

# Startnotitie juridische inrichting RUD Utrecht (deel 2)

[Geef de ondertitel van het document op]

F.H.K. Theissen, Norbert de Blaay

[22 januari 2014]

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Achtergrond en doel notitie</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Overall model van bevoegdheden en bevoegdheidstoedeling</b>                     | <b>4</b>  |
| 2.1. Uitgangspunten voor delegatie en mandaat van de type taken die worden uitgevoerd | 4         |
| 2.2. Uitwerking   | 5         |
| 2.2.1. Bevoegdheden algemeen bestuur  | 5         |
| 2.2.2. Taak en bevoegdheden dagelijks bestuur   | 6         |
| 2.2.3. Delegatie algemeen bestuur aan dagelijks bestuur                               | 6         |
| 2.2.4. Mandaat dagelijks bestuur aan individuele DB leden                             | 6         |
| 2.2.5. Mandaat dagelijks bestuur aan directeur  | 6         |
| 2.2.6. Mandaat colleges en GS aan de directeur  | 7         |
| <b>3. Werking van de financieringsstromen en dienstverlening</b>                      | <b>8</b>  |
| 3.1. Uitgangspunten   | 8         |
| 3.2. Methodiek  | 8         |
| Dienstverleningshandvest  | 9         |
| Dienstverleningsovereenkomst  | 10        |
| Mandaatbesluit  | 10        |
| 3.3. Uitwerking   | 12        |
| <b>4. Werking Werkgeverschap</b>  | <b>15</b> |
| 4.1. Uitgangspunten   | 15        |
| 4.1.1. Werkgeverschap   | 15        |
| 4.1.2. Bevoegdheden van het AB  | 15        |
| 4.1.3. Bevoegdheden van het DB  | 16        |
| 4.1.4. Bevoegdheden van de directeur  | 16        |
| 4.2. Uitwerking   | 16        |

# 1. Achtergrond en doel notitie

In deze startnotitie worden de contouren van de bestuurlijk-juridische inrichting van de RUD Utrecht 2.0 geschetst. In de notitie schetsen we voor de volledigheid de gehele bestuurlijk-juridische inrichting van de RUD Utrecht 2.0; ook het deel waarover bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling al besluitvorming heeft plaatsgevonden. De notitie beoogt om, ter aanvulling op het vastgestelde Bedrijfsplan, nadere kaders mee te geven voor de juridische documenten die de komende maanden nog worden opgesteld en in besluitvorming gebracht.

Hoofdstuk 2 van de notitie dient voor de feitelijke inrichting van de bestuurlijk juridische constructie van de gemeenschappelijke regeling. In de hoofdstukken 3 en 4 staat de uitwerking van de overige bestuurlijke juridische documenten die nodig zijn voor de inrichting van de RUD Utrecht. Waar dat van toepassing is, wordt aangegeven of de tekst via het Bedrijfsplan al is vastgesteld of een nadere uitwerking bevat ten behoeve van het vervolg. Na vaststelling van de notitie in het algemeen bestuur van 6 februari worden de verordeningen en andere juridische stukken opgesteld. Deze worden, zoals afgesproken in het Bedrijfsplan en deze notitie, vervolgens in besluitvorming gebracht bij het algemeen bestuur en (in een enkel geval) de colleges.

CONCEPT

## 2. Overall model van bevoegdheden en bevoegdheidstoedeling

### 2.1. Uitgangspunten voor delegatie en mandaat van de type taken die worden uitgevoerd

Uitgangspunt is dat de regelgevende, besluitvormende en verordenende bevoegdheden die betrekking hebben op de uitvoering van de taken bij de deelnemers “achterblijven”. Dit betekent dat er geen publiekrechtelijke bevoegdheden van deelnemers worden overgedragen aan het bestuur of aan de directeur van het gemeenschappelijke openbaar lichaam RUD Utrecht 2.0. Wel worden bepaalde bevoegdheden in mandaat opgedragen aan de RUD Utrecht 2.0, meer concreet aan de directeur van de RUD.

De bij de op te dragen taken behorende bevoegdheden liggen bij de colleges en GS. Zij dragen deze exclusief in mandaat op aan de directeur en kunnen algemene en specifieke instructies meegeven (zie artikel 10:6, eerste lid Algemene wet bestuursrecht, verder: Awb). Het gaat hierbij om een alleenrecht in de zin dat het de bedoeling is dat deze bevoegdheden slechts door de directeur en de ambtenaren van de RUD worden uitgeoefend. De directeur is desgewenst verplicht aan de mandaatgevers inlichtingen te verschaffen (zie artikel 10:6, tweede lid, Awb). Bij deze mandaten gaat het om een zogenoemd mandaat aan niet-ondergeschikten (artikel 10:4 Awb). Daarom is instemming van het AB RUD als bevoegd gezag van de directeur RUD met het verlenen van dit mandaat aan de directeur vereist. De colleges en GS DB kunnen op grond van artikel 10:7 Awb de bevoegdheden zelf ook altijd blijven uitoefenen, zij kunnen zodoende toezicht uitoefenen op de directeur.

Voor de te treffen regelingen van delegatie en mandaat is het volgende van belang als het gaat om de verschillende type taken die de RUD vanaf 1 juli 2014 in mandaat voor de deelnemers uitvoert. Daarnaast zal GS, de enige deelnemer die op dit moment BRZO taken uitvoert, mandaat verlenen aan de directeur van de RUD NZKG, de BRZO-RUD voor de regio. Aangezien ambtenaren van de RUD NZKG zelf die bevoegdheden uitvoeren is er geen formele (mandaat-) relatie tussen de RUD 2.0 en de RUD NZKG.

#### 1. **Basistaken:**

Uitgangspunt voor de RUD Utrecht 2.0 is dat alle deelnemers minimaal de basistaken inbrengen. Dit zijn de taken zoals deze genoemd zijn in de package deal zoals deze gesloten is tussen Rijk, IPO en VNG. Op hoofdlijnen betreft het toezicht en handhaving van vergunningsplichtige bedrijven, de meer complexe bedrijven die tot bepaalde branches behoren en de vergunningverlening bij deze bedrijven. Daarnaast horen bodemtaken (handhaving) en ketentoezicht bij de basistaken van een RUD. Een tabel is opgenomen in paragraaf 2.3 van het bedrijfsplan.

Naar aanleiding van de wijziging van het bevoegd gezag worden die taken die per 1 januari 2014 overgedragen zijn van provincie naar gemeenten bij de RUD Utrecht ingebracht. Dat geldt naar verwachting ook voor de bedrijven op het grondgebied van de ODRU. Daarvoor worden additionele afspraken gemaakt. Zo wordt versnippering in de uitvoering (deels door RUD Utrecht 2.0 en deels door de ODRU) voorkomen.

## **2. Plustaken<sup>1</sup>:**

Behalve het basistakenpakket kunnen de deelnemers extra taken aan de RUD Utrecht 2.0 opdragen, onder de voorwaarde dat ook deze taken door de RUD op 'robuuste wijze' kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent dat alleen die plustaken door de RUD Utrecht 2.0 worden uitgevoerd, waarbij voldoende massa ontstaat zodat voldaan kan worden aan de kwaliteitscriteria versie 2.1. Verschillende deelnemers hebben aangegeven dat men plustaken wil inbrengen. Deze zijn op dit criterium beoordeeld. Waar deze aan dit criterium voldeden zijn deze meegenomen.

Voor de plustaken heeft elke deelnemer kunnen aangeven welke daarvan bij de RUD Utrecht 2.0 zouden kunnen worden gelegd. Vervolgens is gekeken of deze taken door de RUD Utrecht ook voldoende robuust zijn. Hierdoor zijn de volgende mogelijke plustaken afgevallen, te weten: milieubeleid, APV/ milieu, energie (buiten de basistaken om. Een tabel is opgenomen in paragraaf 2.3. van het bedrijfsplan.

## **3. Beheer/instandhouding:**

Overeenkomstig de GR en de Wgr liggen de kaderstellende bevoegdheden ten aanzien van het beheer bij het AB van de RUD, terwijl het DB van de RUD met de uitvoering is belast. Bij beheer hoort ook het kunnen nemen van personele besluiten en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Ten aanzien van personele besluiten geldt dat het dagelijks bestuur deze bevoegdheid heeft op grond van de GR, dit met uitzondering van de functie van directeur die door het algemeen bestuur wordt benoemd, geschorst, en ontslagen (zie artikel 27, derde lid GR).

Ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtshandelingen geldt dat deze bevoegdheid overeenkomstig artikel 79 juncto 136, eerste lid Wgr bij het algemeen bestuur berust.<sup>2</sup> Om het dagelijks bestuur over deze bevoegdheid te kunnen laten beschikken, is overdracht (delegatie) van die bevoegdheid aan het dagelijks bestuur via een delegatiebesluit van AB nodig. Bij de oprichtingsvergadering is daartoe besloten.

## **2.2. Uitwerking**

Op grond van paragraaf 1.3.1. wordt ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling en -toedeling het volgende voorgesteld. Daarnaast is van belang dat de jurisdicties van de RUD 2.0 en de ODRU overlappend zijn waar het gaat om de provinciale taken. De provinciale taken worden immers door de RUD 2.0 uitgevoerd, dus ook in het gebied waar voor gemeentelijke taken de ODRU opereert. Alhoewel afstemming formeel niet is vereist, is het wenselijk dat de twee omgevingsdiensten een structurele afstemmingsrelatie hebben. Immers medewerkers van de RUD 2.0 zouden bij de uitvoering van hun taken informatie kunnen opdoen die belangrijk is voor de ODRU en omgekeerd. :

### **2.2.1. Bevoegdheden algemeen bestuur**

Het algemeen bestuur blijft onder andere bevoegd om:

- (interne) verordeningen vast te stellen;

---

<sup>1</sup> In de tekst van de GR worden deze incidentele taken genoemd.

<sup>2</sup> De Wgr is niet gedualiseerd en daarom gelden bij deze regeling de regels van de Provinciewet voor de dualisering. De voorgenomen wetswijziging brengt daar verandering in.

- algemene beheerskaders en financiële kaders te stellen;
- het meerjaren beheersplan en het vereiste kwaliteitsniveau van uitvoering vast te stellen
- de ontwikkelstrategie van de organisatie vast te stellen; en
- de begroting en jaarrekening vast te stellen.

### **2.2.2. Taak en bevoegdheden dagelijks bestuur**

Het dagelijks bestuur

- voert het beheer over de ambtelijke organisatie;
- bereidt de besluiten van het AB voor en ondersteunt het AB bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden; en
- oefent verder de bevoegdheden uit genoemd in artikel 38 GR (dagelijks bestuur van de organisatie, P-besluiten, voeren van een rechtsgeding, conservatoire maatregelen etc.)

### **2.2.3. Delegatie algemeen bestuur aan dagelijks bestuur**

Het algemeen bestuur delegeert binnen de hiervoor aangegeven kaders aan het dagelijks bestuur de bevoegdheden tot:

- het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen;
- het bepalen van de organisatiestructuur (organisatieverordening).

Bij de oprichtingsvergadering is daartoe een delegatiebesluit vastgesteld.

Beide bevoegdheden zullen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr op basis van de wet bij het DB komen te liggen. Alsdan moet het delegatiebesluit worden ingetrokken.

### **2.2.4. Mandaat dagelijks bestuur aan individuele DB leden**

Het DB kan aan individuele DB leden mandaat verlenen. Om de bevoegdheidsafbakening helder te maken ligt het voor de hand het mandaat te beperken tot bevoegdheden die nodig zijn voor de taakuitvoering binnen de portefeuille van een DB lid en die niet tevens aan de directeur in mandaat zijn verleend.

### **2.2.5. Mandaat dagelijks bestuur aan directeur**

Het dagelijks bestuur, dat de directeur van de uitvoeringsorganisatie aanstuurt, geeft volgens het bedrijfsplan een aantal van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden in mandaat aan de directeur. Deze kan vervolgens ondermandaat verlenen aan andere functionarissen (bijvoorbeeld afdelingshoofden). Het gaat dan om een (onder-)mandaat, binnen de door het AB gestelde kaders (waaronder de begroting en het meerjarig beheersplan) om:

- personele besluiten te nemen, en
- privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

Bij de oprichtingsvergadering is daartoe besloten.

### **2.2.6. Mandaat colleges en GS aan de directeur**

Het gaat hier niet om een interne regeling van de GR maar juist om de externe mandaatverlening. Voor de uitvoering van de basistaken en plustaken verlenen colleges en GS rechtstreeks mandaat aan de directeur. Deze kan vervolgens ondermandaat verlenen aan ondergeschikte functionarissen. Omdat het hier gaat om mandaat aan een niet ondergeschikte (artikel 10:4 Awb), dient het AB in te stemmen met de mandaatverlening aan de directeur.

CONCEPT

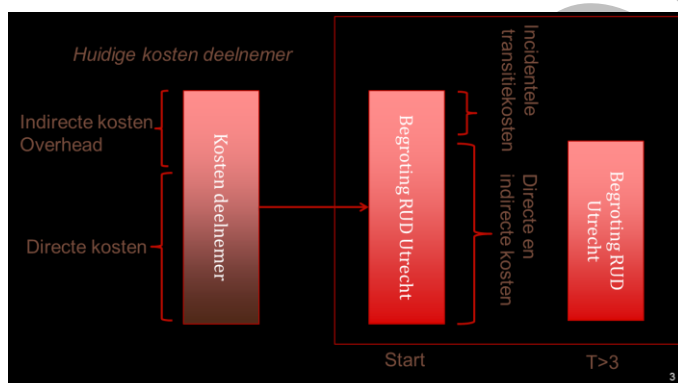
## 3. Werking van de financieringsstromen en dienstverlening

### 3.1. Uitgangspunten

Als het gaat om de financieringsstromen moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie tot 31 december 2016 en de situatie na 1 januari 2017. In deze paragraaf gaat het om de financieringssysteem tot 1 januari 2017, omdat dit de systematiek is die nu moet worden ingeregeld.

De basis voor de begroting van de RUD zijn de in te brengen taken (basis en plus), gegeven het huidige kwaliteitsniveau, en de daarbij behorende primaire formatie en budget. Daarbij is rekening gehouden met besluiten van sommige gemeenten om niet alle overige WABO gerelateerde taken in te brengen.

Als financieringsmodel voor de RUD Utrecht 2.0 voor de jaren 2014 – 2016 is ervoor gekozen om de huidige budgetten van de deelnemers centraal te stellen. Elk van de deelnemers brengt deze huidige budgetten die horen bij de taken/bedrijvenbestand die ingebracht worden, als bijdrage aan de nieuwe organisatie volledig in. Het betreft de budgetten voor de directe kosten in het primaire proces (personeelskosten en uitvoeringskosten) en de indirecte kosten (overhead).



### 3.2. Methodiek

Voor opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen deelnemers en de organisatie van de RUD zijn drie 'brondocumenten' bepalend:

1. De **Bijdrageverordening** met daarin de uitgangspunten voor de kostenverdeling over de verschillende deelnemers, alsmede de sleutel voor de verdeling van overschotten en het aanvullen van tekorten. Het AB stelt de Bijdrageverordening vast.
2. Het **Dienstverleningshandvest (DVH)** waarin de *algemene voorwaarden* en principes zijn vervat die gelden voor de dienstverlening door de RUD aan zijn deelnemers. Het AB stelt het DVH vast.
3. De **Dienstverleningsovereenkomst (DVO)** gesloten tussen de RUD en iedere deelnemende organisatie afzonderlijk, waarin de pakketkeuze, de kosten en de kwaliteitsafspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn opgenomen. Hiervoor wordt door het AB voorafgaand een model vastgesteld.



4. Het **Mandaatbesluit**, door het college (daaronder mede te verstaan GS) van iedere deelnemer afzonderlijk besloten, waarin de behorende bevoegdheden in mandaat worden verleend zodat de directeur RUD en de ambtenaren namens de deelnemer de bevoegdheden kunnen uitvoeren. Hiervoor worden door het AB voorafgaand twee modellen vastgesteld.

### **Bijdrageverordening**

Het algemeen bestuur stelt een bijdrageverordening vast, met daarin de uitgangspunten voor de kostenverdeling over de verschillende deelnemers, alsmede de sleutel voor de verdeling van overschotten en het aanvullen van tekorten. De bijdrage die de deelnemers betalen op basis van de bijdrageverordening financiert de uitvoering van basis- en plustaken maar ook de instandhouding van de RUD Utrecht 2.o.

Een batig saldo bij de Regionale uitvoeringsdienst wordt in beginsel gebruikt voor terugbetaling van de projectkosten van ongeveer € 1 miljoen. Nadat de projectkosten terugbetaald zijn, wordt een batig saldo toegevoegd aan het weerstandsvermogen van de Regionale uitvoeringsdienst. Indien het weerstandsvermogen meer dan 5% van de jaaromzet bedraagt, wordt dat gerestitueerd aan de deelnemers. Een negatief eigen vermogen moet door de deelnemers worden aangezuiverd conform de afspraken die daarover in de bijdrageverordening worden gemaakt.

De bepalingen over de bijdrageverordening staan in de artikelen 30 en 31 van de GR. De bijdrageverordening wordt overeenkomstig 30, eerste lid vastgesteld met tenminste vier vijfde meerderheid.

### **Dienstverleningshandvest**

In het Dienstverleningshandvest zijn de algemene voorwaarden en principes vervat die gelden voor de dienstverlening van de RUD aan zijn deelnemers. Het Dienstverleningshandvest bevat onder meer de volgende onderwerpen:

- Pakketkeuze en een omschrijving van basispakket en pluspakket.
- Het DVH bepaalt aan welke algemene standaarden de RUD zich moet houden. De dienstverleningsrelatie komt tot stand door het aangaan van een DVO tussen deelnemer en RUD. Het AB stelt daarvoor een standaard DVO vast. De DVO bevat de bepaling dat het DVH onderdeel uitmaakt van de contractuele relatie. Een dienstverleningshandvest is 5 jaar geldig, maar de DVO wordt elk jaar opnieuw afgesloten.
- Financiering. Voor dienstverlening verschuldigde bedrag betaalt de deelnemer op basis van de begroting van de RUD op grondslag van de bijdrageverordening. Voor de DVO is het bedrag voor de betreffende deelnemer een gegeven. De DVO is dus ook niet de titel voor de betaling. Het DVH zet uiteen welke informatie de deelnemers krijgen om inzage te hebben in de uitputting van het budget en de prestaties die daar tegenover (hebben) gestaan.

Dat de dienstverleningsrelatie 5 jaar loopt is een keuze. Volgens de GR geldt het dienstverleningshandvest voor onbepaalde tijd. Echter periodiek is evaluatie en aanpassing wenselijk. Om de behoefte van verbeteringen en van een zekere continuïteit met elkaar te verbinden is gekozen voor 5 jaar. Die termijn maakt dat aanpassingen niet louter uit oogpunt van politieke wisselingen van de wacht, maar vanuit de inhoud worden doorgevoerd. Om de vijf jaar wordt het dienstverleningshandvest dus geëvalueerd en eventueel aangepast en dan opnieuw vastgesteld.

Het DVH heeft het karakter van Algemene Voorwaarden. Net als bij algemene voorwaarden van bijvoorbeeld grote bedrijven wordt het vastgesteld door het hoogste orgaan, in dit geval het AB. Het DVH heeft gelding voor de opdrachtgevers omdat dit in de DVO wordt bepaald. Net als bij algemene voorwaarden vloeit de gelding jegens opdrachtgevers dus voort uit een contractuele relatie. Het DVH wordt daarmee van toepassing op alle opdrachtgevers van de RUD door het aangaan van een DVO. Bij de onderhandelingen over een DVO bestaat dan ook niet de vrijheid om af te wijken van het DVH. Het DVH geldt dus uiteindelijk op basis van de contractuele relatie, maar is bestuurlijk vastgesteld. Omdat alle deelnemers in het AB zitten, stellen de deelnemers vanuit de eigenaarsrol het DVH vast. In hun opdrachtgeversrol kunnen zij over die principes niet meer onderhandelen.

De bepalingen over het DVH staan in artikel 19 van de GR.

### **Dienstverleningsovereenkomst**

De DVO heeft betrekking op de één op één relatie tussen RUD en een opdrachtgever. Hierin komen partijen de afspraken over de dienstverlening overeen. De DVO bevat dus de pakketkeuze en de nadere afspraken over de huidige kwaliteit/ kwaliteitsstandaard etc. De DVO komt tot stand op basis van een standaard DVO vastgesteld door het AB zoals het DVH bepaalt. Het maatwerk zit hem vooral in de bijlage waarin de pakketkeuze met bijbehorende afspraken over de producten en diensten staat gespecificeerd. In de toekomst kan daarvoor gebruik worden gemaakt van een Producten- en Dienstencatalogus.

De DVO bevat grotendeels dezelfde onderwerpen als het DVH maar nu voor de één op één relatie. In de DVO accepteert de opdrachtgever ook de toepassing van het DVH op de DVO.

Het overeenkomen van de DVO is een privaatrechtelijke rechtshandeling waartoe (op grond van het Delegatiebesluit van het AB) het DB kan besluiten. De RUD wordt daarbij vertegenwoordigd door de voorzitter. Pas na mandatering kan ook de directeur de RUD bij overeenkomsten vertegenwoordigen en binnen bepaalde kaders zelf besluiten tot dergelijke rechtshandelingen. Bij de DVO ligt het echter gelet het belang en de omvang voor de hand dat het DB ook in de toekomst het besluit tot het aangaan van de overeenkomst neemt en de voorzitter de RUD vertegenwoordigt bij ondertekening.

Bij de gemeenten en de provincie geldt eveneens dat de colleges bevoegd zijn te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandeling. Na ondertekening geldt de DVO tussen opdrachtgever en RUD.

De bepalingen over de DVO staan in artikel 19 van de GR.

In het bedrijfsplan is al aangegeven dat deelnemers de mogelijkheid hebben om aanvullende taken bij de RUD onder te brengen. Indien deelnemers daarvoor kiezen, en de RUD deze taken ook kan uitvoeren, wordt dat in de DVO worden opgenomen. In zulke gevallen worden dan taken omschreven, bevoegdheden vastgelegd en budget opgenomen. Indien dat het geval is wordt dat door de RUD in een begrotingswijziging financieel verwerkt.

### **Mandaatbesluit**

DVH en DVO gaan over de diensten die de RUD voor zijn deelnemers uitvoert. Omdat het hierbij gaat om publiekrechtelijke bevoegdheden (besluiten in de zin van de Awb) is hiervoor mandaat vereist. DVH en DVO zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen. De DVO scheidt een verbintenis tussen twee

rechtspersonen, de deelnemende gemeenten of provincie en de RUD. Bij mandaat gaat het echter niet om rechtspersonen maar om bestuursorganen. De deelnemers zijn bevoegd gezag en kunnen mandaat verlenen.

In feitelijk procedurele zin betekent dit dat aan de colleges en GS op enig moment de volgende documenten worden voorgelegd:

- een concepttekst voor het mandaatbesluit ten aanzien van de directeur (met het verzoek dit besluit te nemen); dit is in de kern een model waar slechts op onderdelen van kan worden afgeweken;
- het instemmingbesluit van het AB gericht op de concept-mandaatbesluiten (waarbij het AB alvast verklaart akkoord te zijn met mandaatverlening door de colleges en GS (of ondermandaat van een ambtenaar). De tekst van de concept-mandaatbesluiten verwijst dan ook naar de instemming van het AB;
- Er bestaat op de hoofdregel van (rechtstreekse) mandaatverlening aan de directeur een uitzondering voor de taakuitvoering t.b.v. de BRZO bedrijven. Hiervoor is mandaat verleend aan de directeur van RUD NZKG.

De directeur van de RUD krijgt dus mandaat van de bestuursorganen (zie vorig hoofdstuk).

In het bedrijfsplan staat opgenomen dat de RUD gaat werken met maximaal twee mandaten: een mandaat voor deelnemers die een verregaande bevoegdheid bij de RUD willen regelen, en een mandaat voor deelnemers die een minder verregaande variant voorstaan. Voor het uitwerken van een modelmandaatbesluit worden twee varianten uitgewerkt. Deelnemers kunnen daarbij niet per taak kiezen maar voor een van de twee modellen. Dit om te voorkomen dat er een veelvoud van modellen ontstaan waardoor de uitvoering van de RUD wordt belemmerd.

De robuustheidscriteria uit de package deal vormen een relevant kader voor de mandaatverlening. De in de package deal genoemde taken moeten door de RUD worden uitgevoerd, anders wordt niet voldaan aan die criteria. Minimaal de uitvoering moet worden gemandateerd. De reden hiervoor is de ratio achter de instelling van de regionale uitvoeringsdiensten als zodanig. Grote verschillen tussen het handvavingsbeleid in verschillende gemeenten leiden namelijk tot een situatie van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid vanuit het perspectief van de vergunningsplichtigen.

Vergunningverlening maar vooral handhaving is vaak politiek gevoelig. Colleges willen in die gevoelige zaken zelf kunnen beslissen. Het is echter een groot risico om hier de bevoegdheid in het mandaatbesluit te begrenzen door iets op te nemen met de strekking van "mandaat is niet verleend in gevallen van grote politieke gevoeligheid". Dergelijke beperkingen leiden er namelijk toe, conform jurisprudentie, dat het hele mandaat ongeldig kan worden verklaard. Dit risico moet voorkomen worden.

Om de colleges nauw te betrekken en hun zelf de afweging te laten maken wanneer iets van groot politiek-maatschappelijk belang is kan gewerkt worden met een ingenieuze informatieplicht. Hierbij worden de colleges regelmatig geïnformeerd over alle binnengekomen vergunningsaanvragen en geconstateerde overtredingen. De colleges kunnen dan binnen een bepaalde periode aangeven om ten aanzien van een bepaald dossier regelmatig geïnformeerd te willen worden. Voordat de directeur besluit tot de procedures in afdeling 3.4 (openbare voorbereidingsprocedure), artikel 4:7 en 4:8 (zienswijze) van de Algemene wet bestuursrecht informeert hij wederom het college. Colleges kunnen zelf besluiten wat

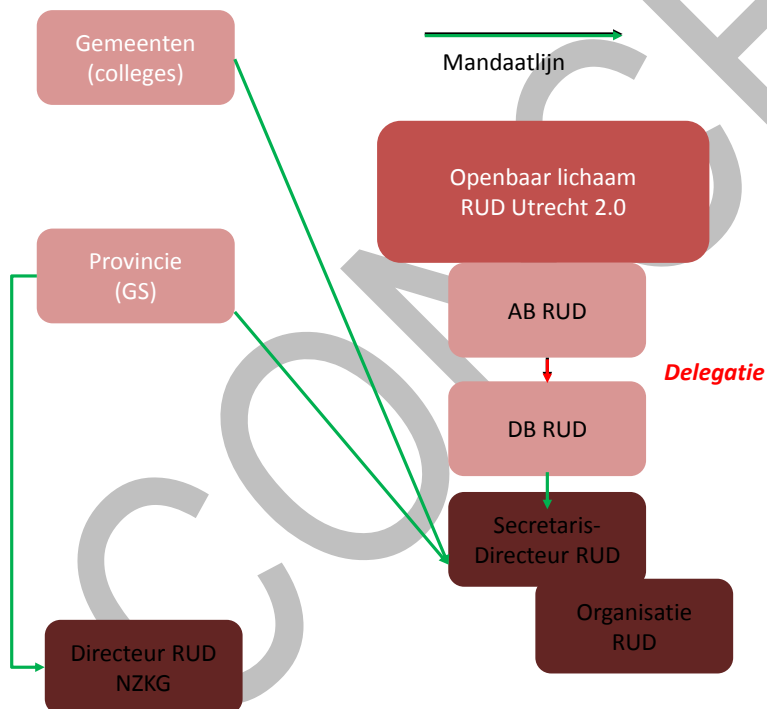
zij met deze informatie doen. Wie actief wil monitoren kan dat doen, wie geen behoefte heeft te monitoren neemt de informatie voor kennisgeving aan.

Uiteraard blijft het college ten allen tijde zelf bevoegd en kan dus besluiten zelf nemen of besluiten van de directeur intrekken. Hiermee kan het college toezicht uitoefenen. Een andere vorm van toezicht is dat het college de bevoegdheid tot beslissen op bezwaar niet mandateert en dus zelf op de bezwaarschriften besluit.

Uitgangspunt voor het opstellen van de twee verschillende mandaten zijn dus:

- Voldoen aan robuustheidscriteria package deal;
- Geen risico's ten aanzien van beperking mandaat (ABRvS, 6 augustus 2003, LJN Al0781en vergelijkbare uitspraken);
- Een ingenieuze informatievoorzieningsprocedure, die mogelijkheid geeft tot monitoren;
- Bezwaar en beroep wordt niet gemandateerd

De bestuurlijk-juridische hoofdstructuur ten aanzien van bevoegdheden en bevoegdheidstoedeling ziet er visueel uit als volgt:



### 3.3. Uitwerking

Elke deelnemer betaalt in de jaren 2014 t/m 2016 een bijdrage als deel/ percentage van de vastgestelde begroting. De bijdrage wordt betaald op basis van de bijdrageverordening.

Op grond van het voorgaande geldt voor de financieringsstromen in de jaren 2014, 2015, en 2016 het volgende:

### **Bijdrage deelnemers**

De bijdrage in de jaren 2014, 2015, 2016 dekt zowel de kosten voor het gekozen takenpakket als zijn aandeel in de instandhouding cq. beheerkosten van de RUD.

### **Begrotingscyclus**

Voor de begrotingscyclus zijn de volgende aspecten in het bijzonder van belang:

De begrotingscyclus is geregeld in de artikelen 30-33 van de GR. Het verdient aandacht dat het wetsvoorstel voor wijziging van de Wgr een nieuwe stap bevat voor de totstandkoming van de begroting van een samenwerkingsverband op basis van de Wgr, het op- en vaststellen van een kadernota en toezending daarvan aan de volksvertegenwoordigingen van de deelnemers. Dit is in de GR al geregeld. Jaarlijks voor 15 april dienen de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar te worden aangeboden.

De begrotingscyclus moet qua planning worden afgestemd op de begrotingcycli van de gemeenten en de provincie.

De begrotingscyclus van de RUD loopt altijd voor op de begrotingscyclus van de deelnemers. Dat laatste is voor 2014 niet meer mogelijk. Echter het bedrijfsplan kan worden gezien als een dergelijke kadernota welke verder door de regiegroep is uitgewerkt in een startnotitie financiën. Dit laatste document is vastgesteld in het PFO.

Voor 2015 is dat nog wel mogelijk. Gekozen is om dit praktisch op te lossen door een begroting op te stellen voor 2014 (na 1 juli) en 2015. Verder wordt de begroting, conform artikel 33 voor 15 april aan de verschillende deelnemers aangeboden.

De begroting wordt vastgesteld door het AB en geldt vervolgens als 'financieel feit' voor de deelnemers. De bijdrage kan dus in de eigen begroting van een deelnemer niet lager worden vastgesteld dan in de begroting van de RUD.

De raden van de gemeenten en PS moeten de gelegenheid krijgen om gedurende de behandeling van de ontwerpbegroting hun zienswijze kenbaar te maken. De volksvertegenwoordigingen krijgen hun deel van de begroting van de RUD tweemaal te zien, gedurende de behandeling van de ontwerpbegroting van de RUD en vervolgens als onderdeel van de eigen (ontwerp-)begroting.

Daarom verdient de voorkeur om de begrotingscyclus conform de volgende hoofdlijnen in te richten.

---

|         |   |
|---------|---|
| Stap 1. | Het DB legt uitgangspunten voor de concept-ontwerpbegroting vast in een startnotitie. Deze is reeds in december in het PFO vastgesteld. |
|---------|---|

|         |   |
|---------|---|
| Stap 2. | Het DB stelt op basis van de startnotitie een concept- ontwerpbegroting op. |
|---------|---|

|         |   |
|---------|---|
| Stap 3. | Het DB stelt een ontwerpbegroting vast. De planning is begin april 2014 zodat de algemene en financiële beleidskaders voor 2015 conform de GR tijdig aan de deelnemers wordt aangeleverd. |
|---------|---|

|        |   |
|--------|---|
| Stap 4 | Conform artikel 33 zendt het DB de ontwerpbegroting toe aan raden en PS, acht weken voordat de conceptbegroting formeel wordt aangeboden aan het AB. Gelijktijdig stuurt het DB de ontwerpbegroting ter behandeling toe aan AB. |
|--------|---|

|         |   |
|---------|---|
| Stap 5. | Terinzagelegging met openbare kennisgeving. |
|---------|---|

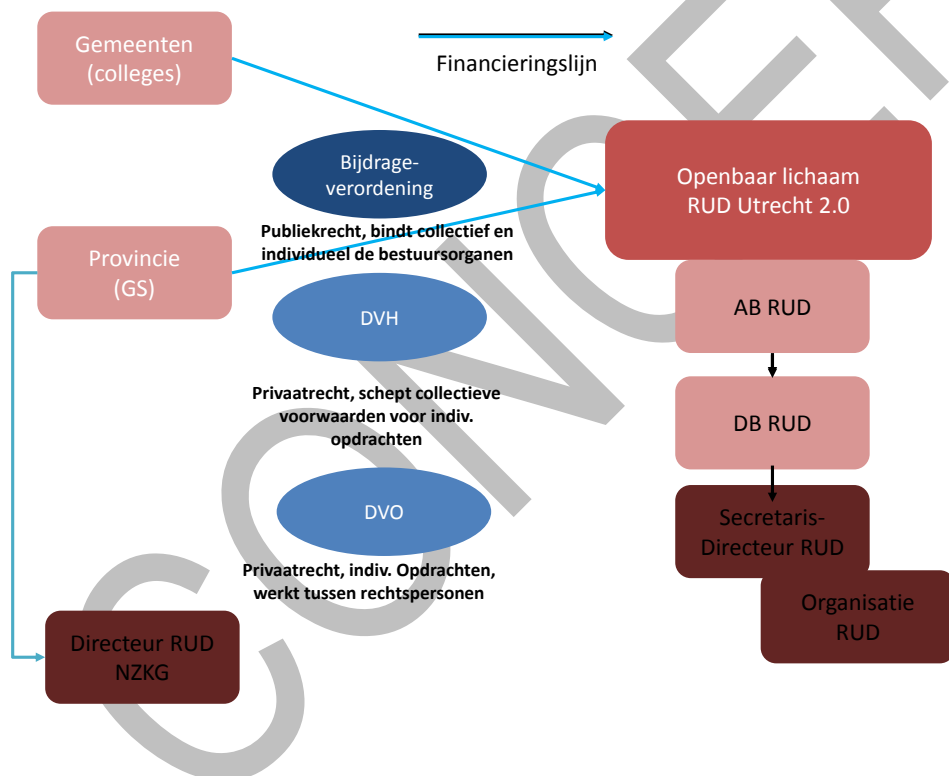
De vertegenwoordigende organen kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren

---

waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze tijdig aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

|           |   |
|-----------|---|
| Stap 6.   | Het DB ontvangt de zienswijze van raden en PS.  |
| Stap 7.   | Het DB verwerkt, indien noodzakelijk, de ontvangen zienswijze en zendt deze met de definitieve ontwerpbegroting toe aan het AB en biedt deze aan het AB ter vaststelling. |
| Stap 8.   | Het AB stelt de begroting vast met vier vijfde meerderheid.   |
| Stap 9.   | Het DB zendt de begroting aan de Minister van BZK.  |
| Stap 10.  | Het AB zendt de begroting aan de raden en PS. De raden kunnen aan de Minister van BZK hun zienswijze kenbaar maken.   |
| Stap 11a. | De raden stellen de gemeentebegrotingen (inclusief de bijdrage aan de RUD) vast.  |
| Stap 11b. | PS stelt de provinciale begroting (inclusief de bijdrage aan de RUD) vast   |

Visueel kunnen de financieringslijnen als volgt worden weergegeven:



## 4. Werking Werkgeverschap

### 4.1. Uitgangspunten

#### 4.1.1. Werkgeverschap

Bij de RUD komen werknemers in dienst die voorheen werkzaam waren bij de deelnemers. *De medewerkers vallen nu onder de cao van hun huidige werkgever. Voor de RUD Utrecht 2.0 als werkgever zal één CAO moeten worden gekozen.* Aangezien RUD Utrecht 2.0 een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt, blijft de ambtelijke status van het personeel in stand en kan aangesloten blijven worden bij het ABP. In lijn hiermee is aansluiting bij een CAO uit één van de sectoren waaruit de medewerkers afkomstig zijn een logische keus.<sup>3</sup> Conform het bedrijfsplan is de inzet CAR UWV.

In paragraaf 6.2.1 van het bedrijfsplan wordt voor de keus van de CAO het voorstel gedaan. *. Het is goed hierbij te bedenken dat over de CAO keus overeenstemming moet worden bereikt met de vakbonden in het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO); vandaar de formulering dat het een voorstel voor de werkgeversinzet betreft.*<sup>4</sup> Als werkgever dient de RUD Utrecht 2.0 verder te beschikken over een set van secundaire arbeidsvoorwaarden (zie paragraaf 6.2.2 van het Bedrijfsplan).

Deze keuzes en afspraken moeten wel nog geformaliseerd worden na de formele oprichting van de RUD. Dit betekent dat er een rechtspositieverordening moeten worden vastgesteld, waarin de gekozen CAO van toepassing wordt verklaard en de geldende secundaire arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld, althans wordt bepaald waar deze verder worden uitgewerkt en hoe deze worden vastgesteld. Op basis hiervan kunnen vervolgens aanstellingsbesluiten worden genomen om daadwerkelijk ambtenaren in dienst te nemen, of in specifieke gevallen arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht worden gesloten met medewerkers.

*Het sociaal plan regelt de gevolgen voor de medewerkers die vanuit de gemeenten en de provincie over gaan naar de RUD Utrecht 2.0 en heeft om die reden een beperkte looptijd.*<sup>5</sup>

Het sociaal plan bindt de bevoegde gezagen binnen de latende organisaties. Voor de RUD zal dit door het AB nog moeten worden vastgesteld.

Voor het transitieproces is een BGO ingesteld, straks moet de nieuwe organisatie echter ook weer een (structureel) GO hebben. Tenslotte moet de medezeggenschapsstructuur bij de RUD worden ingericht. De bevoegdheden ten aanzien van het werkgeverschap worden als volgt verdeeld.

#### 4.1.2. Bevoegdheden van het AB

Het AB heeft de kaderstellende bevoegdheden ten aanzien van het personeelsbeleid. Daartoe behoort:

---

<sup>3</sup> Bedrijfsplan paragraaf 6.1.

<sup>4</sup> Bedrijfsplan paragraaf 6.1.

<sup>5</sup> Bedrijfsplan paragraaf 6.3.

- het vaststellen van de rechtspositieverordening, functiehuis en formatie (artikel 28, GR)
- het vaststellen van een instructie of bestuursreglement met nadere regels betreffende de taak en de bevoegdheid van de directeur (artikel 27, lid 2, GR). Dit is reeds in de eerste vergadering van het DB vastgesteld.

#### **4.1.3. Bevoegdheden van het DB**

Het dagelijks bestuur is binnen de kaders gesteld door het AB bevoegd ten aanzien van de dagelijkse personeelsaangelegenheden. Hiertoe behoort:

- het nemen van besluiten waarin de kaders van het AB verder worden uitgewerkt en het voorbereiden van de besluiten van het AB;
- het vaststellen van de organisatieverordening is door het AB aan het DB gedelegeerd ;
- het aanstellen van medewerkers in ambtelijke dienst (artikel 29 GR), met uitzondering van de directeur, en het aangaan van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht (gelet op delegatie privaatrechtelijke rechtshandelingen zie boven hoofdstuk 1),
- het verlenen van mandaat en volmacht aan de directeur om medewerkers in ambtelijke dienst aan te stellen of overeenkomsten naar burgerlijk recht aan te gaan, en
- het geven van instructies aan de directeur.

De laatste twee zijn reeds in de oprichtingsvergadering/ eerste vergadering van het DB vastgesteld.

#### **4.1.4. Bevoegdheden van de directeur**

De directeur is bevoegd om binnen de kaders van het AB en gelet op de instructies van het DB als hoofd van de ambtelijke organisatie op te treden. Hiertoe behoort:

- de ambtelijke organisatie dagelijks aansturen,
- het aanstellen van managers en overige personeelsleden (inclusief toezichthouders) in ambtelijke dienst en het aangaan van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht (gelet op mandaat DB),
- het verlenen van ondermandaat en volmacht aan de managers om medewerkers binnen hun afdeling en binnen de organisatie- en formatiekaders ambtelijke dienst aan te stellen of overeenkomsten naar burgerlijk recht aan te gaan (gelet op mandaat DB);
- het ondersteunen van AB en DB bij hun taak ook in het kader van het werkgeverschap en medeondertekenen van de besluiten; en
- het optreden als WOR bestuurder en dus het voeren van overleg met GO en OR/medezeggenschap.

Dit is reeds vastgesteld in de eerste oprichtingsvergadering.

## **4.2. Uitwerking**

Uitwerking van het voorgaande houdt in:

- Van toepassing verklaring van de gekozen CAO, en secundaire arbeidsvoorwaarden worden formeel door het AB vastgesteld;
- Het overeen gekomen sociaal plan wordt bekrachtigd door het AB;



- De hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie wordt formeel door het DB vastgesteld in de organisatieverordening;
- Formatie en functiehuis worden formeel door het AB vastgesteld;
- De individuele aanstellingsbesluiten worden genomen
- De directeur: AB
- Enkele sleutelfunctionarissen (bijv. controller), waarvoor bij mandaatbesluit van het DB is bepaald dat de directeur geen mandaat heeft: DB
- Managers en staf-functionarissen: Directeur
- Medewerkers afdelingen: Managers

Een bezwaarschriftencommissie voor personele bezwaren wordt door het AB in het leven geroepen, hierbij kan een gezamenlijke bezwaarschriftencommissie met de latende organisaties in het leven worden geroepen voor ontslag (latende organisatie) en plaatsing (RUD) en een structurele bezwarencommissie voor alle P-besluiten van de RUD die niet met de transitie te maken hebben;

- de wijze van behandelen van bezwaarschriften (transitie) wordt door het AB vastgesteld,
- de wijze van behandelen van bezwaarschriften (structureel) wordt door het AB vastgesteld,
- de wijze van benadeling van klachten van personeel wordt door het AB vastgesteld;
- Een (structureel) GO wordt in het leven geroepen;
- Een ondernemingsraad wordt in het leven geroepen;
- De OR stelt zelf het medezeggenschapsreglement vast.