Voorstel tot vierde wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres

Inleiding:
Bijgaand treft u een voorstel aan tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres. Dit wijzigingsvoorstel heeft betrekking op twee onderwerpen. In de eerste plaats wordt met dit wijzigingsvoorstel de tekst van de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming gebracht met de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra), die met ingang van 1 januari 2020 in werking is getreden. In de tweede plaats wordt de tekst van de gemeenschappelijke regeling aangepast in verband met de nieuwe (gecombineerde) uittredings-/opheffingsregeling die is opgesteld en die via een separaat voorstel tegelijkertijd met dit wijzigingsvoorstel van de GR, ter zienswijze is voorgelegd aan de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten. De nieuwe (gecombineerde) uittredings-/opheffingsregeling brengt met zich mee dat ook een aantal bepalingen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast.

Ad 1. Het in overeenstemming brengen van de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres met de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren.

Op 1 januari 2020 is de Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren (Wnra) in werking getreden. De Wnra regelt dat ambtenaren zoveel mogelijk dezelfde rechten en plichten krijgen als werknemers in het bedrijfsleven. Met de Wnra krijgen ambtenaren een tweezijdige arbeidsovereenkomst in plaats van een eenzijdige aanstelling. Ook bij ontslag gaat het private arbeidsrecht gelden. Ook na de inwerkingtreding van de Wnra zijn er evenwel speciale regels blijven gelden voor ambtenaren, vooral als het gaat om integriteit en grondrechten. Die regels en verplichtingen zijn vanaf 1 januari 2020 niet langer in de rechtspositieregeling of cao geregeld, maar uitsluitend in de nieuwe Ambtenarenwet en daaronder hangende regelgeving. Daarmee gaat de wetgever vanaf 2020 ‘exclusief’ over deze regels en verplichtingen.

Qua rechtspositie zijn er binnen Avres een viertal groepen van medewerkers te onderscheiden:

a. *De medewerkers met een indicatie op grond van de Wet sociale werkvoorziening (SW).* Zij hebben een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met de gemeenschappelijke regeling en voor hen zijn de bepalingen van de CAO SW van toepassing. De invoering van de Wnra heeft voor hen geen gevolgen.
b. *De medewerkers met een indicatie Nieuw Beschut of afkomstig uit de doelgroep Participatiewet.* Zij hebben een overeenkomst naar burgerlijk recht met de Stichting Avres Nieuw Beschut, die voor 100 % is gelieerd aan de gemeenschappelijke regeling Avres. Met ingang van 1 januari 2021 is voor hen inmiddels - met terugwerkende kracht - de CAO “Aan de slag” van toepassing. De invoering van de Wnra heeft voor hen geen gevolgen.
c. *De medewerkers die voor 1 januari 2020 een ambtelijke aanstelling hadden bij de gemeenschappelijke regeling Avres.* Voor deze medewerkers waren voor de inwerkingtreding van de Wnra de bepalingen van de CAR-Uwo van toepassing. Na 1 januari 2020 is voor hen de Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (SGO) geldend. In deze groep van medewerkers zijn die medewerkers werkzaam die voor de fusie tussen de twee rechtsvoorgangers van Avres op 31 december 2015, hetzij een ambtelijke status bij de Regionale Sociale Dienst hadden, danwel een overeenkomst naar burgerlijk recht hadden bij Avelingen Personeelsdetacheringen BV. Met het oog op gelijkschakeling van rechtspositie en rechten, is bij de fusie in 2016 besloten om aan de medewerkers werkzaam bij Avelingen Personeelsdetacheringen BV ook een ambtelijke aanstelling te verlenen. De invoering van de Wnra heeft voor hen directe gevolgen.

d. *De medewerkers met een dienstverband bij Avres diensten BV.* In deze BV zijn alle medewerkers op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst, die niet behoren tot de doelgroepen a, b, of c. en die na 1 januari 2016 zijn aangenomen. Voor het verrichten van hun werkzaamheden worden zij vanuit Avres diensten BV gedetacheerd naar de gemeenschappelijke regeling. Tot 1 januari 2020 was voor hen rechtspositioneel de CAR UWO van overeenkomstige toepassing. Na 1 januari 2020 is voor hen de CAO SGO van overeenkomstige toepassing.

Met de inwerkingtreding van de Wnra is het onderscheid tussen de medewerkers met een ambtelijke status (groep c) en de medewerkers met een dienstverband bij Avres diensten BV (groep d) rechtspositioneel minder groot geworden. Op basis van "oude" rechten zijn er echter nog wel enige verschillen gebleven voor de medewerkers met een ambtelijke aanstelling ten opzichte van hun collega's die in dienst zijn bij de diensten BV. Deze verschillen liggen in de sfeer van het dragerschap van het eigen risico bij ziekte en / of arbeidsongeschiktheid; De bovenwettelijke uitkering bij ontslag; en de bezwaarprocedure bij rechtspositionele aspecten.

Inmiddels is de implementatie van de Wnra binnen Avres afgerond. De invoering van de Wnra is echter nog niet formeel verwerkt in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Feitelijk werkt de invoering van de Wnra op twee plaatsen door in de bepalingen van de tekst van de gemeenschappelijke regeling. In de eerste plaats in artikel 27 "De taken en bevoegdheden van de secretaris/directeur". In het vierde lid van artikel 27 is op dit moment bepaald: " De directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het algemeen bestuur". Op grond van de Wnra is ook de dienstbetrekking van de directeur een tweezijdige arbeidsovereenkomst geworden, waarbij het private arbeidsrecht van toepassing is. Deze arbeidsovereenkomst zal van de zijde van Avres worden aangegaan (etc.) door het dagelijks bestuur in haar rol als werkgever. Daarmee is dit vierde lid overbodig geworden en kan komen te vervallen (zie evenwel hieronder). De leden 5 tot en met 9 van dit artikel, zullen met het vervallen van het oude lid 4 worden hernummerd tot de leden 4 tot en met 8.

Daarnaast kan het oude artikel 29 (en toelichting hierop) komen te vervallen. In dit oude artikel wordt ingegaan op het personeel en de rechtspositie. Deze aspecten worden na de inwerkingtreding van de Wnra geregeld in het private arbeidsrecht, danwel in aanpalende wet- en regelgeving en/of de van toepassing zijnde CAO's (die rechtstreekse doorwerking hebben). In plaats van het oude artikel 27 is een nieuw artikel 27 geformuleerd dat aangeeft dat het openbaar lichaam voor het uitvoeren van haar taken, diensten en verantwoordelijkheden gebruik maakt van personeel dat in dienst is van het openbare lichaam, danwel is gedetacheerd bij het openbare lichaam, onder de aansturing van de directeur. Voorts is in dit artikel opgenomen dat het dagelijks bestuur de directeur en het overige personeel benoemd, schorst en ontslaat.

Ad 2. Aanpassing van de tekst van de gemeenschappelijke regeling met het oog op het vaststellen van een nieuwe (gecombineerde) uittredings-/opheffingsregeling.

Tijdens het besluitvormingsproces rondom de wijziging van de gemeenschappelijke regeling en de daarmee gepaard gaande technische wijziging van de uittredingsregeling in 2019, is in de raden van Molenlanden en Vijfheerenlanden de vraag aan de orde gekomen wat de (financiële) gevolgen voor de achterblijvende gemeente zouden zijn als twee van de drie huidige deelnemers zouden besluiten om uit te treden. En meer specifiek: Zou in een dergelijke situatie de achterblijvende gemeente dan met extra kosten worden geconfronteerd, omdat zij dan moet overgaan tot opheffing en de meerkosten hiervan ten opzichte van uittreding als voldongen feit alleen op haar bord terechtkomen. Over dit aspect heeft Avres juridisch advies gevraagd aan Proof-adviseurs[1].

[1] Het advies van Proof is als bijlage toegevoegd bij het voorstel tot intrekking van de oude uittredingsregeling en het vaststellen van een (nieuwe) gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling dat tegelijkertijd met deze wijziging van de GR, ter zienswijze voorligt bij de gemeenten.

Het advies van Proof concludeert dat de uittredingsbepalingen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling en de uittredingsregeling op zich goed in elkaar zitten. Vanuit juridisch oogpunt concludeert het adviesbureau dan ook dat er op zich geen redenen zijn om de uittredingsbepalingen c.q. de uittredingsregeling aan te passen. Wel benoemt zij twee aandachtspunten.

Archiefbescheiden

Het eerste aandachtspunt heeft betrekking op de overdracht van de archiefbescheiden bij uittreding. Een specifieke bepaling hieromtrent ontbreekt in de uittredingsregeling. Feitelijk is in het verleden gebleken dat het ontbreken van een dergelijke bepaling geen problemen oplevert. Hoewel hiermee in de praktijk de continuïteit van dienstverlening en ondersteuning richting cliënten na uittreding vanuit Avres wordt geborgd, adviseert Proof toch om dit aspect ook formeel vast te leggen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling (toevoeging van een nieuw zesde lid aan artikel 38) en de uittredingsregeling.

Verhouding uittreding en opheffing

Het tweede aandachtspunt in het advies van Proof heeft betrekking op de verhouding tussen uittreding en opheffing en de verschillende procedures die daarop van toepassing zijn. Proof geeft in overweging een aanpassing door te voeren door van de huidige uittredingsregeling tevens een (gecombineerde) opheffingsregeling te maken en bij de financiële afwikkeling bij opheffing (in alle gevallen) uit te gaan van het zogeheten evenredigheidsbeginsel.
Dit advies is van Proof is overgenomen en Avres heeft een nieuwe (gecombineerde) uittredings-/opheffingsregeling opgesteld (onder intrekking van de oude uittredingsregeling), die door het algemeen bestuur zal worden vastgesteld, nadat deze nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling een zienswijzeprocedure heeft doorlopen bij de deelnemende gemeenten. Deze zienswijzeprocedure loopt gelijktijdig met het besluitvormingsproces tot wijziging van deze gemeenschappelijke regeling.
Behoudens een meer heldere formulering van een van de artikelleden van de huidige uittredingsregeling (artikel 1, lid 5 nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling) en een aantal taalkundige aanpassingen ter verduidelijking, zijn de bepalingen uit de oude uittredingsregeling integraal en ongewijzigd overgenomen in de nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling (= afdeling I.). Omdat er sprake zal zijn van een gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling was het noodzakelijk om enige tekstuele wijzigingen door te voeren in het oude artikel 40. Omwille van de overzichtelijkheid is er voor gekozen om in dit wijzigingsvoorstel van de GR het oude artikel 40 te laten vervallen en te vervangen door een nieuw artikel 40. Dat geldt ook voor de toelichting op dit artikel.

De opheffingsbepalingen in de nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling (afdeling II) zijn ingestoken vanuit de maatwerksituatie van drie deelnemende gemeenten aan de GR. Dit is ook inherent aan een beperkt aantal deelnemers, waarbij de besluiten van deelnemers tot uittreding, of de besluiten houdende een voorstel tot opheffing, van grotere invloed zijn voor de GR en achterblijvende gemeente(n), dan voor een GR waaraan meer dan drie deelnemers deelnemen: in dat geval had kunnen volstaan met een regeling die algemener van aard was. Bij de opheffingsbepalingen is overeenkomstig aangesloten bij de systematiek van de uittredingsbepalingen. Net als bij uittreding van een deelnemer, het voorlopige uittredingsplan ter zienswijze zal worden aan de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten voordat het door het algemeen bestuur zal worden vastgesteld, zal ook het concept-liquidatieplan bij een opheffing ter zienswijze worden voorgelegd aan de raden en colleges van de deelnemende gemeenten. De inhoudsonderwerpen van het liquidatieplan en het uitgangspunt van de berekening voor de toerekening en toedeling van saldi en kosten i.v.m. opheffing worden nader uitgewerkt in de gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling en dus niet in de GR zelf. Hierbij wordt gehandeld naar analogie van de uittredingsbepalingen waar tijdens de parlementaire behandeling bij dit onderwerp is aangegeven dat in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf, dergelijke gedetailleerde bepalingen niet noodzakelijk zijn, maar deze ook (bijvoor-

beeld in een nadere regeling) elders kunnen worden uitgewerkt, zoals in de nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling. Het advies van Proof sluit hier ook op aan.
Net als bij de wijziging van artikel 40 (uittreding) is er voor gekozen om in dit wijzigingsvoorstel van der GR omwille van de overzichtelijkheid is er voor gekozen het oude artikel 42 te laten vervallen en te vervangen door een nieuw artikel 42. Dat geldt ook voor de toelichting op dit artikel.

Vervolgproces:

Het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling Avres, is een bevoegdheid die de colleges en de raden in gezamenlijkheid toekomt. Met andere woorden: zij dienen als bestuursorgaan beiden een besluit te nemen over de wijziging. Op grond van de bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen kan het college dit eerst doen na verkregen instemming van de raad.
Het besluit dat de deelnemende gemeenten nemen, moet bovendien eensluidend zijn. Een van de deelnemers, kan derhalve geen ander inhoudelijk besluit nemen dan de andere deelnemers.
Na instemmende besluiten van colleges en raden van alle deelnemende gemeenten dient de wijziging te worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Een exemplaar van de geconsolideerde tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres na vaststelling van deze vierde wijziging is bij dit voorstel gevoegd.

Gemeenschappelijke regeling tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres (vierde wijziging).

De raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden, ieder voor zover voor de eigen gemeente bevoegd;

Gelet op artikel 1 en artikel 9 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 41 van de Gemeenschappelijke Regeling Avres;

Constaterende dat met deze wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres de tekst van de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming kan worden gebracht met de op 1 januari 2020 inwerking getreden Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en dat het noodzakelijk is de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres te wijzigen nu een nieuwe (gecombineerde) uittredings-/opheffingsregeling is opgesteld en zal worden vastgesteld;

Gelezen het voorstel van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Avres d.d. 23 september 2021;

Besluiten:

De gemeenschappelijke regeling Avres met ingang van 1 juli 2021 met terugwerkende kracht als volgt te wijzigen:

Artikel I:

a. Het vierde lid van artikel 27, luidende:

   “de directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het algemeen bestuur”

   komt te vervallen.

b. Lid 5 t/m lid 9 van artikel 27 worden hernummerd tot lid 4 t/m lid 8 van artikel 27.

Artikel II:

a. Artikel 29 luidende:

   “Artikel 29 Het personeel en rechtspositie
   1. Het openbaar lichaam heeft een ambtelijke organisatie met aan het hoofd de secretaris/directeur.
   2. Het openbaar lichaam kan daarnaast personeel aanstellen op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
   3. De ambtenaren van de organisatie, de directeur uitgezonderd, alsmede het personeel werkzaam op arbeidsovereenkomst, worden benoemd, geschorst en ontslagen door het dagelijks bestuur.
   4. Het dagelijks bestuur kan de besluitvorming omtrent strafontslag zonder recht op uitkering van ambtenaren, de directeur uitgezonderd, en het personeel mandateren aan de voorzitter van

het dagelijks bestuur en bij diens afwezigheid aan de vice voorzitter, respectievelijk de tweede vice voorzitter.
5. Het openbaar lichaam volgt met betrekking tot de rechtspositie en de bezoldiging van de ambtenaren de bepalingen uit de CAO samenwerkende gemeentelijke organisaties."

komt te vervallen en wordt vervangen door een nieuw artikel 29, luidende:

"Artikel 29 Het personeel

1. *Met het oog op het uitvoeren van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft het openbaar lichaam personeel in dienst, danwel maakt zij daartoe gebruik van personeel dat bij haar is gedetacheerd of wordt ingehuurd. Het personeel wordt aangestuurd onder verantwoordelijkheid van de secretaris/directeur.*
2. *Het dagelijks bestuur benoemt, schorst en ontslaat het personeel en de directeur.*
3. *Het dagelijks bestuur kan de bevoegdheid voor wat betreft het benoemen, schorsen en ontslaan van het personeel, niet zijnde de directeur, verlenen aan de voorzitter en/of de secretaris/directeur."*

Artikel III:

a. De toelichting op artikel 27, luidende:

"Artikel 27 De taken en bevoegdheden van de directeur/secretaris
Er is sprake van een personele unie tussen de directeur als hoogste ambtelijke leidinggevende en het vervullen van het secretarisschap van de gemeenschappelijke regeling. Dit vloeit voort uit het eerste en het zesde lid van artikel 27.
Als taak voor de directeur is tevens opgenomen het mede ondertekenen van alle stukken die van het algemeen en het dagelijks bestuur uitgaan (lid 5) (zie daartoe ook artikel 20 van deze gemeenschappelijke regeling) en de taak als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (zie lid 7).
In lid 8 en lid 9 wordt de basis gelegd voor het directiestatuut en het mandaatbesluit".

komt te vervallen en wordt in verband met de hernummering van lid 5 t/m 9 vervangen door de volgende toelichting:

"Artikel 27 De taken en bevoegdheden van de directeur/secretaris
Er is sprake van een personele unie tussen de directeur als hoogste ambtelijke leidinggevende en het vervullen van het secretarisschap van de gemeenschappelijke regeling. Dit vloeit voort uit het eerste en het vijfde lid van artikel 27.
Als taak voor de directeur is tevens opgenomen het mede ondertekenen van alle stukken die van het algemeen en het dagelijks bestuur uitgaan (lid 4) (zie daartoe ook artikel 20 van deze gemeenschappelijke regeling) en de taak als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (zie lid 6).
In lid 7 en lid 8 wordt de basis gelegd voor het directiestatuut en het mandaatbesluit".

Artikel IV:

a. De toelichting op artikel 29, luidende:

"Artikel 29 Het personeel en rechtspositie
Binnen het openbaar lichaam zijn rechtspositioneel 3 groepen te onderscheiden:
Ambtenaren;
Personeel met een arbeidsovereenkomst op basis van een SW-indicatie; en

Overig personeel op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
De groep overig personeel kan bestaan uit personen met een (tijdelijke) arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en personeel dat wordt gedetacheerd/ingehuurd via een (uitzend)bureau. Met deze laatste groep heeft het openbaar lichaam uiteraard geen rechtspositionele verhouding. De ambtenaren en het personeel, worden benoemd, geschorst en ontslagen door het dagelijks bestuur. Een uitzondering is gemaakt voor de directeur, omdat deze wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het algemeen bestuur".

komt te vervallen.

Artikel V:

a. Aan artikel 38, luidende:

"Artikel 38 Het archief

1. *Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de archiefbescheiden van het openbaar lichaam overeenkomstig een door het algemeen bestuur vast te stellen regeling, die aan Gedeputeerde Staten moet worden meegedeeld*
2. *Gedeputeerde staten oefenen toezicht uit op de krachtens het eerste lid aan het dagelijks bestuur opgedragen zorg voor de archiefbescheiden overeenkomstig artikel 33 van de Archiefwet 1995.*
3. *De directeur van het openbaar lichaam is belast met het beheer van de archiefbescheiden.*
4. *De archivaris van de gemeente Gorinchem oefent toezicht uit op het in het derde lid genoemde beheer.*
5. *Voor de bewaring van de op grond van artikel 12 van de Archiefwet 1995 over te brengen archiefbescheiden van het openbaar lichaam is aangewezen de archiefbewaarplaats van de gemeente Gorinchem. Deze archiefbescheiden worden beheerd door de archivaris van de gemeente Gorinchem."*

Wordt een nieuw zesde lid toegevoegd, luidende:

6. *"Na uittreding door een deelnemer, danwel opheffing van de gemeenschappelijke regeling worden de archiefbescheiden van de deelnemende gemeente, respectievelijk het openbaar lichaam, althans voor zover de archiefbescheiden niet noodzakelijk zijn voor de continuering van de dienstverlening en ondersteuning door de (voormalig(e)) deelnemende gemeente(n), overgebracht naar de archiefbewaarplaats van de gemeente Gorinchem. Indien archiefbescheiden wel noodzakelijk zijn voor continuering van de dienstverlening en ondersteuning door de (voormalig(e)) deelnemende gemeente(n), vindt de overdracht hiervan plaats aan de (voormalig(e)) deelnemende gemeente(n). Overdracht van archiefbescheiden kan ook plaatsvinden aan een door de (voormalig(e)) gemeente(n) aan te wijzen derde, echter niet nadat hiertoe eerst door de (voormalig(e)) gemeente(n) schriftelijke toestemming is verleend."*

Artikel VI:

Artikel 40 Uittreding, luidende:

"Artikel 40 Uittreding

1. *Een deelnemer kan uittreden door toezending aan het algemeen bestuur van de daartoe strekkende besluiten van de raad en het college van burgemeester en wethouders.*
2. *Het dagelijks bestuur zendt het besluit tot uittreding van een deelnemer aan de raden en colleges van de overige deelnemende gemeenten.*

3. *De algemene uitgangspunten en voorwaarden met het oog op de uittreding door een deelnemer worden geregeld in een uittredingsregeling.*
4. *De uittredingsregeling als bedoeld in het derde lid, wordt op voorstel van het dagelijks bestuur vastgesteld door het algemeen bestuur. Alvorens het dagelijks bestuur het voorstel voor de uittredingsregeling ter vaststelling zendt aan het algemeen bestuur, zendt het dagelijks bestuur het voorstel voor de uittredingsregeling toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen gedurende acht weken hun zienswijzen over het voorstel voor de uittredingsregeling bij het dagelijks bestuur indienen. Het dagelijks bestuur voegt de ingediende zienswijzen bij het voorstel voor de uittredingsregeling dat het dagelijks bestuur zendt aan het algemeen bestuur.*
5. *De procedure voor uittreding vangt aan op de dag nadat het algemeen bestuur de besluiten van de uittredende raad en het uittredende college van burgemeester en wethouders als bedoeld in het eerste lid heeft ontvangen.*
6. *Na ontvangst van de in het eerste lid bedoelde besluiten, stelt het algemeen bestuur, op voorstel van het dagelijks bestuur, met in achtneming van de uittredingsregeling, een uittredingsplan vast. In het uittredingsplan worden de specifieke condities, waaronder de financiële gevolgen van uittreding geregeld, waarbij de belangen van de uittredende deelnemer en die van de achterblijvende deelnemers op evenwichtige wijze worden afgewogen. Alvorens het dagelijks bestuur het voorstel voor het uittredingsplan ter vaststelling zendt aan het algemeen bestuur, zendt het dagelijks bestuur het voorstel voor het uittredingsplan aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen gedurende acht weken na verzending van het voorstel hun zienswijzen over het voorstel voor het uittredingsplan bij het dagelijks bestuur indienen. Het dagelijks bestuur voegt de ingediende zienswijzen bij het voorstel voor het uittredingsplan dat het dagelijks bestuur zendt aan het algemeen bestuur.*
7. *Met het oog op het regelen van de inhoud van het uittredingsplan, als bedoeld in het zesde lid, kunnen de uittredende deelnemer en het dagelijks bestuur van Avres gezamenlijk besluiten om advies te vragen aan een onafhankelijke externe deskundige. De kosten voor het inschakelen van een externe deskundige zijn voor rekening van de uittredende deelnemer.*
8. *Tenzij het algemeen bestuur een kortere termijn bepaalt, vindt de uittreding niet eerder plaats dan op 31 december te 24.00 uur van het tweede kalenderjaar volgend op het jaar waarin het algemeen bestuur van de besluiten tot uittreding in kennis is gesteld.*
9. *Gedurende de periode tussen het besluit tot uittreding en effectuering daarvan is de uittredende deelnemer gehouden al haar verplichtingen na te komen.*
10. *Het besluit tot uittreding wordt door het bestuur van de gemeente Gorinchem toegezonden aan het college van gedeputeerde staten.*

Komt te vervallen en wordt vervangen door een nieuw artikel 40, luidende:

"Artikel 40 Uittreding

1. *Een deelnemer kan uittreden door toezending aan het algemeen bestuur van de daartoe strekkende besluiten van de raad en het college van burgemeester en wethouders.*
2. *Het dagelijks bestuur zendt het besluit tot uittreding van een deelnemer aan de raden en colleges van de overige deelnemende gemeenten.*
3. *De algemene uitgangspunten en voorwaarden met het oog op de uittreding door een deelnemer worden geregeld in een uittredings-/opheffingsregeling.*
4. *De uittredings-/opheffingsregeling als bedoeld in het derde lid, wordt op voorstel van het dagelijks bestuur vastgesteld door het algemeen bestuur. Alvorens het dagelijks bestuur het voorstel voor de uittredings-/opheffingsregeling ter vaststelling zendt aan het algemeen bestuur, zendt het dagelijks bestuur het voorstel voor de uittredings-/opheffingsregeling toe aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. De colleges en raden van de deelnemende gemeenten kunnen gedurende acht weken hun zienswijzen over het voorstel voor de*

uittredings-/opheffingsregeling bij het dagelijks bestuur indienen. Het dagelijks bestuur voegt de ingediende zienswijzen bij het voorstel voor de uittredings-/opheffingsregeling dat het dagelijks bestuur zendt aan het algemeen bestuur.

5. *De procedure voor uittreding vangt aan op de dag nadat het algemeen bestuur de besluiten van de uittredende raad en het uittredende college van burgemeester en wethouders als bedoeld in het eerste lid heeft ontvangen.*
6. *Na ontvangst van de in het eerste lid bedoelde besluiten, stelt het algemeen bestuur, op voorstel van het dagelijks bestuur, met in achtneming van de uittredings-/opheffingsregeling, een uittredingsplan vast. In het uittredingsplan worden de specifieke condities, waaronder de financiële gevolgen van uittreding geregeld, waarbij de belangen van de uittredende deelnemer en die van de achterblijvende deelnemers op evenwichtige wijze worden afgewogen. Alvorens het dagelijks bestuur het voorstel voor het uittredingsplan ter vaststelling zendt aan het algemeen bestuur, zendt het algemeen bestuur het voorstel voor het uittredingsplan aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. De colleges en raden van de deelnemende gemeenten kunnen gedurende acht weken na verzending van het voorstel hun zienswijzen over het voorstel voor het uittredingsplan bij het dagelijks bestuur indienen. Het dagelijks bestuur voegt de ingediende zienswijzen bij het voorstel voor het uittredingsplan dat het dagelijks bestuur zendt aan het algemeen bestuur.*
7. *Met het oog op het regelen van de inhoud van het uittredingsplan, als bedoeld in het zesde lid, kunnen de uittredende deelnemer en het algemeen bestuur van Avres gezamenlijk besluiten om advies te vragen aan een onafhankelijke externe deskundige. De kosten voor het inschakelen van een externe deskundige zijn voor rekening van de uittredende deelnemer.*
8. *Tenzij het algemeen bestuur een kortere termijn bepaalt, vindt de uittreding niet eerder plaats dan op 31 december te 24.00 uur van het tweede kalenderjaar volgend op het jaar waarin het algemeen bestuur van de besluiten tot uittreding in kennis is gesteld.*
9. *Gedurende de periode tussen het besluit tot uittreding en effectuering daarvan is de uittredende deelnemer gehouden al haar verplichtingen na te komen.*
10. *Het besluit tot uittreding wordt door het bestuur van de gemeente Gorinchem toegezonden aan het college van gedeputeerde staten."*

Artikel VII:

Artikel 42 opheffing, luidende:

"Artikel 42 Opheffing

1. *Zowel het algemeen bestuur, als de raad en het college van burgemeester en wethouders in gezamenlijkheid, kunnen voorstellen doen tot opheffing van de regeling.*
2. *Een voorstel als bedoeld in het eerste lid dat uitgaat van de raden en de colleges van burgemeester en wethouders, dient te worden ondersteund door een aantal deelnemers dat tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in de vergadering van het algemeen bestuur vertegenwoordigt.*
3. *Het algemeen bestuur legt het voorstel tot opheffing ter beslissing voor aan de raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten.*
4. *Opheffing van de regeling vindt plaats indien de raden en de colleges van burgemeester en wethouders, die tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in het algemeen bestuur vertegenwoordigen, daartoe besluiten.*
5. *Ingeval van opheffing van de gemeenschappelijke regeling besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt daarvoor de nodige regelen.*
6. *Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur, nadat de raden van de gemeenten gedurende twee maanden hun zienswijze hebben kunnen inbrengen, vastgesteld.*
7. *Het liquidatieplan voorziet ook in de gevolgen die de beëindiging heeft voor het personeel.*

8. *Het liquidatieplan geeft regels voor de wijze waarop de gemeenten, voor zover het saldo ontoereikend is, zorg dragen voor de nakoming van de verplichtingen van Avres.*
9. *Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de liquidatie.*
10. *Het bestuur van Avres blijft ook na het tijdstip van opheffing in functie, totdat de liquidatie volledig is voltooid.*
11. *Het besluit tot opheffing wordt door het bestuur van de gemeente Gorinchem toegezonden aan het college van gedeputeerde staten."*

Komt te vervallen en wordt vervangen door een nieuw artikel 42, luidende:

Artikel 42 Opheffing

1. *Zowel het algemeen bestuur, als de raad en het college van burgemeester en wethouders in gezamenlijkheid, kunnen voorstellen doen tot opheffing van de regeling.*
2. *Het algemeen bestuur legt het voorstel tot opheffing ter beslissing voor aan de colleges van burgemeester en wethouders en de raden van de deelnemende gemeenten.*
3. *Opheffing van de regeling vindt plaats indien de raden en de colleges van burgemeester en wethouders, die tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in het algemeen bestuur vertegenwoordigen, daartoe besluiten.*
4. *In afwijking van het bepaalde in het derde lid, vindt opheffing van de regeling eveneens plaats indien een van de deelnemers uittredingsbesluiten neemt als bedoeld in artikel 40, lid 1 van de regeling en er door ten minste één ander college van de overige deelnemers, alsmede door de raad van diezelfde deelnemer, gedurende de effectueringsperiode van de eerst ontvangen uittredingsbesluiten, ook een besluit tot uittreding wordt genomen, danwel een besluit wordt genomen houdende een voorstel tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling Avres. De besluiten tot uittreding van beide deelnemers, danwel de besluiten tot uittreding samen met de besluiten houdende een voorstel tot opheffing van de regeling worden alsdan beschouwd als besluiten tot opheffing. Een besluitvormingsproces als bedoeld in het derde lid blijft in dat geval achterwege.*
5. *Indien het algemeen bestuur binnen zes maanden na ontvangst van besluiten van een deelnemer houdende een voorstel tot opheffing van de regeling, van een andere deelnemer eveneens besluiten ontvangt houdende een voorstel tot opheffing van de regeling, worden deze besluiten alsdan beschouwd als besluiten tot opheffing. De besluitvormingsprocedure als bedoeld in het derde lid blijft in dat geval achterwege. Het algemeen bestuur informeert de deelnemers zo spoedig mogelijk over de ontstane situatie.*
6. *Met in achtneming van het bepaalde in artikel 40, lid 4 van deze regeling, worden de procedure en nadere algemene uitgangspunten met betrekking tot de opheffing geregeld in een uittredings-/opheffingsregeling.*
7. *Ingeval van opheffing van de gemeenschappelijke regeling besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt het algemeen bestuur daartoe, met in achtneming van de bepalingen in de uittredingsregeling/opheffingsregeling, een concept-liquidatieplan op.*
8. *Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur, nadat de colleges en raden van de gemeenten gedurende twee maanden hun zienswijze op het concept-liquidatieplan hebben kunnen inbrengen, vastgesteld.*
9. *In de uittredings-/opheffingsregeling worden bepalingen opgenomen omtrent de vereffening van het vermogen ingeval de gemeenschappelijke regeling wordt ontbonden, evenals bepalingen omtrent de wijze waarop met de gevolgen voor het personeel bij opheffing wordt omgegaan, Daarnaast worden in de uittredings-/opheffingsregeling de overige onderwerpen benoemd die in ieder geval deel uitmaken van het liquidatieplan.*
10. *Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de liquidatie en treedt op als vereffenaar*
11. *Het bestuur van Avres blijft ook na het tijdstip van opheffing in functie, totdat de liquidatie volledig is voltooid.*

12. *Het besluit tot liquidatie wordt door het bestuur van de gemeente Gorinchem samen met het vastgestelde liquidatieplan toegezonden aan het college van gedeputeerde staten."*

Artikel VIII:

De toelichting op artikel 40, luidende:

in dit artikel wordt de uittreding uit de gemeenschappelijke regeling geregeld. De uittreding start met een uitredingsverzoek van de betreffende deelnemer met een daartoe strekkend besluit van de raad en het college aan het algemeen bestuur (lid 1).
Het dagelijks bestuur zendt het besluit vervolgens door aan de raden en colleges van de overige deelnemende gemeenten (lid 2).

Overigens vindt toepassing van de uittredingsregeling slechts plaats als zowel een besluit van het college als de raad van de uittredende gemeente is ontvangen, omdat het besluit van beide organen van de uittredende gemeente afkomstig dient te zijn (lid 5).

De bepalingen rondom de uittreding zijn verder uitgewerkt in de leden 3 van de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres. Met betrekking tot deze bepalingen is ook advies gevraagd aan het bureau KokxDeVoogd. KokxDeVoogd heeft geadviseerd om in de uittredingsbepalingen een tweetal stappen te onderscheiden

In de eerste plaats worden er met betrekking tot de uittreding algemene uitgangspunten en voorwaarden geformuleerd in een zogeheten uittredingsregeling (artikel 40, lid 3). Deze regeling vormt als het ware het kader van algemene uitgangspunten en voorwaarden die in ieder geval van toepassing zijn, indien een uittreding aan de orde is. De uittredingsregeling zal (in samenhang met artikel 40 van de gemeenschappelijke regeling Avres) voorzien in een combinatie van procedurele en inhoudelijke aspecten.

KokxDeVoogd heeft voor deze uittredingsregeling inmiddels een eerste proeve opgesteld. In het advies dat zij hebben opgesteld geeft KokxDeVoogd met betrekking tot deze proeve die als bijlage bij de stukken is gevoegd het volgende aan:

" Bij deze proeve passen enkele opmerkingen. Allereerst is het raadzaam om de definitieve versie van de Uittredingsregeling te voorzien van een korte toelichting. Een dergelijke toelichting geeft nader inzicht in de wijze waarop en omstandigheden waaronder de (op zich vrij technische en financieel georiënteerde) Uittredingsregeling kan of moet worden toegepast en hoe het daarin genoemde Uittredingsplan op passende wijze tot stand kan komen. In de tweede zij erop gewezen dat het in bijlage 1 opgenomen voorstel voor de Uittredingsregeling nog nadere (ambtelijke en bestuurlijke) bespreking vergt, alvorens tot een definitief concept kan worden gekomen. Het verdient daarbij aanbeveling om het definitief concept en de toelichting op te stellen in samenspraak met controllers van de GR Avres en van deelnemers"

De besturen van de Avelingen Groep en de RSD zijn van mening dat zorgvuldigheid op dit moment prevaleert en dat het opstellen van het definitieve concept en de toelichting daarop conform het advies van KokxDeVoogd inderdaad dient te gebeuren in samenspraak met controllers van de GR Avres en van de deelnemers, en waar noodzakelijk en gewenst, ook met andere betrokkenen uit de GR Avres en de gemeenten. Om deze reden wordt de besluitvormingsprocedure rondom de Uitredingsregeling dan ook verschoven naar een later tijdstip in 2015, danwel naar het begin van 2016. Om een eerste beeld voor de betrokken bestuursorganen zichtbaar te krijgen is deze proeve al wel reeds ter kennisname als bijlage bij de stukken gevoegd. Mogelijkerwijs zal - zoals ook is aangegeven in het advies van KokxDeVoogd - bij het opstellen van het definitieve concept van de uitredingsregeling blijken dat de thans voorliggende tekst met betrekking tot artikel 40 Gr Avres ook na het huidige vast-

stellingsproces nog aangepast moet worden. Indien van toepassing en alsdan zullen de bevoegde organen daaromtrent nog nadere voorstellen ontvangen.

Met betrekking tot de vaststellingsprocedure van de uitredingsregeling is in artikel 40 het volgende opgenomen. In principe speelt hier hetzelfde als bij het vaststellen van de financiële verdeelsleutel. Het vaststellen van de uittredingsregeling is een bevoegdheid die in de regeling Avres is toegekend aan het algemeen bestuur. Mede naar aanleiding van gesprekken met het bureau KokxDeVoogd werd namelijk duidelijk dat ook hier het neerleggen van deze bevoegdheid bij de raden in strijd zou zijn met constitutionele bepalingen. Aspecten rondom de inrichting en het functioneren van een openbaar lichaam, voor zover niet anders geregeld in de Wgr en de gemeenschappelijke regeling, zijn namelijk voorbehouden aan het openbare lichaam zelf. De aspecten die hiermee zijn overgedragen kunnen niet - hetgeen in strijd is met constitutionele bepalingen - terug worden overgedragen aan degene die ze oorspronkelijk heeft overgedragen (vgl. artikel 10:13 Algemene wet bestuursrecht). Een alternatief zou zijn geweest om de uittredingsbepalingen integraal op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, maar daar is hier van afgezien, niet alleen met het oog op de hantering van de gemeenschappelijke regeling zelf, maar ook omdat bij een uittreding de algemene uitgangspunten en voorwaarden nog moeten worden geconcretiseerd in een uittredingsplan, welke vaststelling ook van een zienswijzeprocedure is voorzien (zie hieronder).

Gelet op het bovenstaande is gezocht naar een alternatief. Dit alternatief is beschreven in het derde en het vierde lid van dit artikel, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wens van maximale beïnvloeding vanuit de deelnemers. Dit alternatief behelst dat de uittredingsregeling wordt vastgesteld door het algemeen bestuur met een zienswijzeprocedure via de raden. Hierbij dient het algemeen bestuur wel bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen in te stemmen. Er is hier uitdrukkelijk niet gekozen voor een eensluidend besluit, maar dus voor een besluit dat instemming behoeft van twee derde van de leden. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een gemeente te allen tijde een veto kan uitspreken en de continuïteit van de gemeenschappelijke regeling onder druk zou kunnen zetten. Mochten een of meerdere deelnemers het na een besluit van het algemeen bestuur nog niet met elkaar eens zijn, dan is de geschillenregeling op grond van artikel 43 van deze regeling van toepassing. Het geschil zal dan worden voorgelegd aan gedeputeerde staten, die hierop een beslissing neemt.

Zoals hierboven al is aangegeven heeft KokxDeVoogd geadviseerd om in de uittredingsbepaling een tweede stap op te nemen. Met in achtneming van de algemene uitgangspunten en voorwaarden, stelt het algemeen bestuur bij een uittredingsverzoek vervolgens een uittredingsplan vast (lid 6). In dit uittredingsplan worden dan de specifieke condities, waaronder de financiële gevolgen, van de uittreding geregeld, waarbij de belangen van de uittredende deelnemer en die van de achterblijvende deelnemer op een evenwichtige wijze worden afgewogen.
Er zijn derhalve algemene uitgangspunten en voorwaarden die zijn opgenomen in de uittredingsregeling en er vindt op basis daarvan vervolgens een nadere concretisering plaats in het uittredingsplan. Er is voor deze constructie gekozen omdat uiteindelijk niet iedere uittreding hetzelfde zal zijn; Wel vanuit zijn algemeenheid, maar niet vanuit de concrete situatie. Zoals het feit of het bijvoorbeeld een grotere gemeente of juist een kleinere betreft die uittreedt. Uitgangspunt daarbij is ook dat uitdrukkelijk op een evenwichtige wijze gekeken wordt naar zowel de belangen van de uittredende deelnemer als die van de achterblijvende deelnemers. Met het oog op die concretisering kunnen de uittredende gemeente en Avres gezamenlijk besluiten om het advies in te winnen van een onafhankelijke deskundige (lid 7).
De besluitvorming rondom het uittredingsplan, vindt ook via de zienswijzeprocedure plaats. Met andere woorden: ook met betrekking tot het concrete uittredingsplan vindt besluitvorming hieromtrent pas plaats nadat de raden hun mening hierover hebben kunnen geven. Voor wat betreft de besluitvorming in het algemeen bestuur vindt besluitvorming plaats bij een besluit dat instemming behoeft van twee derde van de leden. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld de uittredende gemeente te allen tijde een veto zou kunnen uitspreken en de continuïteit van de gemeenschappelijke regeling -

en daarmee voor de achterblijvende gemeenten -onder druk zou kunnen zetten, omdat bijvoorbeeld geen besluit kan worden genomen over de toekomstige dekking van reeds gedane investeringen. Mochten de uittredende deelnemer en de achterblijvende deelnemers het na een besluit van het algemeen bestuur nog niet met elkaar eens zijn, dan is de geschillenregeling op grond van artikel 43 van deze regeling van toepassing. Het geschil zal dan worden voorgelegd aan gedeputeerde staten, die hierop een beslissing neemt.

Omdat de uittreding ook gevolgen heeft voor de (tekst van) de gemeenschappelijke regeling stelt het algemeen bestuur een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op. Deze wordt ter vaststelling toegestuurd aan de raden en de colleges van de overige deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling. De wijziging daarvan (zie ook artikel 41) kan pas plaatsvinden bij eensluidende besluiten van de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten.
Het besluit tot uittreding en het besluit tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling (artikel 41) worden door de gemeente Gorinchem naar het College van gedeputeerde Staten verstuurd. De aanpassing van de gemeenschappelijke regeling gaat in op de feitelijke datum van uittreden. De datum van uittreden is conform lid 9 niet eerder dan op 31 december van het tweede jaar volgend op het jaar van opzegging, tenzij het algemeen bestuur een kortere termijn hanteert.

Komt te vervallen en wordt vervangen door een nieuwe toelichting op artikel 40, luidende:

In dit artikel wordt de uittreding uit de gemeenschappelijke regeling geregeld. De uittreding start met een uitredingsverzoek van de betreffende deelnemer met een daartoe strekkend besluit van de raad en het college aan het algemeen bestuur (lid 1).
Het dagelijks bestuur zendt het besluit vervolgens door aan de raden en colleges van de overige deelnemende gemeenten (lid 2).

Overigens vindt toepassing van de uittredings-/opheffingsregeling slechts plaats als zowel een besluit van het college als de raad van de uittredende gemeente is ontvangen, omdat het besluit van beide organen van de uittredende gemeente afkomstig dient te zijn (lid 5).

De bepalingen rondom de uittreding zijn verder uitgewerkt in de leden 3 van de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres. Met betrekking tot deze bepalingen is ook advies gevraagd aan het bureau KokxDeVoogd. KokxDeVoogd heeft geadviseerd om in de uittredingsbepalingen een tweetal stappen te onderscheiden

In de eerste plaats worden er met betrekking tot de uittreding algemene uitgangspunten en voorwaarden geformuleerd in een zogeheten uittredings-/opheffingsregeling (artikel 40, lid 3). Deze regeling vormt als het ware het kader van algemene uitgangspunten en voorwaarden die in ieder geval van toepassing zijn, indien een uittreding aan de orde is. De uittredings-/opheffingsregeling zal (in samenhang met artikel 40 van de gemeenschappelijke regeling Avres) voorzien in een combinatie van procedurele en inhoudelijke aspecten.

KokxDeVoogd heeft voor deze uittredings-/opheffingsregeling inmiddels een eerste proeve opgesteld. In het advies dat zij hebben opgesteld geeft KokxDeVoogd met betrekking tot deze proeve die als bijlage bij de stukken is gevoegd het volgende aan:

“ Bij deze proeve passen enkele opmerkingen. Allereerst is het raadzaam om de definitieve versie van de Uittredings-/opheffingsregeling te voorzien van een korte toelichting. Een dergelijke toelichting geeft nader inzicht in de wijze waarop en omstandigheden waaronder de (op zich vrij technische en financieel georiënteerde) Uittredings-/opheffingsregeling kan of moet worden toegepast en hoe het daarin genoemde Uittredingsplan op passende wijze tot stand kan komen. In de tweede zij erop gewezen dat het in bijlage 1 opgenomen voorstel voor de Uittredings-/opheffingsregeling nog nadere (ambtelijke en bestuurlijke) bespreking vergt, alvorens tot een definitief concept kan worden geko-

men. Het verdient daarbij aanbeveling om het definitief concept en de toelichting op te stellen in samenspraak met controllers van de GR Avres en van deelnemers"

Het bestuur van Avres is van mening dat zorgvuldigheid op dit moment prevaleert en dat het opstellen van het definitieve concept en de toelichting daarop conform het advies van KokxDeVoogd inderdaad dient te gebeuren in samenspraak met controllers van de GR Avres en van de deelnemers, en waar noodzakelijk en gewenst, ook met andere betrokkenen uit de GR Avres en de gemeenten. Om deze reden wordt de besluitvormingsprocedure rondom de Uitredingsregeling dan ook verschoven naar een later tijdstip in 2015, danwel naar het begin van 2016. Om een eerste beeld voor de betrokken bestuursorganen zichtbaar te krijgen is deze proeve al wel reeds ter kennisname als bijlage bij de stukken gevoegd. Mogelijkerwijs zal - zoals ook is aangegeven in het advies van KokxDeVoogd - bij het opstellen van het definitieve concept van de uitredingsregeling blijken dat de thans voorliggende tekst met betrekking tot artikel 40 Gr Avres ook na het huidige vaststellingsproces nog aangepast moet worden. Indien van toepassing en alsdan zullen de bevoegde organen daaromtrent nog nadere voorstellen ontvangen.

Met betrekking tot de vaststellingsprocedure van de uitredingsregeling is in artikel 40 het volgende opgenomen. In principe speelt hier hetzelfde als bij het vaststellen van de financiële verdeelsleutel. Het vaststellen van de uittredings-/opheffingsregeling is een bevoegdheid die in de regeling Avres is toegekend aan het algemeen bestuur. Mede naar aanleiding van gesprekken met het bureau KokxDeVoogd werd namelijk duidelijk dat ook hier het neerleggen van deze bevoegdheid bij de raden in strijd zou zijn met constitutionele bepalingen. Aspecten rondom de inrichting en het functioneren van een openbaar lichaam, voor zover niet anders geregeld in de Wgr en de gemeenschappelijke regeling, zijn namelijk voorbehouden aan het openbare lichaam zelf. De aspecten die hiermee zijn overgedragen kunnen niet - hetgeen in strijd is met constitutionele bepalingen - terug worden overgedragen aan degene die ze oorspronkelijk heeft overgedragen (vgl. artikel 10:13 Algemene wet bestuursrecht). Een alternatief zou zijn geweest om de uittredingsbepalingen integraal op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, maar daar is hier van afgezien, niet alleen met het oog op de hantering van de gemeenschappelijke regeling zelf, maar ook omdat bij een uittreding de algemene uitgangspunten en voorwaarden nog moeten worden geconcretiseerd in een uittredingsplan, welke vaststelling ook van een zienswijzeprocedure is voorzien (zie hieronder). Bovendien blijkt bij de parlementaire behandeling van de wet, dat het niet noodzakelijks om alles in detail in de GR zelf te regelen.
Gelet op het bovenstaande is gezocht naar een alternatief. Dit alternatief is beschreven in het derde en het vierde lid van dit artikel, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wens van maximale beïnvloeding vanuit de deelnemers. Dit alternatief behelst dat de uittredings-/opheffingsregeling wordt vastgesteld door het algemeen bestuur met een zienswijzeprocedure via de raden. Hierbij dient het algemeen bestuur wel bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen in te stemmen. Er is hier uitdrukkelijk niet gekozen voor een eensluidend besluit, maar dus voor een besluit dat instemming behoeft van twee derde van de leden. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een gemeente te allen tijde een veto kan uitspreken en de continuïteit van de gemeenschappelijke regeling onder druk zou kunnen zetten. Mochten een of meerdere deelnemers het na een besluit van het algemeen bestuur nog niet met elkaar eens zijn, dan is de geschillenregeling op grond van artikel 43 van deze regeling van toepassing. Het geschil zal dan worden voorgelegd aan gedeputeerde staten, die hierop een beslissing neemt.

Zoals hierboven al is aangegeven heeft KokxDeVoogd geadviseerd om in de uittredingsbepaling een tweede stap op te nemen. Met in achtneming van de algemene uitgangspunten en voorwaarden, stelt het algemeen bestuur bij een uittredingsverzoek vervolgens een uittredingsplan vast (lid 6). In dit uittredingsplan worden dan de specifieke condities, waaronder de financiële gevolgen, van de uittreding geregeld, waarbij de belangen van de uittredende deelnemer en die van de achterblijvende deelnemer op een evenwichtige wijze worden afgewogen.
Er zijn derhalve algemene uitgangspunten en voorwaarden die zijn opgenomen in de uittredings-/opheffingsregeling en er vindt op basis daarvan vervolgens een nadere concretisering plaats in het

uittredingsplan. Er is voor deze constructie gekozen omdat uiteindelijk niet iedere uittreding hetzelfde zal zijn; Wel vanuit zijn algemeenheid, maar niet vanuit de concrete situatie. Zoals het feit of het bijvoorbeeld een grotere gemeente of juist een kleinere betreft die uittreedt. Uitgangspunt daarbij is ook dat uitdrukkelijk op een evenwichtige wijze gekeken wordt naar zowel de belangen van de uittredende deelnemer als die van de achterblijvende deelnemers. Met het oog op die concretisering kunnen de uittredende gemeente en Avres gezamenlijk besluiten om het advies in te winnen van een onafhankelijke deskundige (lid 7).
De besluitvorming rondom het uittredingsplan, vindt ook via de zienswijzeprocedure plaats. Met andere woorden: ook met betrekking tot het concrete uittredingsplan vindt besluitvorming hieromtrent pas plaats nadat de raden hun mening hierover hebben kunnen geven. Voor wat betreft de besluitvorming in het algemeen bestuur vindt besluitvorming plaats bij een besluit dat instemming behoeft van twee derde van de leden. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld de uittredende gemeente te allen tijde een veto zou kunnen uitspreken en de continuïteit van de gemeenschappelijke regeling - en daarmee voor de achterblijvende gemeenten -onder druk zou kunnen zetten, omdat bijvoorbeeld geen besluit kan worden genomen over de toekomstige dekking van reeds gedane investeringen. Mochten de uittredende deelnemer en de achterblijvende deelnemers het na een besluit van het algemeen bestuur nog niet met elkaar eens zijn, dan is de geschillenregeling op grond van artikel 43 van deze regeling van toepassing. Het geschil zal dan worden voorgelegd aan gedeputeerde staten, die hierop een beslissing neemt.

Omdat de uittreding ook gevolgen heeft voor de (tekst van) de gemeenschappelijke regeling stelt het algemeen bestuur een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op. Deze wordt ter vaststelling toegestuurd aan de raden en de colleges van de overige deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling. De wijziging daarvan (zie ook artikel 41) kan pas plaatsvinden bij eensluidende besluiten van de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten.
Het besluit tot uittreding en het besluit tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling (artikel 41) worden door de gemeente Gorinchem naar het College van gedeputeerde Staten verstuurd. De aanpassing van de gemeenschappelijke regeling gaat in op de feitelijke datum van uittreden. De datum van uittreden is conform lid 9 niet eerder dan op 31 december van het tweede jaar volgend op het jaar van opzegging, tenzij het algemeen bestuur een kortere termijn hanteert.

Artikel IX

De toelichting op artikel 42, luidende:

Artikel 42 Opheffing

Een besluit tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling kan niet licht worden genomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat opheffing de belangen van andere partijen, die bijvoorbeeld een continuering voorstaan, behoorlijk zou kunnen schaden. Vandaar dat in het eerste lid is opgenomen dat een voorstel tot opheffing dat van de deelnemers uitgaat de instemming moet hebben van een aantal deelnemers dat tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in de vergadering van het algemeen bestuur vertegenwoordigt. In het vierde lid is bepaald dat een besluit tot opheffing kan worden genomen indien een aantal deelnemers dat tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in de vergadering van het algemeen bestuur vertegenwoordigt daarmee instemt. indien een aantal deelnemers dat tezamen twee derde van de aanwezige stemmen in de vergadering van het algemeen bestuur vertegenwoordigt daarmee instemt, de gemeenschappelijke regeling willen opheffen, zal immers de basis van de samenwerking zijn weggevallen en daarmee ligt dan ook de opheffing van de regeling voor de hand. De wetgever heeft overigens - in tegenstelling tot wijziging van, het toetreden tot en uittreden uit de gemeenschappelijke regeling - geen bepaling opgenomen over de vereiste meerderheid die noodzakelijk is om een gemeenschappelijke regeling op te heffen (vgl. artikel 1, lid 3 Wgr).

Na opheffing dient de gemeenschappelijke regeling te worden geliquideerd. Dit dient te geschieden aan de hand van een liquidatieplan (lid 5 t/m 8). Totdat de liquidatie is afgerond, blijft het bestuur feitelijk in functie.

Komt te vervallen en wordt vervangen door een nieuwe toelichting op artikel 42, luidende:

Een besluit tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling kan niet licht worden genomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat opheffing de belangen van andere partijen, die bijvoorbeeld een continuering voorstaan, behoorlijk zou kunnen schaden.
De uitwerking van de opheffingsbepalingen vindt plaats in de uittredings-/opheffingsregeling (afdeling II). Deze zijn ingestoken vanuit de maatwerksituatie van drie deelnemende gemeenten aan de GR. Dit is ook inherent aan een beperkt aantal deelnemers, waarbij de besluiten van deelnemers tot uittreding, of de besluiten houdende een voorstel tot opheffing, van grotere invloed zijn voor de GR en achterblijvende gemeente(n), dan voor een GR waaraan meer dan drie deelnemers deelnemen: in dat geval had kunnen volstaan met een regeling die algemener van aard was. Bij de opheffingsbepalingen is overeenkomstig aangesloten bij de systematiek van de uittredingsbepalingen. Net als bij uittreding van een deelnemer, het voorlopige uittredingsplan ter zienswijze zal worden aan de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten voordat het door het algemeen bestuur zal worden vastgesteld, zal ook het concept-liquidatieplan bij een opheffing ter zienswijze worden voorgelegd aan de raden en colleges van de deelnemende gemeenten. De inhoudsonderwerpen van het liquidatieplan en het uitgangspunt van de berekening voor de toerekening en toedeling van saldi en kosten i.v.m. opheffing worden nader uitgewerkt in de gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling en dus niet in de GR zelf. Hierbij wordt gehandeld naar analogie van de uittredingsbepalingen waar tijdens de parlementaire behandeling bij dit onderwerp is aangegeven dat in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf, dergelijke gedetailleerde bepalingen niet noodzakelijk zijn, maar deze ook (bijvoorbeeld in een nadere regeling) elders kunnen worden uitgewerkt, zoals in de uittredings-/opheffingsregeling.
Totdat de liquidatie is afgerond, blijft het bestuur feitelijk in functie, dat geldt zowel voor het algemeen, als het dagelijks bestuur.

Artikel X Inwerkingtreding

Deze gemeenschappelijke regeling tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres (vierde wijziging) treedt in werking de dag na publicatie in de Staatscourant.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente **Gorinchem** d.d. ..-..-2021, na verkregen instemming van de raad

De burgemeester, De secretaris,

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente **Gorinchem** d.d. ..-..-2021,

De voorzitter, De griffier,

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente **Molenlanden** d.d. ..-..-2021, na verkregen instemming van de raad

De burgemeester, De secretaris,

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente **Molenlanden** d.d. ..-..-2021,

De voorzitter, De griffier,

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente **Vijfheerenlanden** d.d. ..-..- 2021 na verkregen instemming van de raad

De burgemeester, De secretaris,

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente **Vijfheerenlanden** d.d. ..-..-2021,

De voorzitter, De griffier,