



gemeente- en  
waterschapsbelastingen

## INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. HET PROCES	4
3. HET FORMELE KADER	10
4. DE AANBEVELINGEN	11
Bijlage	

## 1. INLEIDING

De belastingsamenwerking GBLT heeft sinds haar oprichting in 2011 haar bestaansrecht bewezen. Begonnen als een samenwerkingsverband voor alleen de waterschappen, telt het op dit moment elf deelnemers: zes gemeenten (Bunschoten, Dalfsen, Dronten, Leusden, Nijkerk en Zwolle) en vijf waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland). GBLT is een zogeheten openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en wordt bestuurd door een Algemeen Bestuur (AB) met daarin wethouders van de gemeenten en bestuurders van de waterschappen. Het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit drie leden: een voorzitter, die afkomstig is van een waterschap, en verder leveren gemeenten en waterschappen elk één DB-lid.

Gezamenlijkheid, uniformiteit en solidariteit: deze drie begrippen tekenen de bestuurscultuur. Formeel komt dat tot uiting in de bestuurlijke governance van GBLT. Zo hebben alle deelnemers één zetel in het AB en beschikken alle AB-leden over één stem. Dit ongeacht de omvang, het belang of het 'profijt' van de deelnemende waterschappen en gemeenten. Voor een wijziging van deze bestuurlijke spelregels is de instemming nodig van alle deelnemende waterschappen en gemeenten. Dat geldt ook voor een besluit tot toetreding van een nieuwe deelnemer.

De kans is aanwezig dat de komende tijd gemeenten zich melden bij GBLT voor het uitbesteden van het lokale belastingproces. Die verwachting heeft deels te maken met het succes van GBLT: na wat lastige aanloopjaren, is de bedrijfsvoering nu zonder meer op orde. Daarbij is dankzij zorgvuldig relatiemanagement, de waardering voor de samenwerking erg gestegen, ook bij de 'achterbannen' van de deelnemers, de algemeen-besturen van de waterschappen en de raden van de gemeenten. Tegelijkertijd zien we dat buiten het huidige samenwerkingsgebied gemeenten moeite hebben de lokale belastingen efficiënt in te richten. Dat maakt dat GBLT voor hen een zeer aantrekkelijk samenwerkingsverband zou kunnen zijn.

Of een gemeente kan toetreden, en onder welke condities: dat is een strategische vraag. Daarover gaat dit rapport niet.

Deze rapportage behandelt een andere kwestie: zijn er aanpassingen nodig in de bestuurlijke governance voor het geval de kring van deelnemers inderdaad uitbreidt? GBLT

wil op zoek gaan naar een helder, stevig en werkbaar governance-model waarmee toekomstige toetredingen soepel worden opgevangen. Het model moet de goede balans hebben tussen bestuurlijk en financieel belang, zeggenschap en solidariteit, terwijl ook de bestuurlijke slagkracht en effectiviteit op orde moeten blijven. Daarnaast is er aandacht nodig voor de goede democratische legitimiteit van de samenwerking: de Wgr zal binnenkort worden aangepast met diverse mogelijkheden die de rol van de gemeenteraden en algemeen besturen moeten gaan versterken.

Om dit vraagstuk goed tot een oplossing te brengen, riep het AB een bestuurlijke werkgroep in het leven. Rijnconsult werd gevraagd het denkproces te begeleiden. De vraag voor de bestuurlijke werkgroep luidde, kort en goed: moet de opzet van de samenwerking worden aangepast wanneer het aantal deelnemers groeit? Wat betekent dat concreet voor deze vijf thema's:

- Stemverhoudingen
- Bijdrageverordening
- Bestuurlijke slagkracht
- Democratische legitimiteit
- Toegang tot gegevens

Dat lijken in een eerste oogopslag nogal abstracte thema's. Achter deze algemene issues gaat echter een heel praktische kwestie schuil. Ofschoon de waterschappen 'goed zijn' voor ruim 90% van de omzet, beschikken zij samen slechts over vijf leden, met vijf stemmen, in het AB. Het aantal deelnemende gemeenten groeide de afgelopen periode gestaag tot intussen zes, en deze ontwikkeling zal doorgaan. Komt de samenwerking aldus sluipenderwijs uit het lood te staan? Of positief uitgedrukt: wat is nodig om de goede samenwerking te behouden?

De werkgroep bestond uit de bestuursleden vanuit de volgende deelnemers: Bunschoten, Dalfsen, Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, en Zwolle, ondersteund door de directeur GBLT en Rijnconsult.

## 2. HET PROCES

Het proces kende vier fasen. Het ving aan met een startfase, waarin de werkgroep de opdracht concretiseerde met een Plan van Aanpak. Daarop volgde een verkenningsfase, die bestond uit individuele gesprekken met alle leden van het AB. In de daaropvolgende verdiepfase vonden zogeheten koppelgesprekken plaats van alle leden van de werkgroep met iemand uit de eigen organisatie; ook ging de directeur van GBLT in gesprek met de directies van een

drietal min of meer vergelijkbare belastingsamenwerkingen. Aansluitend brak de afrondingsfase aan, waarin de werkgroep de laatste vragen doordacht.

Zo bracht de werkgroep stap voor stap het vraagstuk terug tot enkele concrete aanbevelingen voor het AB. Deze rapportage volgt dit denk- en werkproces en biedt van iedere fase het tussenresultaat, om te eindigen met de concrete aanbevelingen voor het AB.

### **De verkenningsfase: in gesprek met alle leden van het AB**

Tijdens individuele gesprekken met alle leden van het AB, onder begeleiding van Rijnconsult, passeerden de vijf thema's de revue. Per thema waren dit de bevindingen.

#### *Stemverhoudingen*

- Bewustzijn bij AB-leden dat het 'one person, one vote' niet overeenkomt met belang van alle deelnemers
- De positie van de Waterschappen is charmant opgelost via voorzitterschap in het DB
- Bewustzijn bij AB-leden: indien het aantal deelnemers verandert, is er misschien aanleiding voor aanpassing

#### *Bijdrageverordening*

- AB-leden zijn zich ervan bewust dat de kostenverdelingen in de Bijdrageverordening rekening houdt met de financiële belangen van waterschappen en gemeenten
- Er zijn geen signalen dat de kostenverdeling ter discussie moet komen te staan

#### *Bestuurlijke slagkracht*

- Het AB is zeer tevreden over de huidige governance
- Wel leven er zorgen bij een uitbreiding van de deelnemers: wat doet dat met het eigenaarschap, de huidige bestuurscultuur?

#### *Democratische legitimiteit*

- 'Achterbannen' zijn tevreden over GBLT; zij worden door bestuurder en directeur goed geïnformeerd
- Er is een verschil in aandacht en betrokkenheid bij GBLT van gemeenteraden en de AV's/AB's van waterschappen
- Weinig animo voor het uitbreiden van de rol van de achterban: ofschoon dat oordeel de raden en algemeen besturen toekomt, is er wat het AB betreft geen behoefte aan een gemeenschappelijke adviescommissie; mogelijk wel aan een extra zienswijze bij majeure besluiten.

## *Toegang tot gegevens*

- Het vraagstuk van de toegang tot gegevens lijkt meer een managerial- en uitvoeringsthema dan een governancevraagstuk. Het thema is daarom verder niet besproken.

Verder bleek er onder de leden van het AB veel tevredenheid te leven met de huidige bedrijfsvoering van GBLT, terwijl ook de bestaande bestuurlijke governance veel instemming kreeg. Aan de andere kant leefde er volop het besef dat deze governance op de langere termijn niet meer houdbaar zou kunnen zijn wanneer het aantal deelnemende gemeenten al maar zou groeien.

De werkgroep nam kennis van het resultaat van deze verkenningsfase en maakte een eerste tussenbalans op. In de kern kwam die op het volgende neer.

*De GBLT-samenwerking is gebaseerd op, wat ook wel heet, een **solidariteitsmodel**. In dat model liggen veel bestuurlijke waarden besloten die moeten worden behouden. We noemen begrip voor elkaars positie, gelijkwaardigheid, partnerschap, eigenaarschap, vertrouwen en harmonie. Tegelijkertijd moet er oog zijn voor de uiteenlopende financiële belangen. Dit wordt het **profijtmodel** genoemd. Een toekomstige governance van GBLT moet het midden houden tussen het solidariteits- en het profijtmodel. We omschrijven dat als het **partnermodel**: het voor GBLT ideale model, dat is gebaseerd op de vruchtbare bestuurscultuur uit het verleden, maar dat tevens geschikt wordt gemaakt voor een toekomst.*

De werkgroep rondde de verkenningsfase af en startte de zoektocht naar het goede partnermodel:

## ***Op zoek naar een partnermodel***

De ontdekkingsreis naar het geschikte, voor GBLT op maat gemaakte, partnermodel moest plaatsvinden aan de hand van vijf mogelijke toekomstscenario's ("wat als..."). Voor ieder scenario waren in theorie zes 'governanceknoppen' beschikbaar. Daarmee werden de gespreksthema's vastgelegd voor de zogeheten verdiepingsfase.

### ***"Wat als..."***

1. Een kleine gemeente zou toetreden?
2. Een grote gemeente zou toetreden?
3. Een groep gemeenten ineens zou toetreden? Bijvoorbeeld via een bestaand samenwerkingsverband van gemeenten.
4. Een aantal gemeenten dat stap voor stap, 'sluipenderwijs' zou toetreden, gedurende 4-6 jaar.
5. Door fusie het aantal waterschappen zou afnemen?

### ***De knoppen***

1. Niks doen, vasthouden aan huidige bestuurscultuur, huidig systeem voldoet ook bij uitbreiding. Bij grotere uitbreiding iets doen aan samenstelling en rol DB.
2. Meervoudig stemrecht (naar rato van belang).
3. Meer AB-leden voor deelnemers met groter belang.
4. Zwaarwegende besluiten met bepaalde meerderheid.
5. Zeggenschap koppelen aan product.
6. Onderscheid maken tussen (huidige) eigenaren en dienstafnemers.

## **De verdiepingsfase: koppelgesprekken en kennisbijeenkomst vergelijkbare organisaties**

### ***Koppelgesprekken***

De leden van de werkgroep voerden zogeheten koppelgesprekken: samen met iemand uit de eigen organisatie (ambtelijke ondersteuning) bespraken de 'koppeltjes' de scenario's en governanceknoppen. Rijnconsult begeleidde de gesprekken, terwijl de directeur van GBLT eveneens aanwezig was voor de noodzakelijke achtergrondinformatie. Dit is de samenvatting van de resultaten van de koppelgesprekken. Opnieuw bleek er veel begrip voor elkaars belangen en positie. Verder constateerden we een groot verlangen om zo min mogelijk te veranderen in governance en bestuurscultuur. Ook bleek er veel steun om het huidige **solidariteitsmodel** tot uitgangspunt te blijven nemen.

## **Dat betekende voor de wat als...scenario's**

- Bij toetreden van 1 of 2 gemeenten (groot of klein):
  - *Niets veranderen: one person one vote, handhaven samenstelling/zetels DB en het voorzitterschap voor WS*
- Bij fusie van waterschappen:
  - *idem*
- Bij 'sluipenderwijs' toetreden gemeenten, stap voor stap:
  - *Hierover dient het denken door te gaan, de oplossing moet worden gezocht in de sfeer van het DB*

## **Dat betekende dat deze knoppen als optie afvallen**

- Meervoudig stemrecht (naar rato van belang)
- Meer AB-leden voor deelnemers met een groter belang
- Zwaarwegende besluiten met bepaalde meerderheid
- Zeggenschap koppelen aan product

Daarmee kwam het 'speelveld' voor de verdere gedachtewisselingen er als volgt uit te zien:

### **"Wat als..."**

- ~~1. Een kleine gemeente zou toetreden?~~
- ~~2. Een grote gemeente zou toetreden?~~
3. Een groep gemeenten ineens zou toetreden? Bijvoorbeeld via een bestaand samenwerkingsverband van gemeenten.
4. Een aantal gemeenten dat stap voor stap, 'sluipenderwijs' zou toetreden, gedurende 4-6 jaar.
- ~~5. Door fusie het aantal waterschappen zou afnemen?~~

### **De knoppen**

1. Niks doen, vasthouden aan huidige bestuurscultuur, huidig systeem voldoet ook bij uitbreiding. Bij grotere uitbreiding iets doen aan samenstelling en rol DB.
- ~~2. Meervoudig stemrecht (naar rato van belang).~~
- ~~3. Meer AB-leden voor deelnemers met groter belang.~~
4. Zwaarwegende besluiten met bepaalde meerderheid.
- ~~5. Zeggenschap koppelen aan product.~~
6. Onderscheid maken tussen (huidige) eigenaren en dienstafnemers.

### **Situatie elders**

We hoeven misschien niet zelf het wiel uit te vinden. Onder dat motto voerde de directeur van GBLT onder begeleiding van Rijnconsult een kennisgesprek met de directies van drie min of



meer vergelijkbare samenwerkingsverbanden: Noordelijk Belastingkantoor, Belasting-samenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg en Cocensus. Dit was op hoofdlijnen het resultaat van die kennisuitwisseling. De situatie van GBLT is tamelijk uniek in Nederland: niet alleen gelet op het aantal deelnemers en de getalsmatige verdeling tussen gemeenten en waterschappen, maar ook wat betreft bestuurscultuur en governance:

- De andere belastingsamenwerkingen leggen wat meer nadruk op pragmatische, bedrijfsmatige en praktische aspecten. "We voeren een business"
- Daarom maken ze gebruik van aspecten van het profijtbeginsel (bijvoorbeeld gewogen stemmen op basis van belang, omvang e.d.)
- Maar ook bij hen is er aandacht voor aspecten van het solidariteitsmodel: consensus, betrokkenheid, relaties, bestuurlijke toewijding.
- Voor de wijziging van de governance is of unanimititeit, of de instemming nodig van tenminste 2/3 deelnemers.

## **Constateringen**

De werkgroep nam kennis van deze resultaten van de koppelgesprekken en van het kennisgesprek uit deze verdiepingsfase. Ze deed de volgende constateringen.

### *Constatering 1*

- Het heeft nu geen zin om de huidige governance aan te passen voor het scenario van een eventuele toetreding van een groep gemeenten via een al bestaand samenwerkingsverband. Zo'n situatie is nu te theoretisch voor zinvolle governance-aanpassingen. Is dit een toetreding of een fusie? Er zal tegen die tijd naar bevind van zaken gehandeld moeten worden, waarbij het strategisch gesprek moet gaan over de aanleiding van het verzoek, de bedrijfsmatige en bestuurlijke situatie en de wensen, ervaringen, bestuurscultuur en governance van de gesprekspartners.

### *Constatering 2*

- De huidige governance hoeft evenmin te worden gewijzigd voor het scenario dat één of twee gemeenten toetreden, ongeacht de omvang van deze gemeenten, of wanneer door een eventuele fusie het aantal waterschappen zou afnemen met één.

## **Het verdere gesprek**

De werkgroep stelde vast dat het gesprek dient te gaan over de situatie waarin het aantal deelnemende gemeenten groeit van het huidige aantal van zes naar tien of meer. Op dat moment hebben de gemeenten tweemaal zoveel leden en stemmen in het AB als de waterschappen, en is er mogelijk psychologisch en emotioneel een grens bereikt. Bovendien is het aantal deelnemers (vijftien) dan zo groot, dat de vraag kan worden gesteld of de eis van

unanimiteit de bestuurlijke slagkracht en de effectiviteit van de organisatie zal gaan benadelen.

- De werkgroep is van oordeel dat het werken op basis van solidariteit het uitgangspunt moet blijven. Dat betekent dat voor GBLT het meest geschikte model niet zozeer een partnermodel, maar een **aangepast solidariteitsmodel** is.
- Een governance-aanpassing moet worden gezocht in de sfeer van het DB.
- Gelet op zijn taken en bevoegdheden is het DB echter al goed in positie. Op dat punt zijn er geen aanpassingen nodig.
- Wel kan worden gekeken naar het aantal DB-leden, en eventueel naar een nieuwe definiëring van het portefeuillehouderschap financiën als een key-positie in het DB (maar met behoud van de huidige positie van de waterschappen).
- Het hoogste orgaan (AB) blijft werken op basis van *one person one vote* (solidariteitsmodel), maar in het DB moet er een nieuw evenwicht komen tussen de waterschappen en het (intussen grote aantal) gemeenten (profijtmodel). Zo wordt voorkomen kan de interne governance in disbalans raakt: in het AB het zwaartepunt bij de gemeenten (vanwege *one person one vote* en het grote aantal gemeenten), en in het DB het zwaartepunt bij de waterschappen.
- Omdat met name gemeenteraden de samenwerking kritisch zullen volgen met governancethema's, gesteund door een komende wijziging van de Wgr, zal er aandacht moeten zijn voor hun rol.
- Ook moet worden nagedacht over een mogelijk onderscheid tussen (huidige) deelnemers-eigenaren en (toekomstige) afnemers van diensten en producten via DVO's.

### 3. HET FORMELE KADER

De GBLT-samenwerking is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Die regeling is als het ware de constitutie van de samenwerking. Dat gegeven heeft twee praktische consequenties. Allereerst: besluiten van GBLT mogen niet afwijken van de gemeenschappelijke regeling. En ten tweede: voor het wijzigen van de gemeenschappelijk regeling gelden zware eisen. De hoofdregel luidt dat voor een wijziging van de regeling de **volstrekte meerderheid** van de deelnemers nodig is. Dat wil zeggen dat tenminste de helft van de deelnemers voor een wijziging moet zijn. Hierop bestaan vijf uitzonderingen, waarvoor geen volstrekte meerderheid, maar **unanimiteit** onder alle deelnemers is vereist.

- Wijziging bevoegdheden van GBLT en die van het DB
- Wijziging samenstelling van het AB
- Wijziging stemverhoudingen in het AB
- Wijziging financiële bijdragen van de deelnemers

- Toetreding nieuwe deelnemers

Verder geldt dat AB en DB besluiten op basis van een gewone meerderheid. Hierop is één uitzondering: de Bijdrageverordening, met daarin de hoogte van ieders jaarlijkse bijdrage. Hiervoor is een unaniem besluit nodig van het AB. De praktijk is overigens dat AB en DB werken op basis van consensus en unanimiteit.

Voor het aanpassen van deze en andere afspraken dient de gemeenschappelijke regeling te worden gewijzigd. De regeling moet sowieso technisch worden aangepast omdat de Wgr wordt gewijzigd. Door deze wijziging veranderen bijvoorbeeld de termijnen voor het aanbieden van de conceptbegroting. De verwachting is dat gemeenten en waterschappen tot 2022-2023 de tijd krijgen voor deze technische aanpassing. Het verdient aanbeveling om alle wijzigingen te zijner tijd in één procedure te regelen. Voorwaarde is echter dat alle wijzigingen als afzonderlijk beslispunten worden gepresenteerd en toegelicht.

#### 4. DE AANBEVELINGEN

De gedachtewisselingen in de werkgroep mondden al met al uit in de volgende aanbevelingen.

##### **Aanbeveling 1: uitbreiding DB, als ...**

Zodra het aantal deelnemende gemeenten de tien zal hebben bereikt, wordt het aantal DB-leden uitgebreid met één of meer leden. In ieder geval kan er een extra DB-lid komen uit de kring van de gemeenten. Het voorzitterschap blijft bij de vertegenwoordigers van de waterschappen, terwijl er tenminste een lid van het DB eveneens afkomstig dient te zijn van de waterschappen. Het DB verdeelt onderling de rollen en portefeuilles, waarbij het vicevoorzitterschap bij de gemeenten, en de portefeuille financiën bij de waterschappen komt te liggen.

- Uitwerking 1.1: de gemeenschappelijke regeling wordt t.z.t. technisch aangepast: ze zal aangeven dat het DB bestaat uit tenminste drie en maximaal vijf leden (inclusief de voorzitter, afkomstig van de waterschappen, en inclusief een vice-voorzitter uit de kring van gemeenten).
- Uitwerking 1.2: zodra de situatie daarom vraagt, breidt het AB het DB daadwerkelijk uit.
- Uitwerking 1.3: zodra de situatie daarom vraagt, herdefinieert het DB het portefeuillehouderschap financiën. Het ligt in de rede dat een vertegenwoordiger van de waterschappen deze portefeuille dan op zich gaat nemen.

##### **Aanbeveling 2: één soort deelnemer**

Er komt geen formeel onderscheid tussen twee soorten deelnemers: de (huidige) eigenaren en (toekomstige) niet-eigenaren, die diensten en producten afnemen via DVO's. Het (aangepaste)

solidariteitsmodel vraagt om deelnemers die ook ten volle eigenaarschap willen nemen, ook bijvoorbeeld voor de belangen en de continuïteit van GBLT. Afnemers met enkel een klantbelang kunnen de samenwerkingscultuur belasten. Van nieuwe deelnemers wordt dan ook gevraagd dat zij volledig en volwaardig toetreden. Eventueel kan als voorbereiding op een formele toetreding (of om tijdelijke ondersteuning te bieden) gebruik worden gemaakt van een DVO voor een bepaalde tijd. Zo'n DVO is derhalve altijd tijdelijk. Na afloop van de overeenkomst, treedt men of formeel toe (waarbij de procedure van de gemeenschappelijke regeling moet worden gevolgd, ook wat betreft de instemming van de overige deelnemers), of de dienstverlening wordt beëindigd.

- Uitwerking: 2.1: indien de situatie daarom vraagt, neemt het DB een besluit over het al dan niet aangaan van een DVO met een toekomstige deelnemer, en de voorwaarden waaronder. Gelet op de draagwijdte van dit besluit, ligt het in de rede dat het DB deze stap zet na overleg met het AB.

### **Aanbeveling 3: continueren informatielijnen aan gekozen organen**

In de ogen van werkgroep en het AB hoeft de democratische legitimatie niet te worden versterkt met een adviescommissie van gemeenteraden en algemeen besturen, zoals de Wgr binnenkort mogelijk gaat maken. Er is wat hen betreft ook geen behoefte om 'majeure' concept-besluiten tevoren via een extra zienswijze voor te leggen aan de raden en algemeen besturen. Maar het zijn de raden en algemeen-besturen die daarover gaan. Indien daartoe aanleiding is, zal het DB via de bestaande zienswijzeprocedures voor de financiële jaarstukken extra aandacht schenken aan zwaarwegende kwesties of strategische ontwikkelingen. Een actieve informatieverstrekking is eveneens de eigen verantwoordelijkheid van het GBLT. De directie zal voortgaan met het rechtstreeks bezoeken van raden en algemeen besturen voor uitleg, informatie en gesprek. Uitgangspunt zal zijn dat iedere deelnemer eens in de twee jaar wordt bezocht, tenzij er een aanleiding is voor extra ontmoetingen en uitwisselingen.

- Uitwerking 3.1: het DB en de directie zullen deze lijn verder concreet uitwerken en actief en helder communiceren in de richting van de deelnemende organisaties.

### **Aanbeveling 4: contracteren op de bestuurscultuur**

Solidariteit: het was, is en blijft de kurk waarop de GBLT-samenwerking drijft, ongeacht ieders grootte of belang. De aanbevelingen van de werkgroep leden leiden niet tot een partner-, laat staan een profijtsmodel, maar tot een aangepast solidariteitsmodel. Toekomstige deelnemers moeten deze bestuurlijke cultuur in woord en daad onderschrijven en uitdragen. Daarom wordt opnieuw bevestigd dat alle deelnemers gelijkwaardig zijn en allen over één zetel en één stem in het AB beschikken. Ook wordt opnieuw uitgesproken dat unanimiteit in de besluitvorming het uitgangspunt is voor deze samenwerking. (Dat geldt op dit moment formeel voor de zogeheten generieke vraagstukken die zowel waterschappen en gemeenten aangaan en waarvan de financiële betekenis is verankerd in de Bijdrageverordening: deze

verordening kan op dit moment alleen worden aangepast, gewijzigd of ingetrokken op basis van een unaniem besluit van het AB; bij aanbeveling 5 zal worden voorgesteld dat om te zetten naar een tweederde meerderheidsbesluit van het AB). Voor het overige, besluiten AB en DB met een formele meerderheid van stemmen, maar het streven is en blijft dit te doen op basis van consensus en unanimiteit.

- Uitwerking 4.1: het AB, het DB en de directie zullen deze lijn actief en helder communiceren in de richting van de deelnemende organisaties en eventuele toekomstige deelnemers.

### **Aanbeveling 5: slagvaardigheid in het AB**

Solidariteit en unanimiteit kunnen op gespannen voet komen te staan met een andere bestuurlijke waarde, namelijk de slagvaardigheid van de organisatie. De groep deelnemers is nu overzichtelijk, maar zal bij groei met meerdere - vermoedelijk – gemeenten inboeten aan slagvaardigheid; daarmee komt de solidariteit mogelijk onder spanning te staan. Voorkomen moet worden dat er beelden ontstaan in de trant van: de gemeenten beslissen mee over zaken die eigenlijk alleen de waterschappen aangaan. En vice versa. Ook mag er geen patstelling ontstaan omdat één deelnemer zich, ook na een uitgebreide dialoog passend bij de bestuurscultuur van GBLT, blijft verzetten tegen een besluit waar unanimiteit is vereist. Om dit op te lossen kan worden overwogen om de gewenste **stemverhoudingen binnen het AB** enigszins aan te passen. We handhaven echter het beginsel van *one person, one vote* binnen het AB. Het AB blijft ook werken op basis van een gewone meerderheid

Omwille van de slagvaardigheid stellen we een viertal aanpassingen voor

- a) De besluitvorming over de Bijdrageverordening, met daarin de hoogte van ieders jaarlijkse bijdrage, kan voortaan met tweederde meerderheid in het AB (waarvoor nu nog unanimiteit is vereist; dit is in lijn met aanbeveling 6).
- b) Soms gaat een AB-besluit alleen de waterschappen aan. Een voorbeeld hiervan is het inrichten van het nieuwe belastingstelsel in de systemen. Voor een besluit van het AB dat alleen waterschappen raakt, streven de vertegenwoordigers van de waterschappen onderling naar een unaniem standpunt. Lukt dat niet, dan is tweederde van de waterschapstemmen in het AB noodzakelijk. De gemeentelijke AB-leden voegen zich vervolgens naar het unanieme waterschaps-standpunt, dan wel het standpunt op basis van tenminste tweederde van de waterschapstemmen.
- c) Soms gaat een AB-besluit alleen de gemeenten aan. Een voorbeeld is de uitvoering van het project WOZ waardering op m2. Voor een besluit van het AB dat alleen gemeenten raakt, streven de vertegenwoordigers van de gemeenten onderling naar een unaniem

standpunt. Lukt dat niet, dan is tweederde van de gemeentestemmen in het AB noodzakelijk. De waterschapsleden van het AB voegen zich vervolgens naar het unanieme gemeentelijke standpunt, dan wel het standpunt op basis van tenminste tweederde van de gemeentelijke stemmen.

- d) En ten slotte, een kleine wijziging in de huidige regeling: bij het staken van de stemmen bij enkelvoudige meerderheid heeft de voorzitter een doorslaggevende stem.
- Uitwerking 5.1: de gemeenschappelijke regeling wordt t.z.t. met deze 4 punten aangepast.

#### **Aanbeveling 6: slagvaardigheid van besluitvorming over de opzet van de GR**

Voor het bewaken van de goede balans tussen solidariteit en unanimititeit enerzijds, en de slagvaardigheid van de organisatie anderzijds, moeten we ook kijken naar de **vereisten voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling**. We handhaven echter de hoofdregel dat voor een wijziging de instemming nodig is van tenminste de helft van de deelnemers. Er bestaan hierop, volgens de huidige gemeenschappelijke regeling, vijf uitzonderingen, waarvoor **unanimiteit** onder de deelnemers vereist is.

- a) Wijziging bevoegdheden van GBLT en die van het DB
- b) Wijziging samenstelling van het AB
- c) Wijziging stemverhoudingen in het AB
- d) Wijziging financiële bijdragen van de deelnemers
- e) Toetreding nieuwe deelnemers

Uitzondering a: unanimititeit dient te worden gehandhaafd, omdat alleen een gemeente of waterschap zelf bevoegd is bevoegdheden over te dragen aan de GR.

Uitzondering b: unanimititeit dient te worden gehandhaafd, omdat de huidige samenstelling van het AB staat voor de solidariteit en de gelijkwaardigheid van de deelnemers.

Uitzondering c: unanimititeit moet ook hier worden gehandhaafd, omdat het gekoppeld is aan uitzondering b en omdat aldus het beginsel *one person, one vote* verwoord is. (We maken echter voor de stemverhoudingen binnen het AB een aanpassing zoals voorgesteld bij aanbeveling 5. Bij het staken van de stemmen kan de voorzitter een beslissende stem uitbrengen)

Uitzondering d en e: voorgesteld wordt om hier de eis van unanimititeit onder de deelnemers om te zetten naar een tweederde meerderheid. We lichten dat hieronder toe.

## *Toelichting algemeen*

Veel gemeenschappelijke regelingen met uitvoeringstaken kennen een gekwalificeerde meerderheid voor deze punten, in plaats van unanimiteit. In theorie kan anders één deelnemer de besluitvorming blokkeren. Met het groeien van het aantal deelnemers, kan dit risico toenemen. Dit risico wordt minder wanneer we het vereiste van unanimiteit omzetten naar een tweederde meerderheid. Dat is nog steeds een zware, gekwalificeerde meerderheid, maar biedt meer mogelijkheden om een eventuele blokkade op te heffen. De praktijk leert dat een gekwalificeerde meerderheid niet alleen een eventuele blokkade van een deelnemer tegengaat (er gaat een disciplinerend signaal vanuit), maar ook alle deelnemers dwingt tot onderling het goede gesprek over ieders belangen, vooraleer men tot formele besluitvorming overgaat.

## *Nadere toelichting op uitzondering d: wijziging financiële bijdragen*

Een tweedere meerderheid voor het wijzigen van de GR op dit punt, loopt synchroon met het voorstel 5 onder a. Vergelijkbare uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regelingen werken eveneens zo, zoals Cocensus en BSGW. In de Bedrijfsvoeringsorganisatie ONS (met de provincie Overijssel en de gemeenten Dalfsen, Kampen, Westerveld, Zwartewaterland en Zwolle) heeft iedere deelnemer 1 bestuurder met 1 stem, maar voor het wijzigen van de GR volstaat de instemming van 75% van de deelnemers, terwijl het bestuur van ONS het Bijdragebesluit kan wijzigen met 75% van de stemmen. Kan een deelnemer tegen haar wil een financiële bijdrage worden opgedrongen? Dat zal alleen gebeuren indien er patstellingen ontstaan. Eventuele aanpassingen in de bijdrageverordening zijn ten principale generiek, ofwel zijn voor de deelnemers gelijk, waarbij er wel onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten en waterschappen omdat deze andere zaken afnemen. Een wijziging kent een aantal stappen, voorbereid in de ambtelijke gremia van gemeenten en waterschappen, besluitvorming voor zover het alleen de waterschappen of gemeenten betreft in eigen kring (zie aanbeveling 5), dialoog in het DB en vervolgens AB. Die zorgvuldigheid, ook vanuit de huidige bestuurscultuur, borgt al dat er een goede afweging plaatsvindt. En als er dan nog een deelnemer niet mee wil, is het vanuit de continuïteit en slagvaardigheid van belang dat de besluitvorming niet stopt terwijl de overgrote meerderheid het eens is met het voorstel. Anders zou inertie om de hoek komen kijken.

## *Nadere toelichting op uitzondering e*

We zien dat veel gemeenschappelijke regelingen met uitvoeringstaken geen unanimiteit voorschrijven bij een toetreding. Cocensus (tweederde) en ONS (75%) zijn opnieuw voorbeelden. Maar er bestaan ook voorbeelden van zo'n GR die wel unanimiteit eist. Dat kan een bewijs van onderling vertrouwen zijn (niemand zal een toetreding op irrationele gronden blokkeren), of juist een bewijs van wantrouwen (niemand zal ons kunnen dwingen tot een

onwelgevallige nieuwe deelnemer). Het lastige is dat we niet iets moeten regelen voor de huidige, positieve en coöperatieve verhoudingen, maar dat we de governance voor de lange termijn op orde willen hebben, wanneer er misschien veel nieuwe deelnemers zijn en ook de huidige bestuurders geen deel meer uitmaken van deze samenwerking. Een tweederde meerderheid biedt de beste garanties op de langere termijn.

Kan een huidige deelnemer tegen haar wil een uitbreiding worden opgedrongen? Zo ver zal het niet snel komen. Voordat een formele toetreding kan plaatsvinden, is er al een zorgvuldig proces doorlopen met diverse mogelijkheden voor overleg en dialoog waarbij de deelnemers op zoek zullen gaan naar consensus en unanimiteit. De GR is en blijft daar duidelijk over:

- Een verzoek tot toetreding wordt besproken door het AB
- Het AB stelt een advies op over het verzoek
- Het AB kan voorwaarden verbinden aan de toetreding
- Het DB stuurt het verzoek, voorzien van het AB-advies naar de deelnemers
- De deelnemers dienen in te stemmen met de toetreding

Mocht er dan nog geen consensus onder de deelnemers over de toetreding zijn bereikt, kan het DB in gesprek gaan met de deelnemers die bezwaren hebben. Het AB kan vervolgens zijn voorwaarden voor een toetreding eventueel nog aanpassen; alsdan kan de nieuwe deelnemer bericht krijgen dat de eigen, interne goedkeringsprocedure kan worden gestart.

In het onverhoopte geval dat dit alles niet tot een oplossing leidt, kan gebruik worden gemaakt van het gegeven dat tweederde meerderheid volstaat. Een uiterst redmiddel, dat zo min mogelijk moet worden ingezet

- Uitwerking 6: de gemeenschappelijke regeling wordt t.z.t. aangepast

## **Ten slotte**

Met deze voorstellen zou de governance van GBLT voorbereid zijn op toekomstige ontwikkelingen, met enerzijds borgen van de bestaande verhoudingen, maar op onderdelen ook meer slagvaardig. Of deze ontwikkelingen, zoals groei in deelnemers, ook plaatsvinden, is een separate afweging en zou los moeten worden gezien van deze voorstellen.