

Achtergrondnotitie

Voorstellen aanpassing
gemeenschappelijke regeling
GBLT

CONCEPT 2.1

Inleiding

Aanleiding

Is het zinvol om na te denken over de toekomst, terwijl je tot ieders tevredenheid functioneert? Voor die bijzondere vraag stonden bestuur en directie van GBLT vorig jaar. Er was ogenschijnlijk geen concrete aanleiding voor zo'n gedachtewisseling. Na wat lastige aanloopjaren, is de bedrijfsvoering van GBLT intussen beslist op orde. Dankzij een actief en zorgvuldig relatiebeleid van bestuur en directie steeg de waardering voor GBLT, ook bij de 'achterbannen' van de deelnemers, de algemene besturen van de waterschappen en de raden van de gemeenten.

De tevredenheid over GBLT bleef niet onopgemerkt. Met name niet in kringen van gemeenten die moeite hebben de lokale belastingen efficiënt in te richten. Dat maakt dat GBLT voor hen een zeer aantrekkelijk samenwerkingsverband zou kunnen zijn.

GBLT is in 2011 opgericht als een samenwerkingsverband voor waterschappen. In de tussentijd schoven zes gemeenten aan: Bunschoten, Dalfsen, Dronten, Leusden, Nijkerk en Zwolle. Samen met de vijf waterschappen Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland, telt GBLT op dit moment elf deelnemers. De bestuursstijl is te omschrijven met drie kernbegrippen: gezamenlijkheid, uniformiteit en solidariteit. Die cultuur is ook verankerd in de governance van GBLT. Alle deelnemers hebben één zetel in het algemeen bestuur (AB) en beschikken over één stem: *one person, one vote*. 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. Voor zwaarwegende besluiten is unanimitéit van de deelnemers nodig, in een enkel geval binnen het AB, maar ook wel onder de deelnemers van GBLT, namelijk wanneer het gaat om het wijzigen van enkele artikelen van de gemeenschappelijke regeling. Deze regels gelden ongeacht de omvang, het belang of het 'profijt' van de deelnemende waterschappen en gemeenten. Ofschoon de waterschappen 'goed zijn' voor ruim 90% van de omzet, beschikken zij samen over vijf leden met evenzovele stemmen in het AB. Wanneer stap voor stap gemeenten blijven toetreden, zou de samenwerking misschien sluipenderwijs uit het lood komen te staan. Kan bij een groter aantal deelnemers de zo geprezen bestuursstijl nog worden voortgezet zonder gevolgen voor de slagvaardigheid van GBLT?

Zo speelden twee principiële thema's door elkaar: de gedachte om GBLT al of niet uit te breiden en een governance die een eventuele uitbreiding goed kon opvangen. Het bestuur van GBLT besloot beide vraagstukken te ontkoppelen. Het deed dit omwille van een zorgvuldige gedachtewisseling van de deelnemers. Een mogelijke toetreding van nieuwe gemeenten moet namelijk per geval kunnen worden beoordeeld door de deelnemers; en een fundamentele herijking van de governance mag niet worden ingekleurd door de casuïstiek van een kandidaat-gemeente.

First things first, besloot het bestuur van GBLT. We maken eerst de governance toekomstbestendig en geschikt voor de mogelijke situatie dat het aantal deelnemers groeit. Maar de vraag of gemeenten concreet kunnen toetreden, en onder welke condities, beantwoorden we later, steeds per geval, in de zekerheid dat de intussen aangepaste governance zo'n afweging niet in de weg zal staan.

Proces

Voor de zoektocht naar een toekomstbestendige governance installeerde het AB een werkgroep. Het denkproces stond onder begeleiding van Rijnconsult. Er vonden individuele gesprekken plaats met de leden van het AB, waarna de deelnemers van de werkgroep ook van gedachte wisselden met ambtenaren uit de eigen organisatie. Ook ging de

directeur van GBLT in gesprek met de directies van een drietal min of meer vergelijkbare belastingsamenwerkingen. De gedachteswisselingen leiden al met al tot de rapportage *Regeren is vooruitzien*. De werkgroep besprak hierin zes thema's:

1. Een uitbreiding van het DB
2. De situatie dat gemeenten niet toetreden maar met zogeheten dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) enkel producten afnemen
3. De actieve informatieverstrekking vanuit GBLT voor gemeenteraden en algemene besturen
4. Het contracteren van eventuele nieuwe deelnemers op de huidige bestuurscultuur en op het beginsel van *one man one vote*.
5. De slagvaardigheid van het AB
6. De slagvaardigheid van de samenwerking gelet op de tekst van de gemeenschappelijke regeling

Het AB besprak de resultaten en vroeg het Strategisch overleg opdrachtgevers, samen met de secretaris-directeuren en hoofden middelen (SOO) zich over de rapportage te buigen. Dat leidde tot enkele aanbevelingen:

1. Het handhaven van het beginsel *one person, one vote*.
2. Een terughoudend gebruik van DVO's, met afwegingsruimte voor het AB om steeds naar bevind van zaken te kunnen handelen.
3. Besluiten te nemen op basis van $\frac{3}{4}$ meerderheid, om zo de waterschappen comfort te bieden dat er niet snel een te grote invloed van de gemeenten zal zijn bij een groei van het aantal deelnemende gemeente. En om daar waar we afstappen van unanimiteit wel de waarborg van een verhoogde meerderheid te hebben.
4. Unanimiteit beperken tot besluiten die gaan over de bevoegdheden van GBLT, de stemverhoudingen en samenstelling van het AB, om aldus de slagvaardigheid op de meer inhoudelijke thema's te vergroten.
5. Het vermijden van misverstanden in een eventueel onderscheid tussen generieke en waterschapspecifieke, c.q. gemeentespecifieke vraagstukken
6. Het tijdig evalueren van een nieuwe governance.

Nadat het AB kennisnam van deze aanbevelingen, besloot het op 6 april 2022 een volgende stap te zetten, als voorbereiding op het proces tot een aanpassing van de governance zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling, in overeenstemming met de gedachten van de werkgroep en de aanbevelingen van het SOO.

Eisen bestuur GBLT

Het bestuur van GBLT gaf enkele eisen mee voor het verdere proces. Dit gebeurde wederom met het oog op een zorgvuldige besluitvorming.

1. De voorstellen dienen als afzonderlijke besluitpunten te worden geformuleerd
2. De voorstellen moeten steeds goed worden toegelicht en gemotiveerd
3. De herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr; vanaf 1 juli 2022 in werking) moet worden meegenomen.
4. Alvorens de voorstellen aan het bestuur van GBLT worden aangeboden, krijgt het SOO opnieuw de gelegenheid advies uit te brengen.

Tweede raadpleging SOO

Een voorloper van deze *Achtergrondnotitie* werd op 30 mei besproken door het SOO. De aanwezigen waren unaniem en duidelijk in hun advies over de herziening van de Wgr: omdat deze wetswijziging tal van mogelijkheden aanreikt waarover de gemeenteraden en algemene besturen rustig een afweging moeten kunnen maken, luidt het advies

thans enkel de aanpassing van de governance ter hand te nemen. Het gesprek met de deelnemers over de gevolgen van de nieuwe Wgr moet later worden aangegaan.

Het SOO waardeerde de insteek dat de deelnemers zo min mogelijk moeten worden belast met discussies over de tekst van de gemeenschappelijke regeling en onderschreef dat het inderdaad verstandig was om alles ineens te presenteren. Daar stond echter tegenover dat het denken onder de gemeenten en waterschappen over de nieuwe Wgr nog maar nauwelijks op gang is gekomen, ambtelijk noch bestuurlijk. Met name de nieuwe gemeenteraden en colleges moeten de gelegenheid hebben in alle rust een standpunt in te nemen over de nieuwe democratische mogelijkheden. De wetgever biedt daartoe een periode van twee jaren (vanaf 1 juli 2022) en naar het oordeel van het SOO moet die periode inderdaad worden benut voor de goede gedachtewisselingen. Wel werd gevraagd het thema verder uit te werken, en als denklijnen mee te geven aan de deelnemers van de GBLT, ter ondersteuning van die komende gedachtewisselingen.

Opbouw Achtergrondnotitie

Eén voor één komen de voorstellen aan de orde voor een nieuwe governance. Zij zijn het concrete resultaat van de gedachten van de werkgroep, het standpunt van het AB en de aanbevelingen van het SOO tijdens een tweetal bijeenkomsten. De beslispunten worden steeds concreet benoemd en toegelicht, voorafgegaan door een inleiding. Ook wordt steeds de huidige versie van de betreffende bepaling in de gemeenschappelijke regeling weergegeven. De formele eisen die gelden voor het betreffende besluit zijn eveneens aangegeven. De stappen in dat besluitvormingsproces worden in een bijlage uiteengezet: daarin is rekening gehouden met de gewijzigde Wgr, die per 1 juli 2022 voorschrijft dat de algemene besturen van de waterschappen en de gemeenteraden intensiever bij een wijzigingsproces worden betrokken: voorafgaand aan het verlenen van toestemming, krijgen zij gedurende acht weken de kans een zienswijze in te dienen bij de wijzigingsvoorstellen.

Twee begeleidende notities

Afzonderlijk wordt aangeboden een geconsolideerde versie van de gemeenschappelijke regeling, zoals die eventueel komt te luiden wanneer het besluitvormingsproces is afgerond.

Een tweede notitie biedt een Handvest potentiële deelnemers. De tekst is ter informatie aan de deelnemers; ze is nog niet vastgesteld door het AB. De deelnemers worden uitgenodigd eventuele bedenkingen en bezwaren te melden bij het DB. Het Handvest reikt het bestuur en deelnemers een afwegingskader aan voor de vraag of, en onder welke condities gewerkt kan worden met een DVO.

De voorbereidende werkzaamheid hebben ook geleid tot een derde notitie. Deze biedt de deelnemers van GBLT de denklijnen voor de gedachtevormingen naar aanleiding van de herziening van de Wgr. Deze notitie wordt nu niet in procedure genomen, maar zal te zijner tijd als startnotitie kunnen functioneren bij het traject i.v.m. de herziening van de Wgr. Het AB heeft in zijn vergadering van 6 juli besloten dat het daartoe een bestuurlijke en ambtelijke werkgroep in het leven zal roepen.

Proces na tweede raadpleging SOO

1. Het DB besprak van de Achtergrondnotitie en de aanvullende notities op 15 juni 2022
2. Bespreking door het AB op 6 juli 2022; *go or no go* voor de start van de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling. Het AB paste het ontwerp op enkele onderdelen aan.

3. Het aanbieden van het ontwerp aan de algemene besturen en gemeenteraden voor een zienswijze, in overeenstemming met de herziende Wgr. Het AB besloot op 6 juli dat, vanwege de zomervakanties, voor deze zienswijze niet de wettelijke voorgeschreven periode van acht weken, maar een periode van twaalf weken zal worden gehanteerd.

Na de zomer maken DB en AB de balans op, en start de procedure waarin de deelnemers concreet wordt gevraagd de wettelijk verplichte toestemming te geven voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

Balans

Tijdens het voorbereidende proces bleek er veel consensus onder de leden van de werkgroep, AB-en DB-leden en de deelnemers aan het SOO. Met de huidige voorstellen bereiken we het goede evenwicht van onderlinge solidariteit, uiteenlopende belangen en bedrijfsmatige efficiency. Dit is de kern:

- Zwaarwegende besluiten over de wijze van samenwerken kunnen nog steeds alleen met unanimiteit onder de deelnemers worden genomen. Concreet gaat dat over het wijzigen van de governance-afspraken over de bevoegdheden van GBLT en van het DB en over het lidmaatschap en het stemrecht in het AB. Daarmee is en blijft het beginsel van gelijkwaardigheid en *one person, one vote* geborgd.
- Voor de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling die met een volstreekte meerderheid onder de deelnemers kunnen worden genomen, verzwaren we de eis tot een verhoogde meerderheid van $\frac{3}{4}$. Dat geldt nu ook voor een toetreding van een nieuwe deelnemer. Ook voor het wijzigen van de financiële verdelingen (wat tot dusverre alleen met unanimiteit onder de deelnemers kon plaatsvinden) is voortaan een meerderheid van $\frac{3}{4}$ vereist onder de deelnemers. Verder wordt met deze voorstellen vastgelegd dat besluitvorming in het AB plaatsvindt op basis van consensus, en dat, mocht het toch op een stemming aankomen, ook daar een $\frac{3}{4}$ meerderheid vereist is.
- Met het beginsel van $\frac{3}{4}$ meerderheid (bij het wijzigen van de meeste GR-bepalingen en bij het nemen van AB-besluiten) bouwen we een beveiliging in voor twee theoretisch mogelijke situaties: een enkele deelnemer werpt een blokkade op, en gemeenten vormen een 'blok' waarmee de waterschappen op alle onderdelen kunnen worden overvleugeld. Het zijn bij de huidige bestuurlijke verhoudingen geen waarschijnlijke scenario's, maar met het groeien van de kring van de deelnemers, is het verstandig deze 'stok achter de deur' te kunnen hebben. Om die reden wordt voorgesteld de governance te evalueren voordat het aantal deelnemende gemeenten meer dan $\frac{3}{4}$ van de deelnemers bedraagt.
- In deze voorstellen wordt het AB de ruimte gelaten om naar bevind van zaken te handelen, gegeven de vraagstukken en belangen die op dat moment aan de orde zijn. Die ruimte is er voor drie onderwerpen. Het AB kan beslissen of er een extra DB-lid uit de kring van gemeenten zal worden aangewezen; waarbij het DB daarnaast een portefeuilleverdeling kan vaststellen die recht doet aan de onderscheiden belangen. Verder krijgt het AB de mogelijkheid om aan de hand van een Handvest te besluiten of al of niet een dienstverleningsovereenkomst wordt aangegaan met een niet-deelnemer. Tenslotte is het ook het AB dat bepaalt wanneer en hoe de governance wordt geëvalueerd, in ieder geval periodiek (om de vier jaren), en voordat gemeenten meer dan $\frac{3}{4}$ van de deelnemers uitmaken.

Perspectief

Met deze governance-voorstellen is de bestuurlijke samenwerking van GBLT toekomstbestendig en geschikt voor de eventuele aansluiting van nieuwe deelnemers. Wanneer de deelnemers na de zomer hun toestemming geven voor de voorgestelde wijziging, zou de nieuwe governance nog eind 2022 in werking kunnen treden. In de tussentijd starten de deelnemers het gesprek over de invulling van de nieuwe Wgr. Dat proces moet wettelijk

worden afgerond voor de zomer van 2024. Het AB start de evaluatie van de nieuwe governance uiterlijk eind 2026.

Voorstellen voor een toekomstbestendige governance

Ter inleiding

Hieronder volgen de formele besluitpunten die voortvloeien uit de gesprekken van AB, werkgroep en SOO gedurende de afgelopen periode over een toekomstbestendige governance. Twee thema's nemen we *niet* op in de voorstellen:

- Tijdens de gedachtewisselingen van de werkgroep en het AB werd een onderscheid gemaakt tussen waterschaps- en gemeentespecifieke thema's. Dit onderscheid leidde tot onduidelijkheden en misverstanden. Daarom is ervan afgezien deze denklijn verder uit te werken.
- De afgelopen periode is er een gemeente in beeld gekomen die zou willen toetreden. Uit oogpunt van een zorgvuldige besluitvorming ontkoppelen we deze eventuele toetreding van de huidige aanpassing. We pakken we dit later op, volgens de nieuwe governance-afspraken.

Voorstel 1: samenstelling DB

Een mogelijke uitbreiding van GBLT leidt tot een dilemma. Enerzijds wordt in brede kring gehecht aan de huidige bestuursstijl met gezamenlijkheid, uniformiteit en solidariteit. Hierin 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 en politiek-bestuurlijke belangen en het verschil in 'profijt'. Werkgroep en bestuur van GBLT zijn van oordeel dat het werken op basis van solidariteit het uitgangspunt moet blijven. Dat betekent dat het voor GBLT geschikte bestuursmodel het beste kan worden omschreven als een aangepast solidariteitsmodel.

Concreet betekent dit dat het hoogste orgaan (AB) blijft werken op basis van *one person, one vote*, maar dat er in het DB een nieuw evenwicht moet komen tussen de waterschappen en gemeenten voor de situatie dat het aantal gemeenten verder is gegroeid en de belangen van de deelnemers zijn veranderd. Ook moet worden voorkomen dat de interne governance in disbalans raakt: in het AB het kwantitatieve zwaartepunt bij de gemeenten (vanwege *one person, one vote* en het grotere aantal gemeenten) en in het DB het zwaartepunt bij de waterschappen. Gelet op zijn taken en bevoegdheden is het DB goed in positie. Op dat punt zijn er geen aanpassingen nodig, ook niet in een situatie van een eventuele uitbreiding. Wel kan worden gekeken naar het aantal DB-leden, het vicevoorzitterschap 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). Met deze mogelijkheden kan een nieuwe balans worden aangebracht in de verschillende belangen, op basis van de verhoudingen op dat moment.

Voorgesteld besluit 1

- a. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt Artikel 15, eerste lid te luiden:
Het dagelijks bestuur bestaat, behalve uit een voorzitter, minimaal uit twee en maximaal uit drie leden.
- b. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt Artikel 15, vijfde lid te luiden:
Ten minste één lid, de voorzitter niet inbegrepen, wordt aangewezen uit de door de deelnemende gemeenten aangewezen leden van het algemeen bestuur.
- c. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt Artikel 16, tweede lid te luiden:
De leden van het dagelijks bestuur hebben ieder één stem. Besluiten worden bij gewone meerderheid van stemmen genomen. Wanneer het dagelijks bestuur, de voorzitter niet inbegrepen, uit drie leden bestaat heeft, indien de stemmen staken, de voorzitter een doorslaggevende stem.

d. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt Artikel 16, vierde lid te luiden:
In de vergadering van het dagelijks bestuur kan slechts worden beraadslaagd en besloten, indien ten minste twee leden tegenwoordig zijn. Wanneer het dagelijks bestuur, de voorzitter niet inbegrepen, uit drie leden bestaat, kan in de vergadering van het dagelijks bestuur slechts worden beraadslaagd en besloten indien ten minste drie leden tegenwoordig zijn.

Huidige tekst

Artikel 15

1. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee leden.
2. De voorzitter en de leden van het dagelijks bestuur worden aangewezen door en uit het midden van het algemeen bestuur.
3. De voorzitter wordt aangewezen uit de door de deelnemende waterschappen aangewezen leden van het algemeen bestuur.
4. Eén lid, de voorzitter niet inbegrepen, wordt aangewezen uit de door de deelnemende waterschappen aangewezen leden van het algemeen bestuur.
5. Eén lid, de voorzitter niet inbegrepen, wordt aangewezen uit de door de deelnemende gemeenten aangewezen leden van het algemeen bestuur.

Artikel 16

4. In de vergadering van het dagelijks bestuur kan slechts worden beraadslaagd en besloten, indien ten minste twee leden tegenwoordig zijn.

Toelichting

Met deze technische aanpassing van de gemeenschappelijke regeling wordt het mogelijk gemaakt dat, zodra de situatie daarom vraagt, het AB kan besluiten om het DB uit te breiden met één lid, afkomstig uit de kring van gemeenten. Het wordt aan het AB overgelaten om te beoordelen wanneer er van deze mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt. Het AB moet naar bevind van zaken kunnen handelen. Besluitvorming vindt plaats op basis van een $\frac{3}{4}$ meerderheid in het AB, mocht het op een stemming aankomen. Ook voor dit vraagstuk geldt dat er eerst wordt gestreefd naar besluitvorming op basis van consensus. Het ligt in de rede dat het AB zich hierbij laat leiden door de wens van de leden die afkomstig zijn uit de kring van gemeenten. Daarbij moet nadrukkelijk worden gekeken naar de belangen van de deelnemende gemeenten, ook voor het antwoord op de vraag welke gemeenten in het DB worden aangewezen. Door maatschappelijke of fiscale ontwikkelingen kunnen die belangen de komende periode wijzigen. Daarover valt op dit moment weinig te zeggen.

Het voorzitterschap blijft bij de vertegenwoordigers van de waterschappen, terwijl er nog altijd ten minste een lid van het DB (de voorzitter niet inbegrepen) eveneens afkomstig dient te zijn van de waterschappen. Ook dient nog altijd tenminste één lid van het DB te komen uit de gemeentelijke AB-leden. Het DB verdeelt onderling de rollen en portefeuilles. Het is denkbaar dat daarbij het vicevoorzitterschap bij de gemeenten, en de portefeuille financiën bij de waterschappen komt te liggen. Het is echter aan het DB, met verantwoordelijkheid aan het AB, dat de portefeuilleverdeling vaststelt. Wederom geldt dat deze keuzes moeten worden gemaakt met een zorgvuldige belangenafweging, al naar gelang de situatie van dat moment.

Mocht het aantal DB-leden, inclusief de voorzitter, inderdaad groeien van drie naar vier leden, dan zouden in theorie de stemmen kunnen staken. Veiligheidshalve krijgt de voorzitter in dat geval een doorslaggevende stem. Het bestaande voorschrift dat het DB alleen kan bijeenkomen wanneer er tenminste twee leden tegenwoordig zijn, wordt

eveneens aangepast voor de situatie dat het DB is gegroeid naar vier leden. In dat geval dienen er drie DB-leden tegenwoordig te zijn.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vierde lid) is deze wijziging tot stand gekomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers zich daar voor hebben verklaard.

Voorstel 2: het werken met Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

Het is niet de bedoeling dat GBLT standaard gaat werken met twee soorten partijen: eigenaren en niet-eigenaren (die louter diensten en producten afnemen via DVO's). Het bestuursmodel van GBLT, een aangepast solidariteitsmode, vraagt immers om partijen die ten volle eigenaarschap willen dragen, ook bijvoorbeeld voor de belangen en de continuïteit van GBLT als gezamenlijke organisatie. Afnemers met enkel een klantbelang kunnen de samenwerkingscultuur belasten.

Toch kan er aanleiding zijn om te werken met DVO's. Bijvoorbeeld als opmaat voor een formele, volwaardige toetreding, of om eventueel een overheidsorganisatie tijdelijk uit de brand te helpen.

Het werken met DVO's kent diverse consequenties en dilemma's van juridische, fiscale, financieel-bedrijfsmatige, kwalitatieve en bestuurlijke aard. Het bestuur moet, alles afwegende, steeds naar bevind van zaken kunnen handelen. Met dit voorstel leggen we die mogelijkheid vast in de gemeenschappelijke regeling. We plaatsen die bevoegdheid bij het AB, als hoogste orgaan van het GBLT. Parallel aan het onderhavige wijzigingsproces, ontvangen de deelnemers van GBLT een handreiking met inhoudelijke criteria en afwegingsgronden voor het aangaan van een DVO in zijn algemeenheid: het concept voor een Handreiking portentiele deelnemers. Met behulp van dit zogeheten Handvest potentiële deelnemers zal het AB te zijner tijd steeds per geval de goede afweging kunnen maken. Het Handvest is nog niet vastgesteld door het AB, maar wordt voor commentaar aan de deelnemers aangeboden.

Voorgesteld besluit 2

In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT wordt na artikel 14 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

Op voorstel van het dagelijks bestuur, kan het algemeen bestuur besluiten tot het aangaan van een overeenkomst tot opdracht ('dienstverleningsovereenkomst') met een niet-deelnemende gemeente of een niet-deelnemend waterschap op basis van het Handvest potentiële deelnemers.

Toelichting

Met dit voorstel kan het AB besluiten een DVO aan te gaan met een niet-deelnemende partij, bijvoorbeeld met het oog op een eventuele toekomstige toetreding of om een andere overheidsorganisatie tijdelijk uit de brand te helpen. Voorkomen moet worden dat er twee soorten partijen komen: eigenaar-deelnemers aan de ene kant en niet-eigenaren die enkel een klantrelatie onderhouden met GBLT. Zo'n situatie zou de balans tussen solidariteit en eigenaarschap kunnen verstoren. Het Handvest potentiële deelnemers biedt het AB een handreiking met inhoudelijke criteria en afwegingsgronden voor het aangaan van een DVO, zodat het AB steeds per geval de afweging kan maken.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vierde lid) is deze wijziging tot stand gekomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers zich daar voor hebben verklaard.

Voorstel 3: besluitvorming in het AB

Solidariteit en unanimiteit kunnen op gespannen voet staan met een andere bestuurlijke waarde, namelijk de slagkracht van de organisatie. Dat is een dilemma. De groep deelnemers is nu overzichtelijk, maar GBLT zou misschien bij een verdere groei kunnen inboeten aan snelheid en slagkracht. Er mag in ieder geval geen patstelling ontstaan wanneer één deelnemer, ook na een uitgebreide dialoog passend bij de bestuurscultuur van GBLT, zich met succes zou kunnen blijven verzetten tegen een besluit. Ook moet worden voorkomen dat de waterschappen overvleugeld worden door een blok van gemeenten wanneer consensus en unanimiteit niet mogelijk bleken. We kijken naar dit vraagstuk op twee niveaus: de besluitvorming in het AB en het DB, en de besluitvorming onder de deelnemende organisaties bij het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling.

Voor het eerste niveau (dat gaat over uitvoering en de inhoud van het dagelijkse werk) stellen we voor dat het AB besluit met $\frac{3}{4}$ meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Voor het tweede, meer fundamentele niveau handhaven we de unanimiteit met een enkele uitzondering; zie hieronder bij het voorstel 4.

Het eerste niveau: op dit moment is de besluitvorming in AB en DB als volgt geregeld. Het AB en DB besluiten op basis van een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen (artikel 11, tweede lid en artikel 16, tweede lid). Hierop is één uitzondering: het vaststellen van de Bijdrageverordening, met daarin de hoogte van ieders bijdrage. Het AB stelt deze Bijdrageverordening vast bij unanimiteit, op grond van artikel 32, vierde lid van de gemeenschappelijke regeling.

De praktijk is echter dat AB en DB besluiten op basis van consensus en unanimiteit.

Voorgesteld wordt het beginsel van *one person, one vote* te handhaven in het AB. Ook moet het gebruik van consensus en unanimiteit worden gehandhaafd, en dat mag worden verankerd in de gemeenschappelijke regeling. Om eventuele patstellingen te voorkomen wordt voorgesteld het bestaande voorschrift van unanimiteit binnen het AB met betrekking tot de Bijdrageverordening op te heffen. Voortaan geldt, mocht het op een stemming aankomen, voor dit AB-besluit het vereiste van een meerderheid van $\frac{3}{4}$ van de uitgebrachte stemmen.

Voorgesteld wordt tevens dat ook alle overige besluitvorming in het AB in beginsel blijft plaatsvinden op basis van consensus en unanimiteit, maar dat bij het ontbreken hiervan een besluit formeel kan worden genomen op basis van $\frac{3}{4}$ meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Dit komt ook tegemoet aan het theoretische risico voor waterschappen om te worden overvleugeld wanneer het aantal gemeenten groeit. Met deze aanpassing wordt de waterschappen op dit punt comfort geboden bij de eventuele groei van het aantal gemeenten.

Voor het DB worden geen veranderingen voorgesteld: elk lid heeft een stem en besluiten worden bij gewone meerderheid genomen (artikel 16).

Voorgesteld besluit 3

a. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt artikel 11, tweede lid te luiden
De leden van het algemeen bestuur hebben ieder één stem. Besluitvorming vindt zoveel als mogelijk plaats op basis van consensus en unanimiteit. Komt het aan op stemming, dan is voor een besluit $\frac{3}{4}$ van de uitgebrachte stemmen vereist.

b. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt artikel 32, vierde lid te luiden:
Het algemeen bestuur stelt, nadat een zienswijzeprocedure onder de deelnemers is gevoerd, een bijdrageverordening vast, waarin is uitgewerkt op welke wijze de hoogte van de bijdrage van de deelnemers jaarlijks wordt berekend en betaling ervan plaatsvindt.

Huidige tekst

Artikel 11, tweede lid:

De leden van het algemeen bestuur hebben ieder één stem. Besluiten worden bij gewone meerderheid van stemmen genomen, tenzij in deze regeling uitdrukkelijk anders is bepaald.

Artikel 32, vierde lid

In een door het algemeen bestuur bij unanimité, nadat een zienswijzeprocedure onder de deelnemers is gevolgd, vast te stellen bijdrageverordening wordt nader uitgewerkt op welke wijze de hoogte van de bijdrage van de deelnemers jaarlijks wordt berekend en betaling ervan plaats vindt.

Toelichting

Met dit voorstel wordt verankerd dat het AB streeft naar besluitvorming op basis van consensus en unanimité. Komt het aan op een stemming, dan is $\frac{3}{4}$ van de uitgebrachte stemmen vereist voor elk AB-besluit. Daarmee komt ook een einde aan de vereiste unanimité voor het vaststellen van de Bijdrageverordening.

Zo wordt voorkomen dat één deelnemer de besluitvorming in theorie kan blokkeren. Ook wordt voorkomen dat binnen het AB een 'een blok van gemeenten' de waterschappen gaat overrulen.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vijfde lid) kan deze wijziging slechts plaatsvinden bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges en dagelijkse besturen.

Voorstel 4: besluitvorming m.b.t. het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling

Het tweede niveau is dat van het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling. Op dit moment schrijft deze regeling voor (artikel 45, vierde lid) dat een besluit tot wijziging tot stand is gekomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen zich daar voor hebben verklaard. Het voorstel is dit om te zetten naar $\frac{3}{4}$ meerderheid. Daarmee wordt voorkomen dat de waterschappen in theorie kunnen worden overvleugeld door 'een blok van gemeenten'.

Artikel 45, vijfde lid biedt op dit moment vier wijzigingen die slechts kunnen plaatsvinden bij een unaniem besluit van alle colleges en dagelijkse besturen. Die vormen derhalve een uitzondering op de hoofdregel van artikel 45, vierde lid. Het betreft:

- a) Wijziging bevoegdheden van GBLT en die van het DB (artikel 6)
- b) Wijziging samenstelling van het AB (artikel 7)
- c) Wijziging stemverhoudingen in het AB (artikel 11)
- d) Wijziging bijdragen, kosten en verdeelsleutels (artikel 32)

Bij uitzondering a, het wijzigen van de bevoegdheden van GBLT, dient de unanimité te worden gehandhaafd. Dit is wezenlijk voor de huidige samenwerkingscultuur. Bovendien mag er geen onduidelijkheid ontstaan over het onderbrengen van een bevoegdheid bij het GBLT tegen de wil van een college of dagelijks bestuur.

Ook voor de uitzonderingen b en c blijft unanimité gehandhaafd. Het gaat ook hier om de kern van de samenwerkingscultuur die is gebaseerd op gelijkwaardigheid en solidariteit. Iedere deelnemer heeft 1 zetel en beschikt in het AB over 1 stem. Het zou niet congruent zijn wanneer dit belangrijke uitgangspunt kon worden doorbroken op basis van een meerderheid van stemmen.

Voor uitzondering d (het wijzigen van bijdragen, kosten en verdeelsleutels) dient de unanimité te worden omgezet naar $\frac{3}{4}$, zodat deze bepaling in de gemeenschappelijke regeling parallel komt te lopen met het voorgestelde Besluit 3 dat het AB ook de Bijdrageverordening met $\frac{3}{4}$ van de stemmen kan vaststellen. Dat is nog steeds een zware,

gekwalficeerde meerderheid, maar het voorkomt de theoretische mogelijkheid van een patstelling omdat één (nieuwe) deelnemer zich blijft verzetten.

Voorgesteld besluit 4

a. In de gemeenschappelijke Regeling GBLT kom artikel 45, vierde lid te luiden:

Een besluit tot wijziging van de regeling is tot stand gekomen wanneer $\frac{3}{4}$ van de colleges van de deelnemers zich op de wijze als vermeld in het derde lid daar voor hebben verklaard.

b. In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt artikel 45, vijfde lid te luiden

In afwijking van wat is bepaald in het vierde lid, kan een wijziging of intrekking van artikel 6 of een wijziging of intrekking van de artikelen 7 en 11 slechts plaatsvinden bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges.

Huidige tekst

Artikel 45, vierde lid

Een besluit tot wijziging van de regeling is tot stand gekomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges van de deelnemers zich op de wijze als vermeld in het derde lid daar voor hebben verklaard.

Artikel 45, vijfde lid

In afwijking van wat is bepaald in het vierde lid, kan een wijziging of intrekking van artikel 6 of een wijziging of intrekking van de artikelen 7, 11 en 32 slechts plaatsvinden bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges.

Toelichting

Met deze aanpassing behouden we de kern van de samenwerkingscultuur die is gebaseerd op gelijkwaardigheid en solidariteit. Iedere deelnemer heeft 1 zetel en beschikt in het AB over 1 stem. Dit beginsel kan alleen worden doorbroken bij een unaniem besluit van alle deelnemers. Het wijzigen van de financiële bijdragen, kosten en verdeelsleutels wordt echter afhankelijk van de instemming van $\frac{3}{4}$ van de deelnemers, waarmee deze bepaling parallel komt te lopen met die voor alle besluitvorming in het AB.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vijfde lid) kan deze wijziging slechts plaatsvinden bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges en dagelijkse besturen.

Voorstel 5: toetreding

De gemeenschappelijke regeling besteedt ook aandacht aan de toetreding van nieuwe deelnemers. Artikel 43, tweede lid schrijft voor dat een college van een gemeente, of een dagelijks bestuur van een waterschap kan toetreden wanneer de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers daarmee unaniem hebben ingestemd. Voorgesteld wordt om ook deze unanimiteit om te zetten naar de instemming van $\frac{3}{4}$ van de deelnemende colleges en dagelijkse besturen.

Met de huidige tekst van de gemeenschappelijke regeling kan één deelnemer in theorie een toetreding blokkeren. Bij het groeien van het aantal deelnemers, kan dit risico toenemen. Dit risico wordt minder wanneer het vereiste van unanimiteit wordt omgezet naar een $\frac{3}{4}$ meerderheid. Dat is nog steeds een zware, gekwalficeerde meerderheid, maar biedt meer mogelijkheden om een eventuele blokkade op te heffen. De praktijk leert dat zo'n meerderheidseis 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 en wensen, vooraleer men tot formele besluitvorming overgaat.

Kan een huidige deelnemer tegen haar wil een uitbreiding worden opgedrongen, op basis van de instemming van $\frac{3}{4}$ van de deelnemers? 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 gemeenschappelijke regeling (artikel 43) is daar duidelijk over:

- Een verzoek tot toetreding wordt besproken door het AB
- Het AB stelt een advies op ten behoeve van de deelnemers en kan voorwaarden verbinden aan de eventuele toetreding
- Het DB stuurt het verzoek, voorzien van het AB-advies naar de deelnemers
- De deelnemers dienen in te stemmen met de toetreding.
- Volgens de herziende Wgr (2022) kunnen de algemene besturen van de waterschappen en de gemeenteraden, voorafgaande aan hun toestemming, ook een zienswijze inleveren bij hun dagelijkse besturen en colleges.

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. In het onverhoopte geval dat dit alles niet tot een oplossing leidt, kan gebruik worden gemaakt van het gegeven dat een $\frac{3}{4}$ meerderheid volstaat. Een stok achter de deur, een uiterst redmiddel, dat zo min mogelijk moet worden ingezet.

Voor de goede orde wijze we erop dat artikel 43 (over toetreding) niet vermeld wordt in artikel 45 (over wijziging) bij de artikelen die alleen met unanimiteit kunnen worden gewijzigd (i.c. de artikelen 6, 7, 11 en 32). Dat betekent dat een wijziging van artikel 43 tot stand is gekomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen zich daar voor hebben verklaard.

Voorgesteld besluit 5

In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT komt artikel 43, tweede lid te luiden:

Het dagelijks bestuur van het waterschap onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente treedt toe tot de regeling indien $\frac{3}{4}$ van de colleges van de deelnemers, na verkregen toestemming van hun vertegenwoordigende organen, heeft ingestemd met de verzochte toetreding.

Huidige tekst

Artikel 43, tweede lid

Het dagelijks bestuur van het waterschap onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente treedt toe tot de regeling indien de colleges van de deelnemers na verkregen toestemming van hun vertegenwoordigende organen unaniem hebben ingestemd met de verzochte toetreding

Toelichting

Met deze aanpassing wordt voorkomen dat één deelnemer een blokkade opwerpt tegen een mogelijke toetreding van een nieuwe deelnemer. Door het vereiste van unanimiteit om te zetten naar een $\frac{3}{4}$ meerderheid, en niet naar een volstreekte meerderheid, zijn er voldoende waarborgen voor een zorgvuldige toetreding. In het toetredingsproces worden geen veranderingen aangebracht, zodat de deelnemers via hun vertegenwoordiging in DB en AB volop kunnen meebeslissen over de voorwaarden die aan een toetreding moeten worden verbonden. Volgens de herziende Wgr (2022) kunnen in dit proces de algemene besturen van de waterschappen en de gemeenteraden voorafgaande aan de toestemming ook een zienswijze inleveren.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vierde lid) is deze wijziging tot stand gekomen wanneer bij volstrekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers zich daar voor hebben verklaard.

Voorstel 6: evaluatie

Het SOO adviseerde de nieuwe governance te evalueren, in ieder geval voor het moment dat het aantal deelnemers zou zijn gegroeid tot 14 gemeenten (waarbij het aantal deelnemende waterschappen is gebleven bij 5), dat wil zeggen: vóór het moment dat de gemeenten een $\frac{3}{4}$ meerderheid hebben (in deelnemers en dus in zetels en stemmen in het AB) en in theorie de waterschappen in alle opzichten zouden kunnen overvleugelen in het AB en ook bij het wijzigen van delen van de GR.

Voorgesteld wordt om in de gemeenschappelijke regeling een nieuw artikel op te nemen waarin wordt bepaald dat de governance van GBLT periodiek wordt geëvalueerd om de vier jaar, en wanneer naar het oordeel van het AB de verhouding tussen waterschappen en gemeenten uit balans dreigt te raken omdat één van beide over $\frac{3}{4}$ van de stemmen komt te beschikken.

Voorgesteld besluit 6

In de Gemeenschappelijke Regeling GBLT wordt na artikel 48 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 48a

Op voorstel van het algemeen bestuur wordt de governance van GBLT om de vier jaar geëvalueerd. Voorts besluit het algemeen bestuur tot een evaluatie van de governance voordat $\frac{3}{4}$ van de deelnemers bestaat uit gemeenten of uit waterschappen.

Toelichting

Vastgelegd wordt dat de governance van GBLT om de vier jaar wordt geëvalueerd.

Met de wijziging van stemverhoudingen is een nieuwe balans tussen waterschappen en gemeenten gegarandeerd: de waterschappen kunnen niet worden geconfronteerd met een blok van gemeenten die tezamen een $\frac{3}{4}$ meerderheid zouden hebben. Daarom moet de governance in ieder geval worden geëvalueerd vooraleer die balans verstoord dreigt te worden. Dat is het geval bij 14 deelnemende gemeenten en 5 waterschappen. Derhalve moet de evaluatie tevoren plaatsvinden. Of dat bij 11, 12 of 13 deelnemende gemeenten is, wordt aan het inzicht van het AB overgelaten; daarover valt in zijn algemeenheid weinig te zeggen.

Instemming deelnemers

Op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling (artikel 45, vierde lid) is deze wijziging tot stand gekomen wanneer bij volstrekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijkse besturen van de deelnemers zich daar voor hebben verklaard.

BIJLAGE

Bijlage: Proces besluitvorming wijzigingsvoorstellen, volgens de huidige GR en de (herziende) Wgr.

BIJLAGE

Proces besluitvorming wijzigingsvoorstellen, volgens de huidige GR en de (herziende) Wgr.

1. Het AB besluit de deelnemers van GBLT voor te stellen de GR te wijzigen, overeenkomstig de inhoud van de Achtergrondnotitie.
2. Het DB zendt de dagelijkse besturen en de colleges van de deelnemers het voorstel met wijzigingen, alsmede het advies van het algemeen bestuur, en verzoekt de dagelijkse besturen en de colleges de voorgestelde wijzigingen aan te bieden aan hun algemene besturen en gemeenteraden voor een zienswijze met betrekking tot de zes voorgestelde besluiten.
3. De algemene besturen en gemeenteraden kunnen bij hun dagelijkse besturen en de colleges binnen twaalf weken na ontvangst hun zienswijze naar voren brengen. Indien zij geen zienswijze naar voren wensen te brengen, stellen zij de dagelijkse besturen en de colleges hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.
4. De dagelijkse besturen en de colleges stellen het DB van GBLT zo spoedig mogelijk op de hoogte van de eventueel ontvangen zienswijzen.
5. Het DB beoordeelt de eventueel ontvangen zienswijzen en stelt het AB eventueel voor de wijzigingsvoorstellen aan te passen.
6. Het AB bespreekt het DB-voorstel.
7. Het DB zendt de dagelijkse besturen en de colleges van de deelnemers het voorstel met wijzigingen, alsmede het advies van het algemeen bestuur en verzoekt de colleges van de deelnemers tot het nemen van een besluit over de voorgestelde wijzigingen.
8. De dagelijkse besturen en de colleges van de deelnemers besluiten over de voorgestelde wijzigingen nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen van hun algemene besturen en gemeenteraden.
9. De dagelijkse besturen en de colleges van de deelnemers brengen het gemeentebestuur van Zwolle en het DB van GBLT op de hoogte van hun besluiten.
10. De wijzigingsvoorstellen 1 (samenstelling DB), 2 (het werken met DVO's), 5 (toetreding) en 6 (evaluatie) zijn aangenomen wanneer bij volstreekte meerderheid van stemmen van de colleges en dagelijks besturen zich daar voor hebben verklaard.
De wijzigingsvoorstellen 3 (besluitvorming in het AB) en 4 (besluitvorming aanpassing van de GR) zijn aangenomen bij een unaniem besluit van alle deelnemende colleges en dagelijkse besturen
11. Het gemeentebestuur van Zwolle draagt zorg voor publicatie in het Gemeenteblad (Wgr artikel 26) en GBLT voegt de gegevens toe in het landelijk register (Wgr artikel 136).
12. De gewijzigde regeling treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op die waarin deze besluiten door het gemeentebestuur van Zwolle bekend zijn gemaakt.