



DEFINITIEVE (gewijzigde) BIJLAGE 2 bij Integraal voorstel over afsplitsing Avri

Algemene toelichting Gemeenschappelijke regeling Avri

De afsplitsing van Avri van de Regio Rivierenland leidt er toe dat een nieuwe rechtsvorm gekozen moet worden voor de Avri. De mogelijkheden voor rechtsvormen zijn afhankelijk van de bevoegdheden die worden ingebracht door de deelnemende gemeentebesturen. Bij de Avri gaat het met name om allerlei uitvoeringsbevoegdheden in het kader van de Wet milieubeheer, zoals afvalverwijdering. Daarnaast heeft Avri ook taken in het kader van het beheer van de openbare ruimte en handhaving en toezicht.

Belang, taken en bevoegdheden

In artikel 2 is dit omschreven in het belang. Er is voor gekozen het belang ruimer te omschrijven dan uitsluitend afvalverwijdering om recht te doen aan het gegroeide takenpakket, maar ook om het mogelijk te maken dat deze taken überhaupt worden uitgevoerd. Deelnemende gemeentebesturen mogen namelijk slechts bevoegdheden overdragen voor zover deze binnen het belang van de gemeenschappelijke regeling vallen. Met de omschrijving van het belang zijn echter nog geen bevoegdheden overgedragen. Artikel 20 voorziet in de overdracht van de taken die alle gemeentebesturen afnemen. Het betreft hier de kerntaken van Avri: de afvalverwijdering. De bijbehorende publiekrechtelijke bevoegdheden worden in artikel 21 overgedragen. Deze bevoegdheden komen toe aan het algemeen bestuur (art. 22 lid 1).

De additionele taken en bevoegdheden in het kader van het beheer van de openbare ruimte, handhaving en toezicht (waaronder ook de pilot in het kader van de Drank- en Horecawet) zijn niet in de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Mits een gemeentebestuur van deze taakvelden gebruik wil maken, dan kan het betreffende gemeentebestuur een eigen delegatiebesluit nemen waarin de taken (art. 20 lid 2) en de bevoegdheden (art. 21 lid 2) worden overgedragen aan het bestuur van Avri. De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft de mogelijkheid voor deze overdracht van bevoegdheden buiten (wijziging van) de gemeenschappelijke regeling om (art. 10 lid 2 Wgr). Op die manier kunnen gemeentebesturen individueel beslissen of 'plustaken' wel of niet worden overgedragen en behoeft de gemeenschappelijke regeling daartoe niet steeds te worden aangepast. Het dagelijks bestuur van Avri houdt voor de overzichtelijkheid een register bij van alle aan het bestuur van Avri overgedragen taken en bevoegdheden (art. 20 lid 3 en art. 21 lid 3).

Avri is ook betrokken bij andere activiteiten, bijvoorbeeld op het terrein van energie. Deze activiteiten vinden plaats met verbonden partijen en worden met opzet niet geregeld in deze GR om te voorkomen dat er aansprakelijkheidsproblemen jegens Avri zouden kunnen ontstaan.

Onder de basistaken van het bestuur van Avri valt ook de bevoegdheid de afvalstoffenheffing in te stellen (art. 21 lid 1 onder a en c) of anderszins leges te heffen (art. 21 lid 1 onder b). Het betreft hier de bevoegdheid om een belastingverordening vast te stellen, die normaliter aan de gemeenteraden toekomt. Om die reden *moeten* de gemeenteraden ook deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling Avri, anders mag deze bevoegdheid niet worden overgedragen. Daarnaast zorgt deze bevoegdheid ertoe dat gekozen moet worden voor de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van artikel 8 lid 1 Wgr, omdat bij andere rechtsvormen geen verordenende bevoegdheid kan worden overgedragen. Dat is overigens niet anders dan in de huidige gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland.

Vorm en bestuur

Er wordt dus een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld (art. 3 lid 1). Dit gemeenschappelijk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kan zodoende aan het rechtsverkeer deelnemen. Het

openbaar lichaam behoort ook tot de openbare dienst, hetgeen betekent dat er ambtenaren werkzaam kunnen zijn (art. 1 Ambtenarenwet). Voor het nog te plaatsen personeel betekent dit dat zij hun rechtspositie zoals zij die thans bij de Regio Rivierenland hebben kunnen behouden.

De keuze voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam zorgt er ook voor dat er verplicht een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter zijn (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur bestaat uit tien leden, waarbij iedere gemeenteraad één lid aanwijst (art. 5 lid 1 en 2). De raad kan daarbij een wethouder of burgemeester aanwijzen, maar ook een raadslid (art. 5 lid 2). Dat behoort tot de autonome keuzevrijheid van de raad. De raden wijzen voor hun lid tevens een plaatsvervangend lid aan, dat het lid vervangt bij verhindering of ontstentenis. Ook deze plaatsvervanger moet een wethouder, burgemeester of raadslid zijn (art. 5 lid 5).

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee overige door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen leden (art. 15 lid 1). Er kunnen geen leden in het dagelijks bestuur worden aangewezen, die niet uit het algemeen bestuur komen. Ieder lid van het dagelijks bestuur is dus altijd ook lid van het algemeen bestuur. Dat geldt ook voor de voorzitter, die eveneens door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen (art. 16 lid 1).

Besluitvorming algemeen bestuur; betrokkenheid raden

De besluitvorming in het algemeen bestuur is uitgebreid geregeld in de gemeenschappelijke regeling zelf. Hiervoor is gekozen om inzichtelijk te maken hoe het algemeen bestuur tot besluitvorming komt. De wettelijke voorschriften zijn hierbij in acht genomen (art. 22 Wgr en de Gemeentewet). Er is voor gekozen dat de agenda en stukken van het algemeen bestuur vroegtijdig beschikbaar moeten worden gesteld, acht weken voor de daadwerkelijke vergadering (art. 8 lid 3). Deze ruime periode moet de raden in de gelegenheid stellen met hun lid van het algemeen bestuur en/of de portefeuillehouder van gedachten te wisselen over de besluiten die het algemeen bestuur gaat nemen en de door de raad gewenste input van het lid van het algemeen bestuur daarbij. Het lid van het algemeen bestuur kan op die manier dus ruggespraak houden bij zijn eigen raad. Of het lid van het algemeen bestuur ook met last stemt, is aan de raad om te bepalen. De raad kan het aan het lid van het algemeen bestuur overlaten een beslissing te nemen naar eigen goed denken en daarover naderhand verantwoording af te leggen aan de raad (art. 32 lid 1 en 2), maar er kan ook meegegeven worden hoe gestemd moet worden. Indien het lid van het algemeen bestuur dan toch anders stemt, kan ontslag volgen wegens gebrek aan vertrouwen (art. 32 lid 3).

Om de raadsleden van verschillende gemeenten de gelegenheid te geven ook met elkaar af te stemmen, of om het bestuur van Avri rechtstreeks te bevragen, wordt voor iedere vergadering van het algemeen bestuur ook een platformbijeenkomst belegd (art. 33 lid 1). Deze bijeenkomst wordt altijd gepland, maar gaat slechts door indien raadsleden van ten minste vijf raden zich aanmelden (art. 33 lid 4). De raadsleden kunnen deze discussie als input gebruiken voor hun standpunten die ze aan de portefeuillehouder meegeven, terwijl het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van Avri de discussie kunnen gebruiken om te bezien of voorstellen nog gewijzigd moeten worden. Op die manier wordt de betrokkenheid van raadsleden en daarmee de invloed van raden vergroot.

Naast deze platformbijeenkomsten is er voor gekozen de raden bij belangrijke besluiten ook input te laten geven via zienswijzenprocedures. Wettelijke gelden deze al voor de begroting, de instelling van bestuurscommissies en voor deelnemingen in privaatrechtelijke partijen (zie art. 27 lid 2 en 4 resp. art. 17 en 18; zie ook art. 25, 31a en 35 Wgr). In deze regeling worden ook zienswijzenprocedures geïntroduceerd voor de jaarrekening (art. 28 lid 2) en voor de deelname aan gemeenschappelijke regelingen (art. 19 lid 3). Ook op die manier wordt de betrokkenheid van de raden bij Avri vergroot.

Verantwoordingsrelaties

De verantwoordingsrelaties bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam zijn complex. Om meer duidelijkheid te geven zijn deze niet versnipperd over de gemeenschappelijke regeling opgenomen,



maar juist in één hoofdstuk geconcentreerd. Daarbij komen de verantwoordingsplichten van het dagelijks bestuur (en zijn leden; art. 29), van de voorzitter (art. 30) en van het algemeen bestuur (art. 31) aan bod. Tot slot wordt ingegaan op de verantwoording van de individuele leden van het algemeen bestuur aan de raad die hen heeft aangewezen (art. 32).

De democratische legitimatie bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam vindt uiteindelijk plaats via de deelnemende gemeentebesturen, dat wordt het *verlengd lokaal bestuur* genoemd. Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Dat geldt ook voor de individuele leden van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan, dus het dagelijks bestuur én zijn leden zijn altijd volledig verantwoordelijk voor alles wat het dagelijks bestuur gedaan heeft. Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen uitsluitend verantwoording af aan het algemeen bestuur, niet aan de colleges of gemeenteraden. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is een vertegenwoordigend lichaam. Dat betekent dat het algemeen bestuur als orgaan aan niemand verantwoording schuldig is. De individuele leden van het algemeen bestuur zijn echter wel verantwoording schuldig aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen. Zij vertegenwoordigen de raad, en kunnen ontslagen worden indien de raad geen vertrouwen meer in hen heeft. De verantwoording van een lid van het algemeen bestuur aan de raad die hem heeft aangewezen is exact hetzelfde bij aanwijzing van een wethouder/burgemeester als bij de aanwijzing van een raadslid.