Voorstel uitgaande van het algemeen bestuur van Avres ex artikel 41, lid 1 gemeenschappelijke regeling Avres, inzake wijziging (van de tekst) van de gemeenschappelijke regeling Avres.

Geachte leden van de raad,

1.1 Inleiding:

Bijgaand treft u een raadsvoorstel aan tot wijziging van de (tekst van de) gemeenschappelijke Avres. Dit raadsvoorstel gaat uit van het algemeen bestuur van Avres op grond van artikel 41, lid 1 van de thans geldende gemeenschappelijke regeling.
Aanleiding voor dit wijzigingsvoorstel is de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling die op 1 juli 2022 in werking is getreden. Op een beperkt aantal onderdelen had deze wetswijziging direct per datum inwerkingtreding doorwerking op gemeenschappelijke regelingen. In het bijzonder was dit van toepassing op de verlenging van de zienswijzetermijn voor raden bij de behandeling van de begroting(s)-/wijzigingen. Deze zienswijzetermijn is verschoven van acht naar twaalf weken. Alle overige wetswijzigingen dienen vóór 1 juli 2024 verwerkt te zijn in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Het voorstel tot wijziging van de tekst van de GR Avres, voorziet in de verwerking van deze wetswijziging voor/in de GR Avres.

De wetswijziging beoogt de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen verder te vergroten en een aantal gesignaleerde knelpunten in de wet weg te nemen. Toch is de impact van deze wetswijziging voor de gemeenschappelijke regeling Avres beperkt. Het overgrote deel van de wetswijzingen was namelijk al eerder - bij de oprichting van Avres na de fusie tussen de Avelingen groep en de RSD in 2016 - in de tekst van de gemeenschappelijke regeling verwerkt; bijvoorbeeld: het brede gebruik van de zienswijzeprocedure en de uitwerking van uittredingsbepalingen. Andere aspecten, zoals burgerparticipatie en de mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijke raadsadviescommissie, zijn nieuwe elementen/aspecten.
Hieronder - bij het onderdeel toelichting - wordt nader ingegaan op de gevolgen van de wetswijziging voor de (tekst) van de gemeenschappelijke regeling Avres.

1.2 Toelichting:

Sinds de fusie tussen de Regionale Sociale Dienst Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (RSD) en het werkvoorzieningsschap de Avelingen Groep - en daarmee de oprichting van Avres per 1 januari 2016 -, is dit de vijfde wijziging (van de tekst) van de gemeenschappelijke regeling. Deze wijziging van de (tekst van de) gemeenschappelijke regeling - die vanwege voortdurende wettelijke, juridische en financiële omstandigheden een voortzetting van de Gemeenschappelijke regeling Avelingen Groep is, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de voormalige RSD zijn ingevlochten - is wat meer elementair dan de voorgaande vier wijzigingen.
De vorige wijzigingen vonden met name hun oorzaak in regionale ontwikkelingen (uittredingen van deelnemende gemeenten (Hardinxveld-Giessendam en Lingewaal) en gemeentelijke herindelingen (Molenwaard en Giessenlanden en Leerdam. Zederik en Vianen)), en in de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De aanleiding voor de huidige wijziging daarentegen is een meer funda-

mentele wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); de organieke wet waar ook Avres haar grondslag aan ontleent.

Deze laatste wijziging van de wet - zo beschrijft het wetsvoorstel - heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Daartoe is een aantal wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen.
De belangrijkste wijzigingen - voor zover van toepassing en directe doorwerking voor Avres - zijn:

- Langere termijnen planning en control cyclus (= begroting);
- Reactie op zienswijze ontwerp begroting(swijziging);
- Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting;
- Actieve informatieplicht van het bestuur van het samenwerkingsverband / de gemeenschappelijke regeling;
- Regionale raadsadviescommissie;
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid;
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling; en
- Verplichte opneming van een evaluatiebepaling.

Een deel van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is op 1 juli 2022 in werking getreden. Dit geldt dan in het bijzonder voor de langere doorlooptijden bij het vaststellen van de begroting. Het overgrote deel van de overige wijzigingen treedt op 1 juli 2024 in werking. Dit biedt de gemeenschappelijke regelingen en de gemeenten de mogelijkheid om de wijzigingen tijdig formeel en feitelijk te vertalen en te implementeren in (de tekst van) de gemeenschappelijke regelingen.

In het proces van het opstellen van de gewijzigde tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres heeft er diverse malen overleg plaatsgevonden met de griffies van alle drie deelnemende gemeenten. De inventarisatie van de wijzigingen uit het wetsvoorstel in relatie tot datgene wat hieromtrent reeds in de “oude” tekst of nadere regelgeving geregeld was, de uitkomst van de gesprekken met de griffies en nog enige (andere) actualiseringsaspecten, hebben geleid tot de thans voorliggende tekst. In het volgende onderdeel zal kort en op hoofdlijnen worden ingaan op welke wijze de wijzigingen zijn verwerkt.

1.3. De doorgevoerde wijzigingen in de tekst van de GR Avres

Langere termijnen planning en control cyclus.
De langere termijnen planning en control cyclus, hebben betrekking op de ruimere doorlooptijden bij het besluitvormingsproces rondom de begroting(swijzigingen). Onder de werking van de “oude” wet moest de vastgestelde begroting vóór 15 augustus bij de provincie zijn ingediend. Na de wetswijziging is deze datum verschoven naar 15 september. Tegelijkertijd is de termijn van de wettelijke verplichte zienswijzeprocedure op de ontwerp begroting verruimd van acht naar twaalf weken. Deze verschuiving valt voor een (groot deel) in de periode van het zomerreces, een periode waarin besluitvormingsprocessen gewoonlijk stilliggen. De verruiming biedt echter wel de mogelijkheid voor de raden om het hele traject van zienswijze vóór het zomerreces (7-15 juli) af te ronden. De vaststelling van de begroting door het AB wordt dan over het zomerreces heen getild (31 augustus - 14 september), in plaats dat deze vaststelling plaatsvindt - zoals voorheen gebruikelijk was - vóór het zomerreces. *(artikel 32 GR Avres)*
Overigens geldt de verruiming van de termijn van het besluitvormingsproces niet voor de jaarrekening. Deze moet - net als voorheen - vóór 15 juli bij de provincie zijn ingediend. De niet wettelijke zienswijzeprocedure - hiervoor is bij de totstandkoming van Avres in 2016 gekozen (zie ook zienswijze op andere besluiten dan ontwerpbegroting) - en de vaststelling moeten dan ook vóór het zomerreces zijn afgerond. Wel is de termijn van de zienswijzeprocedure voor de jaarrekening iets uitgebreid: van acht naar tien weken. *(artikel 33 GR Avres)*

Reactie op zienswijze ontwerpbegroting.

Na het doorlopen van de zienswijzeprocedure en de vaststelling van de begroting (en rekening) door het algemeen bestuur, was het binnen Avres al gebruikelijk om een reactie op de uitgebrachte zienswijze(n) naar de gemeenten te sturen. Het versturen van een reactie op de zienswijzen is nu ook wettelijk verankerd en heeft om die reden ook een plek gekregen in de GR Avres. Afwijkend ten opzichte van de praktijk in het verleden is daarbij dat deze reactie niet meer na de vaststelling, maar vóór de vaststelling moet worden verzonden. Ook dat is in de tekst van de GR verwerkt. *(artikel 32 GR Avres)*

Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting
Avres is een zogeheten gemengde raadsregeling, waarbij zowel de raden als de colleges taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben overgedragen aan Avres. Bij de totstandkoming van Avres in 2015 - 2016 is er reeds voor gekozen om de verbinding met de raden en de colleges zo maximaal mogelijk vorm te geven door in besluitvormingsprocessen zienswijzeprocedures in te bouwen. Dit betreft dan de niet wettelijk verplichte zienswijzeprocedures voor (extern werkende) verordeningen *(artikel 11, lid 3 GR Avres),* de jaarrekening *(artikel 33, lid 2 Gr Avres)* en strategische en kadernota's *(artikel 11, lid 3 GR Avres)*. In vergelijking met de vorige (tekst van de) gemeenschappelijke regeling is de termijn waarbinnen deze zienswijzeprocedures lopen uitgebreid van acht naar tien weken.
Naast de zienswijzeprocedures stellen de raden het meerjarenbeleidsplan van Avres vast *(artikel 6 GR Avres) en het bankreglement (artikel 5, lid 4 GR Avres)*
De wijziging in de Wet gemeenschappelijke regelingen die de mogelijkheid biedt om ook zienswijzeprocedures toe te passen op andere besluiten dan de ontwerpbegroting, heeft derhalve geen gevolgen voor de bestaande handelswijze, omdat dit reeds in 2016 sinds de oprichting van Avres is geregeld.

Actieve informatieplicht van het bestuur van het samenwerkingsverband / de gemeenschappelijke regeling.
Een bepaling over de actieve informatieplicht is al sinds 2002 opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op grond van die bepaling dient het bestuur de raden en de colleges te voorzien van alle inlichtingen die de raden en/of de colleges nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. In de vorige tekst van de gemeenschappelijke regeling stond dit enkel geformuleerd voor het algemeen bestuur. Met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is dit verruimd. Niet langer geldt de actieve informatieplicht (alleen) voor het algemeen bestuur, maar voor het gehele bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Alle bestuursorganen binnen de gemeenschappelijke regeling, dat wil zeggen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter, hebben nu afhankelijk van hun taken en bevoegdheden binnen de gemeenschappelijke regeling een actieve informatieplicht. Dit wordt in de nieuwe bepaling vorm gegeven door het gebruik van het woord bestuur dat alle bestuursorganen omvat *(artikel 26, lid 1 en lid 3 GR Avres).*
De informatieverstrekking, ook als het vanuit de overige twee bestuursorganen betreft, gaat uit van het dagelijks bestuur *(lid2),* tenzij expliciet wordt verzocht dat deze informatie wordt verstrekt door het algemeen bestuur of de voorzitter. Hiervoor is gekozen omwille van de coördinerende rol die het dagelijks bestuur uitoefent rondom de informatievoorziening.
In het kader van de informatievoorziening is verder in *artikel 28, lid 3 van de tekst van de GR* invulling gegeven aan de inwerking getreden bepalingen uit de Wet open overheid.

Regionale raadsadviescommissie
Een geheel nieuw instrument is de zogeheten regionale adviescommissie. De Wet gemeenschappelijke regeling geeft de gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale adviescommissie in te stellen. Omdat deze mogelijkheid al in de wet is opgenomen is het niet noodzakelijk om dit per se in de tekst van de gemeenschappelijke regeling op te nemen. Toch is dit in de nieuwe tekst van de GR gebeurd als "kapstokartikel", om als daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, een wat meer directe borging van deze commissie in de governancestructuur van Avres te krijgen.
De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het algemeen bestuur op verzoek (=besluit) van de betrokken gemeenteraden. Alle raden moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie. Als dat gebeurt, dan is het voor het algemeen bestuur een verplichting om tot instelling hiervan over te gaan. Het kiezen van de leden van de commissie per gemeente is aan de betreffende raad. Een raad kan, na

haar genomen instemmend besluit tot instelling, ook besluiten om niet actief te participeren. Alleen raadsleden kunnen lid zijn.

De doelstelling van de raadsadviescommissie is om raden met elkaar te laten overleggen bijvoorbeeld met het oog op het afstemmen van een uit te brengen zienswijze. De raadsadviescommissie is uitdrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of om tot besluitvorming te komen. Besluitvorming blijft bij de individuele raden liggen. Daarnaast kan de raadsadviescommissie een advies geven aan de raden, maar ook aan het algemeen bestuur.

Zoals hierboven al is aangegeven is in de tekst van de gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid tot het instellen van een raadsadviescommissie als kapstokartikel opgenomen *(artikel 21, lid 1 GR Avres).* Of een dergelijke adviescommissie er bij Avres ook komt, is uiteindelijk afhankelijk van een besluit dat alsdan door alle raden eensluidend is genomen. Na een dergelijk instellingsbesluit moet het algemeen bestuur de bevoegdheden, de taken en werkwijze van de raadsadviescommissie regelen. Het algemeen bestuur kan de bevoegdheden, de taken en de werkwijze van de raadsadviescommissie pas vaststellen, nadat de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen hieromtrent ter kennis van het algemeen bestuur te brengen. *(artikel 21, lid 2 GR Avres).*

De raadsadviescommissie heeft in de tekst van de gemeenschappelijke regeling een plek gekregen tussen de andere commissies die kunnen worden ingesteld: de bestuurscommissie *(artikel 22 GR Avres)* en de commissie van advies *(artikel 23 GR Avres)*. De auditcommissie, die in de oude tekst van de GR was opgenomen onder artikel 23a, is geschrapt. Deze is bij de oprichting van Avres in de tekst opgenomen omdat toen slechts 3 van de 7 gemeenten vertegenwoordigd waren in het dagelijks bestuur. Op deze wijze - zo was de gedachte - konden de gemeenten die toen niet vertegenwoordigd waren in het DB, meer betrokken worden bij de financiële aspecten binnen Avres. Door middel van een praktische aanpassing van de werkwijze door het DB vlak na de oprichting van Avres, maar op dit moment ook en vooral omdat alle drie de deelnemende gemeenten op gelijke wijze in zowel in het DB als het AB zijn vertegenwoordigd, is de noodzaak voor een dergelijke auditcommissie verdwenen.

Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.
Burgerparticipatie is een nieuw aspect dat in de gewijzigde wet is opgenomen. De Wet gemeenschappelijke regelingen loopt hiermee vooruit op een aanstaande wijziging van de Gemeentewet. Participatie van en door inwoners wordt steeds belangrijker gevonden. Om die reden is in de Wgr dan ook bepaald dat in de tekst van de gemeenschappelijke regeling moet worden opgenomen op welke wijze ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. In de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres is dit uitgewerkt in *artikel 24*.
In het tweede lid van dit artikel is in het kader van de burgerparticipatie met name de rol (en positie) van de cliëntenraad van Avres benoemd. In de tekst van de gemeenschappelijke regeling is hieraan ook nog verder invulling gegeven in artikel 11, vijfde lid. Deze bepaling biedt de cliëntenraad, bij het uitbrengen van een advies aan het algemeen bestuur, een gelijkwaardige positie als de gemeenteraden bij het uitbrengen van een zienswijze.
Overigens is in het tweede lid van artikel 24 uitdrukkelijk gekozen voor de formulering dat de door het algemeen bestuur op grond van artikel 47 van de Participatiewet ingestelde cliëntenraad in ieder geval een van de vormen is waardoor invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie. Ook inspraak tijdens de vergadering van het algemeen bestuur (artikel 10, lid 3, tekst GR Avres) en bijvoorbeeld opiniepeilingen zijn vormen waarmee invulling en inhoud kan worden gegeven aan burgerparticipatie.

Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling
Sinds haar oprichting in 2016 heeft Avres moeten inspelen op twee uittredingen (gemeente Hardinxveld-Giessendam en de voormalige gemeente Lingewaal). Daarnaast waren er ook twee gemeentelijke herindelingen (gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, en Molenwaard en Giessenlanden). In dat licht heeft het algemeen bestuur al in 2016 een uitgebreidere uitgewerkte uittredingsregeling vastgesteld, later gevolgd

door een gecombineerde uittredings-/opheffingsregeling. Deze uitgewerkte regeling voldoet inhoudelijk nog steeds, echter op grond van de bepalingen in de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen, mag een dergelijke uitwerking niet meer in een nadere regeling plaatsvinden, maar moet dit onderdeel zijn van de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf.
Om die reden is de bestaande tekst van de uittredings-/opheffingsregeling inhoudelijk zoveel mogelijk één op één verplaatst naar de tekst van de gemeenschappelijke regeling *(artikel 41 t/m 47 en artikel 49 t/m 54, tekst GR Avres).* Wel zijn daarbij enkele artikelen tot nieuwe artikelen samengevoegd en zijn de artikelen passend gemaakt aan de huidige situatie van drie deelnemende gemeenten.
Eén nieuw element is daarbij toegevoegd. Dit nieuwe element betreft artikel 43, zesde lid van de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres en behelst de toepassing van een zogeheten staffel bij de afbouw binnen het openbaar lichaam van overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere verplichtingen, de afbouw van risico's inbegrepen. De toepassing van een dergelijke staffel is door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid Holland als verplichting (aan Avres) opgelegd in een uitspraak naar aanleiding van een procedure van administratief beroep tussen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hardinxveld Giessendam en het algemeen bestuur van Avres (uitspraak GS provincie Zuid Holland d.d. 04-07-2017). Het staffelprincipe is ook toegepast bij de latere uittreding van de voormalige gemeente Lingewaal.

Van de gelegenheid tot aanpassing van de tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres is ook gebruik gemaakt tot het invoegen van een drietal nadere aspecten bij de toetreding van een nieuwe deelnemer. Deze aspecten hebben betrekking op de storting van een kapitaal in de reserves, de kosten die gepaard gaan met de "invlechting" van de nieuwe deelnemer en de aanpassing van de financiële verdeelsleutel *(artikel 40, lid 4, tekst GR Avres).*

Verplichte opneming van een evaluatiebepaling.
Tijdens het totstandkomingsproces van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen werd geconstateerd dat in heel veel gemeenschappelijke regelingen een bepaling rondom evaluatie ontbrak. In de oude tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres was een dergelijke bepaling al wel opgenomen. De laatste evaluatie van Avres is in 2021 ter bespreking aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten.
Artikel 57 van de tekst van de gemeenschappelijke regeling betreft de evaluatiebepaling. Deze is geactualiseerd.

Overige aspecten.
In deze nieuwe versie van de tekst van de gemeenschappelijke regeling is verder een aantal technische en tekstuele wijzigingen doorgevoerd die beter aansluiten bij de situatie met drie deelnemers, inspelen op het feit dat Avres reeds acht jaar bestaat (bijvoorbeeld considerans, overgangsrecht en algemene toelichting) en rekening houden met wijzigingen in overige wet- en regelgeving.

Doel en belang van het voorstel:

De regelgeving van Avres in overeenstemming brengen met de gewijzigde wetgeving.

Vervolgproces:

De wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat een wijziging van de (tekst van) de gemeenschappelijke regeling moet plaatsvinden bij eensluidend besluit van de organen die de regeling hebben getroffen. Dit betekent, omdat Avres een gemengde raadsregeling is, dat zowel de raden als de colleges (na verkregen toestemming van de raden) van de drie deelnemende gemeenten de wijziging moeten vaststellen. Een zienswijzeprocedure daaraan voorafgaand, is op grond van artikel 1, tweede lid van de Wgr niet van toepassing.

Het (finale) besluitvormingsproces ligt derhalve niet bij de bestuursorganen van Avres (met een zienswijze), maar bij de deelnemers. Wel mag het wijzigingsvoorstel uitgaan van het algemeen bestuur.

Communicatie:

Na vaststelling van de gewijzigde tekst van de gemeenschappelijke regeling door alle betrokken bestuursorganen in de drie gemeenten, moet de gemeente Gorinchem de nieuwe tekst publiceren.

Advies/conclusies:

Het vaststellen van de gewijzigde tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres door raden van de gemeente Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden en - na verkregen toestemming vanuit de raden - het vaststellen van de gewijzigde tekst van de gemeenschappelijke regeling Avres door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Het algemeen bestuur van Avres,

P. Vat, P. Van Uitert,

Voorzitter, Secretaris,