(TOELICHTING BIJ) UITTREDINGS-/OPHEFFINGSREGELING AVRES 2021

Inleiding

Vlak voor de oprichting van Avres, ontvingen de beide rechtsvoorgangers “de Avelingen Groep” en “de RSD” uittredingsbesluiten van een aantal deelnemende gemeenten in verband met vrijwillige uittreding, danwel als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Hoewel de uittredingsbepalingen van de beide rechtsvoorgangers hierop onverminderd van toepassing waren, vonden de gemeenten eind 2015 in de inmiddels genomen uittredingsbesluiten een aanleiding om het proces en de gevolgen van uittreding uit de gemeenschappelijke regeling nader “uit te lijnen” in een uittredingsregeling. Een bepaling daartoe is in artikel 40 van de (tekst) van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. De regeling is vervolgens in 2016 opgesteld en na een zienswijzeprocedure vastgesteld. In 2019 is een technische wijziging doorgevoerd - wederom na een doorlopen zienswijzeprocedure - om de bepalingen van de regeling in overeenstemming te brengen met het aantal feitelijke deelnemers na de uittredingen van Hardinxveld-Giessendam en Lingewaal én de herindelingsprocessen van Molenlanden en Vijfheerenlanden: van zeven deelnemende gemeenten naar drie deelnemende gemeenten. Van de bepalingen uit de uittredingsregeling is inmiddels één keer gebruik gemaakt, namelijk bij de uittreding van de voormalige gemeente Lingewaal in verband met de totstandkoming van de heringedeelde gemeente West Betuwe.

Tijdens de zienswijzeprocedure van de technische wijziging 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 (zie bijlage).

Advies Proof over uittredingsbepalingen- en regeling

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. Bij de overdracht van cliënten vanuit Avres - zoals bij Hardinxveld-Giessendam en Lingewaal ook is gebeurd - worden de van belang zijnde archiefgegevens namelijk bij de automatische conversie direct uitgeleverd aan de gemeente, c.q. de gemeenschappelijke regeling, die na de uittreding de uitvoering ter hand neemt. 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 uittredingsregeling. De gemeenschappelijke regeling en de uittredingsregeling zijn hier op aangepast.

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 onderscheidt in die verhouding 3 mogelijke scenario's.

a. *Uittreding door één deelnemer.* In een dergelijke situatie zijn de uittredingsbepalingen uit de GR en de uittredingsregeling van toepassing, die hier afdoende in voorzien. Dit scenario behoeft geen verdere toelichting.
b. *Gezamenlijk besluit tot opheffing.* In het geval dat alle deelnemende gemeenten besluiten tot opheffing is de uittredingsregeling niet van toepassing, maar treedt de opheffingsbepaling uit de GR in werking. Proof geeft in overweging nog wel een aanpassing door de voeren door van de uittredingsregeling tevens een (gecombineerde) opheffingsregeling te maken en bij de financiële afwikkeling bij opheffing uit te gaan van het zogeheten evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel brengt dan met zich mee dat de baten en de lasten worden verdeeld tussen de deelnemers op basis van de financiële verdeelsleutel. Dit advies is overgenomen en is uitgewerkt in een wijzigingsvoorstel van de tekst van de gemeenschappelijke regeling en het opstellen van een nieuwe gecombineerde uittredings- en opheffingsregeling.
c. *Uittreding/opheffing door twee van de drie deelnemers*. Ook met betrekking tot dit scenario adviseert Proof de uittredingsregeling nog eens onder de loep te nemen en - met het oog op de risico's die specifiek ten aanzien van dit scenario spelen - de uittredingsregeling eveneens te integreren met een op te stellen opheffingsregeling. Dit scenario levert met name een risico op indien één gemeentebestuur (= college en raad) niet wenst uit te treden of tot opheffing wenst over te gaan (bijv. omdat men de frictie- en desintegratiekosten te hoog vindt), maar tóch met deze kosten wordt opgezadeld, omdat de twee overige deelnemers een besluit tot uittreding nemen, dan wel besluiten tot een voorstel tot opheffing. Volgens Proof zou nog overwogen kunnen worden om aan deze ene gemeente dan een vorm van toeslag als compensatie toe te kennen die door de beide andere gemeenten wordt betaald. Echter dat kan - zoals Proof ook stelt - op zich weer inzet worden van strategische besluitvorming door de "achterblijvende" gemeente, terwijl de basis van samenwerking die ten grondslag ligt aan een gemeenschappelijke regeling al lang is verdwenen. Daarom wordt door Proof geadviseerd om een dergelijke variant/optie niet nader uit te werken, maar voor dit scenario in zijn algemeenheid in de uittredingsregeling (dan de gecombineerde uittredings- en opheffingsregeling) eveneens het evenredigheidsprincipe als uitgangspunt te nemen. Ook dit advies is overgenomen en verwerkt in de tekst van de nieuwe gecombineerde uittredings- en opheffingsregeling.

De gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling

De gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling die is opgesteld en thans ter zienswijze/besluitvorming voorligt is 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 het opstellen van de gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling is overwogen om de bestaande uittredingsregeling sec te wijzigen en aan te vullen met bepalingen rondom de opheffing. Inhoudelijk is dit feitelijk ook gebeurd, echter omdat de aard en het karakter van de oorspronkelijke uittredingsregeling met de toevoeging van opheffingsbepalingen fundamenteel is veranderd, verdient het de voorkeur om een geheel nieuwe uittredings-/opheffingsregeling vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de oude regeling. In deze nieuwe regeling zijn dan de bepalingen van de oude uittredingsregeling grotendeels integraal op- en overgenomen, overeenkomstig het advies van Proof.

De aanpassingen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling als gevolg van de nieuwe gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling worden via een afzonderlijk wijzigingsvoorstel ter besluitvorming aan de colleges en de raden van de deelnemers voorgelegd.

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Avres,

Op voorstel van het dagelijks bestuur,

Gelet op de zienswijzen zoals ingebracht door de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van Molenlanden, Gorinchem en Vijfheerenlanden

Besluit ingevolge artikel 40, vierde lid, juncto 42, zesde lid van de gemeenschappelijke regeling Avres tot vaststelling van de

UITTREDINGS-/OPHEFFINGSREGELING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING AVRES 2021

AFDELING I Uittreding

Artikel 1 Aanvang uittredingsprocedure

1. Een college en raad zenden hun besluiten tot uittreding aan het algemeen bestuur. De procedure voor uittreding vangt aan de dag nadat het algemeen bestuur de besluiten heeft ontvangen.
2. Het algemeen bestuur inventariseert de gevolgen van de uittreding, de wijze waarop met deze gevolgen kan of moet worden omgegaan en de voorwaarden voor uittreding en legt deze vast in het concept voor het uittredingsplan.
3. Onder de gevolgen van de uittreding worden verstaan de financiële, juridische, personele en organisatorische consequenties die het directe gevolg zijn van de uittreding.
4. Indien het algemeen bestuur constateert dat de besluiten tot uittreding van een raad en college de vraag oproepen of continuering van de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling Avres redelijkerwijs nog wel mogelijk is, doet zij de colleges en raden van de deelnemers een voorstel tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling Avres als bedoeld in artikel 42, derde lid, gemeenschappelijke regeling Avres.
5. Indien een van de deelnemers uittredingsbesluiten neemt als bedoeld in het eerste lid van deze 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 besluiten tot uittreding worden genomen, danwel besluiten worden genomen houdende een voorstel tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling Avres, vindt opheffing van de regeling plaats. 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 van artikel 42 van de gemeenschappelijke regeling blijft in dat geval achterwege. Het algemeen bestuur informeert de deelnemers zo spoedig mogelijk over de ontstane situatie.

Artikel 2 Procedure voor vaststelling uittredingsplan

1. Het uittredingsplan bepaalt met inachtneming van het bepaalde in deze regeling de systematiek voor berekening van de financiële gevolgen van de uittreding te betalen door de uittredende deelnemer aan het openbaar lichaam.

2. Het uittredingsplan bevat een voorlopige berekening van de financiële gevolgen van de uittreding te betalen door de uittredende deelnemer aan het openbaar lichaam, hierna te noemen de voorlopige uittreedsom.
3. Met het oog op het bepalen van de inhoud van het uittredingsplan kan het algemeen bestuur een onafhankelijke externe deskundige aanwijzen, die in opdracht van het algemeen bestuur het concept uittredingsplan voorbereid. De kosten voor het inschakelen van een onafhankelijke externe deskundige zijn voor rekening van de uittredende deelnemer.
4. Het algemeen bestuur wijst de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een gezamenlijke voordracht van de uittredende deelnemer en de GR Avres. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over een gezamenlijke voordracht, wijst het algemeen bestuur de onafhankelijke externe deskundige aan op basis van een bindende voordracht van een selectiecommissie bestaande uit drie leden van het algemeen bestuur, waaronder in ieder geval een vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van de uittredende deelnemer.
5. Ten minste 12 maanden voorafgaand aan het moment van uittreding stelt het algemeen bestuur het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom vast. Het algemeen bestuur baseert de berekening van de voorlopige uittreedsom op de systematiek als bedoeld in het eerste lid en op de jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar.
6. Uiterlijk 6 maanden na het moment van uittreding stelt het algemeen bestuur de definitieve uittreedsom vast. Het algemeen bestuur baseert de berekening van de definitieve uittreedsom op de systematiek als bedoeld in het eerste lid en op de jaarrekening van het begrotingsjaar direct voorafgaand aan het moment van uittreding.

Artikel 3 Te vergoeden kosten

1. De voorlopige respectievelijk definitieve uittreedsom bestaat uitsluitend uit een vergoeding ter compensatie van frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten. De frictiekosten en desintegratiekosten worden berekend op basis van de principes van goed koopmanschap en de principes van accounting.
2. Onder frictiekosten wordt verstaan alle incidentele kosten te maken door het openbaar lichaam die het directe gevolg van de beslissing tot uittreding van een deelnemer.
3. Onder desintegratiekosten wordt verstaan alle kosten direct dan wel toekomstig te maken dan wel te dragen door het openbaar lichaam die samenhangen met de afbouw van overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere verplichtingen, de afbouw van risico's daarbij inbegrepen, ontstaan als direct gevolg van de uittreding.
4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op kosten te dragen door het openbaar lichaam die samenhangen met de afbouw van overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere verplichtingen, de afbouw van risico's daarbij inbegrepen, ontstaan binnen een periode van 5 jaar vanaf het moment van uittreding als direct gevolg van de uittreding.

Artikel 4

Het openbaar lichaam brengt alle frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten, in rekening bij de uittredende deelnemer. De uittredende deelnemer is verplicht tot betaling van de definitieve uittreedsom.

Artikel 5

Kosten die de uittredende deelnemer maakt ter voorbereiding op of als gevolg van de beslissing tot uittreding komen voor rekening van de deelnemer.

Artikel 6 Peildatum

1. De raming en berekening van de kosten voor uittreding worden gebaseerd op de feiten en omstandigheden die bekend waren op het moment van de daadwerkelijke uittreding. Be-

leidswijzigingen, wijziging van economische omstandigheden en wijziging van inzichten die zich voordoen of opkomen na het moment van de daadwerkelijke uittreding kunnen niet worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de uittreedsom.

2. Feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het moment van daadwerkelijke uittreding kunnen niet leiden tot wijziging van de hoogte van de uittreedsom, tenzij de uitgetreden deelnemer dan wel het algemeen bestuur kan aantonen dat de hoogte van de uittreedsom anders zou zijn bepaald indien:
   a. de wederpartij onjuiste inlichtingen heeft verstrekt waarvan deze diende aan te nemen dat de hoogte van de uittreedsom anders zou luiden indien deze onjuiste inlichtingen niet zouden zijn verstrekt;
   b. de wederpartij inlichtingen die hem op het moment van het bepalen van de uittreedsom bekend waren niet heeft verstrekt terwijl de wederpartij redelijkerwijs had moeten aannemen dat deze inlichtingen van invloed zouden kunnen zijn op de bepaling van de hoogte van de uittreedsom.

Artikel 7

1. Alvorens het algemeen bestuur het concept uittredingsplan voor zienswijzen toezendt aan de colleges en de gemeenteraden, stelt het de ondernemingsraad van Avres in de gelegenheid om advies uit te brengen over de personele en organisatorische gevolgen die voortvloeien uit het concept uittredingsplan, conform de bepalingen in de Wet op de ondernemingsraden. Met de inhoud van dit advies wordt rekening gehouden in het concept uittredingsplan.
2. Indien het algemeen bestuur in het concept uittredingsplan vaststelt dat de uittreding een verlies van 20 of meer arbeidsplaatsen tot gevolg heeft of kan hebben, treedt het algemeen bestuur in overleg met de bij de sector betrokken vakbonden om te bepalen of het opstellen van een sociaal plan noodzakelijk is, alvorens het algemeen bestuur het concept uittredingsplan voor zienswijzen toezendt aan de colleges en de gemeenteraden. De conclusies van dit overleg worden opgenomen in het voorstel waarmee het concept uittredingsplan wordt aangeboden aan de colleges en de gemeenteraden.

Artikel 8

Gelijktijdig met het opstellen van het concept uittredingsplan stelt het algemeen bestuur indien dat noodzakelijk is gelet op de uittreding een voorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avres en van de daarop gebaseerde besluiten op. Dit voorstel wordt samen met concept uittredingsplan aan de deelnemers toegezonden voor besluitvorming.

Artikel 9

1. Het openbaar lichaam is gehouden redelijkerwijs al het mogelijke te doen om de uittredingskosten zo laag mogelijk te houden. Het voorgaande behoeft niet te leiden tot wijziging van overeenkomsten met en verplichtingen jegens derden die zijn aangegaan respectievelijk bepaald voorafgaand aan het tijdstip van ontvangst door het algemeen bestuur van het besluit tot uittreding van de deelnemer.
2. De vertegenwoordiger van de uittredende deelnemer in het algemeen bestuur houdt gedurende de periode vanaf het besluit tot uittreding tot de daadwerkelijke uittreding bij de beraadslaging in en besluitvorming door het algemeen bestuur rekening met de belangen van het openbaar lichaam zoals deze zich kunnen voordoen vanaf het moment van daadwerkelijke uittreding. Indien nodig onthoudt deze vertegenwoordiger zich van beraadslaging en besluitvorming, tenzij dit strijdig is met de belangen van zijn gemeente.

Artikel 10

1. De uittredende deelnemer is gehouden zich in te spannen om de formatie van het openbaar lichaam die als gevolg van de uittreding boventallig is geworden met behoud van arbeidsvoorwaarden in dienst te nemen of anderszins in stand te doen houden. De waarde van de formatie die de uittredende partij overneemt van het openbaar lichaam wordt gekapitaliseerd en in mindering gebracht op de uittreedsom.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op alle andere verplichtingen van Avres die als gevolg van de uittreding overtollig zijn geworden dan wel verminderd of beëindigd dienen te worden.

Artikel 11

Bij de voorbereiding van het concept uittredingsplan biedt het algemeen bestuur de uitredende deelnemer de keuze tussen een betaling van de uittreedsom in een aantal termijnen of voor betaling van de uittreedsom in een keer. In het uittredingsplan bepaalt het algemeen bestuur conform de voorkeur van de uittredende deelnemer of de uittredende deelnemer de uittreedsom in een daarbij te bepalen aantal termijnen of in een keer dient te betalen.

Artikel 12

De archiefbescheiden van de uittredende deelnemer die noodzakelijk zijn voor continuering van dienstverlening en ondersteuning door de uittredende deelnemer, worden door de gemeenschappelijke regeling overgedragen aan de uittredende deelnemer, danwel aan een door de uittredende deelnemer aan te wijzen derde partij, na gegeven schriftelijke toestemming.

<u>AFDELING II Opheffing</u>

Artikel 13 Aanvang opheffingsprocedure

1. Zowel het algemeen bestuur, als de raad en het college van burgemeester en wethouders in gezamenlijkheid, kunnen voorstellen doen tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling.
2. Het algemeen bestuur legt het voorstel tot opheffing ter beslissing voor aan de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten. Een dergelijk voorstel tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling gaat in ieder geval van het algemeen bestuur uit, indien het algemeen bestuur constateert dat besluiten tot uittreding van een raad en college van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 40, lid 1 van de gemeenschappelijke regeling, de vraag oproepen of continuering van de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling Avres redelijkerwijs nog wel mogelijk is.
3. Opheffing van de regeling vindt plaats indien de colleges en de raden, 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 gemeenschappelijke 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 besluiten tot uittreding worden genomen, danwel besluiten worden 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. 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.
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.

Artikel 14 Besluit tot liquidatie en opstellen liquidatieplan

1. 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 uittredings-/opheffingsregeling, een concept liquidatieplan op.
2. Het concept liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur ter zienswijze aangeboden aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten.
3. Het liquidatieplan wordt, nadat de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten gedurende een termijn van twee maanden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze op het concept liquidatieplan uit te brengen, vastgesteld door het algemeen bestuur.
4. Alvorens het algemeen bestuur het concept liquidatieplan voor zienswijzen toezendt aan de colleges en de gemeenteraden, stelt het de ondernemingsraad van Avres in de gelegenheid om advies uit te brengen over de personele en organisatorische gevolgen die voortvloeien uit het concept liquidatieplan, conform de bepalingen in de Wet op de ondernemingsraden. Met de inhoud van dit advies wordt rekening gehouden in het concept liquidatieplan.
5. Alvorens het algemeen bestuur het concept liquidatieplan voor zienswijzen toezendt aan de colleges en de gemeenteraden treedt het algemeen bestuur in overleg met de bij de sector betrokken vakbonden om te bepalen of bij het opstellen van het concept liquidatieplan een sociaal plan noodzakelijk is. De conclusies van dit overleg worden opgenomen in het voorstel waarmee het concept liquidatieplan wordt aangeboden aan de gemeenteraden.
6. 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 15 Inhoud van het liquidatieplan

Het liquidatieplan bevat in ieder geval de volgende onderdelen:
a. Het tijdstip van liquidatie van de gemeenschappelijke regeling;
b. Een beschrijving van de aanleiding tot liquidatie van de gemeenschappelijke regeling;
c. Een beschrijving van de wijze waarop taken voorafgaand aan en na afloop van de liquidatie zullen worden afgehandeld;
d. Een beschrijving van de wijze waarop de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden dient plaats te vinden;
e. Een beschrijving van de wijze waarop de dienstverlening en ondersteuning na de liquidatie zullen worden gecontinueerd;
f. Een beschrijving van de lopende (financiële) verplichtingen en de wijze van afwikkeling hiervan;
g. Een beschrijving van de wijze van toerekening en toedeling van een positief of negatief saldo van de gemeenschappelijke regeling aan de deelnemers, alsmede de wijze van toerekening en toedeling van de kosten die gepaard gaan met de opheffing. In geval van een negatief saldo bevat het plan tevens regels voor de wijze waarop de gemeenten zorg dragen voor de nakoming van de verplichtingen van Avres.
h. Een beschrijving van de wijze waarop de gevolgen van de opheffing voor het personeel worden geregeld;
i. Een beschrijving van de wijze waarop de opheffing van de gemeenschappelijke regeling zal worden gecommuniceerd.

Artikel 16 Uitgangspunt voor wijze van toerekening en toedeling saldi en kosten

1. Bij de toerekening en toedeling van een positief of negatief saldo, alsmede bij de toerekening en toedeling van de kosten van de opheffing, is de financiële verdeelsleutel van toepassing,

zoals is opgenomen in de begroting van Avres van het jaar waarin het algemeen bestuur het liquidatieplan vaststelt.

2. Voor de berekening van de toerekening en toedeling van de saldi, alsmede bij de berekening van de toerekening en toedeling van de kosten van de opheffing, kan het algemeen bestuur een onafhankelijke externe deskundige inschakelen. Het bepaalde in artikel 2, lid 4 van deze uittredings-/opheffingsregeling is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17

1. Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de liquidatie en treedt op als vereffenaar.
2. Het bestuur van Avres blijft ook na het tijdstip van opheffing in functie, totdat de liquidatie volledig is voltooid.

Artikel 18 Archief

Na opheffing van de gemeenschappelijke regeling worden de archiefbescheiden van het openbaar lichaam, voor zover de archiefbescheiden niet noodzakelijk zijn voor de continuering van de dienstverlening en ondersteuning door de (voormalig) deelnemende gemeenten, 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)) deelnemende gemeente(n) aan te wijzen derde, echter niet nadat hiertoe eerst door de (voormalig(e)) deelnemende gemeente(n) schriftelijke toestemming is verleend.

<u>Afdeling III Slotbepalingen</u>

Artikel 19 Citeertitel

Deze regeling kan worden aangehaald als de “Uittredings-/opheffingsregeling gemeenschappelijke regeling Avres 2021”.

Artikel 20 Inwerkingtreding

De uittredings-/opheffingsregeling gemeenschappelijke regeling Avres 2021 treedt in werking de dag na publicatie in het blad gemeenschappelijke regeling, onder gelijktijdige intrekking van de uittredingsregeling Avres 2016.

Aldus besloten te Meerkerk in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Avres op ..-..-2021

E.A. Lanser,
Voorzitter,

P. Van Uitert
Secretaris,

Algemene toelichting Afdeling I Uittreding

Artikel 40, vierde lid en artikel 42, zesde lid van de Gemeenschappelijke Regeling Avres (hierna: GR Avres) draagt het algemeen bestuur van de GR Avres op een uittredings-/opheffingsregeling op te stellen.
Deze uittredings-/opheffingsregeling bevat ter uitwerking van het bepaalde in artikel 40 GR Avres de nadere regels inzake de procedure voor en condities bij uittreding van een deelnemende gemeente. Van een uittreding is sprake indien de raad en het college van een deelnemende gemeente elk hebben besloten tot uittreding. Er dienen derhalve twee uittredingsbesluiten te zijn genomen, één door de raad en één door het college[1].

Indien een deelnemer de deelname beëindigt, spreken we van uittreden (artikel 1, derde lid, Wgr). Een van de hoofdregels van samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) is dat iedere deelnemer de vrijheid heeft om de deelname aan de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling te beëindigen, onder de verplichting de nadelige gevolgen van de uittreding te compenseren. Onder de werking van en in de (al dan niet expliciete) wetenschap van het bestaan van deze hoofdregel gaan overheden een dergelijke samenwerking aan en zijn overheden in het verleden samenwerkingen aangegaan. In zoverre kan een deelnemer niet door andere deelnemers worden belet om uit te treden.

Deze vrijheid om uit te treden laat onverlet dat aan de uittreding van een deelnemer aan condities mogen worden verbonden. Denk daarbij met name aan de termijn waarbinnen mag worden uitgetreden en de mogelijkheid om de in de GR Avres bepaalde termijn onder omstandigheden te bekorten. Denk ook aan de verplichting om de nadelige financiële gevolgen van de uittreding voor het samenwerkingsverband te compenseren. De verplichting om de nadelige financiële gevolgen van de uittreding te compenseren en de bepaling van de hoogte van de compensatie houden geen verband met de reden waarom de deelnemer uittreedt. Anders gezegd, de reden waarom een deelnemer uittreedt, is niet van invloed op de condities waaronder mag worden uitgetreden. Dit laatste is dan ook een onderstreping van de vrijheid van overheden om op grond van hen moverende redenen een samenwerking aan te gaan en om deze ook weer te beëindigen. Hier tegenover staat de verplichting voor de deelnemer om de gevolgen van zijn uittreding te dragen c.q. compenseren, zij het dat deze verplichting in de tijd een begrenzing kent (zie hierna).

Een concreet gevolg van de vrijheid om uit te treden is dat de condities voor uittreding objectief moeten worden vastgesteld en op draagkrachtige overwegingen moeten berusten. Deze condities dienen immers te voldoen aan de belangen van alle betrokkenen, de belangen van het samenwerkingsverband en haar deelnemers en de belangen van de uittredende partij. Daarom is het noodzakelijk een procedure te volgen voor vaststelling van de condities voor uittreding die borgt dat alleen relevante belangen zorgvuldig worden geïnventariseerd en tegen elkaar worden afgewogen. Deze uittredings-/opheffingsregeling beoogt hierin te voorzien.

Procedure

[1] Avres is een zogeheten gemengde raadsregeling. Dit betekent dat zowel het college als de raad van een deelnemer de gemeenschappelijke regeling hebben getroffen/zijn aangegaan. Bij de totstandkoming van Avres hebben derhalve zowel de raad als het college, ieder voor wat betreft hun eigen bevoegdheid, een besluit genomen. Uittredingsbesluiten, maar ook opheffingsbesluiten moeten derhalve ook door zowel de raad als het college worden genomen. In de tekst en de toelichting van deze uittredings-/opheffingsregeling zijn om die reden dan ook op meerdere plaatsen de woorden uittredingsbesluiten, c.q. besluiten houdende voorstellen tot opheffing en opheffingsbesluiten te lezen, terwijl het slechts betrekking heeft op één deelnemer. Het meervoud geeft in dat geval aan dat het zowel een college als raadsbesluit betreft. Indien wordt gedoeld op de besluiten van twee deelnemers, heeft dit dan betrekking op in totaal vier besluiten (2x raad en 2x college); en in geval van drie deelnemers in totaal zes besluiten (3x raad en 3x college).

Artikel 40 GR Avres en deze uittredings-/opheffingsregeling zijn erop op gericht om in geval van een uittreding te komen tot vaststelling door het algemeen bestuur van de GR Avres van een uittredingsplan. Dit uittredingsplan bevat alle condities voor dat geval van uittreding. Deze condities hebben het karakter van juridisch bindende rechten en plichten, voor zowel de uittredende deelnemer als voor de bestuursorganen van de GR Avres.

Het uittredingsplan is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en als zodanig vatbaar voor bezwaar en beroep. Datzelfde geldt voor de voorlopige uittreedsom (die in de regel is opgenomen in het uittredingsplan) en de definitieve uitreedsom. Tussen het moment van vaststellen van het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom en het moment van vaststellen van de definitieve uittreedsom zit ongeveer anderhalf jaar. Elk van deze drie besluiten is afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Hiermee is de uittredende deelnemer een adequaat systeem van rechtsbescherming geboden tegen deze verschillende beslissingen van het algemeen bestuur in het kader van de desbetreffende uittreding.

Op grond van de GR Avres dient het dagelijks bestuur het concept uittredingsplan voor te bereiden[2]. Onderdeel van deze voorbereiding door het dagelijks bestuur is dat zij via het algemeen bestuur alle colleges en raden van de deelnemende gemeenten de gelegenheid biedt om zienswijzen uit te brengen op het concept uittredingsplan. Gelet op het (politieke) gewicht dat kan worden toegekend aan een uittreding en aan voornoemd uittredingsplan wordt het algemeen bestuur op deze wijze (ook) nadrukkelijk betrokken bij de voorbereiding van het concept uittredingsplan.
Na ommekomst van de termijn voor indiening van zienswijzen (8 weken) legt het dagelijks bestuur het concept uittredingsplan en de ingebrachte zienswijzen voor aan het algemeen bestuur. Op basis daarvan stelt het algemeen bestuur het uittredingsplan vast.

Onderzoek van gevolgen van uittreding

Als gezegd bevat het uittredingsplan de condities voor uittreding. Om te komen tot adequate vaststelling van de condities voor uittreding is het allereerst noodzakelijk dat wordt geïnventariseerd wat de gevolgen van de uittreding zijn. Deze inventarisatie vindt plaats onder aansturing van het dagelijks bestuur. De inventarisatie richt zich in ieder geval op de financiële gevolgen van de uittreding en dan met name het verlies aan dekking van door de GR Avres aangegane verplichtingen en te dragen risico's. Het gaat hierbij niet alleen om de afbouw van boventallige personele capaciteit, maar om de afbouw van de overcapaciteit die is ontstaan als gevolg van de uittreding. Denk bijvoorbeeld ook aan vermindering van investeringen in IT-diensten, servicecontracten en huurovereenkomsten. De inventarisatie dient tevens in te gaan op de wijzen waarop deze financiële gevolgen kunnen worden beperkt. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan afkoop van bepaalde verplichtingen, maar ook aan het overnemen van bepaalde verplichtingen.

Artikel 40, zevende lid, GR Avres biedt de mogelijkheid dat voor de voorbereiding van het uittredingsplan een onafhankelijke externe deskundige wordt ingeschakeld; deze deskundige kan een persoon zijn, maar kan ook een adviesbureau zijn. Deze mogelijkheid wordt in de GR Avres geboden aan de uittredende deelnemer en het algemeen bestuur tezamen. In deze uittredings-/opheffingsregeling is ervoor gekozen om in alle gevallen van uitreding deze mogelijkheid te bieden. Anders gezegd, de uittredings-/opheffingsregeling regelt dat altijd een onafhankelijke externe deskundige kan worden ingeschakeld. Hiervoor is gekozen om te borgen dat de hoogst mogelijke mate van objectiviteit wordt bereikt bij het bepalen van de inhoud van het uittredingsplan. Het algemeen bestuur wijst in dat geval deze onafhankelijke externe deskundige aan. Dit omdat het algemeen bestuur het uittredingsplan uiteindelijk moet vaststellen en de voorbereiding van het uittredingsplan geschiedt onder de eindverantwoordelijkheid van het algemeen bestuur. Om een zo groot mogelijk draagvlak te verkrijgen voor de inhoud van het uittredingsplan geschiedt de aanwijzing van de onafhankelijke externe deskundige op basis van een gezamenlijke voordracht van de uittredende deelnemer en de GR Avres.

[2] Het DB bereidt immers alle besluiten van het AB voor

Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over een gezamenlijke voordracht, wijst het algemeen bestuur op basis van een bindende voordracht van een selectiecommissie deze onafhankelijke externe deskundige aan. Deze selectiecommissie bestaat uit drie leden van het algemeen bestuur, waaronder in ieder geval een vertegenwoordiger van de uittredende deelnemer. Het ligt voor de hand dat deze deskundige expertise heeft op het terrein van overheidsfinanciën en accounting. De onafhankelijkheid van deze deskundige houdt in dat deze deskundige niet in dienst mag zijn van de GR Avres of van een van (de uittredende of achterblijvende) deelnemers of in opdracht van hen te werken met als gevolg dat hij een tegenstrijdig belang kan hebben.

Opheffen in plaats van uittreden

Bij de inventarisatie van de gevolgen van de aangekondigde uittreding kan het beeld ontstaan dat voortzetting van de samenwerking als gevolg van de aangekondigde uittreding niet reëel is. Dat zal zich met name kunnen voordoen als een naar verhouding grote deelnemer zijn deelname beëindigt. In dat geval is deze voorgenomen uittreding de mogelijke voorbode van opheffing. Mocht zo'n situatie zich voordoen, dan regelt deze uittredings-/opheffingsregeling dat het algemeen bestuur een (onderbouwd) voorstel tot opheffing formuleert en dit ter besluitvorming voorlegt aan de colleges en raden van de deelnemers.
In het vijfde lid van artikel 1 wordt de situatie beschreven als er uittredingsbesluiten van twee deelnemers voorliggen (zowel van de betrokken colleges als de raden), danwel uittredingsbesluiten van één van de deelnemers (zowel van college en raad) én besluiten houdende het voorstel tot opheffing door een andere deelnemer (zowel van college en raad). Bij drie deelnemers - zoals de huidige situatie bij Avres - leiden de besluiten tot uittreding van twee deelnemers, danwel de besluiten tot uittreding van één deelnemer én de besluiten houdende het voorstel tot opheffing van een andere deelnemer, de facto tot opheffing, omdat in dat geval uiteindelijk slechts één deelnemer zal resteren en er voor samenwerking in een gemeenschappelijke regeling minimaal twee deelnemers noodzakelijk zijn. Omdat er hiermee de facto onvermijdelijk een einde aan de samenwerking zal komen, worden de besluiten van bedoelde twee deelnemers in dat geval beschouwd als zijnde opheffingsbesluiten. Een besluitvormingsproces gericht op het nemen van een formeel besluit tot opheffing blijft dan achterwege, omdat dit met de uittredingsbesluiten van twee deelnemers (van zowel college als raad), danwel de uittredingsbesluiten van één deelnemer (zowel van college en raad én de besluiten houdende een voorstel tot opheffing (zowel van college en raad) die reeds voorliggen, niet tot een andere uitkomst zullen leiden. Dit is geregeld in het vijfde lid van artikel 1.
Het vijfde lid is in vergelijking met de bepaling uit de oude uittredingsregeling iets geherformuleerd, om het zo beter aan te laten sluiten bij de systematiek van de gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling, maar het heeft inhoudelijk dezelfde strekking gehouden.

Bepaling van de uittredingssom

De uittredings-/opheffingsregeling schrijft voor dat de bepaling van de hoogte van de uittredingssom als onderdeel van het uittredingsplan kan worden voorbereid door een onafhankelijke externe deskundige. Bij de berekening dient onderscheid te worden gemaakt tussen frictiekosten (incidentele kosten als gevolg van de uittreding) en desintegratiekosten (de kosten voor beëindiging van structurele verplichtingen). Deze voorbereiding c.q. berekening dient te voldoen aan een aantal principes en regels:

- De berekening geschiedt op basis van de principes van goed koopmanschap en accounting (zie de toelichting bij artikel 3);
- Alle frictiekosten en desintegratiekosten komen voor rekening van de uittredende deelnemer (zie de toelichting bij artikel 4);
- De GR Avres en de uittredende deelnemer dienen zich ervoor in te spannen de hoogte van de frictiekosten en desintegratiekosten zo veel mogelijk te beperken (zie de toelichting bij artikel 9 en 10);

- Feiten en omstandigheden die zich voordoen voor het daadwerkelijke moment van uittreding dienen te worden betrokken bij de berekening van de uittreedsom. Feiten en omstandigheden die zich voordoen na het daadwerkelijke moment van uittreding dienen niet te worden betrokken bij de berekening van de uittreedsom. Peildatum is derhalve de datum van daadwerkelijke uittreding (zie de toelichting bij artikel 6);
- De GR Avres dient de gevolgen van uittreding van een deelnemer voor langlopende verplichtingen binnen een periode van maximaal 5 jaar te hebben opgevangen. Gevolgen van de uittreding van een deelnemer voor langlopende verplichtingen die zich voordoen in een periode van meer dan 5 jaar na het moment van uittreding mogen niet bij de uittredende deelnemer in rekening worden gebracht c.q. worden verrekend (zie de toelichting bij artikel 3);
- Onder de afbouw van verplichtingen vallen ook de afbouw van risico's die behoren bij eerder aangegane verplichtingen (zie de toelichting bij artikel 3).

Personele gevolgen

Uittreding kan ertoe leiden dat personele capaciteit bij de GR Avres dient te worden verminderd of afgebouwd. Om die reden is een zo snel mogelijke inventarisatie van de gevolgen van de uittreding gewenst. De uittredings-/opheffingsregeling bepaalt dat het algemeen bestuur de ondernemingsraad van de GR Avres in de gelegenheid moet stellen om advies uit te brengen over de personele en organisatorische gevolgen die voortvloeien uit het concept uittredingsplan. Indien sprake is van een verlies van 20 of meer arbeidsplaatsen treedt het algemeen bestuur in overleg met de betrokken vakbonden over een mogelijk sociaal plan (artikel 7).

De nadelige personele gevolgen van de uittreding kunnen mogelijk deels worden verminderd doordat de uittredende partij (een deel van) het betrokken boventallige personeel overneemt. Artikel 10 legt in dat kader een inspanningsverplichting op aan de uittredende deelnemer.

<u>Artikelsgewijze toelichting</u>

Artikel 1

Dit artikel regelt de wijze waarop de procedure voor uittreding en voor het vaststellen van het uittredingsplan aanvangt. Bepalend voor de aanvang van de uittredingsprocedure is het moment waarop het algemeen bestuur van de GR Avres de uittredingsbesluiten van de raad en het college van de uittredende deelnemer heeft ontvangen (lid 1). De uittreding heeft in veel gevallen financiële gevolgen voor de GR Avres, maar mogelijk ook andere (lid 3); de uittredende deelnemer dient de directe gevolgen van de uittreding te compenseren (zie ook artikel 4). Daarom dient het algemeen bestuur van de GR Avres deze gevolgen zo spoedig mogelijk te inventariseren. Onderdeel van deze inventarisatie is ook het bepalen op welke wijze met deze gevolgen kan worden omgegaan. Daaronder valt ook de vraag op welke wijze bepaalde gevolgen kunnen worden voorkomen of verminderd. De verplichting hiertoe is ook vastgelegd in artikel 9, eerste lid en artikel 10.

Bij de inventarisatie van de gevolgen van de uittreding kan het algemeen bestuur constateren dat er grond is om te betwijfelen of na deze uittreding de samenwerking tussen de overblijvende deelnemers nog zinvol is voor een of meer deelnemers. In dat geval doet het algemeen bestuur de deelnemers het voorstel de gemeenschappelijke regeling op te heffen (lid 4). Het vijfde lid biedt in aansluiting hierop een specifieke voorziening in de zin dat daarin wordt geregeld dat de besluiten tot uittreding van twee deelnemers alsdan (ook) moeten worden beschouwd als besluiten tot opheffing van twee deelnemers. Datzelfde is van toepassing indien er besluiten tot uitreding van een deelnemer voorliggen samen met besluiten houdende een voorstel tot opheffing van een andere deelnemer.

Artikel 2

Het uittredingsplan dient allereerst de systematiek te bevatten op basis waarvan de uittreedsom moet worden bepaald. Deze systematiek dient mede te zijn gebaseerd op de inhoud van de uittredings-/opheffingsregeling Gemeenschappelijke Regeling Avres (lid 1).
Het algemeen bestuur kan een onafhankelijke externe deskundige aanwijzen die het uittredingsplan voorbereidt en die met name de uittreedsom berekent (lid 3). De onafhankelijke externe deskundige, zal veelal een financieel deskundige zijn. Voor de hand ligt dat dit - gelet op de gewenste expertise - een accountant zal zijn. Echter niet ondenkbaar is dat (daarnaast) bijvoorbeeld ook nog juridische expertise noodzakelijk is, die niet bij de GR of de uittredende deelnemer zelf aanwezig is. Dit kan een gespecialiseerde advocaat zijn, maar ook een andere juridische expert. Dergelijke kosten die met de inhuur van de onafhankelijke externe deskundige gepaard gaan behoren tot de frictiekosten. De kosten van inhuur van een advocaat of andere juridische expertise die voortkomen uit een conflict tussen partijen, behoren niet tot dergelijke frictiekosten en komen voor eigen rekening van de partijen.
Om een zo groot mogelijk draagvlak te verkrijgen voor de inhoud van het uittredingsplan, geschiedt de aanwijzing van de onafhankelijk externe deskundige op basis van een gezamenlijke voordracht van de uittredende deelnemer en de GR Avres (lid 4). Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over een gezamenlijke voordracht, wijst het algemeen bestuur op basis van een bindende voordracht van een selectiecommissie deze onafhankelijke deskundige aan. De deskundige dient expertise te hebben op het terrein van overheidsfinanciën en accounting. De deskundige dient niet in dienst te zijn van de GR Avres of van een van de (uittredende of achterblijvende) deelnemers of voor hen in opdracht te werken waardoor hij een tegenstrijdig belang kan hebben.
In de procedure voor berekening van de uittreedsom wordt onderscheid gemaakt tussen de voorlopige uittreedsom en de definitieve uittreedsom (leden 2 en 6). Het algemeen bestuur stelt het uittredingsplan en de voorlopige uittreedsom vast ten minste 12 maanden voorafgaand aan de daadwerkelijke uittreding; het algemeen bestuur baseert de berekening van de voorlopige uittreedsom op de jaarrekening van het meest recent verstreken begrotingsjaar (lid 5). Zowel het uittredingsplan als de voorlopige uittreedsom hebben de status van besluit en zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.
Met deze procedure hebben alle betrokken partijen ten minste een jaar voorafgaand aan de uitreding een hoge mate van duidelijkheid over de condities voor uittreding en de hoogte van de (voorlopige) uittreedsom. Omdat de hoogte van de uittreedsom in het laatste jaar van deelname aan de GR Avres nog kan wijzigen bepaalt het vierde lid dat het algemeen bestuur binnen zes maanden na het moment van uittreding de definitieve uittreedsom moet bepalen. Het algemeen bestuur dient dat te doen op basis van de jaarrekening van het begrotingsjaar direct voorafgaand aan het moment van de uittreding (lid 6). De definitieve uittreedsom is een besluit en is vatbaar voor bezwaar en beroep. De systematiek voor berekening van de definitieve uittreedsom is via deze uittredings-/opheffingsregeling reeds vastgesteld op het moment van vaststelling van het uittredingsplan (lid 1).

Artikel 3

Dit artikel bepaalt welke kosten als gevolg van de uittreding voor compensatie door de uittredende deelnemer in aanmerking komen. De uittredings-/opheffingsregeling maakt daarbij onderscheid tussen frictiekosten en desintegratiekosten. Het is raadzaam om allereerst per betrokken kostensoort te berekenen alsof sprake is van liquidatie van het aandeel van de uittredende deelnemer in die kostensoort. De kosten die aldus worden berekend (en bij de uittredende deelnemer in rekening gebracht dienen te worden) worden verminderd met eventuele baten die ontstaan doordat de capaciteit waarop de kosten betrekking hebben op alternatieve wijze kan worden ingezet (bijvoorbeeld: de inkomsten uit onderverhuur van overtollige bedrijfsruimte kunnen in mindering worden gebracht op de kosten voor leegstand).

De hier bedoelde kosten moeten worden bepaald aan de hand van principes die hiervoor in de (rechts)praktijk worden geaccepteerd (lid 1). Toepassing van deze principes dient bij te dragen aan de objectieve bepaling van de uittreedsom. In dat kader wordt in de eerste plaats aangesloten bij de principes van goed koopmanschap zoals deze door bedrijven worden gebruikt in het kader van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Deze principes zijn het realiteitsbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het eenvoudsbeginsel. In dat kader wordt in de tweede plaats aangesloten bij

de principes van accounting, zoals deze door accountants dienen te worden toegepast bij de controle van de boekhouding van organisaties. Daarbij gaat het om:
1. het toerekeningsbeginsel;
2. het voorzichtigheidsprincipe;
3. het realisatieprincipe;
4. het matchingprincipe;
5. het continuïteitsprincipe; en
6. het bestendigheidsprincipe.

Naast deze principes gelden hier altijd en onverkort de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, evenredigheid, motivering, etc.). Het uittredingsplan is immers een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dat voor wat betreft de wijze van totstandkoming en inhoud daaraan moet voldoen.

Alleen kosten die het directe gevolg zijn van de uittreding komen voor compensatie in aanmerking. Onder de kosten die voor compensatie in aanmerking komen vallen ook toekomstige kosten. Deze toekomstige kosten dienen te worden afgekocht. De raming van toekomstige kosten dient in de regel mede te worden gebaseerd op aannames, ondermeer omtrent de verwachte ontwikkeling van die toekomstige kosten en de kans dat deze kosten zich kunnen voordoen. Voor de onderbouwing van deze aannames is het van belang toepassing te geven aan voornoemde principes en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verplichting om deze kosten te compenseren is in lijn met de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State begrensd door een termijn van vijf jaren, te rekenen vanaf het moment van uittreding (lid 5) (zie ABRS 15 april 2015, zaaknr. 201404322/1/A2). Kosten als gevolg van de uittreding dienen te worden verrekend met eventuele baten als gevolg van de uittreding (zie ook de toelichting bij artikel 4).

Artikel 4

Dit artikel regelt dat alle frictiekosten en desintegratiekosten bij de uittredende deelnemer in rekening gebracht moeten worden en dat de deelnemer rechtens verplicht is deze kosten te betalen. Het gaat hierbij om het saldo van alle frictiekosten en desintegratiekosten. Eventuele baten van mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld overname van overtollig personeel) moeten derhalve worden afgetrokken van de bruto kosten. Ook bij de GR Avres opgebouwde reserves waartoe de uittredende deelnemer gerechtigd is dienen te worden verrekend met de verschuldigde frictiekosten en desintegratiekosten

Artikel 5

Dit artikel bepaalt dat de kosten die de uittredende deelnemer maakt in het kader van de uittreding voor rekening van de uittredende deelnemer blijven. Deze kosten kunnen niet in mindering worden gebracht op de uittreedsom.

Artikel 6

Het eerste lid regelt dat de datum van uittreding heeft te gelden als peildatum voor berekening van de uittreedsom. Feiten en omstandigheden die na de datum opkomen dienen buiten beschouwing te worden gelaten bij de bepaling van de uittreedsom. Dit impliceert dat bij de bepaling van de compensatie van toekomstige kosten een zo precies mogelijke raming moet worden gemaakt, gebaseerd op zo plausibel mogelijke aannames. Of deze aannames ook na de datum van uittreding blijken te kloppen mag vervolgens geen rol spelen. In zoverre moeten de uittredende deelnemer en de GR Avres beiden een inschatting maken van de risico’s die zij lopen bij het bepalen van de compensatie en de onderbouwing daarvan.

Het tweede lid regelt dat de uittredende deelnemer en de GR Avres beiden alle informatie over en weer moeten delen op basis waarvan beide partijen een zo goed mogelijke inschatting kunnen maken van hun belangen bij de bepaling van de uitreedsom.

Artikel 7

Het eerste lid regelt dat de ondernemingsraad de gelegenheid heeft advies uit te brengen over de personele en organisatorische gevolgen die voortvloeien uit het concept uittredingsplan. Hiermee is overigens niet geregeld dat alle personele en organisatorische gevolgen die voortvloeien uit de uittreding in het uittredingsplan geregeld moeten worden. Het is zeer wel voorstelbaar dat veel van personele en organisatorische gevolgen van de uittreding elders worden geregeld. Dit artikellid stelt zeker dat indien personele en organisatorische gevolgen van de uittreding worden geregeld in het uittredingsplan, de ondernemingsraad in de gelegenheid wordt gesteld daarover advies uit te brengen.

Het tweede lid stelt regels voor het geval de uittreding tot gevolg heeft dat 20 of meer arbeidsplaatsen verloren kunnen gaan. Voor dat geval is bepaald dat het algemeen bestuur eerst in overleg treedt met de vakbonden over de vraag of een sociaal plan noodzakelijk is voordat het algemeen bestuur het concept uittredingsplan voor zienswijzen aan de colleges en de gemeenteraden zendt. De conclusie van het overleg met de vakbonden wordt in het kader van de zienswijzeprocedure meegezonden met het concept uittredingsplan.

Artikel 8

Uittreding van een deelnemer zal in de regel aanpassing van de gemeenschappelijke regeling vergen, bijvoorbeeld op het punt van de stemverhoudingen. Dit artikel verplicht het algemeen bestuur een voorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor te bereiden. Dit wijzigingsvoorstel wordt gelijktijdig met de zienswijzeprocedure inzake het uittredingsplan in de daarvoor bestemde besluitvormingsprocedures gebracht.

Artikel 9

Het eerste lid verplicht de GR Avres om de kosten voor uittreding voor de uittredende deelnemer zo laag mogelijk te houden. Dat hoeft er echter niet toe te leiden dat de GR Avres reeds bepaalde ambities omlaag moet bijstellen en in gang gezette investeringen of aangegane verplichtingen moet staken. Vanaf het moment van ontvangst door het algemeen bestuur van de uittredingsbesluiten van de uittredende deelnemer dienen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur bij alle te nemen beslissingen omtrent het aangaan van verplichtingen die kunnen leiden tot uittredingskosten voor de uittredende partij of, en zo ja, hoe deze uittredingskosten voor de uittredende deelnemer kunnen worden vermeden.

Het tweede lid regelt dat de uittredende deelnemer zich vanaf het moment van ontvangst van de uittredingsbesluiten door het algemeen bestuur in het algemeen bestuur onthoudt van besluitvorming over zaken die zijn belangen niet meer kunnen raken. Dat geldt bijvoorbeeld voor investeringsbeslissingen voor de lange termijn. In zulke gevallen dienen de achterblijvende deelnemers in het algemeen bestuur te overwegen de uittredende deelnemer uitdrukkelijk te vrijwaren van een compensatieplicht. De uittredende deelnemer behoeft zich natuurlijk niet van deelname aan besluitvorming te onthouden in het geval dat het belang van zijn gemeente daarbij is betrokken.

Artikel 10

Het eerste lid van dit artikel regelt een inspanningsverplichting voor de uittredende deelnemer om eventuele als gevolg van de uittreding boventallige formatie over te nemen van de GR Avres, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is. De waarde van overgenomen formatie wordt in mindering ge-

bracht op de uittreedsom. Deze inspanningsverplichting impliceert dat de uittredende deelnemer niet tot overname van boventallig personeel kan worden gedwongen. Tegenover deze verplichting voor de uittredende deelnemer staat de verplichting van de GR Avres om zich in te spannen de kosten voor uittreding zo laag mogelijk te houden (artikel 9 lid 1). Het tweede lid bepaalt dat de bepaling in het eerste lid van overeenkomstige toepassing is op alle andere verplichtingen van de GR Avres die als direct gevolg van de uittreding overtollig zijn geworden.

Artikel 11

Dit artikel biedt een keuzemogelijkheid aan de uittredende deelnemer voor betaling van de uittreedsom in een keer of in termijnen. In het uittredingsplan bepaalt het algemeen bestuur of de uittredende deelnemer in een keer of in termijnen dient te betalen, alsmede het aantal termijnen. Het algemeen bestuur volgt hierbij de door de uittredende deelnemer eerder aangegeven voorkeur.

Artikel 12
In dit artikel worden de gevolgen van de uittreding geregeld voor de archiefbescheiden van de uitredende gemeente. In principe vallen de archiefbescheiden die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dienstverlening en de ondersteuning terug in de richting van de uittredende gemeente. Echter, het is mogelijk dat de uittredende gemeente besluit om na de uittreding de dienstverlening en ondersteuning voort te zetten in een ander (nieuw) samenwerkingsverband. Vanuit praktisch oogpunt ligt het dan voor de hand om de archiefbescheiden van de uittredende gemeente rechtstreeks over te dragen aan deze derde partij, in plaats van deze eerst te doen toekomen aan de uittredende gemeente. Daartoe dient de uittredende gemeente dan echter wel eerst schriftelijke toestemming aan Avres te geven. Feitelijk is dit door Avres al een keer eerder op deze wijze uitgevoerd: Voor de uittredende gemeente Hardinxveld-Giessendam zijn de archiefbescheiden toen overgedragen aan de Sociale Dienst Drechtsteden.

Algemene toelichting Afdeling II Opheffing

Opheffing betekent het einde van de gemeenschappelijke regeling. Opheffing van de gemeenschappelijke regeling hoeft op zich echter nog niet te betekenen dat er een einde komt aan de samenwerking tussen de deelnemers. Het fusieproces tussen de Avelingen Groep (AG) en de Regionale Sociale Dienst AV (RSD) en de oprichting van Avres is daar zelf een voorbeeld van. Feitelijk en formeel is Avres een voortzetting van het openbare lichaam de gemeenschappelijke regeling “Werkvoorzieningsschap de Avelingen Groep”, waarin - onder een nieuwe naam - de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, de verplichtingen, vermogensbestanddelen en het personeel van de toenmalige RSD zijn ingevlecht. Daartoe is eind 2015 door de toenmalig zeven deelnemende gemeenten de tekst van GR Avelingen Groep gewijzigd en is het besluit genomen, met vaststelling van een bijbehorend liquidatieplan, om de RSD met ingang van 1 januari 2016 op te heffen. In de loop van 2016 is het liquidatieproces vervolgens afgerond. Liquidatie van de GR RSD was noodzakelijk omdat na de fusie slechts vanuit / met één openbaar lichaam gewerkt kon worden.

Ook is het voorstelbaar dat de aanleiding voor het einde van de samenwerking is gelegen buiten de wens van de deelnemers. Het is immers mogelijk dat het Rijk besluit om taken die landelijk aan gemeenten zijn toebedeeld terug te nemen en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die daarmee samenhangen elders neer te leggen en/of deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden anders te organiseren. Op dat moment vervalt ook het belang vanuit gemeenten om via samenwerking taken onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling en daarmee tevens het belang waarop de gemeenschappelijke regeling is gebaseerd.

Hoewel opheffing op zich dus niet altijd hoeft te leiden tot een einde van de samenwerking of het gevolg kan zijn van externe omstandigheden, zal in het merendeel van de gevallen de opheffing wel een einde van de samenwerking betekenen en bij deelnemers zijn ingegeven door zelfstandig in gezamenlijkheid genomen besluiten door college en raad, met betrekking tot uittreding en/of met be-

trekking tot besluiten houdende een voorstel tot opheffing. Net als bij de besluiten tot uittreding sec (artikel 1, eerste lid van deze regeling), kunnen (de) overige deelnemers zich niet verzetten tegen de vrijheid van besluitvorming door individuele deelnemers hieromtrent. Opheffing is namelijk een risico dat verondersteld mag worden bij alle deelnemers op het moment dat de regeling werd getroffen, danwel bij de deelnemers die later zijn toegetreden.

De impact van het opheffen van de GR en de daarop volgende liquidatie kan - gelet op hetgeen hierboven is beschreven - ook verschillen. Zo is de opheffing en de liquidatie van de voormalige RSD, meer administratief van aard geweest, omdat de samenwerking via de GR van de fusiepartner de Avelingengroep - weliswaar onder een andere naam - gewoon werd gecontinueerd. Echter, ook toen was het belangrijk dat het opheffings- en liquidatieproces op een zorgvuldige wijze plaatsvond. Deelnemende gemeenten, cliënten, contractpartners, debiteuren en crediteuren, medeoverheden en personeel, zo vereist het maatschappelijk verkeer en algemene rechtsbeginselen net als bij de liquidatie van willekeurig welke (private) rechtspersoon dan ook, hebben namelijk inzicht en transparantie nodig over de gevolgen van opheffing en liquidatie, zodat zij ook in staat zijn om daaropvolgend handelend te kunnen optreden.
Met de mate van impact van opheffing kan ook bijvoorbeeld (de aard) en de inhoud van een liquidatieplan verschillen, evenals de tijdspanne die er voor nodig is om het liquidatieplan vast te stellen. Bovenal blijft echter voorop staan dat bij iedere opheffing/liquidatie het proces zorgvuldig wordt doorlopen en zoveel mogelijk op eenduidige wijze plaatsvindt. De nadere bepalingen in deze afdeling van de uittredings-/opheffingsregeling leggen daartoe de basis.

Het proces van opheffing

Het proces van opheffing kan op verschillende wijzen zijn aanvang vinden. Feitelijk zijn er twee hoofdlijnen in te onderscheiden, met daarin nog enige varianten. De eerste lijn is de meer autonome opheffingsprocedure; De tweede lijn is de opheffingsprocedure die in relatie staat tot uittredingsbesluiten .

<u>De “autonome” opheffingsprocedure.</u>
De “autonome” opheffingsprocedure vindt zijn aanvang in besluiten houdende een voorstel tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling. (Een) dergelijk(e) besluit(en) kan/(kunnen) uitgaan van zowel het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling als van het college en de raad in gezamenlijkheid van een van de deelnemers. (Artikel 42, lid 1 GR en artikel 13, lid 1 uittredings-/opheffingsregeling).
(Een) besluit(en) houdende een voorstel tot opheffing, ongeacht of het afkomstig is van het algemeen bestuur of van een van de deelnemers wordt/(en) vervolgens ter beslissing voorgelegd aan de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 42, lid 2 GR en artikel 13, lid 2 eerste volzin). Het uitgangspunt dat een dergelijke beslissing wordt voorgelegd aan de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten is een logisch[3] gevolg vanuit het feit dat zij (in gezamenlijkheid) de regeling ook hebben getroffen / in het leven hebben geroepen.
Voor het formele opheffingsbesluit is vervolgens een twee/derde meerderheid (van college en raad in gezamenlijkheid) van de deelnemers noodzakelijk (artikel 42, lid 3 en artikel 13, lid 3). Omdat Avres op dit moment drie deelnemers heeft, behoeft de besluitvorming tot opheffing een instemming van twee van de drie deelnemers (zowel van college als raad).
Zoals hierboven al is aangegeven vindt de formele besluitvorming over de opheffing plaats op basis van (een) besluit(en) houdende een voorstel tot opheffing. Indien de besluiten houdende een voorstel tot opheffing afkomstig zijn van een van de deelnemers, kan dit feitelijk reeds worden beschouwd als een wilsinstemming om (later) ook de formele besluiten tot opheffing te nemen. Op het moment dat de besluiten houdende een voorstel tot opheffing van één deelnemer worden gevolgd door besluiten met dezelfde strekking van een andere deelnemer, hebben twee van de drie deelne-

[3] Noch de huidige wettekst, noch het wijzigingsvoorstel dat momenteel aanhangig is bij de Eerste Kamer benoemen dit overigens expliciet.

mers reeds hun wilsinstemming geuit om de gemeenschappelijke regeling op te heffen. De facto is daarmee eenzelfde situatie ontstaan als bij een meerderheidsbesluit tot opheffing van de regeling in artikel 13, derde lid. Alsdan worden de besluiten houdende een voorstel tot opheffing van de regeling, beschouwd als instemmende (formele) opheffingsbesluiten van twee deelnemers, zoals bedoeld in artikel 13, derde lid, en kan het afzonderlijke formele besluitvormingsproces terzake achterwege blijven. De besluiten houdende een voorstel tot opheffing van de twee deelnemers, moeten tijdvolgordelijk binnen een termijn van zes maanden zijn ontvangen. Hierbij wordt aangesloten bij een termijn die gebruikelijk wordt geacht om het reguliere besluitvormingsproces van opheffing op basis van besluiten houdende een voorstel tot opheffing vanuit één deelnemer bij de raden en colleges van de deelnemers af te ronden. Indien een dergelijke situatie zich voordoet zoals hiervoor omschreven, heeft het algemeen bestuur een actieve informatieplicht richting alle deelnemers. Deze "autonome" vorm van opheffing met besluiten houdende een voorstel van opheffing van de regeling vanuit twee deelnemers is opgenomen in artikel 42, lid 5 van de GR en artikel 13, lid 5 van de uittredings-/opheffingsregeling.

<u>De opheffingsprocedure in relatie tot uittredingsbesluiten</u>
In een aantal situaties zullen een uittredingsbesluiten van een of twee deelnemers ook kunnen leiden tot de aanvang van de opheffingsprocedure. Uitgangspunt daarbij is dat met een uittredingsbesluit de deelnemer (ook) aangeeft de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling niet te willen voortzetten. De impact van een uittredingsbesluit van één deelnemer kan dermate groot zijn, bijvoorbeeld als een naar verhouding grote deelnemer zijn deelname beëindigt, dat het algemeen bestuur tot de conclusie komt dat continuering van de samenwerking met twee deelnemers in de gemeenschappelijke regeling niet meer zinvol is. Op dat moment moet het algemeen bestuur een (onderbouwd) voorstel tot opheffing formuleren en dit ter besluitvorming voorleggen aan de deelnemers. Dit proces, dat tevens een uitwerking is van specifieke situatie op grond van artikel 42, lid 2 van de GR, is in de uittredings-/opheffingsregeling zowel beschreven in de afdeling over uittreding (artikel 1, lid 3), als in de afdeling over opheffing (artikel 13, lid 2 tweede volzin)
Daarnaast kan er een situatie ontstaan dat er zowel besluiten tot uittreding voorliggen van één deelnemer, samen met besluiten houdende een voorstel tot opheffing van een andere deelnemer, danwel dat er besluiten tot uittreding van twee deelnemers voorliggen (artikel 1, lid 5 en artikel 13, lid 4, van de uittredings-/opheffingsregeling en artikel 42, lid 4 van de gemeenschappelijke regeling). Ook in deze situaties is er defacto al de wilsintentie bij twee van de drie deelnemers aanwezig om de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling te beëindigen. Om die reden kan ook hier worden afgezien van het formele besluitvormingsproces, omdat - gegeven de wilsintenties die voortvloeien uit de besluiten - dit geen meerwaarde (meer) heeft. De besluiten van de twee deelnemers worden in deze situaties dan ook beschouwd als formele opheffingsbesluiten. Ook hier heeft het bestuur een actieve informatieplicht en is de tijdvolgordelijkheid van de te ontvangen besluiten gesteld op een termijn van zes maanden.

Het liquidatieplan

Net als bij uittreding in het uittredingsplan de nadere uitwerking plaatsvindt, vindt bij liquidatie de uitwerking ervan plaats in het liquidatieplan. Met betrekking tot het proces van totstandkoming van beide plannen is er grote overeenstemming. Tijdens beide processen vindt de vaststelling van de plannen namelijk plaats door het algemeen bestuur, is er een zienswijzeprocedure daaraan voorafgaand vanuit het algemeen bestuur bij de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten, is er een adviesrecht van de ondernemingsraad en zal het plan er toe leiden dat er in overleg moet worden getreden met de bij de sector betrokken vakbonden over de noodzaak van het opstellen van een sociaal plan.
Inhoudelijk zijn er uiteraard wel (grote) verschillen, die met name voortvloeien vanuit de aard van beide plannen. Een uittredingsplan leidt immers niet tot de beëindiging van de samenwerking; het liquidatieplan wel. Om die reden omvat de inhoud van een liquidatieplan ook andere onderwerpen dan een uittredingsplan. De onderdelen die het liquidatieplan in ieder geval moet bevatten, staan opgesomd in artikel 15 van de uittredings-/opheffingsregeling. De formulering van dit artikel brengt -

in verband met de zorgvuldigheid - met zich mee dat al deze onderdelen in het plan aan de orde moeten komen. Desalniettemin is de inhoudelijke beschrijving van de onderdelen niet vastomlijnd en kan deze bijvoorbeeld verschillen indien de liquidatie niet leidt tot een beëindiging van de samenwerking, maar tot een voortzetting van de samenwerking tussen de deelnemers in een andere juridische vorm. Zo zijn in 2015 bij de liquidatie van de RSD in het toenmalige liquidatieplan wel alle onderwerpen beschreven, maar was deze beschrijving vooral gericht op overdracht richting de nieuwe samenwerkingsorganisatie, in plaats van de beëindiging van de samenwerking.

Na het vaststellen van het liquidatieplan blijft het dagelijks bestuur in functie. Zij zal vanuit het kader van het vastgestelde liquidatieplan worden belast met de afwikkeling van de liquidatie en treedt daarbij formeel op als vereffenaar.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 13

In dit artikel worden de verschillende situaties beschreven die leiden tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling en de procedures die daar mee gepaard gaan. Inhoudelijk wordt bij de artikelsgewijze toelichting op dit artikel verwezen naar hetgeen hierover staat opgenomen in de algemene toelichting bij afdeling II van deze uitredings-/opheffingsregeling onder het kopje “het proces tot opheffing”.

Artikel 14

Dit artikel maakt duidelijk dat het totale proces van opheffing uit twee onderdelen bestaat. In de eerste plaats het principiële besluitvormingsproces dat de beëindiging van de samenwerking inluidt (beschreven in artikel 13 van de uittredings-/opheffingsregeling) en in de tweede plaats het besluitvormingsproces daaropvolgend over de wijze waarop de beëindiging vorm en inhoud dient te krijgen (artikel 14 van de uittredings-/opheffingsregeling). Beide onderdelen dienen derhalve worden doorlopen alvorens de opheffing ook feitelijk kan worden afgerond.
Het liquidatiebesluit moet worden voorzien van een liquidatieplan, dat na een zienswijzeprocedure bij colleges en raden wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. Het liquidatieplan dat ter zienswijze naar de colleges en raden wordt gestuurd is daarmee een concept liquidatieplan. De uitgebrachte zienswijzen door de colleges en de raden kan er toe leiden dat het concept-liquidatieplan door het dagelijks bestuur nog wordt aangepast alvorens het dagelijks bestuur dit ter vaststelling in definitieve vorm voorlegt aan het algemeen bestuur.
De onderwerpen die de inhoud van het liquidatieplan mede bepalen staan opgesomd in artikel 15 van deze regeling.
Net als bij het opstellen van het uittredingsplan, dient het algemeen bestuur voordat het concept liquidatieplan ter zienswijze aan de colleges van b &w en de raden ter zienswijze wordt aangeboden, met het oog op de gevolgen voor het personeel, advies te vragen aan de ondernemingsraad en in overleg te treden met de vakbonden.

Artikel 15

In dit artikel staan de onderwerpen opgesomd die in ieder geval deel uit moeten maken van het liquidatieplan.

a. Het tijdstip van liquidatie. In het liquidatieplan moet het tijdstip worden opgenomen wanneer de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling formeel wordt beëindigd. Vanaf dat tijdstip vervallen ook de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die aan de gemeenschappelijke regeling via delegatie, mandaat en/of dienstverleningsovereenkomst(en) zijn over-/opgedragen. Dit tijdstip betekent overigens niet dat er vanuit de gemeenschappelijke regeling geen taken meer zullen worden verricht. Dergelijke taken zullen echter alleen betrekking hebben op afwikkeling van de liquidatie, zoals deze ook staan opgenomen / be-

schreven in het liquidatieplan. Om dit ook aan derden kenbaar te maken, verdient het de voorkeur om in alle correspondentie aan de naam van Avres vanaf het tijdstip van liquidatie de woorden “in liquidatie” toe te voegen.

b. Een beschrijving van de aanleiding van de liquidatie. In dit onderwerp/onderdeel van het liquidatieplan komt de aanleiding van de opheffing/liquidatie aan de orde. Dit kan derden bijvoorbeeld inzicht verschaffen of de samenwerking wellicht op een andere wijze wordt voortgezet, taken door het Rijk elders worden belegd, of dat deelnemende gemeenten zelf (weer) tot uitvoering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgaan.

c. Een beschrijving van de wijze waarop taken voorafgaand aan en na afloop van de liquidatie zullen worden afgehandeld. Dit onderdeel/onderwerp omvat een beschrijving van diverse taken die (nog) moeten worden afgehandeld om de liquidatie daadwerkelijk te kunnen afronden. Het kan hierbij gaan om diverse aspecten, zoals de verkoop van onroerend goed, de overdracht van geleasde bedrijfsauto’s, het opstellen van een afsluitende jaarrekening, etc.. Met het oog op de afhandeling van de liquidatie zal een deel van deze taken reeds voorafgaand aan het tijdstip van de liquidatie (kunnen) worden opgestart (bijvoorbeeld het afsluiten van een koopovereenkomst in verband met de verkoop van onroerend goed), terwijl een ander deel eerst kan worden afgerond na het tijdstip van liquidatie (zoals het opstellen van de jaarrekening.)

d. Een beschrijving van de wijze waarop de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden dient plaats te vinden. Dit onderdeel/onderwerp regelt de meer formeel juridische gevolgen van de opheffing/liquidatie. Moeten bijvoorbeeld overgedragen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden expliciet aan de deelnemers worden teruggeven of treedt een eventueel opvolgend samenwerkingsverband in de rechten en plichten van de opgeheven gemeenschappelijke regeling? Ook is eventueel overgangsrecht bij dit onderdeel van belang, waarbij de continuering van eerder genomen besluiten door de gemeenschappelijke regeling (al dan niet) worden geborgd.

e. Een beschrijving van de wijze waarop de dienstverlening en de ondersteuning na de liquidatie zullen worden gecontinueerd. Dit onderwerp/onderdeel ligt in het verlengde van onderwerp/onderdeel b.. Formeel en feitelijk is dit geen onderwerp/onderdeel waar de gemeenschappelijke regeling zelf zeggenschap over heeft. De deelnemers die besluiten tot opheffing, of wier uittredingsbesluit(en), c.q. besluiten houdende een voorstel tot opheffing (indirect) leiden tot een besluit tot opheffing, zullen zich eigenstandig over dit onderwerp dienen uit te spreken. Inherent zal het alternatief voor de huidige samenwerking in de gemeenschappelijke regeling Avres als onderbouwing/motivering ook onderdeel uit moeten maken van de uittredingsbesluiten, c.q. de besluiten houdende een voorstel tot opheffing, danwel de besluiten tot opheffing die door de deelnemers worden genomen. Het zorgvuldigheidsbeginsel in het besluitvormingsproces brengt dit in ieder geval met zich mee. Een beschrijving hiervan wordt in het liquidatieplan opgenomen, zodat derden zich op een eenvoudige wijze van dit aspect kunnen vergewissen.*

f. Een beschrijving van de lopende (financiële) verplichtingen en de wijze van afwikkeling hiervan. Dit onderdeel/onderwerp in het liquidatieplan gaat in op (financiële) gevolgen (richting derden) van de liquidatie voor bijvoorbeeld lopende contracten en voor de levering van diensten en producten (na het tijdstip van liquidatie). Het opheffen van de gemeenschappelijke regeling kan bijvoorbeeld tot schade bij derden of een afkoopsom leiden, omdat tussentijds de looptijd van een overeenkomst wordt beëindigd. Dergelijke gevolgen vereisen een opname en beschrijving in het liquidatieplan.

g. Een beschrijving van de wijze van toerekening en toedeling van een positief of negatief saldo van de gemeenschappelijke regeling aan de deelnemers, alsmede de wijze van toerekening en toedeling van de kosten die gepaard gaan met de opheffing. In geval van een negatief saldo bevat het plan tevens regels voor de wijze waarop de gemeenten zorg dragen voor de nakoming van de verplichtingen van Avres. In dit onderwerp/onderdeel van het liquidatieplan staat de financiële afwikkeling van de opheffing/liquidatie centraal. Het bepaalt zowel de toerekening, als de toedeling van saldi en kosten. Er is hier een onderscheid gemaakt tussen toerekening en toedeling, omdat de toerekening strikt genomen slechts een rekenkundige

exercitie betreft en de toedeling uiteindelijk betrekking heeft op de daadwerkelijke rechten en plichten die uit de toerekening voortvloeien. Dit onderwerp/onderdeel van het liquidatieplan heeft ook een link met onderdeel/onderdeel f, voor zover er lopende verplichtingen financieel afgewikkeld moeten worden.

Dit onderdeel/onderwerp dient in te gaan op de saldi van de gemeenschappelijke regeling, maar ook op alle kosten die met de opheffing gepaard gaan. Deze kosten kunnen voor de deelnemers overigens nog geruime tijd na het tijdstip van liquidatie doorlopen, althans daar betrekking op hebben. Zo kunnen de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende kosten van een sociaal plan nog geruime tijd ten laste van de deelnemende gemeenten komen, indien bijvoorbeeld een eventueel positief saldo van de gemeenschappelijke regeling ontoereikend blijkt te zijn om dit aspect direct af te handelen.

In artikel 16 van deze uittredings-/opheffingsregeling wordt het uitgangspunt voor de toerekening van saldi en kosten geformuleerd. Dat is de financiële verdeelsleutel, zoals is opgenomen in de begroting van Avres van het jaar waarin het algemeen bestuur het liquidatieplan vaststelt.

h. Een beschrijving van de wijze waarop de gevolgen van de opheffing voor het personeel worden geregeld. Dit onderwerp/onderdeel van het liquidatieplan zal mede gebaseerd zijn op het advies van de ondernemingsraad, als bedoeld in artikel 14, vierde lid van de uittredings-/opheffingsregeling en op het overleg met de bij de sector betrokken vakbonden om te bepalen of bij het opstellen van het concept-liquidatieplan een sociaal plan noodzakelijk is. Indien het advies van de ondernemingsraad inhoudt dat een personeelsplan moet worden opgesteld en/of dat uit het overleg met de vakbonden wordt geconcludeerd dat een sociaal plan noodzakelijk is, kan een verwijzing in het liquidatieplan naar dergelijke deelplannen volstaan.
In zijn algemeenheid geldt dat uitwerking van alle onderwerpen/onderdelen uit het liquidatieplan in afzonderlijke deelplannen kan plaatsvinden. In het liquidatieplan moet in dat geval wel expliciet worden opgenomen dat het betreffende onderwerp/onderdeel is uitgewerkt in een deelplan en dat dit deelplan als zodanig integraal onderdeel uitmaakt van het liquidatieplan.

i. Een beschrijving van de wijze waarop de opheffing van de gemeenschappelijke regeling zal worden gecommuniceerd. In dit onderdeel van het liquidatieplan komen de communicatieaspecten rondom de opheffing/liquidatie aan de orde. Er zullen bij een opheffing/liquidatie van de gemeenschappelijke regeling diverse personen en organisaties op de hoogte moeten worden gesteld over de gevolgen van de opheffing/liquidatie: Cliënten, contractpartners, debiteuren en crediteuren, medeoverheden, etc.. In dit onderdeel van het liquidatieplan vindt een beschrijving plaats van de wijze waarop dat zal plaatsvinden.

De opsomming van de onderdelen/onderwerpen in het liquidatieplan is niet limitatief. De onderwerpen/onderdelen zoals deze in dit artikel zijn benoemd, zijn in ieder geval verplicht; afhankelijk van wat noodzakelijk is bij de afwikkeling van de opheffing/liquidatie, kunnen nog andere onderdelen/onderwerpen aan het liquidatieplan worden toegevoegd.

Artikel 16 Uitgangspunt voor wijze van toerekening en toedeling saldi en kosten

In artikel 16 is het uitgangspunt geformuleerd voor de wijze van toerekening en toedeling van de saldi (zowel positief als negatief), alsmede van de kosten. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het evenredigheidsbeginsel. Hierbij is aangesloten bij het advies dat is uitgebracht door adviesbureau Proof om de kosten die gepaard gaan met een opheffing/liquidatie in gelijk blijvende verhouding van deelnemers tot elkaar te verdelen. Dit evenredigheidsbeginsel is vervolgens vertaald in de toepassing van de financiële verdeelsleutel, zoals is opgenomen in de begroting van Avres van het jaar waarin het algemeen bestuur het liquidatieplan vaststelt.
Genoemd evenredigheidsbeginsel is het uitgangspunt, in ieder geval indien partijen verder geen nadere afspraken maken. Denkbaar is namelijk dat de deelnemers onderling met elkaar op bepaalde aspecten tot een andere toerekening en toedeling komen, bijvoorbeeld omdat dit voor een deelne-

mer met het oog op continuering van haar eigen dienstverlening en ondersteuning in de toekomst meer logisch is. Overeenstemming tussen de deelnemers is daarbij dan wel een vereiste.
De toerekening en toedeling op grond van het evenredigheidsbeginsel heeft betrekking op alle saldi en alle kostensoorten, waarbij deelnemers zich bewust overigens moeten zijn dat financiële verplichtingen ook nog enige tijd kunnen doorlopen, zoals bij de afwikkeling van een sociaal plan indien de saldi ontoereikend blijken te zijn.
Net als bij het bepalen van de hoogte van de uittredingssom in geval van uittreding van een van de deelnemers, kan het bestuur zich bij de berekening van de toerekening en toebedeling laten bijstaan door een onafhankelijke externe deskundige. Hetgeen bepaald is met betrekking tot aanwijzing van de externe deskundige bij uittreding is bij opheffing van overeenkomstige toepassing verklaard.
Met dit artikel wordt ook voldaan aan de verplichting die uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 9, lid 2) voortvloeit. Dit wetsartikel bepaalt dat er in de gemeenschappelijke regeling bepalingen zijn opgenomen omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat de gemeenschappelijke regeling wordt ontbonden. De strekking van het woord “bepalingen” kan daarbij ruim worden opgevat. Er hoeft in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf in ieder geval geen gedetailleerde beschrijving te worden opgenomen. Onder verwijzing naar de verplichting om de gevolgen van de ontbinding verder uit te werken in een nadere regeling - in dit geval deze uittredings-/opheffingsregeling (artikel 42, lid 9 van de GR Avres) - wordt hier in artikel 16 van de uittredings-/opheffingsregeling verder invulling aan gegeven.

Artikel 17

Bij de afwikkeling van de opheffing/liquidatie is het dagelijks bestuur belast met de uitvoering ervan. Als zodanig treedt zij ook op als vereffenaar. Dit betekent dat onder haar verantwoordelijkheid de gehele afwikkeling plaatsvindt. Zij is over deze afwikkeling ook verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur. Dit vloeit voert uit het tweede lid van dit artikel, waarin is bepaald dat het bestuur in functie blijft tot de liquidatie volledig is afgerond. Dat met bestuur zowel het dagelijks als het algemeen bestuur wordt bedoeld kan worden afgeleid uit artikel 9, lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit artikellid bepaalt dat de gemeenschappelijke regeling blijft voortbestaan net zo lang als voor de vereffening nodig is. Ieder bestuur van een gemeenschappelijke regeling wordt tijdens haar bestaan gevormd door een voorzitter, een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur en daarmee blijft ook de verantwoordingsstructuur in stand.

Artikel 18

Naar analogie van hetgeen in artikel 12 van afdeling I “Uittreding” is geregeld, zijn in dit artikel nadere bepalingen opgenomen over de wijze waarop met de archiefbescheiden moet worden omgegaan in het geval de gemeenschappelijke regeling wordt opgeheven.

Afdeling III Slotbepalingen

Artikel 19 Citeertitel

In dit artikel is de citeertitel van de regeling opgenomen

Artikel 20 Inwerkingtreding

In dit artikel is de inwerkingtreding van de uittredings-/opheffingsregeling geregeld, onder gelijktijdige intrekking van de voormalige uittredingsregeling.