

Memo

Aan
Algemeen bestuur GBLT

Van
Rob de Greef en Maartje de Rond

Datum
26 juni 2019

Betreft
Wijziging GR GBLT

1. Inleiding

Tijdens de vergadering van 27 maart jl. heeft u ingestemd met de navolgende voorgenomen wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling van GBLT (hierna; GR).

1. *Het voorstel om aan het algemeen bestuur van GBLT de bevoegdheid te geven tot oprichting van of deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappen, onverminderd het bepaalde in artikel 64a van de Wet gemeenschappelijke regelingen;*
2. *Het voorstel om artikel 51 van de GR te laten vervallen, gezien de fusie tussen de waterschappen Reest en Wieden en Groot Salland inmiddels heeft plaatsgevonden; en*
3. *Het voorstel om de benaming van het openbaar lichaam te wijzigen naar 'GBLT'.*

Conform artikel 45 van de GR kan op voorstel van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur of college van een deelnemer de regeling gewijzigd worden. Uiteindelijk zijn de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers bevoegd te besluiten over de voorgestelde wijziging, nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen van hun vertegenwoordigende organen. Als de gemeenteraad resp. het algemeen bestuur de verleende toestemming heeft gegeven, kunnen de colleges en dagelijkse besturen overgaan tot definitieve besluitvorming. Het vijfde lid van artikel 45 van de GR regelt dat een besluit tot wijziging van artikel 6 van de regeling slechts plaats kan vinden bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges.

2. Complicaties in besluitvorming

Op 23 mei resp. op 19 juni hebben de gemeenteraad van Bunschoten en het dagelijks bestuur van het waterschap Rijn en IJssel aangegeven dat de bevoegdheid omtrent oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen waarom nu wordt gevraagd te ver gaat.

2.1 Bunschoten

Zo is de gemeenteraad van Bunschoten van mening dat het initiatief voor het oprichten en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen uitsluitend bij de gemeenteraad (c.q. vertegenwoordigende organen) dient te liggen. De raad stelt om die reden voor om aan artikel 6, lid 6 toe te voegen dat het algemeen bestuur alleen kan besluiten tot oprichting van of deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dit besluit unaniem door het algemeen bestuur

wordt genomen. De gemeenteraad van Bunschoten geeft in de overwegingen aan het GBLT wél te gunnen aan te kunnen sluiten bij een werkgeversvereniging.¹

Hoewel de gemeenteraad formeel géén recht tot amendement heeft op een gemeenschappelijke regeling die getroffen is door colleges van burgemeester en wethouders², en aan toestemming formeel geen voorwaarden mogen worden verbonden, anders dan een termijn waarbinnen het college het besluit waarvoor toestemming is verleend moet nemen,³ is het verstandig gehoor te geven aan de wens van de gemeenteraad van Bunschoten, omdat GBLT thans ook niet voornemens is om de beoogde bevoegdheid te gebruiken, anders dan voor deelneming aan belangenverenigingen.

2.2 Rijn en IJssel

Het algemeen bestuur van Waterschap Rijn en IJssel beslist naar verwachting op 2 juli 2019 omtrent de toestemming aan het dagelijks bestuur voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling.⁴ In het voorstel van het dagelijks bestuur valt te lezen dat het advies van het dagelijks bestuur is om:

“Onder voorwaarden toestemming te verlenen aan het college van dijkgraaf en heemraden tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling GBLT, waarin wordt gerealiseerd dat het algemeen bestuur van GBLT bevoegd is tot het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen, waaronder lidmaatschap van een werkgeversvereniging. Hierbij worden voorwaarden gesteld aan de besluitvorming welke recht doen aan het belang en de betaling van de deelnemers;”

In het advies zelf worden de voorwaarden niet genoemd, maar zoals eerder al beschreven mogen aan een toestemming géén voorwaarden worden verbonden. De kritiek van het dagelijks bestuur zit hem gelet op de toelichting bij het advies met name op het feit dat sommige rechtsvormen die kunnen worden opgericht niet passen bij het functionele karakter van GBLT. Daarom zou, volgens het dagelijks bestuur, een voorwaarde kunnen zijn dat er een kritische toetsing moet plaatsvinden. Dit kan overigens ook, want via artikel 64a lid 2, Wgr moeten de

¹ In Bijlage 1 hebben wij het amendement opgenomen, zie verder agendapunt 11 van de raadsvergadering (<https://bunschoten.raadsinformatie.nl/vergadering/563805/Gemeenteraad%20%20%20%20%20%20%20%2022-05-2019>).

² Het amendementsrecht van de gemeenteraad ziet slechts op ontwerp-verordeningen en ontwerp-besluiten van de raad en *niet* op collegebesluiten. Het wijzigen van deze gemeenschappelijke regeling is een besluit van het college van burgemeester en wethouders (art. 61 lid 3 jo. lid 1 Wgr), waarvoor dit college toestemming nodig heeft van de gemeenteraad om het besluit te nemen (art. 61 lid 3 jo. lid 2 Wgr). Het raadsbesluit ziet dus alleen op het al dan niet verlenen van toestemming aan het college zodat het college kan besluiten, waarbij de toestemming alleen onthouden mag worden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang (art. 61 lid 3 jo. lid 2 Wgr).

³ Op grond van artikel 10:32 lid 1 Awb zijn de bepalingen omtrent goedkeuring (afd. 10.2.1 Awb) van overeenkomstige toepassing bij toestemming. Aan de toestemming mag een termijn worden verbonden wanneer het besluit waarvoor toestemming wordt verleend ook daadwerkelijk moet zijn genomen (art. 10:32 lid 2 Awb). Andere voorwaarden mogen niet aan de toestemming verbonden worden (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:29 lid 2 Awb). Omdat bij enkele deelnemers in het voortraject ambtelijk het idee bestond dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op deze toestemming wijzen wij op de volgende passage uit de toelichting op dit deel van de Awb: “Afdeling 10.2.1 is van toepassing op de goedkeuring door bestuursorganen van besluiten van andere bestuursorganen en heeft daardoor betrekking op toezichtsrelaties binnen het bestuur. Daarbij is in eerste instantie gedacht aan het toezicht van een bestuurslaag op een andere, *maar ook toezichtsrelaties binnen een bestuurslaag kunnen eronder vallen. Men denke aan het toezicht van de raad op burgemeester en wethouders of aan het toezicht van een minister op besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan.*” (*Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3, p. 185; cursivering PROOF*). Bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Wet van 6 november 1997, *Stb.* 1997, nr. 510) is de Wet gemeenschappelijke regelingen op dit punt dan ook aangepast aan de Awb (voorheen werd niet van toestemming gesproken maar van een verklaring van geen bezwaar; zie ook *Kamerstukken II 1996/97, 25280, 3, p. 64-65*).

⁴ Agendapunt 10, <https://www.wrij.nl/thema/bestuur-organisatie/artikel/@8899/vergadering-2-juli/>. In Bijlage 2 hebben wij het voorstel opgenomen.

gemeenteraden en algemene besturen van de waterschappen altijd van te voren in staat worden gesteld hun wensen en bedelingen ter kennis van het algemeen bestuur van GBLT te brengen. Toch wordt ook hier geadviseerd deze gevoelens van het dagelijks bestuur mee te nemen.

2.3 Tussenconclusie

Er van uitgaande dat de gemeenteraad van Bunschoten en het algemeen bestuur van Rijn en IJssel geen volledige en ongeclausuleerde toestemming verlenen (zoals vereist is) en het college van Bunschoten en het dagelijks bestuur van Rijn en IJssel om die reden niet tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling kunnen of willen beslissen, komt de wijziging van de gemeenschappelijke regeling niet tot stand. Dat zou betekenen dat GBLT alsnog *niet* aan een werkgeversvereniging kan deelnemen, terwijl de bezwaren van zowel Bunschoten als Rijn en IJssel daar niet op lijken te zien, gelet hun besluiten.

Om recht te doen aan de wensen vanuit Bunschoten en Rijn en IJssel, maar ook recht te doen aan de gemeente- en waterschapsbesturen die reeds besloten hebben (zodat de besluitvorming daar niet opnieuw hoeft), wordt daarom de hierna onder 3 te bespreken procedure voorgesteld.

3. Beperking van de wijziging

De wijziging van de gemeenschappelijke regeling wordt inhoudelijk gewijzigd, door de mogelijkheden van het algemeen bestuur van GBLT om over te gaan tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen te beperken.

Het nieuw toe te voegen artikel 6 lid 6 van de GR komt te luiden:

6. Het algemeen bestuur kan besluiten tot deelneming in belangenverenigingen ter behartiging van een of meer belangen van GBLT, onverminderd het bepaalde in artikel 64a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Met dit nieuwe artikellid wordt naar ons oordeel recht gedaan aan de zorgen van het dagelijks bestuur van Rijn en IJssel. Hoewel het amendement van de gemeenteraad van Bunschoten niet wordt overgenomen, dat zou immers nieuwe besluitvorming van alle deelnemers vergen, menen wij ook daaraan recht te doen. De gemeenteraad heeft immers uitgesproken geen moeite te hebben met deelneming aan een werkgeversvereniging. Voor alle andere toekomstige gevallen, anders dan belangenverenigingen, geldt unanimitieit omdat de gemeenschappelijke regeling dan opnieuw zal moeten worden aangepast. Door het niet expliciet mogelijk te maken dat GBLT ook kan besluiten tot oprichting van of deelneming in stichtingen, vennootschappen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en maatschappen, zijn deze mogelijkheden op grond van artikel 64a Wgr uitgesloten. Met het alleen opnemen van de mogelijkheid van *deelneming* en niet van *oprichting* wordt benadrukt dat GBLT alleen tot bestaande belangenverenigingen kan toetreden. GBLT kan niet betrokken zijn bij oprichting van nieuwe verenigingen. Onder belangenverenigingen vallen verenigingen die belangen behartigen voor hun leden jegens derden. GBLT kan hier alleen aan deelnemen wanneer het gaat om (deel)belangen van GBLT zelf. Zo valt daar een werkgeversvereniging onder omdat GBLT als werkgever ook deze belangen heeft. De belangenvereniging kan namens GBLT (en de andere leden) onderhandelen of lobbyen.


Naar ons oordeel valt deze aangepaste wijziging ook binnen de toestemming die reeds is verleend door sommige gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen. Die toestemming zag immers op de bredere bepaling. Toestemming ziet op het mogen nemen van een besluit, en anders dan goedkeuring niet op de volledige inhoud van het besluit. Voor toestemming is vereist dat het toestemming verlenende orgaan instemt met de dan beoogde wijzigingen. Er is dus nog ruimte na de toestemming het besluit te wijzigen, mits daarmee maar niet buiten de gewijzigde toestemming wordt getreden. Omdat de bevoegdheden van het algemeen bestuur van GBLT worden beperkt tot uitsluitend belangenverenigingen valt dat naar ons oordeel ook onder de eerder verleende toestemming.

Het betekent echter wél dat de gemeenteraad van Bunschoten en het algemeen bestuur van Rijn en IJssel alsnog ongeclausuleerde toestemming moeten verlenen voor deze aangepaste wijziging. Anders stopt de procedure alsnog. De toestemming is immers een vereiste voor besluitvorming door het college resp. het dagelijks bestuur. Daarnaast moeten alle deelnemende colleges van burgemeester en wethouders én dagelijkse besturen van de waterschappen (ook die reeds eerder besloten hebben) wél de nieuwe wijziging vaststellen en bekendmaken. Daarmee zou de gemeenschappelijke regeling dan alsnog gewijzigd zijn (alle deelnemers hebben dan immers, na verkregen toestemming van hun vertegenwoordigend orgaan, besloten tot dezelfde wijziging). Het is aan te raden dat de colleges en dagelijkse besturen waarvan de gemeenteraden en algemene besturen reeds besloten hebben hun gemeenteraad resp. algemeen bestuur wel expliciet informeren hieromtrent.

Bijlage 1: amendement gemeenteraad Bunschoten

CDA

gewijzigd A1

alleen lens, oangekomen 

Amendement 'GR GBLT'

De raad van de gemeente Bunschoten in vergadering bijeen op 22 mei 2019 bij de behandeling van het raadsvoorstel 'Wijziging gemeenschappelijke regeling GBLT';

overwegende dat

- Het GBLT graag wil aansluiten bij een werkgeversvereniging;
- De organisatie de aansluiting hierbij van harte gegund is;

van mening dat

- De bevoegdheden waarom nu wordt gevraagd te ver gaan en het initiatief voor het oprichten en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties, en onderlinge waarborgmaatschappijen uitsluitend bij de gemeenteraad (c.q. gemeenteraden) dienen te liggen;

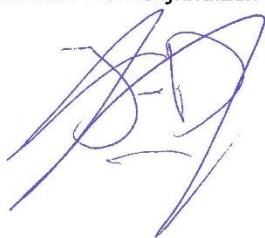
besluit

De tekst van het raadsvoorstel in beslispoint 1 na het tweede opsommingsstreepje als volgt te wijzigen:

Aanpassing van artikel 6 van de GR door hier een zesde lid aan toe te voegen, waarmee het algemeen bestuur kan besluiten tot oprichting van of deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties, en onderlinge waarborgmaatschappijen, onverminderd het bepaalde in artikel 64a van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Waarbij geldt dat dit besluit alleen unaniem door het algemeen bestuur kan worden genomen.

en gaat over tot de orde van de dag.

CDA-Bunschoten
Drs. Jochen-Hein Dijkhuizen



Bijlage 2: Voorstel dagelijks bestuur Rijn en IJssel



VOORSTEL AAN HET ALGEMEEN BESTUUR

Onderwerp:	Aanpassing gemeenschappelijke regeling GBLT
Vergadering:	2 juli 2019
Aandachtsveldhouder:	B.J. Bussink
Informatie bij:	H.W.C. Hoefsloot, manager Financiën +31314369420, h.hoefsloot@wrij.nl
Bijlagen:	1. Concept-Gemeenschappelijke regeling GBLT 2. Concept-besluit algemeen bestuur toestemming wijziging GR GBLT
Routing:	AB 2 juli 2019

Advies

1. Onder voorwaarden toestemming te verlenen aan het college van dijkgraaf en heemraden tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling GBLT, waarin wordt gerealiseerd dat het algemeen bestuur van GBLT bevoegd is tot het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen, waaronder lidmaatschap van een werkgeversvereniging. Hierbij worden voorwaarden gesteld aan de besluitvorming welke recht doen aan het belang en de betaling van de deelnemers;
2. Dit besluit middels toezending overeenkomstig artikel 10:31, eerste lid, en 10:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bekend te maken aan het dagelijks bestuur.

Inleiding

Per 1 januari 2020 treedt naar verwachting de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking. Dit leidt er toe dat de ambtenaren, net als werknemers in het bedrijfsleven, een arbeidsovereenkomst krijgen. Collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) komen dan in plaats van rechtspositieregelingen. Om een CAO af te kunnen sluiten moeten werkgevers lid zijn van een werkgeversvereniging.

In de vergadering van het algemeen bestuur van 11 september 2018 heeft het algemeen bestuur besloten toe te treden tot de op te richten werkgeversvereniging voor waterschappen en sectorvolgers. Deze werkgeversvereniging is per 1 januari 2019 opgericht. GBLT is een sectorvolger zoals benoemd. GBLT kan alleen als lid tot deze werkgeversvereniging toetreden als de Gemeenschappelijke regeling (GR) in deze mogelijkheid voorziet. (art. 64a Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)). Het is dus nodig om de GR aan te passen.

Eerder genomen besluiten

In de vergadering van het algemeen bestuur van 11 september 2018 heeft het algemeen bestuur besloten toe te treden tot de op te richten werkgeversvereniging voor waterschappen en sectorvolgers. Deze werkgeversvereniging is per 1 januari 2019 opgericht.

Onderbouwing

1.1 Om toe te kunnen treden tot de werkgeversvereniging is het noodzakelijk om de *Gemeenschappelijk regeling (GR)* aan te passen.

Gelet op deze ontwikkelingen heeft het dagelijks bestuur van GBLT besloten tot een technische wijziging van de GR. De technische wijziging wordt hieronder toegelicht.

Artikelsgewijs (reeds opgenomen in de bestaande GR)

Artikel 6

1. Aan GBLT en zijn organen komen de bevoegdheden toe die in de regeling aan GBLT en zijn organen zijn toegekend.
2. Aan het dagelijks bestuur van GBLT wordt door de colleges van de deelnemers overgedragen de bevoegdheid tot heffing en invordering van de belastingen en/of andere taken die de deelnemers opdragen aan GBLT.
3. Aan het dagelijks bestuur van GBLT wordt door de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten overgedragen de bevoegdheden tot uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.
4. Aan het dagelijks bestuur van GBLT kunnen door de colleges van B&W van de deelnemende gemeente(en) bevoegdheden worden overgedragen met betrekking tot de inrichting en/of het beheer van andere basisregistraties.
5. De bevoegdheden, bedoeld in het tweede, derde en vierde lid, worden door het DB bijgehouden in een openbaar register.

Voorstel om als lid 6 toe te voegen:

6. Het algemeen bestuur kan besluiten tot oprichting van of deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties, en onderlinge waarborgmaatschappijen, onverminderd het bepaalde in artikel 64a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Toelichting

In 2015 is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Voor 2015 was het algemeen bestuur bevoegd tot het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen, omdat de gemeenschappelijke regeling deze mogelijkheid niet uitsloot. Echter, per 1 januari 2015 is de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Voortaan bestaat de bevoegdheid alleen als de gemeenschappelijke regeling expliciet in de mogelijkheid voorziet (art. 64a Wgr). Om dit te bewerkstelligen, wordt een zesde lid aan artikel 6 van de GR toegevoegd.

In artikel 20 lid 3 wordt niet meer verwezen naar artikel 31a Wgr, maar naar dit zesde lid van artikel 6. Hierdoor is het dagelijks bestuur van GBLT bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van GBLT te besluiten, met uitzondering van het besluiten tot oprichting van of deelneming in de in artikel 6, zesde lid genoemde rechtspersonen.

Conform de wet dient het algemeen bestuur dat tot oprichting of deelname wenst over te gaan, wel eerst een zienswijzeprocedure bij de gemeenteraden én de algemene besturen van de waterschappen te worden gevolgd (artikel 64a Wgr).

1.2 Voor het oprichten van of deelnemen aan privaatrechtelijke rechtsvormen kunnen aanvullende voorwaarden gesteld worden aan deze besluitvorming.

Door GBLT wordt voorgesteld om artikel 6 in ruime zin aan te passen, zodat de gemeenschappelijke regeling niet alleen conform de huidige situatie wordt aangepast/gewijzigd, namelijk lidmaatschap aan/bij een specifieke werkgeversvereniging, maar ook dat de regeling van toepassing is als er een andere situatie zich voordoet.

Op dit moment nemen zes gemeenten en vijf waterschappen deel aan GBLT. Deze hebben allen gelijk stemrecht in het algemeen bestuur van GBLT, waardoor de gemeenten in de meerderheid zijn. In financieel opzicht dragen de waterschappen echter het meeste bij aan GBLT. Daarom wordt voorgesteld te kiezen om aanvullende voorwaarden te stellen aan de besluitvorming. Hierbij kan gedacht worden aan een vetorecht of stemverhouding welke recht doet aan de financiële bijdrage van de deelnemers.

Daarnaast biedt artikel 6 ruime mogelijkheden tot het oprichten van diverse soorten rechtsvormen. De vraag is in hoeverre een aantal van deze rechtsvormen passen bij het functionele karakter en de taakopvatting van de gemeenschappelijke regeling. Een kritische toetsing hierop vooraf kan als aanvullende voorwaarde worden gesteld.

Aan uw algemeen bestuur wordt voorgesteld om onder voorwaarden in te stemmen met aanpassing van de regeling.

1.3 Het actualiseren van de GR biedt de mogelijkheid om eveneens een aantal andere technische wijzigingen door te voeren.

Op verzoek van het dagelijks bestuur van GBLT wordt voorgesteld de naam van het openbaar lichaam te wijzigen in GBLT. Er is gebleken dat binnen het bankverkeer de uitgeschreven ('statutaire') naam uit het Handelsregister wordt overgenomen, wat er toe leidt dat telkens verwezen moet worden naar de volledige naam van het openbaar lichaam, namelijk 'Gemeenschappelijke regeling Gemeenschappelijk belastingkantoor Lococensus - Tricijn 2016'. Om onduidelijkheden en misstappen in de toekomst te voorkomen wordt voorgesteld de naam te wijzigen in 'GBLT'.

Tot slot komt artikel 51 van de GR te vervallen, nu de fusie tussen de waterschappen Reest en Wieden en Groot Salland reeds heeft plaatsgevonden

Kosten

N.v.t.

Kanttekeningen

N.v.t.

Juridische consequentie

N.v.t.

Communicatie

N.v.t.