

Toelichting

Bij het ontwerp-wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling AVU

Ter informatie van de colleges en de raden van de AVU-gemeenten

Inleiding

Deze toelichting is een aanvulling op de collegebrief d.d. 6 oktober 2022 met het ontwerp-wijzigingsbesluit van de Gemeenschappelijke regeling AVU (verder: GR-AVU). Het ontwerp-wijzigingsbesluit heeft betrekking op:

- a. Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- b. Uittreding van de gemeente Vijfheerenlanden uit de GR-AVU per 1 januari 2021;
- c. Invoering van het arbeidscontract voor ambtenaren per 1 januari 2021;
- d. Van kracht worden van de Wet Open Overheid per 1 mei 2022.

a. Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

Inleiding

De Eerste Kamer heeft op 14 december 2021 ingestemd met een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr) en de Gemeentewet met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen. Deze wijziging treedt op 1 juli 2022 in werking. Door de wijziging van de Wgr is een wijziging van een aantal onderdelen van de GR-AVU noodzakelijk. Voor de gemeenschappelijke regelingen geldt een overgangstermijn tot 1 juli 2024, dan dienen zij hun regeling te hebben aangepast.

De wijziging van de Wgr beoogt een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Gemeenteraden krijgen hiermee meer mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rol binnen deze samenwerkingsverbanden te versterken. De wijziging van de Wgr bevat twee soorten bepalingen:

- 1 Direct werkend;
- 2 Verplicht in de GR-AVU op te nemen, maar vrij uit te werken.

De direct werkende bepalingen

Deze bepalingen gaan direct in werking op 1 juli 2022. Voor de AVU betekent dit dat termijnen, procedures en verplichtingen van rechtswege veranderen:

- a. Bij het treffen, wijzigen en het toe- en uittreden van de gemeenschappelijke regeling moet vóór de vaststelling met toestemming van de raden ook een ontwerp van de regeling, of de wijziging daarvan, voor zienswijzen aan de raden worden toegezonden, met een reactietermijn van 8 weken. Dit moet worden overgenomen in de GR-AVU. De toestemming blijft ongewijzigd vereist na de zienswijzenronde.
- b. In de wet worden de termijnen/data op het gebied van zienswijzeprocedure en begrotings- en jaarrekeningcycli gewijzigd. De deadline voor indienen van de begroting verschuift van 1 augustus naar 15 september; van de kaders en de jaarrekening van 15 april naar 30 april; en van de ontwerp-begroting van 8 weken naar 12 weken voordat die aan het bestuur wordt aangeboden/vastgesteld. Deze termijnen moeten worden overgenomen in de GR-AVU.
- c. Op zienswijzen met betrekking tot de ontwerp-begroting moet het Dagelijks Bestuur schriftelijk en gemotiveerd reageren naar de raden voor behandeling in het Algemeen Bestuur.

- d. De passieve informatieplicht wordt uitgebreid met een actieve informatieplicht en de GR moet regelen hoe die informatie wordt verstrekt. Er gaat een actieve inlichtingenplicht vanuit bestuur naar alle gemeenteraden gelden. De huidige GR-AVU voorziet hier al in.
- e. Op initiatief van de raden van de deelnemende gemeenten kan een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden worden ingesteld die het Algemeen Bestuur van advies voorziet, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten kan voorbereiden of deze raden van advies kan voorzien. Omdat het initiatief bij de raden ligt, wordt de GR-AVU hierop niet aangepast.

Verplichte onderdelen in GR

Voor de uit te werken bepalingen moet worden bepaald op welke wijze deze worden opgenomen in de GR-AVU. Van belang hierbij is op te merken dat de AVU geen verplichte gemeenschappelijke regeling is, waarbij bij of krachtens andere wetten, geen taken en bevoegdheden zijn bepaald en inrichtingseisen zijn gesteld. Het gaat om onderstaande verplichte bepalingen:

- a. Of de raden van de deelnemende gemeenten zienswijzen kunnen geven op bepaalde ontwerp-bestuursbesluiten.
- b. Of er burgerparticipatie casu quo inspraakmogelijkheid is voor ingezetenen en andere belanghebbenden op bepaalde ontwerp-bestuursbesluiten.
- c. De uitwerking van hoe de informatie wordt verstrekt in het kader van de actieve informatieplicht.
- d. Of evaluatieverplichting noodzakelijk is en hoe.
- e. In de uittredingsbepalingen moeten de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam en de deelnemers worden geregeld.

Algemene lijn

De direct werkende en de verplicht op te nemen bepalingen zijn getoetst aan de huidige GR-AVU en de door de AVU georganiseerde betrokkenheid van de raden. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de AVU al voldoet aan de doelstelling van deze wetswijzing, namelijk voldoende invloed van de raden bij het reilen en zeilen van de AVU. In voorliggende ontwerp-wijzigingsbesluit wordt daarom een voorstel gedaan voor de invulling van de verplicht uit te werken bepalingen.

Implementatie wijzigingen Wgr

Met betrekking tot de implementatie van de Wgr wordt door de AVU voorgesteld om de GR-AVU 2018 conform het bijgevoegde ontwerp-wijzigingsbesluit te wijzigen. Hieronder wordt per onderwerp aangegeven wat de argumenten zijn waarmee tot de voorgestelde wijzigingen is gekomen.

Termijnen, P&C-cyclus en zienswijzeprocedures

De termijnen die worden genoemd in de GR-AVU 2018 met betrekking tot de P&C-cyclus worden aangepast aan de termijnen in de Wgr. De GR-AVU 2018 kent m.b.t. de P&C-cyclus 2 momenten waarop zienswijzen kunnen worden ingediend, namelijk op de ontwerpbegroting (GR AVU 2018 art. 33 lid 3) en op de vastgestelde begroting. Deze laatste zienswijzen dienen dan te worden ingediend bij Gedeputeerde Staten (GR AVU 2018 art. 34 lid 3).

Omdat de AVU met ministeriële goedkeuring geen kadernota uitbrengt, maar de financiële kaders in de ontwerpbegroting opneemt, kunnen met de zienswijzen op de ontwerpbegroting mede zienswijzen op de financiële kaders worden ingediend. Het Dagelijks Bestuur reageert op de zienswijzen (zie direct werkende bepalingen sub. c) en verwerkt deze in de door het Algemeen Bestuur vast te stellen begroting. Op deze wijze is de controle op de P&C-cyclus door de gemeenteraden gewaarborgd.

Zienswijzen gemeenteraden bij bestuursbesluiten

In de GR-AVU 2018 is, afgezien van de besluiten met betrekking tot de begrotingscyclus geen mogelijkheid voor zienswijzen opgenomen. Wel wordt voor belangrijke besluiten reeds

betrokkenheid van de gemeenteraden georganiseerd, bijvoorbeeld bij de aanbestedingen van de hoofdstromen. Dit zijn belangrijke besluiten van de AVU voor wat betreft haar taakuitvoering, oftewel het 'wat' en het resultaat. Het grootste deel van de overige besluiten betreft de bedrijfsvoering en interne organisatie van de AVU, oftewel het 'hoe'. Daarnaast worden de gemeenten ook ambtelijk betrokken bij belangrijke besluitvorming. Daarbovenop zienswijzen verplicht stellen voor bepaalde besluiten, leidt in ieder geval tot meer institutionele vertraging. Daarom is ervoor gekozen om de huidige praktijk, waarbij het bestuur zelf bepaalt voor welke besluiten aanvullend zienswijzen worden gevraagd in stand te laten.

Het voorstel is om geen besluiten aan te wijzen, waarvoor zienswijzen verplicht zijn en dit als zodanig in de GR-AVU op te nemen.

Burgerparticipatie c.q. inspraakmogelijkheid voor ingezetenen en andere belanghebbenden

In de GR-AVU 2018 is geen mogelijkheid voor burgerparticipatie opgenomen. De AVU heeft geen taken van de gemeenten overgedragen gekregen, die een directe relatie hebben met de inwoners en de bedrijven in de provincie Utrecht. Daarbij is het afvalbeleid van de gemeenten een autonome taak. Strikt genomen werkt de AVU niet voor inwoners en bedrijven maar voor de gemeenten. Daarbij past niet dat bepaalde (groepen van) inwoners of bedrijven zich in de processen van besluitvorming van de AVU mengen. Daarnaast gelden grofweg dezelfde overwegingen die voor zienswijzen gelden.

Het voorstel is om geen besluiten aan te wijzen, waarvoor burgerparticipatie verplicht is en dit als zodanig in de GR-AVU op te nemen.

Actieve informatieplicht

In de GR-AVU 2018 wordt voorzien in het verstrekken van gevraagde informatie door het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur, respectievelijk in de artikelen 15 en 23.

Het voorstel is om deze artikelen ongewijzigd te laten en artikel 15 uit te breiden met een lid als volgt: "Het Algemeen Bestuur geeft de raden alle inlichtingen die de raden voor de uitoefening van hun taak nodig hebben".

Evaluatie

De GR-AVU 2018 kent op dit moment geen evaluatiebepaling. Gezien de vast omschreven en beleidsarme taak van de AVU, wordt geadviseerd deze ook niet op te nemen in de regeling anders dat een evaluatie van de AVU-taken op initiatief van het Algemeen Bestuur wordt georganiseerd.

Uittredingsbepalingen

De huidige uittredingsbepalingen in de GR-AVU 2018 komen overeen met wat gebruikelijk is in vrijwillige gemeenschappelijke regelingen. Hierin is vastgelegd dat er een uittredingsplan moet worden opgesteld, waarin ondermeer de financiële gevolgen voor alle betrokken deelnemers, inclusief de uittredende deelnemer(s) worden vastgelegd. Ook heeft de AVU in 2020 een uittredingsregeling opgesteld naar aanleiding van de uittreding van de gemeente Vijfheerenlanden.

De uittredingsbepalingen voldoen aan de gewijzigde Wgr.

b, c en d. Overige te implementeren wijzigingen

Naar aanleiding van de uittreding van de gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2021 dient de GR-AVU 2018 voornamelijk wat betreft de tekst betreffende de deelnemende gemeenten te worden aangepast. Wel wordt aan de regeling toegevoegd dat de Uittredingsregeling AVU 2020 van toepassing is. De overgang per 1 januari 2021 naar een arbeidscontract op basis van burgerlijk recht in plaats van een aanstelling voor ambtenaren dient ook nog te worden geïmplementeerd in de regeling.

Tenslotte dient te worden opgenomen dat de directeur contactpersoon is conform art. 4.7 Woo c.q. hiervoor een medewerker kan aanwijzen.

Vervolgprocedure

Met de volgende procedure worden de wijzigingen in de GR-AVU 2018 doorgevoerd:

- De gemeenteraden kunnen eventuele zienswijzen kenbaar te maken aan de colleges ten aanzien van het bijgevoegde ontwerp-wijzigingsbesluit GR-AVU.
- De colleges zullen vervolgens de zienswijzen van de gemeenteraden en hun standpunten uiterlijk 1 februari 2023 aan het Dagelijks Bestuur van de AVU kenbaar maken.
- Vervolgens worden door de AVU een concept-wijzigingsvoorstel en -besluit voor het Algemeen Bestuur van 28 juni 2023 voorbereid.
- Daarna kan het Dagelijks Bestuur dit concept-wijzigingsvoorstel en -besluit aan de colleges voorleggen en kan de definitieve procedure voor instemming van de colleges met en toestemming van de gemeenteraden voor het concept-wijzigingsbesluit starten.
- Naar verwachting kan het Algemeen Bestuur op 13 december 2023 de gewijzigde GR-AVU vaststellen.
- De ondertekening geschiedt door de secretaris en de voorzitter van de AVU. Aangehecht aan de vastgestelde GR-AVU zullen worden de raadsbesluiten inzake de toestemming tot en de bijbehorende collegebesluiten inzake de instemming met de wijziging van de regeling.