

# MEMO



AAN Provincie Limburg  
mr. M.P.T. Rongen

VAN D. van Tilborg  
advocaat  
TELEFOON +31 88 253 5962  
FAX +31 88 253 5933  
E-MAIL dvantilborg@akd.nl

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK  
KOPIE AAN

ONDERWERP Vorming gemeenschappelijke regeling RUD Limburg Noord

## Managementsamenvatting

- *Op grond van artikel 5.3 van de Wabo zijn de bij de vorming van de RUD Limburg-Noord betrokken colleges verplicht tot het vormgeven van een omgevingsdienst door middel van het treffen van een gemeenschappelijke regeling vóór 1 januari 2018.*
- *In de parlementaire geschiedenis van de wet VTH heeft de wetgever het belang onderstreept dat alle betrokken colleges aan de te vormen gemeenschappelijke regeling dienen deel te nemen. Daarbij is expliciet benoemd dat het gemeentebestuur dat weigert aan de gemeenschappelijke regeling deel te nemen daarmee te kennen geeft niet de medeverantwoordelijkheid te willen dragen voor het functioneren van de omgevingsdienst.*
- *Indien een gemeentebestuur zonder valide reden nalaat om (tijdig) uitvoering te geven aan voornoemde verplichting om tijdig een gemeenschappelijke regeling te treffen, is er naar ons oordeel sprake van taakverwaarlozing.*
- *In de huidige omstandigheden menen wij dat er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing door de weigering van het gemeentebestuur van Gennep om in te stemmen met de Gemeenschappelijke regeling c.q. dienaangaande toestemming van de gemeenteraad te vragen. Dit oordeel baseren wij op de volgende feiten en omstandigheden:*

*(i) de voorgestelde gemeenschappelijke regeling is zowel ambtelijk als bestuurlijk uitgebreid voorbereid en kan – behoudens Gennep – rekenen op brede instemming van de betrokken colleges;*

*(ii) de bezwaren van het gemeentebestuur van Gennep zijn geformuleerd in de vorm van (algemene) vraagpunten/aandachtspunten, waarbij geen concrete onderbouwing is gegeven enerzijds en geen concrete wijzigingsvoorstellen zijn geformuleerd anderzijds;*

*(iii) de bezwaren van het gemeentebestuur van Gennep lijken – bij eerste*

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening: NL28INGB0678001677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponereerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op [www.akd.nl](http://www.akd.nl)

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 2 van 9

*beoordeling – niet te herleiden te zijn tot strijdigheid met het recht of strijd met het algemeen belang;*

*(iv) het gemeentebestuur van Gennep tijdens het bestuurlijk overleg d.d. 8 juni 2017 te kennen heeft gegeven dat niet wordt ingestemd met het voorstel en er ook geen uitvoering zal worden gegeven aan het voorstel;*

*(v) met het treffen van de gemeenschappelijke regeling uitsluitend (tijdig) uitvoering aan artikel 5.3 van de Wabo kan worden gegeven indien deze regeling ook mede door het gemeentebestuur van Gennep wordt getroffen en*

*(vi) vertraging in de besluitvorming waarschijnlijk tot gevolg zal hebben dat de benodigde gemeenschappelijke regeling niet tijdig wordt getroffen.*

- *Bij taakverwaarlozing is het provinciebestuur (voor zover het betreft bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad: Gedeputeerde Staten) in beginsel verplicht om gebruik te maken van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling (artikel 124 Gemeentewet). Wij kunnen ons voorstellen dat in dit geval van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt (zie hiervoor).*
  
- *In het kader van indeplaatsstelling dient in beginsel een zogenoemde interventieladder te worden doorlopen. Wij geven in dat verband Gedeputeerde Staten in overweging om het gemeentebestuur van Gennep een brief te zenden waarin:*

*(a) het standpunt wordt verwoord dat er bij huidig inzicht sprake is van taakverwaarlozing;*

*(b) het gemeentebestuur van Gennep wordt gevraagd nadere opheldering te verschaffen omtrent de precieze redenen (inclusief de daaraan ten grondslag liggende argumenten) waarom het college niet voornemens is om de betreffende regeling te treffen en de raad dienaangaande om toestemming te verzoeken en*

*(c) een gesprek wordt geagendeerd om de geconstateerde taakverwaarlozing te bespreken en te komen tot het maken van bestuurlijke afspraken om de taakverwaarlozing op te heffen.*

*Voor de goede orde merken wij op dat de overige colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, ondanks de mogelijke taakverwaarlozing door het gemeentebestuur van Gennep, onverkort bevoegd blijven om in te stemmen met het voorstel tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Indien uiteindelijk alleen het college van burgemeester en wethouders van Gennep niet met het voorstel instemt, leidt dit ertoe dat er tussen de overige colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten een gemeenschappelijke regeling tot stand komt. Op die manier kunnen de overige colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten aan hun verplichtingen*

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 3 van 9

*uit artikel 5.3 van de Wabo voldoen. De betreffende gemeenschappelijke regeling voldoet dan echter niet geheel aan het bepaalde in de Wabo omdat alle colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten uit de betreffende veiligheidsregio aan die gemeenschappelijke regeling dienen deel te nemen.*

## **I Inleiding/vraagstelling**

De Provincie is samen met de 14 betrokken gemeenten doende met de voorbereidingen voor het treffen van de 'Gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord'(hierna ook: 'GR RDU LN'). Deze voorbereidingen hebben geleid tot – voor zover hier van belang – de volgende beslissing van het Bestuurlijk overleg RUD Limburg Noord:

*"de gemeenschappelijke regeling, met een positief advies vanuit dit bestuur, ter vaststelling voor te leggen aan de colleges en de colleges te verzoeken de regeling ter instemming voor te leggen aan de raad/de staten."*

Uit het verslag van voornoemde bestuurlijk overleg leiden wij af dat de gemeente Gennep niet met het betreffende voorstel kan instemmen. Uit het verslag blijkt van de volgende vragen/aandachtspunten van de gemeente tegen de voorgestelde gemeenschappelijke regeling:

- Hoe wordt ervoor gezorgd dat de afstand naar de gemeenteraad niet te groot wordt?
- Hoe gaat de diversiteit in het takenpakket werken?
- Er is geen behoefte aan evaluatie op het punt 'one man one vote'.
- Waarom wordt de huidige werkwijze met twee secretarissen niet gehandhaafd?
- Het is onduidelijk om welke reden de gemeente Venlo is aangewezen als statutaire vestigingsplaats.
- De financiële bijdrage zou gelijk gehouden moeten worden aan de huidige situatie.

De Provincie heeft de vraag gesteld of zij in dit geval bevoegd is om in dit kader gebruik te maken van haar interbestuurlijk toezichtinstrumentarium (IBT).

## **II Juridische analyse**

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 4 van 9

Artikel 5.3 van de Wabo – zoals ingevoerd bij de wet VTH – luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

*1 Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of tot een kring van daartoe bij regeling van Onze Minister en van Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen gemeenten, stellen voor die regio of kring, onderscheidenlijk voor meerdere regio's, onderscheidenlijk kringen, een omgevingsdienst in in het belang van een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten.*

*2 Het werkgebied van een omgevingsdienst komt overeen met het werkgebied van een of meer regio's als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of met het grondgebied van een kring van aangewezen gemeenten als bedoeld in het eerste lid.*

*3 Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, en juncto artikel 74, eerste lid, van die wet, indien waterschappen mede een omgevingsdienst instellen.*

Artikel X van de wet VTH<sup>1</sup> houdt – voor zover hier van belang – met betrekking tot het bepaalde in artikel 5.3 met betrekking tot de RUD Limburg-Noord het volgende overgangsrecht in:

*1. Artikel 5.3, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals dat artikel komt te luiden na inwerkingtreding van deze wet, is niet van toepassing op de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord, de Regionale Uitvoeringsdienst Twente en de Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland, zoals deze waren ingesteld op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5.3, derde lid, van deze wet.*

(...)

*3. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.*

Voornoemd overgangsrecht komt per 1 januari 2018 te vervallen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Staatsblad 2015, 521.

<sup>2</sup> Staatsblad 2016, 139.

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 5 van 9

Uit de voorgaande bepalingen – in onderlinge samenhang bezien – volgt dat er door Gedeputeerde Staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten uiterlijk per 1 januari 2018 een omgevingsdienst in de vorm van een openbaar lichaam dient te zijn ingesteld.

Tot de invoering van de wet revitalisering generiek toezicht bevatte de Wabo voor Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om – voor zover hier van belang – gemeenten aan te wijzen waarvan de colleges een gemeenschappelijke regeling dienen te treffen ter uitvoering van het bepaalde in artikel 5.3 van de Wabo.<sup>3</sup> Na invoering van de wet revitalisering generiek toezicht beschikt het provinciebestuur met betrekking tot artikel 5.3 van de Wabo uitsluitend nog over het generieke toezichtinstrumentarium. Dit is – voor zover hier van belang – geregeld in artikel 124 e.v. van de Gemeentewet, welke artikelen de zogenoemde ‘indeplaatsstelling’ regelen.

Artikel 124 van de Gemeentewet luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

*1 Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.*

*2 Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen de raad, het college of de burgemeester de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.*

*3 Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geven gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in het besluit tot indeplaatsstelling aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn uitgevoerd binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen*

<sup>3</sup> Die bevoegdheid was vervat in artikel 5.8 van de Wabo (oud).

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 6 van 9

*voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester niet binnen die termijn heeft voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert, voorzien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.*

Van belang is om voorop te stellen dat artikel 124 van de Gemeentewet imperatief is geformuleerd en op het provinciebestuur een beginselplicht tot bestuurlijke interventie legt in situaties waarin er sprake is van taakverwaarlozing door gemeenten. Van belang is voorts om op te merken dat met artikel 124 van de Gemeentewet is beoogd om alle in medebewind gevorderde rechtshandelingen en feitelijke handelingen in aanmerking kunnen komen voor toezichtinterventie. Tevens is van belang dat met het bepaalde in artikel 124 van de Gemeentewet ook is beoogd om reeds in de plaats te kunnen treden indien vaststaat dat het gemeentebestuur redelijkerwijs niet meer binnen de gestelde termijn het wettelijk gevorderde resultaat zal realiseren en desondanks onvoldoende maatregelen neemt om de gevolgen hiervan te beperken.<sup>4</sup>

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de wet VTH volgt dat naleving van de verplichtingen die uit die wet voor gemeentebesturen voortvloeien via toepassing van het instrument van 'indeplaatsstelling' kunnen worden afgedwongen:

*Het interbestuurlijk toezicht van het Rijk en van de provincies richt zich behalve op de toepassing van de kwaliteitscriteria ook op de uitvoering van andere verplichtingen die uit hoofde van dit wetsvoorstel bestaan voor de provincies onderscheidenlijk de gemeenten, zoals de verplichting om het basistakenpakket door de omgevingsdienst te laten uitvoeren of om informatie uit te wisselen krachtens het voorgestelde artikel 5.9a. Als een gemeente bijvoorbeeld weigert om de krachtens het voorgestelde artikel 5.8 aangewezen taken te laten uitvoeren door een omgevingsdienst, dan kan de provincie uiteindelijk de betreffende taken in de plaats van die gemeente opdragen aan de omgevingsdienst.<sup>5</sup>*

(...)

*Het openbaar lichaam wordt als organisatievorm voorgeschreven en het instellen van een omgevingsdienst in een andere vorm is na het in werkingtreden van artikel 5.8 niet mogelijk. Op het tijdstip van indienen van het wetsvoorstel functioneren er met instemming van de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie een drietal zogenaamde «netwerk-omgevingsdiensten» in Overijssel en Noord-Limburg. Afspraak is dat deze omgevingsdiensten na één jaar functioneren worden geëvalueerd waarna eventueel alsnog wordt gekozen voor instelling als openbaar lichaam. Na 1 januari 2015 kan dit*

<sup>4</sup> TK, 2009-2010, 32 389, nr. 3, p. 26.

<sup>5</sup> TK, 2013-2014, 33 872, nr. 3, p. 16-17.

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 7 van 9

*eventueel met interbestuurlijk toezicht worden afgedwongen.<sup>6</sup>*

Tevens volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de wet VTH dat het door de wetgever van zeer groot belang is geacht dat alle betrokken gemeenten dienen deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling en dat de gemeente die deelname weigert geacht moet worden geen medeverantwoordelijkheid te willen dragen voor het bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst:

*Specifiek voor de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket weegt zwaar dat alle gemeenten deelnemen in de omgevingsdienst, dat wil zeggen mede-eigenaar worden van de omgevingsdienst en daarmee medeverantwoordelijkheid dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst. De uitvoering van de basistaken en het daarmee belaste personeel moet daarbij in volle omvang vanuit één punt (kunnen) worden aangestuurd. Medewerkers moet een duurzaam dienstverband worden geboden en de verbinding van de overheden aan de organisatie van de omgevingsdienst moet een duurzaam karakter hebben. Het openbaar lichaam komt dan het meest in aanmerking. In verband met het bovenstaande is het bijvoorbeeld niet gewenst als een gemeente zijn basistaken door de omgevingsdienst wil laten uitvoeren op basis van een contract. Contractuele afspraken tussen de omgevingsdienst en individuele gemeenten over de toezichttaken uit het basistakenpakket belemmeren het continu en slagvaardig opereren van de omgevingsdienst als de ketenpartner in de regio en het maken van afspraken daarover met de andere (keten)handhavingpartners. Een gemeente die niet wil deelnemen in een openbaar lichaam geeft daarmee tevens aan geen medeverantwoordelijkheid te willen dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst.<sup>7</sup>*

In het voorgaande is reeds geconcludeerd dat (mede) op het gemeentebestuur van Gennep (lees: het college van burgemeester en wethouders) de verplichting rust om uiterlijk per 1 januari 2018 samen met de andere betrokken colleges een omgevingsdienst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling te hebben getroffen (voor in ieder geval de uitvoering van de basistaken). Indien er ter zake van deze verplichting sprake is van taakverwaarlozing is het provinciebestuur op grond van artikel 124 van de Gemeentewet bevoegd om door middel van indeplaatsstelling alsnog het (tijdig) treffen van de gemeenschappelijke regeling af te dwingen.

Wij menen dat er sprake is van taakverwaarlozing indien het gemeentebestuur van Gennep op onjuiste, althans onredelijke, gronden weigert om de betreffende gemeenschappelijke regeling te treffen (althans weigert om de daarvoor vereiste besluitvormingsprocedures te doorlopen) en het als gevolg van die weigering aannemelijk is te achten dat er niet uiterlijk

<sup>6</sup> TK, 2013-2014, 33 872, nr. 3, p. 19.

<sup>7</sup> TK, 2013-2014, 33 872, nr. 3, p. 18.

DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 8 van 9

1 januari 2018 een gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de RUD Limburg-Noord is getroffen.

Op basis van de nu ter beschikking gestelde stukken achten wij in dit geval taakverwaarlozing niet uitgesloten. In dat verband achten wij de volgende feiten en omstandigheden van belang:

- (i) de voorgestelde gemeenschappelijke regeling is zowel ambtelijk als bestuurlijk uitgebreid voorbereid en kan – behoudens Gennep – rekenen op brede instemming van de overige betrokken colleges;
- (ii) de bezwaren van het gemeentebestuur van Gennep zijn geformuleerd in de vorm van (algemene) vraagpunten/aandachtspunten, waarbij geen concrete onderbouwing is gegeven enerzijds en geen concrete wijzigingsvoorstellen zijn geformuleerd anderzijds;
- (iii) de bezwaren van het gemeentebestuur van Gennep lijken – bij eerste beoordeling – niet te herleiden te zijn tot strijdigheid met het recht of strijd met het algemeen belang;
- (iv) het gemeentebestuur van Gennep tijdens het bestuurlijk overleg d.d. 8 juni 2017 te kennen heeft gegeven dat niet wordt ingestemd met het voorstel en er ook geen uitvoering zal worden gegeven aan het voorstel;
- (v) met het treffen van de gemeenschappelijke regeling uitsluitend (tijdig) uitvoering aan artikel 5.3 van de Wabo kan worden gegeven indien deze regeling ook mede door het gemeentebestuur van Gennep wordt getroffen en
- (vi) vertraging in de besluitvorming waarschijnlijk tot gevolg zal hebben dat de gemeenschappelijke regeling niet tijdig is getroffen.

Volledigheidshalve merken wij nog het volgende op. Het feit dat er zijdens het gemeentebestuur van Gennep (mogelijk) sprake is van taakverwaarlozing, laat de bevoegdheid tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling door de overige colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten onverlet. Indien de overige colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten met de voorgestelde gemeenschappelijke regeling instemmen (en de raden/provinciale staten daarvoor toestemming verlenen) leidt dit ertoe dat er tussen die colleges en Gedeputeerde Staten gewoon een openbaar lichaam tot stand komt en dat de betrokken gemeenten en de Provincie daarmee aan hun verplichtingen op grond van artikel 5.3 van de Wabo voldoen. Wel leidt het mogelijk niet (tijdig) toetreden door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gennep ertoe dat de gemeenschappelijke regeling niet geheel aan het bepaalde in artikel 5.3 van de Wabo voldoet. Uit voornoemd artikel vloeit namelijk voort dat het werkgebied van de gemeenschappelijke regeling dient samen te vallen met dat van de regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's en dat alle betrokken gemeenten daaraan moeten deelnemen.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet revitalisering generiek toezicht blijkt dat in beginsel voorafgaande aan de daadwerkelijke indeplaatsstelling de zogenoemde



DATUM 15 juni 2017

ONS KENMERK

PAGINA 9 van 9

interventieladder moet worden doorlopen. Dit is tevens bevestigd in het ook door Gedeputeerde Staten vastgestelde 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. Wij geven in dat verband Gedeputeerde Staten in overweging om het gemeentebestuur van Gennep een brief te zenden waarin:

- (a) het standpunt wordt verwoord dat er bij huidig inzicht sprake is van taakverwaarlozing;
- (b) het gemeentebestuur van Gennep wordt gevraagd nadere opheldering te verschaffen omtrent de precieze redenen (inclusief de daaraan ten grondslag liggende argumenten) waarom het college niet voornemens is om de betreffende regeling te treffen en de raad dienaangaande om toestemming te verzoeken en
- (c) een gesprek wordt geagendeerd om de geconstateerde taakverwaarlozing te bespreken en te komen tot het maken van bestuurlijke afspraken om de taakverwaarlozing op te heffen.<sup>8</sup>

AKD

Bijlagen

<sup>8</sup> Hiermee worden de stappen 1-3 uit de interventieladder doorlopen. Indien het gesprek als bedoeld onder c niet tot het beëindigen van de taakverwaarlozing leidt kan als volgende stap een voornemen tot indeplaatsstelling worden voorbereid en verzonden.