel 4 gaat over de samenstelling van het Algemeen bestuur. Door de fusie van Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne tot Voorne aan Zee, is het aantal leden gewijzigd van 19 naar 17. Dat is aangepast. Verder is in het artikel de stemverhouding van de deelnemers geregeld.

In de concept-GR-wijziging zoals is voorgelegd in de zienswijzeprocedure is voorgesteld om de stemverhouding in het AB ongewijzigd te laten. De belangrijkste reden hiervoor was dat er nog nooit in het AB is gestemd. In het betreffende GR-artikel is dus wel de samenstelling van het AB aangepast (van 19 naar 17 leden, vanwege de vorming van de nieuwe gemeenten Voorne aan Zee), maar is het stemgewicht per AB-lid ongewijzigd gebleven. Echter, als gevolg van de gemeentelijke herindeling voldoet de nieuwe stemverhouding niet aan een bepaling in de WGR dat de DB-leden geen meerderheid in stemaantal mogen hebben in het AB. Immers, het DB bereidt de AB-besluitvorming voor en legt verantwoording af aan het AB. In deze verhouding tussen DB en AB is het niet toegestaan dat het DB bij een eventuele stemming de meerderheid heeft. In de "oude" GR met een AB van 19 leden was dit gewaarborgd, want het DB had 49% van de stemmen in het AB. Maar door aanpassing van het aantal AB-leden (a.g.v. de fusiegemeente Voorne aan Zee) is dit veranderd en heeft het DB 51% van de stemmen in het AB. De stemverhouding in het AB moet dus alsnog in overeenstemming worden gebracht met de wettelijke bepalingen m.b.t. de verhouding tussen DB en AB.

De stemverhouding in het AB in de voorgelegde concept-GR-wijziging is :

- Provincie Zuid-Holland 42 stemmen (3 leden met elk 14 stemmen)
- Gemeente Rotterdam 42 stemmen (2 leden met elk 21 stemmen)
- Regiogemeenten 24 stemmen (12 gemeenten met elk 2 stemmen)

De verhouding in het aantal stemmen is in de GR vastgelegd op basis van het financiële aandeel in de GR (d.w.z. omvang van de werkplannen). Het specifieker maken van de stemverhouding op basis van werkplan-omvang zou een optie kunnen zijn, maar dat lost het probleem van de verhouding tussen DB en AB niet op en brengt integendeel meer complexiteit in de stemverhoudingen. Indien de actuele werkplan-omvang als uitgangspunt wordt gehanteerd dan zou het stemgewicht van het DB nog groter zijn. De meest eenvoudige aanpassing waarmee dit juridische probleem kan worden opgelost is een wijziging van het stemgewicht per regiegemeente van 2 naar 3. De stemverhouding wordt dan:

- Provincie Zuid-Holland 42 stemmen (3 leden met elk 14 stemmen)
- Gemeente Rotterdam 42 stemmen (2 leden met elk 21 stemmen)
- Regiogemeenten 36 stemmen (12 gemeenten met elk 3 stemmen).

Bij deze stemverhouding blijft het stemgewicht van het DB in het AB onder de 50% (namelijk 48%). Het stemaandeel van gemeente Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland dalen daarentegen wel met 2,5%, namelijk van 37,5% voorheen, naar 35%.

Voorgesteld wordt om in te stemmen met deze wijziging, zodat de voorgelegde GR-wijziging ook op dit punt in overeenstemming is met de WGR-bepalingen.

c. Artikel 20 (Taken)

In artikel 20, derde lid zijn de taken van DCMR in de nu nog geldende gemeenschappelijke regeling zeer gedetailleerd beschreven. In de praktijk leidde dat tot verwarring en vragen, mede omdat de daadwerkelijke taakuitvoering door DCMR op basis van de werkplannen niet overeenkwam met de taakomschrijving in het artikel.

Daarom is artikel 20 vereenvoudigd en sluit daarmee beter aan bij de bestaande praktijk. Bovendien is toegevoegd dat DCMR de taken en bevoegdheden uitvoert, met inachtneming van het takenpakket zoals vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving, het ter zake door de deelnemer geformuleerde beleid en van de daartoe gemaakte afspraken en opdrachtverlening.

d. Artikel 21 (bevoegdheden)

Aan het verbod op delegatie van bevoegdheden is een tenzij-bepaling toegevoegd.

e. Artikelen 22, 23, 24 en 25 (Ambtelijke organisatie)

De betreffende artikelen zijn technisch aangepast. Inhoudelijk brengt dat geen veranderingen.

f. Artikel 29 (Vaststelling jaarrekening)

Het derde lid is technisch aangepast. Inhoudelijk brengt dat geen veranderingen.

f. Artikel 31 (Controle)

Het artikel is vereenvoudigd. Inhoudelijk brengt dat geen veranderingen.

g. Artikel 33 (Deelnameverplichting)

In het eerste lid van artikel 33 is de grondslag voor de financiële verplichtingen van de deelnemers, te weten de begroting van 2014, gewijzigd naar de begroting van 2023. Verder in het vijfde lid enkele technische aanpassingen.

h. Artikelen 36,38,39 (Toetreding, Deelneming, Wijziging)

In deze artikelen is onder andere de stemverhouding geregeld bij besluiten die het Algemeen bestuur neemt over toetreding tot, deelneming aan, en wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Om juridische redenen is een kleine aanpassing van de stemverhouding in het AB nodig teneinde de stemverhouding in overeenstemming te brengen met de WGR.