

Nadere toelichting proces formele besluitvorming oprichting nieuwe omgevingsdienst Groene Metropool

Versie 16 april 2025

Inhoud

1. Inleidend	3
2. Ontwerp Bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool.....	4
a. Wat is het.....	4
b. (Juridisch) Kader	4
c. Wie gaat erover.....	5
d. Besluitvormingsproces	5
3. Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool.....	6
a. Wat is het.....	6
b. (Juridisch) kader	6
c. Wie gaat erover.....	6
d. Besluitvormingsproces	6
4. Opheffen Gemeenschappelijke Regelingen ODRN en ODRA.....	8
a. Wat is het.....	8
b. (Juridisch) kader	8
c. Wie gaat erover.....	8
d. Besluitvormingsproces	8
5. Liquidatieplan	9
a. Wat is het.....	9
b. (Juridisch) kader	9
c. Wie gaat erover.....	9
d. Besluitvormingsproces	9

1. Inleidend

In de afgelopen weken is in diverse (bestuurlijke) gremia gesproken over de voorgenomen fusie tussen de omgevingsdiensten ODRN en ODRA en over de oprichting van de nieuwe Omgevingsdienst Groene Metropool. In het bijzonder is daarbij stilgestaan bij de inhoud en status van de ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling (GR) en het ontwerp-Bedrijfsplan. Deze gesprekken hebben geleid tot een aantal terechte vragen over het te volgen besluitvormingsproces, de benodigde documenten, de formele stappen, en de onderliggende juridische grondslagen.

Met dit document bieden wij een nadere toelichting op het proces van formele besluitvorming en de bijbehorende rollen van de verschillende betrokken bestuursorganen. Wij begrijpen dat het tijdspad ambitieus is en dat er behoefte is aan duidelijkheid over de volgorde en inhoud van de besluitvorming. Tegelijkertijd staat vast dat we gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het tot stand brengen van een nieuwe, robuuste organisatie – zonder dat ieders rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid uit het oog wordt verloren.

Op verzoek van de regisseurs is vooruitlopend op het definitief aanbieden van ontwerp documenten, na besluitvorming in de beide Algemeen Besturen (AB), gevraagd om concept voorstellen voor colleges, raden en Staten beschikbaar te stellen voor intern gebruik, zodat deelnemers de voorbereidingen in de eigen organisatie tijdig kunnen starten. Wij hebben hierin voorzien. Het vrijgeven van deze ondersteunende documenten leidt begrijpelijkerwijs tot vragen over de status en de ruimte voor maatwerk. Daarom benadrukken wij: de stukken zijn bedoeld ter ondersteuning van de interne besluitvorming. De gemeenten en provincie kunnen zelf bepalen hoe zij de procedure vormgeven binnen hun eigen bestuurlijke planning, zolang de wettelijke kaders worden gerespecteerd. De bijgevoegde conceptstukken – waaronder een collegevoorstel, zienswijzebrief en raadsbesluit – zijn zodanig opgesteld dat zij bruikbaar zijn voor zowel de zienswijze- als de toestemmingsprocedure. De inhoud blijft in beginsel gelijk; alleen de beslispunten worden aangepast aan het betreffende moment in het proces.

Na het besluit van beide Algemeen Besturen om de formele besluitvorming te gaan starten – dat oorspronkelijk gepland stond op 17 april, maar nu is voorzien op 6 mei via een extra AB – wordt als eerste de zienswijzeprocedure opgestart voor het ontwerp Bedrijfsplan en tegelijkertijd voor de ontwerp GR. Deze wordt voor de ontwerp GR gevolgd door de toestemmingsprocedure. De begeleidende documenten maken het mogelijk om flexibel aan te sluiten op de interne besluitvormingspraktijk van de deelnemende organisaties.

2. Ontwerp Bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool

a. Wat is het

Beschrijving van de nieuwe Omgevingsdienst Groene Metropool (afgekort: ODGM). Inhoud beschrijving van de volgende onderdelen:

- Schets fuserende organisaties ODRN en ODRA
- Schets van Omgevingsdienst Groene Metropool
- Bestuurlijke en ambtelijke aansturing
- Taken, formatie en financiën
- Vervolgproces, projectorganisatie en betrokkenen
- Risico's en beheersmaatregelen

b. (Juridisch) Kader

Wettelijk kader

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geldt er geen wettelijke verplichting om het ontwerp-bedrijfsplan ter zienswijze voor te leggen aan raden of Staten.

De verplichte zienswijzeprocedure geldt alleen bij:

- het treffen van een nieuwe gemeenschappelijke regeling, of
- het wijzigen van een bestaande regeling (conform artikel 1 en 10 van de Wgr).

Aanvullende bepaling in GR ODRN

In de Gemeenschappelijke Regeling ODRN is in artikel 24A lid 3 een aanvullende verplichting opgenomen. Deze bepaalt dat het Bestuur geen besluiten neemt van groot financieel en politiek belang dan nadat de raden en Staten in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze te geven.

Een fusie tussen ODRN en ODRA valt onder deze categorie, vanwege de impact op de begroting, organisatie, taken en bestuurlijke inrichting. Daarmee is er sprake van een besluit van groot financieel en politiek belang.

→ Dit betekent dat het ontwerp-bedrijfsplan in dit geval pas kan worden vastgesteld door de besturen van ODRN en ODRA nadat de raden en Staten hun zienswijze hebben kunnen geven. Vaststelling van het definitief bedrijfsplan vindt dus nog niet plaats tijdens de extra geplande AB vergaderingen d.d. 6 mei a.s.

Samenloop ontwerp-GR en ontwerp bedrijfsplan

Hoewel het vragen van zienswijzen op het bedrijfsplan niet wettelijk verplicht is, kan het ontwerp-bedrijfsplan gelijktijdig met de ontwerp-GR ter zienswijze worden aangeboden.

Dit is praktisch en inhoudelijk wenselijk omdat beide documenten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn bij een fusie en elkaar onderbouwen.

Het verschil tussen de GR en het Bedrijfsplan is dat de GR door de colleges wordt besloten en de colleges een zienswijze vragen. Het Bedrijfsplan is een besluit van het bestuur en het bestuur vraagt een zienswijze aan de raden en Staten. Conform de GR ODRN (artikel 24A lid 1 en 3) volgt ODRA hierin die afspraak, om op die manier dezelfde procedure te volgen.

Artikel 24A lid 1 GR ODRN:

Voorafgaand aan het nemen van de in het derde lid van dit artikel genoemde besluiten door het bestuur worden de raden en staten van de deelnemers gedurende 8 weken in de gelegenheid gesteld om schriftelijk een zienswijze naar voren brengen.

Artikel 24A Lid 3 GR ODRN:

De raden en staten worden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen over besluiten – naast de wettelijke verplichte – van groot financieel en politiek belang waaronder in ieder geval begrepen de kadernota, het concept-jaarverslag (waaronder de jaarrekening), het informatieprotocol, de periodieke evaluatie en een van de regeling afwijkende uittredingsregeling.

c. Wie gaat erover

Dagelijks Besturen en Algemeen Besturen ODRN en ODRA.

Het DB is belast met de voorbereiding van beleid en besluiten van het Algemeen Bestuur (AB). Het ontwerp bedrijfsplan is een beleidsvoorbereidend document, en het vragen van zienswijzen maakt deel uit van het voorbereidingstraject. Het DB biedt daarom het ontwerp-bedrijfsplan aan. Pas na verwerking van de zienswijzen en eventuele aanpassing van het ontwerp, wordt het definitieve bedrijfsplan door het AB vastgesteld.

In de Gemeenschappelijke Regeling (GR) ODRA is geen bepaling opgenomen die verplicht tot het vragen van een zienswijze op het (ontwerp) bedrijfsplan. Het is aan het AB om te beslissen of zij een zienswijze willen vragen (artikel 14 lid 3).

Omdat deze verplichting wel in de GR van de ODRN is opgenomen, wordt er voor de deelnemers van ODRA dezelfde werkwijze gevolgd als bij de ODRN.

d. Besluitvormingsproces

1. Aanbieding ontwerp bedrijfsplan

Het Dagelijks Bestuur (DB) biedt, namens het AB, het ontwerp Bedrijfsplan aan de gemeenteraden en Provinciale Staten aan.

Dit is conform de GR ODRN waar ODRA bij aansluit. Hoe intern de afspraken zijn, bijvoorbeeld dat het langs het college moet, is aan de deelnemers zelf. Uiteraard dienen de termijnen in de gaten te worden gehouden. Zie verder onder punt 2.

2. Zienswijzetermijn van 8 weken

Vanaf het moment van aanbieden door het DB hebben de raden en Staten acht weken de tijd om een zienswijze in te dienen op het ontwerp Bedrijfsplan.

Tijdens deze termijn kunnen zij het voorstel bespreken, eventueel in commissies of raadsvergaderingen, en hun reactie (zienswijze) schriftelijk aanleveren.

3. Verzamelen en verwerken zienswijzen

Alle binnengekomen zienswijzen worden door het DB verzameld en een inhoudelijke reactie wordt voorbereid. Deze reactie kan bestaan uit:

- a. een bevestiging of verduidelijking,
- b. een aanpassing van het ontwerpvoorstel, of
- c. een gemotiveerde afwijzing van de zienswijze.

4. Vaststelling reactie op zienswijzen door Algemeen Bestuur (AB)

De conceptreacties op de zienswijzen worden ter besluitvorming voorgelegd aan het Algemeen Bestuur (AB). Het AB stelt de reactie op de zienswijzen vast.

5. Aanpassing ontwerpstukken

Op basis van de vastgestelde reacties kunnen de ontwerpstukken worden aangepast. Dit leidt uiteindelijk tot het definitieve Bedrijfsplan dat het AB vaststelt.

3. Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool

a. Wat is het

De ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool (ontwerp-GR) is het juridische document waarin de samenwerking tussen de deelnemende overheden formeel wordt vastgelegd. Deze regeling vormt de juridische en bestuurlijke basis voor de nieuwe organisatie die ontstaat uit de fusie van ODRA en ODRN. De ontwerp-GR is essentieel voor de juridische legitimiteit, democratische controle en organisatorische werking van de nieuwe omgevingsdienst.

b. (Juridisch) kader

Artikelen:

Art. 51 lid 1 Wgr – treffen van de regeling door de colleges

Art. 51 lid 2 Wgr – colleges zenden ontwerp naar de raden

Art. 51 lid 3 Wgr – raden zenden zienswijze naar colleges

Art. 51 lid 4 Wgr – toestemming raad, treffen regeling colleges

c. Wie gaat erover

De Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM) wordt getroffen als een collegeregeling.

Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten, en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie, het formele besluit nemen om toe te treden tot de regeling. De raden en Staten moeten – conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) – in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven op het ontwerp van de regeling (artikel 1, lid 2 en artikel 10 Wgr).

De colleges van B&W en het college van Gedeputeerde Staten nemen formeel het besluit om toe te treden tot een gemeenschappelijke regeling, maar alleen mét toestemming van de raden en Staten. Op grond van de gewijzigde Wgr geldt sinds 1 juli 2022 dat: Voor het treffen, wijzigen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling is de voorafgaande toestemming van de gemeenteraden en Provinciale Staten vereist.

De Wgr kent een maximale termijn van 13 weken waarbinnen de raden en Staten moeten besluiten over het verlenen van toestemming. Binnen die termijn moeten zij het ontwerp van de GR behandelen en hun besluit vaststellen.

d. Besluitvormingsproces

1. Opstellen ontwerp-GR

Een ontwerp van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling wordt opgesteld, waarin alle relevante afspraken, taken, bevoegdheden en inrichting zijn vastgelegd.

2. Voorleggen ontwerp-GR voor zienswijze

Het ontwerp wordt door DB'en ODRN en ODRA aan colleges gezonden en de colleges leggen het voor aan de raden en Staten met het verzoek om een zienswijze in te dienen. Dit is een verplichting op grond van de Wgr. De 8 weken termijn gaat lopen vanaf het moment van aanbieden van de ontwerp-GR door het college aan gemeenteraad of Staten.

3. Verwerken van zienswijzen

De binnengekomen zienswijzen worden inhoudelijk beoordeeld. Indien nodig wordt de ontwerp-GR aangepast op basis van de ingediende zienswijzen.

4. **Vaststellen reactie op zienswijzen**

Het Dagelijks en/of Algemeen Bestuur stelt de reactie op de zienswijzen vast. Dit documenteert hoe met de reacties is omgegaan.

5. **Toestemmingsprocedure raden/Staten**

De definitieve ontwerp-GR wordt voorgelegd aan de raden en Staten voor het formele toestemmingsbesluit. Pas na toestemming mogen de colleges overgaan tot besluitvorming.

6. **Definitief besluit door de colleges**

De colleges van B&W en Gedeputeerde Staten nemen het besluit tot het treffen van de GR, op basis van de verleende toestemming.

7. **Publicatie van de gewijzigde GR**

De definitieve versie van de nieuwe GR wordt gepubliceerd, waarmee de regeling formeel van kracht wordt.

Stap	Wie beslist	Wettelijke basis	Termijn
Ontwerp-GR opstellen	Algemeen Bestuur	—	—
Zienswijze geven	Raden en Staten	Art. 10 Wgr	8 weken
Toestemming verlenen	Raden en Staten	Art. 1a Wgr	max. 13 weken
Formeel besluit toetreding	Colleges	Art. 1 lid 2 Wgr	na toestemming

4. Opheffen Gemeenschappelijke Regelingen ODRN en ODRA

a. Wat is het

Het betreft het besluit tot opheffing van de bestaande Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Dit is nodig vanwege de vorming van een nieuwe, fusie-organisatie, de Omgevingsdienst Groene Metropool.

b. (Juridisch) kader

De juridische grondslag voor opheffing van de regelingen is opgenomen in:

- Artikel 34 lid 1 GR ODRN
- Artikel 34 lid 1 GR ODRA

Voor de opheffing is geen wettelijk verplichte zienswijzeprocedure voor raden en Staten. Evenmin is hun toestemming wettelijk vereist voor het opheffingsbesluit zelf. Wél is toestemming en zienswijze verplicht bij het treffen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling (zie punt 2).

c. Wie gaat erover

De besluitvorming ligt bij de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten, en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie.

De benodigde instemming is als volgt geregeld:

- Voor GR ODRN: opheffing vereist een tweederde meerderheid van de deelnemers (artikel 34 lid 1 GR ODRN).
- Voor GR ODRA: opheffing vereist instemming van minimaal 9 deelnemers (artikel 34 lid 1 GR ODRA).

d. Besluitvormingsproces

De formele opheffingsbesluiten worden genomen door de colleges van de deelnemende gemeenten en provincie. De opheffing van GR ODRN en GR ODRA is onlosmakelijk verbonden aan de inwerkingtreding van de nieuwe GR Omgevingsdienst Groene Metropool.

Dit voorkomt een juridische leemte waarin de oude regelingen zijn opgeheven, maar de nieuwe regeling nog niet van kracht is.

5. Liquidatieplan

a. Wat is het

Dit plan regelt de verdeling van activa en passiva, evenals de personele consequenties.

b. (Juridisch) kader

Bij opheffing van een Gemeenschappelijke Regeling is het opstellen van een liquidatieplan wettelijk verplicht. Het onderwerp liquideren, roept de nodige vragen op als het gaat om het momentum van aanbieden van het liquidatieplan. Zowel de Wgr als beide GR-teksten (en de toelichtingen op de teksten) zijn niet volstrekt duidelijk en voor verschillende interpretaties vatbaar en daarover valt - uiteraard - te discussiëren.

GR ODRN, artikel 34 lid 3: Ingeval van opheffing van de regeling stelt het algemeen bestuur vooraf, na overleg met de deelnemers, een liquidatieplan vast waarin in ieder geval wordt aangegeven wat de gevolgen zijn die de beëindiging heeft voor het personeel en de wijze waarop het positieve of negatieve saldo van het openbaar lichaam over de deelnemers wordt verdeeld. Het besluit tot vaststelling van het liquidatieplan behoeft twee derde van de uitgebrachte stemmen.

GR ODRA, artikel 34, lid 4: Ingeval van opheffing van de regeling stelt het Algemeen Bestuur vooraf, na overleg met de deelnemers, een liquidatieplan vast waarin in ieder geval wordt aangegeven wat de gevolgen zijn die de beëindiging heeft voor het personeel en de wijze waarop het positieve of negatieve saldo van het openbaar lichaam over de deelnemers wordt verdeeld.

c. Wie gaat erover

Het Algemeen Bestuur van de desbetreffende regeling is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het liquidatieplan.

d. Besluitvormingsproces

Hiervoor volgt in de AB'en d.d. 17 april een voorstel.

Het Algemeen Bestuur stelt het liquidatieplan vast, na overleg met de deelnemers (gemeenten en provincie). In de GR ODRN is aanvullend bepaald dat het besluit tot vaststelling van het liquidatieplan een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist.

Nadat het plan in overleg met de deelnemers is vastgesteld, wordt het plan daarna uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de desbetreffende omgevingsdienst. Vanaf het moment dat de nieuwe GR in werking treedt per 1 januari 2026, zitten alle bestuursrechtelijke bevoegdheden daarin. Dus de basis om op het gebied van VTHA werkzaamheden uit te kunnen voeren. Ook alle medewerkers zijn dan in dienst van de nieuwe GR; zij zijn geplaatst per ingangsdatum nieuwe Omgevingsdienst. De oude GR-en bestaan nog wel, omdat de financiën zorgvuldig moeten worden afgewikkeld en externe accountants dat nog moeten beoordelen. Pas als dat rond is, zijn de oude GR'en financieel geliquideerd en kan uitgeschreven worden bij de KvK. Pas dan hebben de huidige bestuurders formeel gezien geen verantwoordelijkheid meer.