

Memo

Aan Saar Spanjaard en Bert Hoeven Van Rob de Greef

Datum 19 mei 2020 Betreft Juridische beoordeling uittredingsregeling Avres

Inleiding

De Gemeenschappelijke regeling Avres¹ is getroffen door de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Leerdam, Lingewaal, Molenwaard en Zederik. Door verschillende herindelingen zijn de huidige deelnemers de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden.² Er zijn dus nog slechts drie deelnemers over. Om die reden heeft het dagelijks bestuur van Avres gevraagd de bestaande uittredingsregeling onder de loep te nemen.

Wettelijk kader

Van belang is te weten dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zelf weinig kaders geeft omtrent de uittreding. Op grond van artikel 1 lid 3 jo. lid 1 Wgr zijn het de deelnemers die over uittreding beslissen. Het is daarbij op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toegestaan dat uittreding eenzijdig kan plaatsvinden.³ Bij een verplicht gezamenlijk besluit zou uittreding onmogelijk zijn, waarmee het ultieme middel van democratische controle niet kan worden gebruikt.

Dat uittreding een eenzijdig besluit mag zijn, doet er niet aan af dat de gevolgen van de uittreding natuurlijk alle deelnemers kunnen raken. Om die reden schrijft artikel 9 lid 1 Wgr dan ook voor dat in de gemeenschappelijke regeling afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen van de uittreding. In artikel 40 van de Gemeenschappelijke regeling Avres is dat ook gebeurd. Daarnaast is in artikel 42 GR-Avres geregeld hoe tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling kan worden besloten. Op grond van artikel 40 lid 2 GR-Avres is door het algemeen bestuur ook nog een uittredingsregeling vastgesteld met daarin algemene uitgangspunten.⁴

¹ Stcrt. 2015, nr. 48852, zoals gewijzigd bij Stcrt. 2018, nr. 288.

² Stcrt. 2019, nr. 67492.

³ ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198 (*Recreatieschap Midden-Delfland*).

⁴ Uittredingsregeling gemeenschappelijke regeling Avres, Bgr. 2017, nr. 19.

Uittredingsprocedure Avres

Naar ons oordeel is met deze uitgebreide uittredingsregeling een goede en zorgvuldige invulling gegeven aan het proces van uittreding, de verhouding tot de opheffing en de gevolgen van de opheffing. Er is naar ons oordeel dan ook geen juridisch argument om de uittredingsregeling of de gemeenschappelijke regeling op dit punt aan te passen.

Wij hebben slechts twee aandachtspunten bij de gemeenschappelijke regeling en de uittredingsregeling:

- 1.) Er moeten bij uittreding ook altijd afspraken worden gemaakt over het archiefbeheer. Naar wij begrepen hebben zijn die bij eerdere uittredingen ook altijd gemaakt. Mogelijk dat daar nog een algemene afspraak over kan worden opgenomen.
- 2.) De verhouding tussen uittreding en opheffing en de verschillende procedures. Daarbij valt te denken aan drie scenario's:
 - a. Er treedt één gemeentebestuur uit, de overblijvende twee gemeentebesturen besluiten de gemeenschappelijke regeling te continueren;⁵
 - b. Er wordt door alle deelnemende gemeentebesturen gezamenlijk tot opheffing besloten; of
 - c. Er treden twee gemeentebesturen uit, terwijl één deelnemend gemeentebestuur niet tot uittreding/opheffing wenst over te gaan.

Ad. 2a Uittreding door één deelnemer

In deze situatie is het duidelijk dat de uittredingsregeling onverkort van toepassing is. De uittredende partij moet aan alle daarin opgenomen verplichtingen voldoen. De frictie- en desintegratiekosten komen in beginsel voor rekening van de uittreder. De procedure is dan helder.

Ad. 2b Gezamenlijk besluit tot opheffing

In deze situatie is de uittredingsregeling *niet* van toepassing, maar is de procedure van artikel 42 GR-Avres van toepassing (opheffing), ongeacht van wie het initiatief is gekomen. Dat betekent dat de baten en lasten van het openbaar lichaam vereffend moeten worden. In de gemeenschappelijke regeling zijn daaromtrent geen nadere indicatoren opgenomen. Voor de hand ligt dat de baten en lasten dan naar evenredigheid (lees: aan de hand van de reguliere kostenverdeelsleutel) worden verdeeld. Hieromtrent zouden vooraf nadere afspraken kunnen worden gemaakt in de gemeenschappelijke regeling of in een aangepaste uittredingsregeling (die dan ook op opheffing gaat zien).

⁵ Onder dit scenario valt strikt genomen ook de variant dat twee partijen uittreden, onder gelijktijdige toetreding van een nieuwe partij. Cruciaal in deze variant is dat het openbaar lichaam Avres blijft bestaan.

Ad. 2c Uittreding/opheffing door twee van de drie deelnemers

Deze situatie is wat meer hybride. Omdat de gemeenschappelijke regeling nog maar drie deelnemers kent (formeel zijn er zes deelnemers, maar normaliter zullen de gemeenteraad en het college van één gemeente naar verwachting hetzelfde besluiten) betekent de uittreding van twee deelnemers automatisch de opheffing van de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling moet immers altijd tussen bestuursorganen van twee gemeenten bestaan (vgl. art. 1 lid 1 Wgr).

In artikel 42 lid 2 GR-Avres is opgenomen dat de opheffing een feit is wanneer ten minste twee derde van de deelnemende gemeenteraden én colleges hiertoe beslissen. Kortom wanneer twee van de drie deelnemers besluiten tot opheffing, dan wordt de gemeenschappelijke regeling opgeheven. Maar die bestuursorganen moeten dan natuurlijk wel tot *opheffing* beslissen. Wanneer twee deelnemers tot *uittreding* beslissen, is dat strikt genomen nog geen besluit tot opheffing. In dat geval is artikel 42 GR-Avres dus niet van toepassing.

In art. 1 lid 4 Uittredingsregeling is dit deels onderkent. Wanneer het besluit tot uittreding naar het oordeel van het algemeen bestuur ertoe leidt dat de continuering van de samenwerking redelijkerwijs niet meer mogelijk is, dan doet het algemeen bestuur een voorstel tot opheffing. Vanaf dat moment geldt dan dus de procedure van artikel 42 GR-Avres en is de Uittredingsregeling niet langer van toepassing.

Ook artikel 1 lid 5 Uittredingsregeling is van belang. Dat artikel bepaalt dat binnen drie maanden na ontvangst door het algemeen bestuur van het besluit tot uittreding van een van de deelnemers ook de andere deelnemers tot uittreding kunnen beslissen.⁶ Wanneer tenminste één college dat doet binnen drie maanden, of één raad binnen zes maanden dan worden de besluiten tot uittreding beschouwd als besluiten tot opheffing. Daarmee is de Uittredingsregeling dan verder dus niet meer van toepassing.

De vraag is dan wel hoe toerekening van kosten in deze situatie gaat plaatsvinden. Normaliter betaalt de uittreder immers de frictie- en desintegratiekosten. In deze omstandigheid kan het zo zijn dat een gemeentebestuur 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 opgezaaid door de opheffing. Gelet op het beperkte aantal deelnemers is dit een zeer reële mogelijkheid geworden. Het verdient aanbeveling de uittredingsregeling op dit punt nog eens onder de loep te nemen en daarin heldere afspraken aan de voorkant te maken. De uittredingsregeling wordt dan feitelijk een regeling voor zowel uittreding als opheffing. Daarbij moet rekening worden gehouden met de belangen van de partijen die wensen tot uittreding/opheffing over te gaan enerzijds en de belangen van de partij die door wil gaan anderzijds, zonder dat de regeling inhoudelijk uitnodigt tot strategische besluitvorming om de kosten zo laag mogelijk te houden.

⁶ De regeling spreekt ook van een besluit tot opheffing, maar bedoeld zal zijn een voorstel tot opheffing aangezien één gemeentebestuur o.g.v. art. 42 GR-Avres niet tot opheffing kan beslissen.