

BIJLAGE 4

1^e wijziging Gemeenschappelijke Regeling

Belastingsamenwerking SaBeWa Zeeland

TOELICHTING

Algemeen

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij collegeregelingen (zoals Sabewa) middels o.a. zienswijzeprocedures, langere termijnen planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus) en een actieve informatieplicht;
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid;
- Verplichte afspraken rond evaluatie;
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling.

De wetswijziging noopt tot een aanpassing van de per 10 oktober 2012 in werking getreden Gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking SaBeWa Zeeland. Voor de aanpassing aan de gewijzigde WGR is mede gebruik gemaakt van de door een juridische werkgroep van de VZG opgestelde nieuwe model-gemeenschappelijke regeling (gedateerd september 2023 en middels een memo van 3 oktober 2023 toegestuurd aan de gemeenten; bij schrijven van 7 april 2025 heeft de VZG dezelfde versie maar dan gedateerd oktober 2023 rondgestuurd). De werkgroep van de VZG heeft in de notitie "Samen komen we verder" de voorgestelde aanpassingen aan de GR ten gevolge van de wijziging van de WGR toegelicht.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de regeling op een aantal punten te actualiseren i.v.m. gewijzigde wetgeving of andere omstandigheden en enige juridisch technische aanpassingen in te voeren.

Per categorie betreft het de volgende wijzigingen, die bij de artikelsgewijze toelichting verder worden geduid.

Vanwege recente wijzigingen wet gemeenschappelijke regelingen:

- Informatie- en verantwoordingsplicht (artikelen 11 en 19);
- Zienswijzeprocedure (artikel 13a);
- Participatie (artikelen 13b en 18a);
- P&C-cyclus (artikelen 30 en 32);
- Uittredingsregeling (artikel 36 t/m 36d);
- Wijziging van de regeling (artikel 37);
- Evaluatie (artikel 45).

Vanwege andere ontwikkelingen:

- Ambtenaar (artikel 7);
- Bevoegdheden besturen (artikel 13 aanhef en artikel 18 aanhef);

-Aanwijzing voorzitter (artikel 21);

-Ombudsman (artikel 41).

Juridisch-technische aanpassingen:

-Gebied (artikel 2);

-Uit te voeren belastingen (artikel 4);

-Dienstverlening aan niet-deelnemers (artikel 5a);

-Archiefwet (artikel 39 lid 3).

Zienschwizprocedure

Het ontwerpvoorstel is in september 2024 aan de deelnemers gestuurd in het kader van de wettelijke zienschwizprocedure voor de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap. De procedure heeft nog geleid tot de volgende aanpassingen:

-bevoegdheid benoemen en instrueren directeur (artikel 13 sub e en f, artikel 18 sub o, artikel 23 lid 1 en artikel 29 lid 2);

-opnemen artikel inzake vormen van een reserve (artikel 31a);

-opnemen artikel inzake informatieveiligheid (artikel 39a).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 Openbaar lichaam SaBeWaZeeland

In artikel 2 lid 4 werd gesproken van grondgebied van de deelnemers. Bij een waterschap als functioneel bestuurslichaam past een term als grondgebied niet. In de waterschapwetgeving wordt daarom enkel de term gebied gebruikt. In plaats van de term grondgebied is nu de term gebied gebruikt voor de omschrijving van het beheergebied van Sabewa.

Artikel 4 Te behartigen belangen (plus bijlage)

In artikel 4 wordt verwezen naar een bijlage voor de door Sabewa uit te voeren belastingen per deelnemer.

Er is behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit wat uit te voeren belastingen betreft. Deelnemers moeten de mogelijkheid hebben om belastingsoorten die ze nu nog zelf uitvoeren, dan wel nieuw in te voeren belastingsoorten, onder te brengen bij Sabewa. Anderzijds moet de mogelijkheid aanwezig zijn om bepaalde belastingen als deelnemer zelf weer te gaan uitvoeren. Artikel 10 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen biedt de mogelijkheid om bepalingen in een regeling op te nemen omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden. Met het vaststellen van dergelijke bepalingen door de deelnemers stemmen deze in met de mogelijkheid tot overdracht.

In het nieuw artikel 4 wordt in de leden 2 t/m 5 voorzien in procedures om belastingen over te dragen van deelnemer naar Sabewa dan wel terug te leggen naar een deelnemer. Het initiatief daartoe ligt volledig bij de betreffende deelnemer. Terugleggen kan niet voor alle belastingen opgaan omdat daarmee de deelname aan de gemeenschappelijke regeling door een deelnemer in theorie zodanig zou kunnen worden uitgekleeft dat deze in feite niet meer echt deelneemt. Omdat te voorkomen wordt in de bijlage dan ook een onderscheid gemaakt in een aantal fundamentele belastingsoorten die niet in aanmerking komen voor teruglegging (categorie A) zoals OZB, afvalstoffenheffing, reinigingsrechten, rioolheffing, watersysteemheffing, zuiveringsheffing, en meer "vrijblijvende" belastingsoorten die wel zouden kunnen switchen (categorie B) zoals honden- en reclamebelasting, precario en retributies.

Artikel 5a Dienstverlening aan derden

Dit artikel is een aanhaakartikel voor eventuele dienstverlening aan derden (niet deelnemende gemeenten en waterschappen). Deze diensten moeten wel in lijn zijn met de missie en doel van Sabewa.

Artikel 7 Onverenigbare betrekking

Sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is er geen onderscheid meer tussen ambtenaren en personeel werkzaam op arbeidscontract. Alle medewerkers van overheden zijn nu werkzaam op basis van een arbeidscontract naar burgerlijk recht en daarmee ambtenaar. Een en ander is geregeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017.

Artikel 11 Informatie- en verantwoordingsplicht (algemeen bestuur)

Lid 1 is aangevuld met de bepaling dat door een deelnemer aangevraagde informatie, die relevant kan zijn voor andere deelnemers, aan alle deelnemers wordt verstrekt. In een nieuw lid 2 wordt de actieve informatieplicht nog nader geduid met een aantal specifieke zaken waarover de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap geïnformeerd moeten worden: belangrijke financiële, beleidsmatige en/of organisatorische ontwikkelingen of belangrijke afwijkingen van de samenwerkingsafspraken.

Artikel 13 Bevoegdheden algemeen bestuur

De verwijzing in de aanhef naar artikel 66 lid 1 van de wet is gewijzigd naar artikel 66. Per 1 januari 2015 bevat artikel 66 van de Wet gemeenschappelijke regelingen namelijk nog maar één bepaling en dus geen verschillende leden meer (tot dan toe waren er drie leden). Sub e en f zijn geschrapt. In deze bepalingen was vastgelegd dat het algemeen bestuur de directeur benoemt en instructies geeft. In 2015 is in de Wet Gemeenschappelijke regelingen als vervolg op de dualisering bij de gemeenten en provincies opgenomen dat het dagelijks bestuur bevoegd is voor het personeel, waarbij geen uitzondering is gemaakt voor de directeur.

Artikel 13 a Extra zienswijze

Middels een nieuw artikel 13a wordt aan het algemeen bestuur de mogelijkheid geboden om bij een te nemen besluit een zienswijzeprocedure voor de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap te laten voeren. Voor de besluitvorming in het kader van de P&C-cyclus is de betrokkenheid van de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap al geregeld. Gelet op het sterk uitvoerend karakter van een belastingsamenwerking als Sabewa zal er naar verwachting weinig gebruik worden gemaakt van deze procedure. Bij de periodieke evaluatie is deze procedure wel voorzien (zie artikel 45 lid 2).

Artikel 13 b Participatie

Ingevolge artikel 10 lid 7 WGR moet de gemeenschappelijke regeling bepalingen omtrent participatie bevatten. Middels een nieuw artikel 13b wordt de mogelijkheid van inspraak voor burgers voorzien. Het is een “kan”-bepaling. Het algemeen bestuur kan inspraak verlenen. De bevoegdheid om belastingverordeningen vast te stellen (het financiële beleid) ligt geheel bij de deelnemers en Sabewa heeft dan ook een sterk uitvoerend karakter. Gelet hierop zal inspraak nauwelijks opportuun zijn bij Sabewa.

Artikel 18 Bevoegdheden dagelijks bestuur

De verwijzing in de aanhef naar artikel 66 lid 1 van de wet is gewijzigd naar artikel 66. Per 1 januari 2015 bevat artikel 66 van de Wet gemeenschappelijke regelingen namelijk nog maar één bepaling en dus geen verschillende leden meer (tot dan toe waren er drie leden).

Middels een nieuw sub o wordt aangegeven dat het dagelijks bestuur bevoegd is tot het benoemen, schorsen en ontslaan van het personeel inclusief de directeur. Zie toelichting bij artikel 13.

Artikel 18a Participatie

Middels een nieuw artikel 18a wordt de mogelijkheid van inspraak voor burgers voorzien. Het is een “kan”-bepaling. Het dagelijks bestuur kan inspraak verlenen. Gelet op het sterk uitvoerend karakter en het fiscale taakveld zal inspraak nauwelijks opportuun zijn bij Sabewa. Zie voorts toelichting bij artikel 13b.

Artikel 19 Informatie- en verantwoordingsplicht (dagelijks bestuur)

Dit artikel is zodanig aangepast dat er naast de informatie- en verantwoordingsplicht richting het algemeen bestuur er ook een informatieplicht van het dagelijks bestuur (als geheel) aan de deelnemers is en wel door artikel 11 lid 1 en 2 van overeenkomstige toepassing te verklaren (zie lid 3).

Artikel 21 Aanwijzing voorzitter

Gelet op de te behartigen belangen is met het oog op een evenwichtige bestuurssamenstelling een nieuw lid 2 ingevoegd (onder vernummering van de bestaande leden 2 en 3 naar 3 en 4) waarin wordt voorgeschreven dat het voorzitterschap rouleert tussen het lid namens het waterschap en een lid namens de gemeenten, waarbij een voorzitter voor maximaal twee aaneengesloten termijnen van vier jaar aangewezen kan worden.

Artikel 23 Directeur

In artikel 23 worden de taken en bevoegdheden van de directeur geregeld. In lid 1 is “algemeen bestuur” vervangen door “dagelijks bestuur”. Zie toelichting bij artikel 13.

Artikel 29 Ambtelijke organisatie

In lid 2 is “algemeen bestuur” vervangen door “dagelijks bestuur”. Zie toelichting bij artikel 13.

Artikel 30 Begrotingsprocedure

Artikel 30 is opnieuw geredigeerd en is tekstueel ontleend aan de model-gemeenschappelijke regeling van de VZG. Het gaat dan o.a. om de termijnen waarmee bij de vaststellingsprocedures rekening gehouden moet worden.

Artikel 31 a Reserve

In de model-gemeenschappelijke regeling van de VZG is conform de door de VZG vastgestelde richtlijnen een artikel opgenomen inzake het vormen van een reserve. Ter gelegenheid van de zienswijzeprocedure is voorgesteld om een dergelijk artikel ook op te nemen in de gemeenschappelijke regeling van Sabewa. Bij Sabewa Zeeland was de praktijk dat batige saldi rechtstreeks naar de deelnemers gingen. Met het overnemen in de regeling van het reserveringsartikel van het model wordt er voor Sabewa Zeeland wat meer financiële armslag mogelijk.

Artikel 32 Jaarstukken

Artikel 32 is opnieuw geredigeerd en is tekstueel ontleend aan de model-gemeenschappelijke regeling van de VZG. Het gaat dan o.a. om de termijnen waarmee bij de vaststellingsprocedures rekening gehouden moet worden. Tevens wordt de besluitvorming omtrent de resultaatbestemming geregeld.

Artikel 36 t/m 36d Uittredingsregeling

Middels een nieuw geredigeerd artikel 36 en daaraan toegevoegde nieuwe artikelen 36a t/m 36d is aan een uitgebreide uittredingsregeling vorm gegeven. Ook deze bepalingen zijn voornamelijk gebaseerd op de model-gemeenschappelijke regeling van de VZG.

Gewezen zij op de volgende punten:

-*opzegtermijn*. In het oude artikel 36 was de opzegtermijn één jaar. In het model van de VZG is deze opzegtermijn drie jaar. In het nieuwe artikel 36 is het model gevolgd, dus een opzegtermijn van drie jaar.

-procedure. De kern van de procedure stond ook in de oude regeling, met name de besluitvorming door het algemeen bestuur aan de hand van een uittredingsplan dat door een onafhankelijke deskundige wordt opgesteld. Middels artikel 36, lid 6 en 7, juncto artikel 36a is deze procedure nu verder uitgewerkt.

-uittreedsom. In artikel 36 b wordt geregeld hoe de uittreedsom wordt bepaald (artikel 36 a lid 7 voegt daar nog een opslag van 10% onvoorzien toe).

Voor het normale geval waarbij een deskundige aan de slag gaat wordt de berekening van de uittreedsom gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de uittreding. Een voorlopige uittreedsom wordt tijdig voorafgaand aan de uittreding bepaald zodat in de P&C-cyclus van zowel de uittreder als het samenwerkingsverband daar rekening mee gehouden kan worden. De definitieve uittreedsom wordt bepaald aan de hand van de jaarrekening van het jaar voorafgaand aan het moment van uittreding.

Deze methode is gebaseerd op jurisprudentie. Daarnaast bestaat de eveneens in jurisprudentie aanbod gekomen methode om de uittreedsom te koppelen aan percentages van de in het jaar voorafgaand aan de uittreding betaalde bijdrage. Dit is een eenvoudiger methode, waarbij het voor iedere partij gelijk duidelijk is wat de financiële verplichtingen zijn. Conform het model van de VZG is deze methode opgenomen voor het geval de kosten van het inzetten van een deskundige niet proportioneel zouden zijn gelet op de te verwachten uittreedsom. Zie artikel 36b lid 7. Daarbij is sprake van 5 jaar met een afbouw van 100% voor het 1^e jaar naar 20% voor het 5^e jaar. Concreet komt dit neer op een uittreedsom van 300% van de eigen bijdrage, zoals deze is vastgesteld in de jaarrekening van het jaar voor de uittreding.

Overigens kan de genoemde 300% ook dienen als een eerste indicatie voor een deelnemer die overweegt uit te treden, maar deze indicatie is uiteraard geen certitude voor wat betreft de uitkomst van de berekening van de uittreedsom op basis van de in beeld gebrachte daadwerkelijke kosten.

-overige verplichtingen uittreder. In artikel 36c zijn voor de uittreder verplichtingen opgenomen t.a.v. de formatieproblematiek en eventuele andere verplichtingen van het openbaar lichaam die door de uittreding geraakt worden. De waarde van de formatie en eventueel andere verplichtingen die de uittredende partij overneemt van het openbaar lichaam worden gekapitaliseerd en in mindering gebracht op de uittreedsom.

Artikel 37 Wijziging van de regeling

In artikel 37 wordt het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling geregeld. Het artikel is aangepast aan de bij de wetswijziging ingevoerde procedure waarbij de gemeenteraden en de algemeen besturen van waterschappen de gelegenheid krijgen om t.a.v. het ontwerp van een regeling of de wijziging daarvan een zienswijze naar voren te brengen (nieuw lid 2). Daarnaast is sinds enige jaren de bekendmakingswijze vereenvoudigd, in die zin dat bekendmaking door één deelnemer wordt gedaan en wel door de gemeente waar de regeling wordt of is gevestigd (of in de gemeenschappelijke regeling moet een andere deelnemer zijn aangewezen). Zie nieuw lid 5.

Ten laatste is sub b van het eerst lid van het artikel geschrapt. Hierin was bepaald dat de plaats van vestiging zoals omschreven in artikel 2 van de regeling de eerste tien jaar na inwerkingtreding van de regeling niet gewijzigd kon worden zonder instemming van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Nu deze tien jaren verstreken zijn was deze bepaling zinloos geworden.

Artikel 39 Archief

In lid 3 werd verwezen naar artikel 5 van de archiefwet 1998. Dit moet echter artikel 12 van de archiefwet 1995 zijn.

Artikel 39a Informatieveiligheid

Aanvulling voorgesteld in het kader van de zienswijzeprocedure. Het artikel is m.m. conform het betreffende artikel in de model-gemeenschappelijke regeling van de VZG. Overigens gelden verplichtingen tot het beschermen van persoonsgegevens voor Sabewa Zeeland reeds krachtens de AVG en heeft Sabewa Zeeland op basis van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld.

Artikel 41 Klachtenbehandeling

In artikel 41 Klachtenbehandeling werd in lid 2 verwezen naar de Zeeuwse Ombudsman. Dit instituut is echter opgeheven en de taak is overgenomen door de nationale ombudsman, die conform artikel 9:17 Algemene wet bestuursrecht optreedt als ombudsman als er geen regionale of lokale ombudsman is. Hoewel juridisch gezien niet per se nodig wordt voor alle duidelijkheid in de tweede zin van het artikel aangegeven dat voor de behandeling van klachten wordt aangesloten bij de nationale ombudsman (en dus niet meer bij een apart instituut zoals de Zeeuwse Ombudsman).

Artikel 45 Evaluatie

Het oude artikel 45 regelde de toezending van de vastgestelde regeling aan de provincie. Echter deze toezending is in de WGR geschrapt. Vandaar dat dit artikel is verwijderd. Middels een nieuw artikel 45 is een vierjaarlijkse evaluatie van de gemeenschappelijke regeling voorgeschreven en nader uitgewerkt.