Samenwerkingsvorm grondstoffencentrum gemeenten Bladel, Eersel en Reusel-de Mierden



Definitief advies

28 maart 2022

Maarten Waleboer, Jan Willem Botter en Anna Haarhuis

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1 Inleiding
1.1 Aanleiding
1.2 Proces
1.3 Leeswijzer
1.4 Register van afkortingen

2. Conclusie

2.1 Meest ideale rechtsvorm: Bedrijfsvoeringsorganisatie

3. Feitelijkheden

3 Feitelijkheden
3.1 Feitelijkheden: Wat en voor wie?
3.2 Feitelijkheden: Aankoop grond
3.3 Feitelijkheden: Activiteiten
3.4 Feitelijkheden: Keten

4. Uitgangspunten samenwerking

4.1 Denkmodel governance van samenwerking
4.2 Uitgangspunten samenwerking (‘wat’)

5. Vorm van samenwerking

5.1 Mogelijke vormen uitvoeren publieke taak
5.2.1 Eerste schifting mogelijk vormen
5.2.2 Vervolg schifting mogelijke vormen
5.3 Taakbehartiging samenwerkingsvorm
5.4 Rechtspersoonlijkheid
5.5 Eigenaarschap/zeggenschap
5.6 Fiscaal
5.7 Financieel
5.7.1 Financieel: financiering van organisatie
5.7.2 Financieel: financiering van organisatie
5.8 Personeel
5.9 Aanbestedingsrecht
5.10 Voorkeur wetgever
5.11 Resumé

6. Hoe nu verder?

6.1 Verdere stappen

Bijlage

Samenwerkingsvorm visueel weergeven

a. Gemeenschappelijk openbaar lichaam: Governance
b. Gemeenschappelijk openbaar lichaam: Verantwoording
c. Bedrijfsvoeringsorganisatie: Governance
d. Bedrijfsvoeringsorganisatie: Verantwoording
e. Vennootschap: Governance
f. Vennootschap: Verantwoording

1. Inleiding

1. Inleiding

De gemeenten Bladel, Eersel en Reusel-de Mierden willen een grondstoffencentrum realiseren. Aan PROOF Adviseurs is gevraagd wat daarvoor de ideale samenwerkingsvorm is. Voor de totstandkoming van dit advies hebben wij documentatie vanuit de gemeenten ontvangen. Om meer van de achtergrond, de inhoud en het proces tot op heden te weten te komen hebben we meerdere, prettige en constructieve, gesprekken gevoerd met de beleidsadviseurs Grondstoffen, de heren Jan Schilders en Paul Verhoeven. Wij danken hen zeer voor hun expertise en inbreng in dezen.

De vraag is open en heel breed. Geen enkele samenwerkingsvorm wordt op voorhand uitgesloten. Daardoor was het nodig de vraag te kanaliseren. Dat hebben we gedaan aan de hand van de aangereikte documentatie, de gesprekken en de kennis en expertise die wij als adviesbureau hebben. Wat vinden de drie gemeenten belangrijk in dezen? Waar worden de besturen mee gediend? Wat staat ten dienste aan de beleidsdoelstelling van circulaire economie? Hoe komen de wensen van de drie gemeenten het beste tot hun recht? Allemaal vragen die eerst om antwoorden vroegen. Op basis daarvan zijn uitgangspunten geformuleerd en de kenmerken van samenwerkingsvormen ingevuld. Alle elementen zijn in onderlinge samenhang bezien en gewogen om te komen tot een verantwoord advies. Stapsgewijs zijn wij daarmee uitgekomen bij een samenwerkingsvorm die voor de besturen van de drie gemeenten en voor het grondstoffencentrum zeer geschikt is om verdere invulling aan te geven. En die het mogelijk maakt om de beleidsdoelstelling van de drie gemeenten, de circulaire economie verder te stimuleren, in de komende jaren te gaan realiseren.

1.1. Aanleiding

De raden van de gemeenten Bladel, Eersel en Reusel-de Mierden hebben in 2019 de Kadernota Grondstoffen vastgesteld, waarin de uitgangspunten en strategie om te komen tot en circulaire economie zijn bepaald. De transitie naar een circulaire economie betekent onder meer dat producten en grondstoffen zo lang mogelijk in de keten worden gehouden. Een uitwerking van de beleidsdoelstelling is het realiseren van een grondstoffencentrum.

In het onderzoek “Op weg van milieustraten naar Grondstoffencentrum“ komt naar voren dat een grondstoffencentrum deze transitie naar een circulaire economie stimuleert. De gemeenten faciliteren en regisseren in dezen, onder andere door omvorming van milieustraten naar een grondstoffencentrum. Het grondstoffencentrum is het startpunt om goederen, materialen en grondstoffen een nieuw leven te geven. Het centrum zal circulariteit verder stimuleren in de gemeenten. Daarmee combineren de gemeenten hun gemeentelijke taak vanuit de Wet milieubeheer van inzameling van grondstoffen met de gestelde beleidsdoelstelling.

1.2 Proces

Het proces dat doorlopen is om te komen tot dit advies, wordt hieronder op hoofdlijnen geschetst.



1.3 Leeswijzer

Het is een uitgebreid advies. Daarom beginnen we met de kern van het advies: de conclusie. In hoofdstuk 3 geven we de feitelijkheden weer. In hoofdstuk 4 geven we ons denkmodel weer, waarmee naar aanleiding van de ‘wat’-vraag uitgangspunten geformuleerd zijn. In het uitgebreide hoofdstuk 5 passeren de samenwerkingsvormen en de kenmerken ervan de revue, en vullen we die in met informatie uit documentatie en gesprekken en vanuit onze expertise. We trechteren daarin alle informatie om te komen tot de ideale samenwerkingsvorm. We sluiten dat hoofdstuk af met een kort resumé.

Tenslotte geven we in het laatste hoofdstuk kort aan wat er nodig is om de samenwerkingsvorm formeel te realiseren.

1.4 Register van afkortingen

Btw	Belasting toegevoegde waarde
BVO	Bedrijfsvoeringsorganistatie
BV	Besloten Vennootschap
B&W	Burgemeester en Wethouders
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
GOL	Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam
GR	Gemeenschappelijke Regeling
NV	Naamloze Vennootschap
RvC	Raad van Commissarissen
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wgr	Wet gemeenschappelijke regeling

2. Conclusie

2.1 Meest ideale rechtsvorm: Bedrijfsvoeringsorganisatie

Op basis van de documentatie vanuit de drie gemeenten, de gesprekken die wij hebben gevoerd en onze kennis en expertise op het gebied van samenwerkingsvormen komen wij tot de conclusie dat **de bedrijfsvoeringsorganisatie** voor de drie gemeenten de ideale samenwerkingsvorm is om het grondstoffencentrum te realiseren.

Aan deze conclusie liggen de volgende belangrijkste motieven ten grondslag:

- De gemeente heeft de wettelijk taak om grondstoffen in te zamelen;
- In een BVO hebben de drie gemeenten gezamenlijk 100% eigenaarschap en directe zeggenschap in het bestuur en is het grondstoffencentrum daardoor voor de volle 100% van en voor de gemeenten;
- BVO geeft volledige democratische controle en politieke verantwoordelijkheid, er is sprake van verlengd lokaal bestuur;
- BVO heeft een (wettelijk vastgelegde) verantwoordingplicht en inlichtingenplicht jegens colleges en raden;
- BVO is gemakkelijk op te richten, heeft een enkelvoudig bestuur (eenvoudige inrichting en minimale bestuurlijke drukte);
- BVO heeft rechtspersoonlijkheid (kan personeel in dienst nemen eventueel vanuit de gemeente detacheren met dezelfde CAO en kan contracten afsluiten);
- BVO kan de feitelijke belastingheffing en invordering (aan de poort) gemandateerd krijgen (fiscaal handiger);
- BVO kan zowel de grond als de gebouwen als de exploitatie in 1 hand houden. (fiscaal ook makkelijker, want minder gedoe, en de btw is te compenseren);
- De BVO past binnen de door de wetgever expliciet gemaakte voorkeur om publieke taken uit te laten voeren op grond van het publiekrecht.

3. Feitelijkheden

3. Feitelijkheden

- De gemeenteraden van de drie gemeenten hebben in 2019 de Kadernota grondstoffen vastgesteld, waarin is opgenomen realiseren van een gemeenschappelijk grondstoffencentrum moet komen.
- Het grondstoffencentrum dient ter vervanging van de bestaande milieustraten. Deze milieustraten in de huidige vorm niet toekomstbestendig om de doelen uit de Kadernota Grondstoffen te behalen. Het voortzetten van de milieustraten om aan doelen te kunnen voldoen vergt een aanzienlijke investering om te kunnen blijven voldoen aan de milieueisen en voor exploitatie en onderhoud.
- Het huurcontract voor de milieustraten eindigt op 31 december 2024.
- Het grondstoffenbeleid en de belastingen op grondstoffen blijven, ook ten aanzien van het grondstoffencentrum, in de toekomst bepaald worden door de drie gemeenten.

3.1 Feitelijkheden: Wat en voor wie?

- Het grondstoffencentrum is het startpunt om goederen, materialen en grondstoffen een nieuw leven te geven. Met een fysiek grondstoffencentrum geeft het uitvoering aan de circulaire economie door afvalpreventie, meer recycling, een hoger serviceniveau en efficiënt en doelmatig beheer door een overzichtelijke, gescheiden routing en een groot bordes.
- Derden (waaronder lokale bedrijven) kunnen aansluiten bij het grondstoffencentrum om goederen, materialen en grondstoffen een nieuw leven te geven. Het grondstoffencentrum is daarmee een verzamelplek om circulariteit in de gemeenten te stimuleren. Circulariteit wordt gerealiseerd vanuit vier bouwstenen. Dat zijn:
  - Reparatie & Kringloop
  - Sociale cohesie & onderwijs
  - Ambacht en onderwijs
  - Hergebruik en recycling
- Het is een grondstoffenbrengpunt uitsluitend voor de inwoners van de drie gemeenten. Het is dus geen locatie waar bedrijven terecht kunnen met hun grondstoffen.

3.2 Feitelijkheden: Aankoop grond

- Beoogde locatie voor een grondstoffencentrum is het Kempisch Bedrijven Park. Deze grond is gereserveerd om aangekocht te worden door de drie gemeenten gezamenlijk (al dan niet door het samenwerkingsverband).
- De grond wordt gekocht van het Kempisch Bedrijven Park. Een besluit daarover dient in 2022 genomen te worden.



3.3 Feitelijkheden: Activiteiten

- Op het nieuwe grondstoffencentrum worden de volgende activiteiten mogelijk gemaakt:

  Inname, acceptatie en op- en overslag van grondstoffen en klein chemisch afval, inname, acceptatie, sortering, werking en reparatie van producten, bewerking van materialen, educatie, kantoor, werkplekken, opslag van goederen en materialen, containerwisselplaats.
- Op het grondstoffencentrum zal personeel werkzaam zijn voor de inzameling van de grondstoffen en personeel van derden/partners voor het hergebruik en recyclen van de grondstoffen.



3.4 Feitelijkheden: Keten

De feitelijke gang van zaken binnen het grondstoffencentrum is te vergelijken met een drive through. Deze keten ziet er als volgt uit:



Inwoners komen met hun grondstoffen naar het grondstoffencentrum

Deze grondstoffen worden verzameld in de daarvoor bestemde bakken

De grondstoffen worden gesorteerd, gedemonteerd en bewerkt door het personeel werkzaam bij het grondstoffencentrum

Uitbesteed wordt wat er daarna met deze grondstoffen gebeurt. Hiervoor worden contracten afgesloten met derden

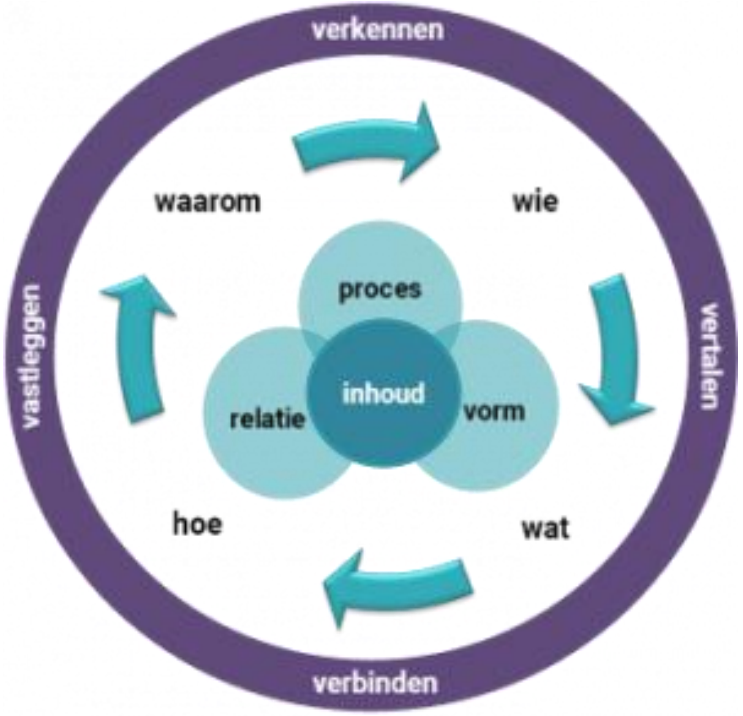
4. Uitgangspunten samenwerking

4.1 Denkmodel van governance van samenwerking (1)

- De best passende governance van samenwerking komt voort uit het samenspel van processuele governance, relationele governance en de samenwerkingsvorm, waarbij inhoud centraal staat.

- In dit advies worden de processuele en relationele aspecten van governance minder belicht en wordt allereerst gezocht naar de best passende (juridische) vorm.

- Voor het vinden van de best passende vorm:
  → Vanuit de inhoud kijken naar het '**waarom**', '**wie**' en '**wat**' van de samenwerking om te ontdekken welke vorm past bij het '**hoe**'.



4.1 Denkmodel van governance van samenwerking (2)

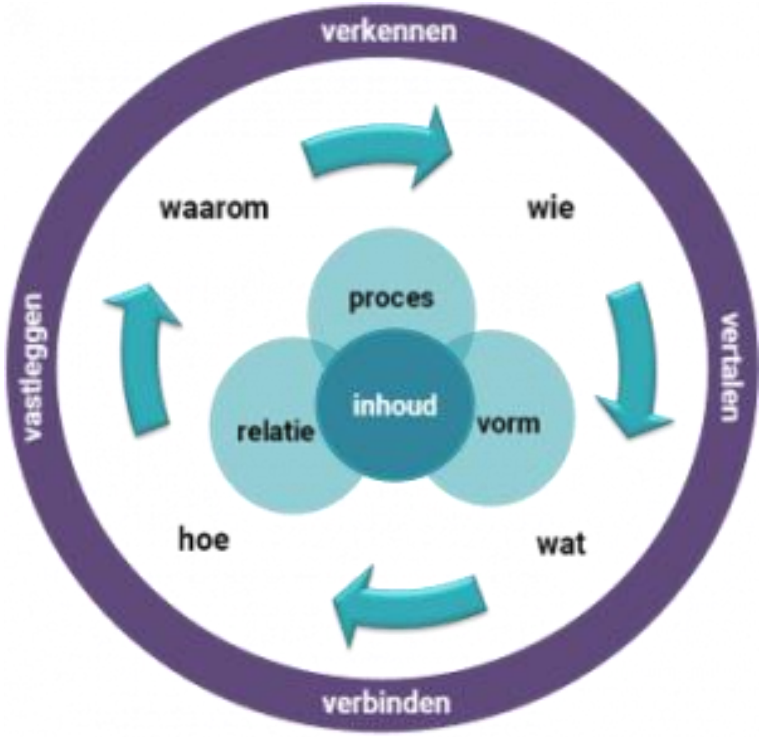
Het ‘**waarom**’ is duidelijk:

- Een gemeenschappelijk grondstoffencentrum stimuleert circulariteit binnen de gemeenten en is kostenefficiënter.

Het ‘**wie**’ is eveneens duidelijk:

- De gemeenten Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden wensen de realisering van een gemeenschappelijk grondstoffencentrum samen op te pakken.

Ten aanzien van het ‘**wat**’ hebben wij de volgende uitgangspunten opgehaald:

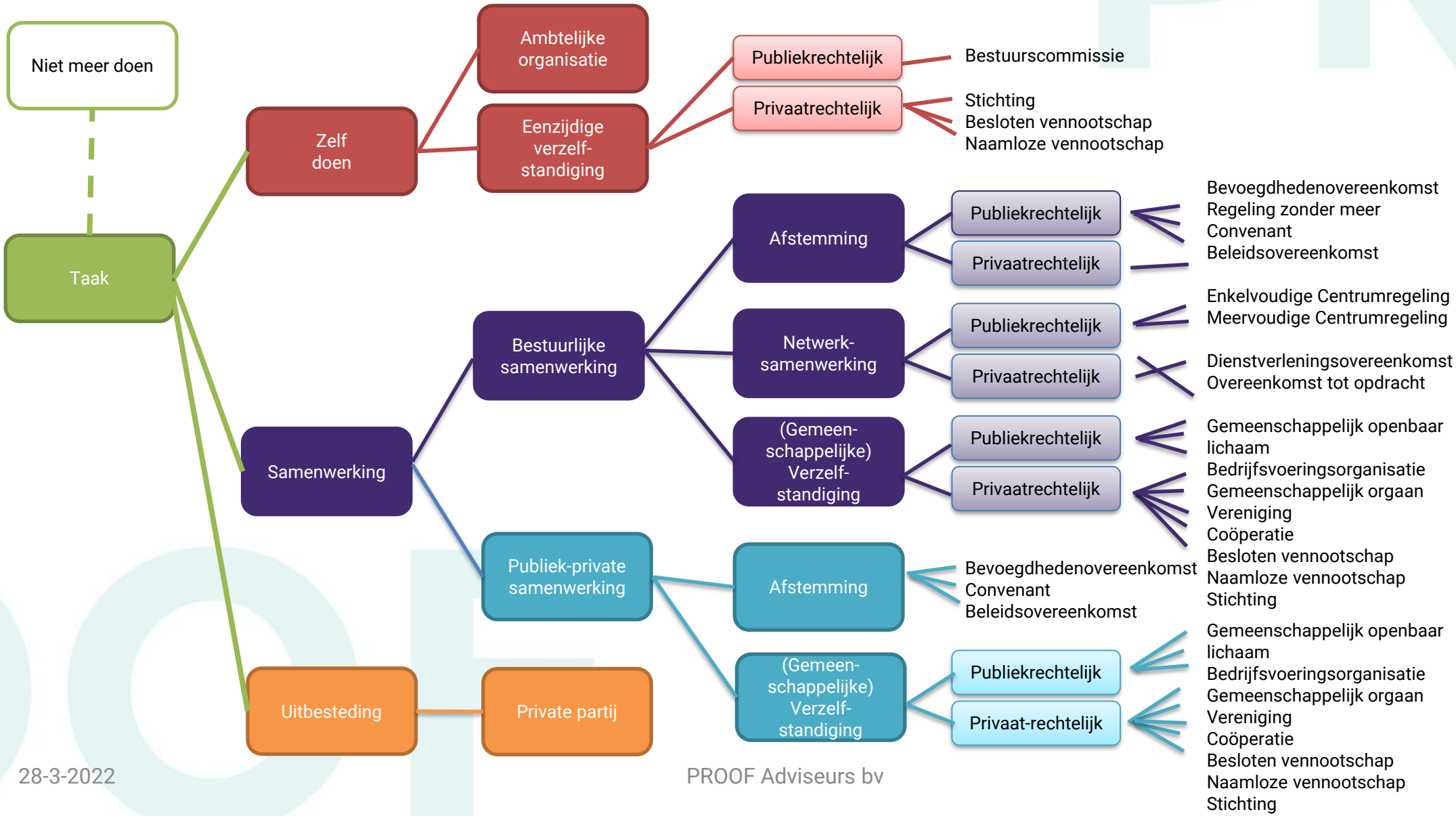


4.2 Uitgangspunten samenwerking (‘wat’)

1. De gemeenten willen in samenwerking een grondstoffencentrum realiseren, waarmee onder andere uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke plicht tot het inzamelen van afvalstoffen;
2. De grond waarop het grondstoffencentrum wordt gerealiseerd, wordt gezamenlijk gekocht, het liefst onder de vlag van een samenwerkingsverband;
3. Het te realiseren grondstoffencentrum wordt vanuit gezamenlijk eigenaarschap beheerd;
4. De gemeenten willen gezamenlijk volledige (directe) zeggenschap op de realisatie en het beheer van het grondstoffencentrum;
5. De gemeenten blijven het grondstoffenbeleid vaststellen;
6. Het grondstoffencentrum heeft daarmee (slechts) een uitvoerende taak;
7. Voor de activiteiten anders de afvalinzameling worden contracten met derden aangegaan;
8. De kosten voor aankoop grond, realisatie, beheer en exploitatie worden evenredig verdeeld over de gemeenten (bijvoorbeeld naar inwonersaantal);
9. De personele bezetting wordt zowel vanuit de gemeente of het samenwerkingsverband ingevuld als via derden ingehuurd (sociale werkvoorziening);
10. De samenwerkingsvorm dient zo eenvoudig mogelijk vormgegeven te worden met weinig bestuurlijke drukte, maar met voldoende controlemechanismen voor raden en colleges.

5. Vorm van samenwerking

5.1 Mogelijke vormen uitvoeren publieke taak

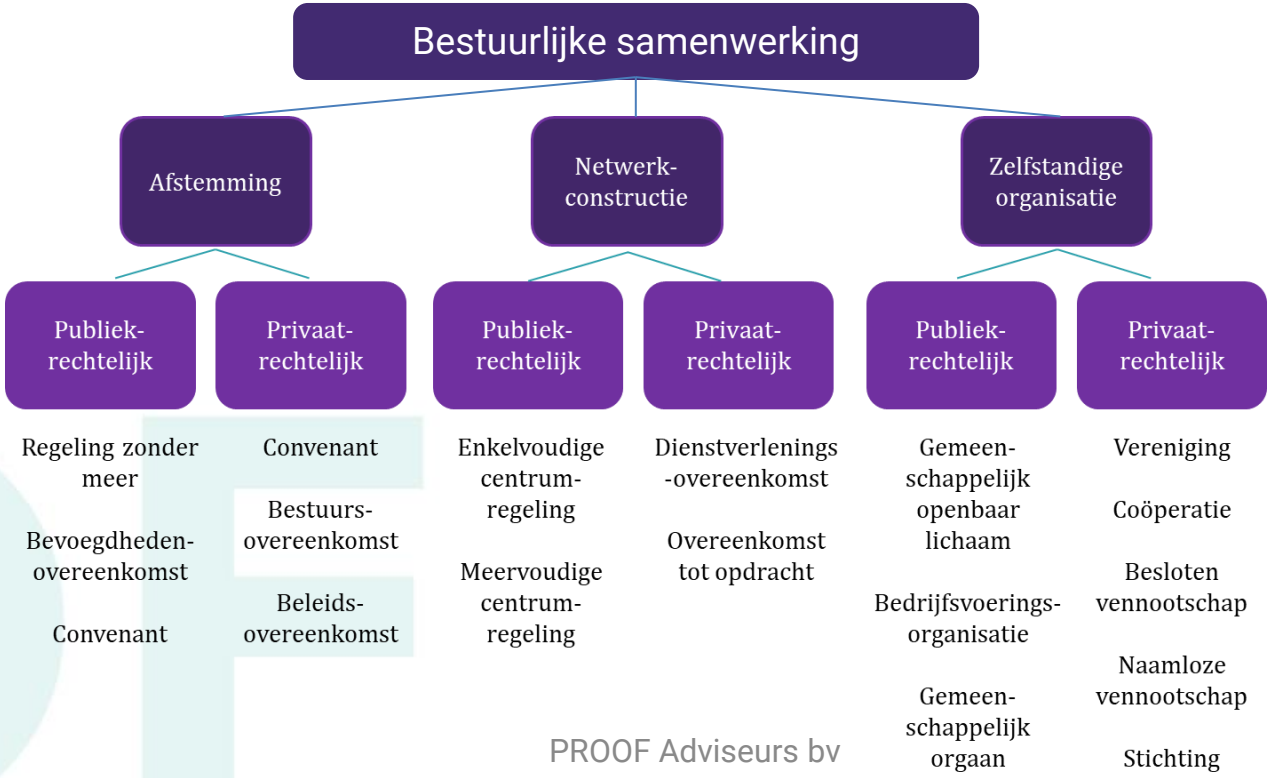


5.2.1 Eerste schifting mogelijke vormen

Aan de hand van de in hoofdstuk 2 vastgestelde uitgangspunten kan een eerste schifting worden aangebracht in de mogelijke vormen;

- De uitdrukkelijke wens is samenwerking, dus geen eigen, zelfstandige, uitvoering van de wettelijke taak;
- Er is geen private partij binnen de samenwerking, dus geen publiek-private constructie;
- De gemeenten ambiëren niet het enkele gezamenlijk uitbesteden van de wettelijke taak;

Dat betekent dat sprake zal zijn van een bestuurlijke samenwerking en dus de onderstaande vormen nog mogelijk zijn:



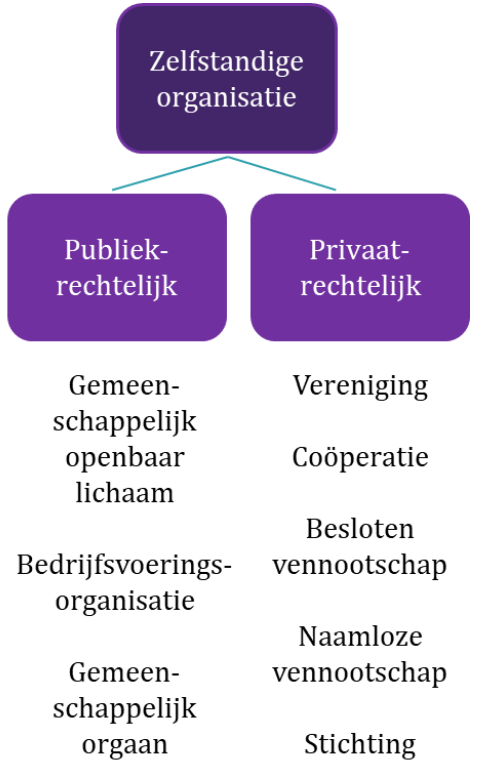
5.2.2 Vervolg schifting mogelijke vormen

Uit de in hoofdstuk 2 genoemde uitgangspunten vloeit het volgende voort:

- Afstemming (partijen stemmen daarbij slechts de eigen besluitvorming op elkaar af) en Netwerkconstructie (één of meerdere partijen voeren taken uit voor één of meer andere partijen) kunnen niet tegemoet komen aan de in hoofdstuk 2 genoemde uitgangspunten, met name vanwege het ontbreken van gezamenlijk eigenaarschap en volledige zeggenschap. Dit betekent dat alleen een gezamenlijke zelfstandige organisatie over blijft. Dit kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijk worden ingevuld.

- Om tot een keuze te komen welke zelfstandige organisatievormen de best passende is zoomen we in op de (juridische) kenmerken van de betreffende vormen.

- In de volgende sheets bespreken we de taakbehartiging van het grondstoffencentrum als samenwerkingsvorm en – kort – de kenmerken van:
  - Rechtspersoonlijkheid;
  - Eigenaarschap/zeggenschap;
  - Fiscaal;
  - Financieel;
  - Personeel, en
  - Aanbestedingsrecht
  - Voorkeur van de wetgever



5.3 Taakbehartiging samenwerkingsvorm

Toelichting:
De eerste vraag die gesteld dient te worden, is voor welke gemeentelijke taak de taakbehartiging door de samenwerkingsvorm dient plaats te vinden. Daarbij gaat het niet zozeer om het benoemen van de taak, maar vooral om de inhoud van de taak. Op welk beleidsterrein bevindt de taak zich, is het beleidsbepalend (en daarmee veelal beleidsrijk), uitvoerend of zijn het bedrijfsvoeringstaken?

Uitgangspunten:
- *Het grondstoffencentrum dient als centraal punt voor de inzameling van huishoudelijk grondstoffen door de inwoners van Bladel, Eersel en Reusel-de Mierden.*
- *Inzameling van grondstoffen is een wettelijk taak van de gemeenten.*
- *Het grondstoffencentrum heeft een puur uitvoerende taak.*
- *De samenwerkingsvorm maakt geen beleid, is derhalve beleidsarm.*
- *Gemeente houden de taak om het beleid te maken en de belastingen op afval vast te stellen.*
- *De gemeentelijke inbreng voor het grondstoffencentrum beperkt zich tot aankoop van de grond, exploitatie en weinig personeel.*
- *Zowel de governance als de verantwoording bij een samenwerkingsvorm met een dergelijk beleidsarme taak behoeft niet uitgebreider te zijn dan strikt noodzakelijk, omdat als uitgangspunt is genomen dat de samenwerkingsorganisatie zo eenvoudig mogelijk vormgegeven dient te worden met weinig bestuurlijke drukte.*

5.4 Rechtspersoonlijkheid



Toelichting:

Bij een toekomstige samenwerking met de inrichting van een zelfstandige organisatie zijn er diverse mogelijkheden, zowel gegrond op het publiekrecht als op het privaatrecht.

Een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid kan op eigen titel deelnemen aan het rechtsverkeer, denk onder meer aan het in dienst nemen van werknemers en sluiten van overeenkomsten, en is zelfstandig drager van risico's en aansprakelijkheden. Een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid heeft eigen vermogen en kan dat aanwenden voor het bereiken van de doelstellingen van de organisatie.

Gelet op de uitgangspunten valt elke samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid af. **Het gemeenschappelijk orgaan** en de **vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid** (dus zonder notarieel vastgelegde statuten) **vallen daarom af**.

Uitgangspunten:

- *Gemeenten willen samenwerken op gelijkwaardige voet; dat leidt tot een zelfstandige organisatie.*
- *Het Grondstoffencentrum heeft personeel in dienst en sluit contracten. Daarom dient de zelfstandige organisatie een rechtspersoon te zijn.*

5.5 Eigenaarschap/zeggenschap (1)

Toelichting:

Een eigenaar gaat over de belangrijkste beslissingen van een organisatie. Eigenaarschap hangt dus samen met de mate van zeggenschap. Eigenaarschap komt o.a. tot uitdrukking door stemrecht in een algemene vergadering en/of participatie in een bestuur. Dat stemrecht in een algemene vergadering mag in eerste instantie ingezet worden om eigen belangen te dienen (waarbij de samenwerkingsbelangen in redelijkheid moeten worden meegewogen), terwijl participatie in een bestuur juist betekent dat de samenwerkingsbelangen voorop staan (waarbij individuele belangen van leden in redelijkheid meegewogen moeten worden).

Een stichting heeft als kenmerk dat het een ledenverbod kent. Dit betekent dat er geen algemene vergadering is waar het eigenaarschap van de gemeenten, in de zin van stemrecht, tot uitdrukking kan worden gebracht. De invloed van de gemeenten gaat in dat geval niet verder dan bijvoorbeeld het benoemen van het bestuur of een eventuele raad van toezicht. Dit leidt er toe dat een stichting een minder geschikte organisatievorm is om gezamenlijk eigenaarschap in vorm te geven. Gelet op de wens van zoveel mogelijk zeggenschap/eigenaarschap op de samenwerkingsorganisatie **valt daarom een stichting** als passende organisatievorm **af**.

Voor het overige hebben de overgebleven samenwerkingsvormen allen een algemene vergadering waar het eigenaarschap in de vorm van stemrecht kan worden uitgeoefend.

5.5 Eigenaarschap/zeggenschap (2)

Toelichting:

Er is voor de gemeenten verschil tussen de publiekrechtelijke rechtsvormen en privaatrechtelijke rechtsvormen in de mate van zeggenschap die op de organisatie kan worden uitgeoefend binnen het bestuur. Publiekrechtelijk wordt het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam gevormd uit het algemeen bestuur waar de eigenaren (in dit geval colleges) zitting in hebben of de eigenaren (colleges) nemen rechtstreeks plaats in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

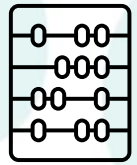
Bij privaatrechtelijke rechtspersonen nemen de eigenaren (gemeenten) plaats in de algemene vergadering, de algemene vergadering wijst vervolgens het bestuur aan. Volgens de wet dient het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon altijd te handelen in het belang van de rechtspersoon. Bestuurders nemen niet deel aan beraadslaging of besluitvorming van het bestuur als sprake is van een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is met het belang van de private rechtspersoon. Als een gemeente niet alleen eigenaar is maar ook vertegenwoordigd is in het bestuur van een private rechtspersoon, is het niet mogelijk in het bestuur van de private rechtspersoon het belang van de gemeente te dienen als dat strijdig is met het belang dat de private rechtspersoon heeft. Dit creëert een grotere mate van afstand tussen het bestuur van een private rechtspersoon en een gemeente die eigenaar is van de betreffende private rechtspersoon dan de afstand tussen een (dagelijks) bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie en het college van de gemeente dat aan de gemeenschappelijke regeling deelneemt.

In de bijlage worden visueel en schematisch de governance en verantwoording van de publieke rechtsvormen gemeenschappelijk openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie en de private rechtsvormen BV/NV, vereniging/coöperatie weergegeven.

Uitgangspunten:

- *Er wordt uitgegaan van gezamenlijk eigenaarschap*
- *De gemeenten willen 100% (directe) zeggenschap in de nieuwe samenwerkingsvorm.*
- *De gemeenten stellen beleid vast en bepalen strategische doelstelling en nemen de beleidsmatige beslissingen. De gemeenten streven zoveel mogelijk naar eenduidigheid vanwege een efficiënte bedrijfsvoering van het grondstoffencentrum.*
- *De gemeenten bepalen de tarieven.*

5.6 Fiscaal (1)



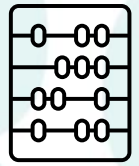
Toelichting

Voor de aankoop van de grond, de bouw en de exploitatie van het grondstoffencentrum is het om verschillende belastingtechnische redenen noodzakelijk te bepalen welke partijen in de samenwerking hierin in de lead zijn. Voorkomen dient te worden dat fiscale elementen in de samenwerking een grote kostenpost gaan opleveren. De twee belangrijkste componenten zijn de belasting toegevoegde waarde (btw) en de vennootschapsbelasting (vpb) Daarbij heeft een eenvoudige constructie de voorkeur. Voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe samenwerkingsvorm is het nodig om afstemming te zoeken met de Belastingdienst.

Uitgangspunten

- Exploitatie: *De samenwerking ziet in beginsel op de exploitatie van het grondstoffencentrum. Dit houdt onder andere in dat het samenwerkingsverband namens (opdracht en mandaat) de drie gemeenten de poorttarieven gaat innen.*
- Aankoop grond: *Dit kan gedaan worden door het samenwerkingsverband of – als alternatief – door de drie gemeenten gezamenlijk, die het vervolgens ter beschikking stellen aan het samenwerkingsverband.*
  - *Door verkrijging van de grond door het samenwerkingsverband kan deze– gelet op de voorgenomen activiteiten – de btw in aftrek brengen via de btw-aangifte.*
  - *Bij een verkrijging door de drie gemeenten (alternatief) is thans onzeker of deze btw in aftrek gebracht kan worden. Het gezamenlijk in eigendom de grond verwerven, het grondstoffencentrum realiseren en vervolgens ter beschikking stellen aan het samenwerkingsverband brengt met zich een risico op een grote kostenpost btw.*

5.6 Fiscaal (2)



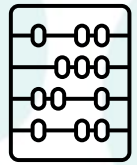
BTW

- Het samenwerkingsverband kan de btw op aankoopkosten, bouw en exploitatie in rekening brengen bij de gemeenten, die het in aanmerking kunnen nemen voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds. Het samenwerkingsverband dient dan wel de poorttarieven te innen.
- Als het samenwerkingsverband een gemeenschappelijke regeling is komt het btw-compensatiefonds in zicht door toepassing van de transparantieregeling. Het samenwerkingsverband is dan vrijgesteld van btw op basis van de koepelvrijstelling en kan de kosten doorschuiven aan de gemeenten. De transparantieregeling is echter vrij complex.
- Vanuit het oogpunt van eenvoud en flexibiliteit (bijvoorbeeld toevoegen aanvullende dienstverlening) gaat de voorkeur uit naar een model waarbij de samenwerkingsvorm de btw-belaste prestaties aan de gemeenten verricht en de gemeenten de btw compenseren.
- **De rechtsvorm van het samenwerkingsverband is voor de heffing van btw niet relevant.**

VPB

- Een BV/NV of een coöperatie zijn per definitie Vpb-plichtig en voor de Belastingdienst vergelijkbaar. Een gemeenschappelijke regeling is Vpb-plichtig als ze een onderneming drijft (en daarmee winst behaald).
- Een samenwerkingsverband is geen Vpb verschuldigd (vrijstelling) voor het uitvoeren van overheidstaken (inzamelen van huishoudelijke grondstoffen).
- Bij het realiseren van vastgoed en verhuren, waarbij geen winst c.q. overschotten worden behaald zou geen Vpb-plicht kunnen zijn behaald (aandachtspunt bij eventuele opbouw weerstandsvermogen).
- Nadeel van een BV is dat in elk geval VPB-aangifte gedaan moet worden. Ook al is er geen belastbaar resultaat. Dit betreft alsdan een administratieve last (opstellen fiscale balans, etc.).
- **Vanuit Vpb is er een voorkeur voor een gemeenschappelijke regeling**

5.7 Financieel



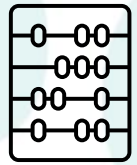
Toelichting:

De samenwerkingsvorm kent een eigen begroting en eigen jaarstukken. De deelnemers financieren de samenwerkingsvorm. Bij een gemeenschappelijke regeling gebeurt dat door verplichte bijdragen vanuit de gemeenten (begrotingsfinanciering). Dit vloeit voort uit de verplichting die is opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording. Enkel het vaststellen van de begroting door het (algemeen) bestuur leidt tot een betalingsverplichting. De samenwerkingsvorm wordt een verbonden partij die in (paragraaf Verbonden partijen) van de begrotingen dient te worden opgenomen. Voor een privaatrechtelijke rechtsvorm vindt de financiering plaats vanuit een ledenbijdrage, aandelenkapitaal of een garantie. **Uitgaande van de** eerder weergegeven **uitgangspunten is** het onderdeel **financieel** naar onze beoordeling **geen onderscheidend element voor de keuze** van de best passende rechtsvorm. In de volgende dia’s schetsen wij in grote lijnen de mogelijkheden die er zijn.

Uitgangspunten:

Er zijn geen uitgangspunten opgegeven waaraan de samenwerking in ieder geval moet voldoen qua financiering van de taak en/of financiering van de organisatie, anders dan dat de financiering evenredig verdeeld kan worden over de samenwerkingspartners. In alle samenwerkingsvormen bestaat de mogelijkheid om deze evenredigheid in te bouwen.

5.7.1 Financieel: bekostiging van taakuitvoering

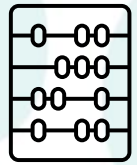


In deze tabel geven we weer hoe de bekostiging van de samenwerkingsvormen kan plaatsvinden

* wat voor een Besloten/Naamloze Vennootschap geldt, geldt mutatis mutandis voor alle privaatrechtelijke vormen

Mogelijkheden	Begrotingsfinanciering	Overeenkomst van opdracht	Subsidie
Openbaar Lichaam (Wgr)	☑ Vaak ook in combinatie met overeenkomst van opdracht	☑ Vaak ook in combinatie met begrotings-financiering	☑ Niet gebruikelijk
Bedrijfsvoeringsorganisatie (Wgr)	☑ Vaak ook in combinatie met overeenkomst van opdracht	☑ Vaak ook in combinatie met begrotings-financiering	☑ Niet gebruikelijk
Besloten/Naamloze Vennootschap*	✗	☑	☑ Minder gebruikelijk

5.7.2 Financieel: financiering van organisatie



In deze tabel geven we weer hoe de financiering van de samenwerkingsvormen kan plaatsvinden
* wat voor een Besloten/Naamloze Vennootschap geldt, geldt mutatis mutandis voor alle privaatrechtelijke vormen

Mogelijkheden voor samenwerkings-partners	Garantstelling Wgr	Aandelenkapitaal	Garantstelling	Lening
Openbaar Lichaam (Wgr)	☑ Verplicht	✗	☑ Minder gebruikelijk	☑ Niet gebruikelijk*
Bedrijfsvoerings-organisatie (Wgr)	☑ Verplicht	✗	☑ Minder gebruikelijk	☑ Niet gebruikelijk*
Besloten/Naamloze Vennootschap*	✗	☑ Verplicht	☑	☑

*Wel komen leningen bij externe financiers voor waarbij de deelnemers garant staan

5.8 Personeel



Toelichting:

In het grondstoffencentrum komt personeel te werken. Daarvoor dienen overeenkomsten aangegaan te worden. Rekening dient te worden gehouden met (verschillen in) de arbeidsvoorwaarden van personeel van de gemeenten en van het grondstoffencentrum. Indien personeel onder de vlag van een GR werkt is de CAO Samenwerkende gemeentelijke organisaties van toepassing. Deze is identiek aan de CAO Gemeenten. Wordt gewerkt onder een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm dan geldt de CAO van de bedrijfstak.

De werkzaamheden op het grondstoffencentrum worden mede ingevuld door medewerkers die vanuit de sociale werkvoorziening worden ingezet.

Uitgangspunten:

- *Het Grondstoffencentrum wordt aangestuurd door een coördinator in dienst van het grondstoffencentrum. Deze fungeert als aanspreekpunt, zorgt voor een goed verloop van de dagelijkse activiteiten, houdt zich bezig met contractpartners, contractmanagement en contractbeheer en zorgt voor een goede invulling van het grondstoffencentrum met inachtneming van de beleidskaders die de gemeenten eenduidig hebben vastgesteld.*
- *De coördinator is tevens intern toezichthouder en ziet toe op een bedrijfseconomisch gezonde, stabiele, professionele en kwalitatief hoogwaardige organisatie.*
- *Personeel kan in dienst zijn van het samenwerkingsverband of op detacheringsbasis aangenomen worden.*

5.9 Aanbestedingsrecht



Toelichting:

De opdracht aan een zelfstandige organisatie om een grondstoffencentrum te realiseren en te beheren betreft in beginsel aanbestedingsplichtige dienstverlening. Uitgaande van het gezamenlijk eigenaarschap kan in beginsel een beroep worden gedaan inbesteding als uitzondering op de plicht om aan te besteden. Hierin is **geen onderscheid** tussen de verschillende samenwerkingsvormen (zowel publiek- als privaatrechtelijk) die nog over zijn.

De opdracht tot exploitatie van het grondstoffencentrum betreft ook aanbestedingsplichtige dienstverlening. Vanuit de samenwerkingsorganisatie kan deze opdracht zelfstandig in de markt gezet worden en worden aanbesteed. Ook op dit kenmerk is er **geen onderscheid** tussen de verschillende overgebleven rechtsvormen.

Uitgangspunten:

Het aankopen van de grond, realisatie van het grondstoffencentrum en het beheer daarvan dient met zo min mogelijk aanbestedingsrisico's te worden belegd.

5.10 Voorkeur wetgever



In de Gemeentewet is in artikel 160, tweede lid opgenomen dat voor de uitvoering van publieke taken een voorkeur geldt voor publiek recht:

> *"Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen,* ***indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang****. […].*

Deze voorkeur van de wetgever heeft als achtergrond de wenselijkheid van toepasselijkheid van de publiekrechtelijke waarborgen (zoals ingebed in het publiekrechtelijke stelsel van o.a. de Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regeling) bij de behartiging van overheidstaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de waarborgen bij het gebruik van bevoegdheden, de besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid.

Het inzetten van een privaatrechtelijke rechtsvorm voor de uitvoering van een publieke taak vraagt dus om een motivatie waarom de betreffende vorm meer aangewezen is dan een publieke rechtsvorm. Als die motivatie niet gegeven kan worden dan gaat de voorkeur uit naar een publiekrechtelijke rechtsvorm.

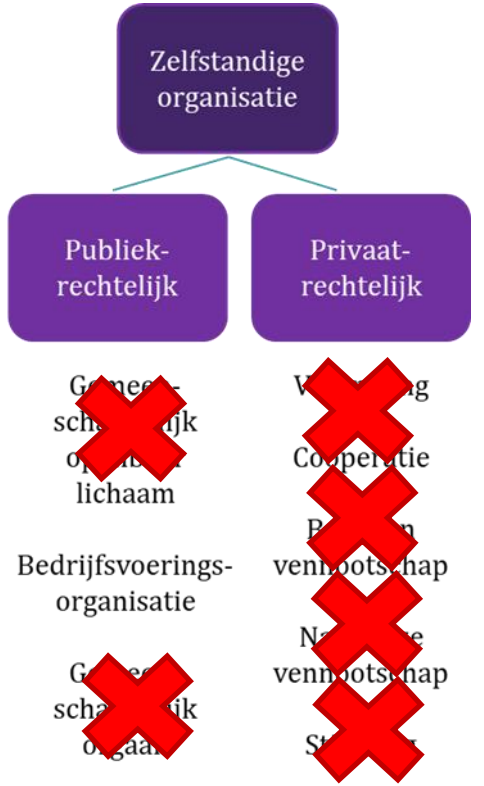
5.11 Resumé

Als wij de uitgangspunten en de kenmerken die beschreven zijn in dit hoofdstuk in onderlinge samenhang met elkaar bezien, komen wij tot de volgende beoordeling ten aanzien van de vraag welke organisatievormen als ongeschikt of minder geschikt moeten worden beoordeeld om de samenwerking ten aanzien van het grondstoffencentrum in onder te brengen en welke samenwerkingsvorm dan uiteindelijk niet alleen overblijft, maar juist geschikt is voor het grondstoffencentrum.

- Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid maakt een organisatievorm ongeschikt. Daarmee vallen het Gemeenschappelijk orgaan en de Stichting af

Daarnaast gaat de voorkeur niet uit naar zelfstandige organisaties die:

- ingericht zijn om een beleidsrijke taak te vervullen en een daarbij passende governancestructuur en een verantwoordingsstructuur nodig hebben, gepaard gaande met de nodige bestuurlijke drukte en hoge administratieve lasten; Een gemeenschappelijke openbaar lichaam achten wij daarom niet geschikt. Wij hebben gekeken naar de bestaande rechtspersoon, het openbaar lichaam Samenwerkende Kempengemeenten, maar dat levert vanwege de vijf deelnemende gemeenten meer bestuurlijke drukte op.
- waar eigenaarschap en zeggenschap niet of niet optimaal door de gemeenten waargemaakt kan worden; daardoor worden de privaatrechtelijke vormen vereniging, coöperatie, BV en NV niet geschikt geacht.
- die fiscaal een minder gunstige en efficiënte inrichting kennen (onder andere vanwege VPB). Daarmee vallen ook de privaatrechtelijke vormen af.



Uitgaande van de expliciete voorkeur van de wetgever om publieke taken alleen in een private rechtsvorm onder te brengen indien gemotiveerd kan worden dat deze meer aangewezen is dan een publieke rechtsvorm, stellen wij vast dat een dergelijke motivatie door ons niet is aangetroffen.

Dit leidt er toe dat de meest eenvoudige, publiekrechtelijke rechtsvorm die aangewezen is voor beleidsarme taken (uitvoering) en in bezit van rechtspersoonlijkheid de meest geschikte rechtsvorm is om de samenwerking voor het realiseren, beheren en exploiteren van het grondstoffencentrum in onder te brengen. Oftewel: wij zien de bedrijfsvoeringsorganisatie als de best passende rechtsvorm.

6. Hoe nu verder?

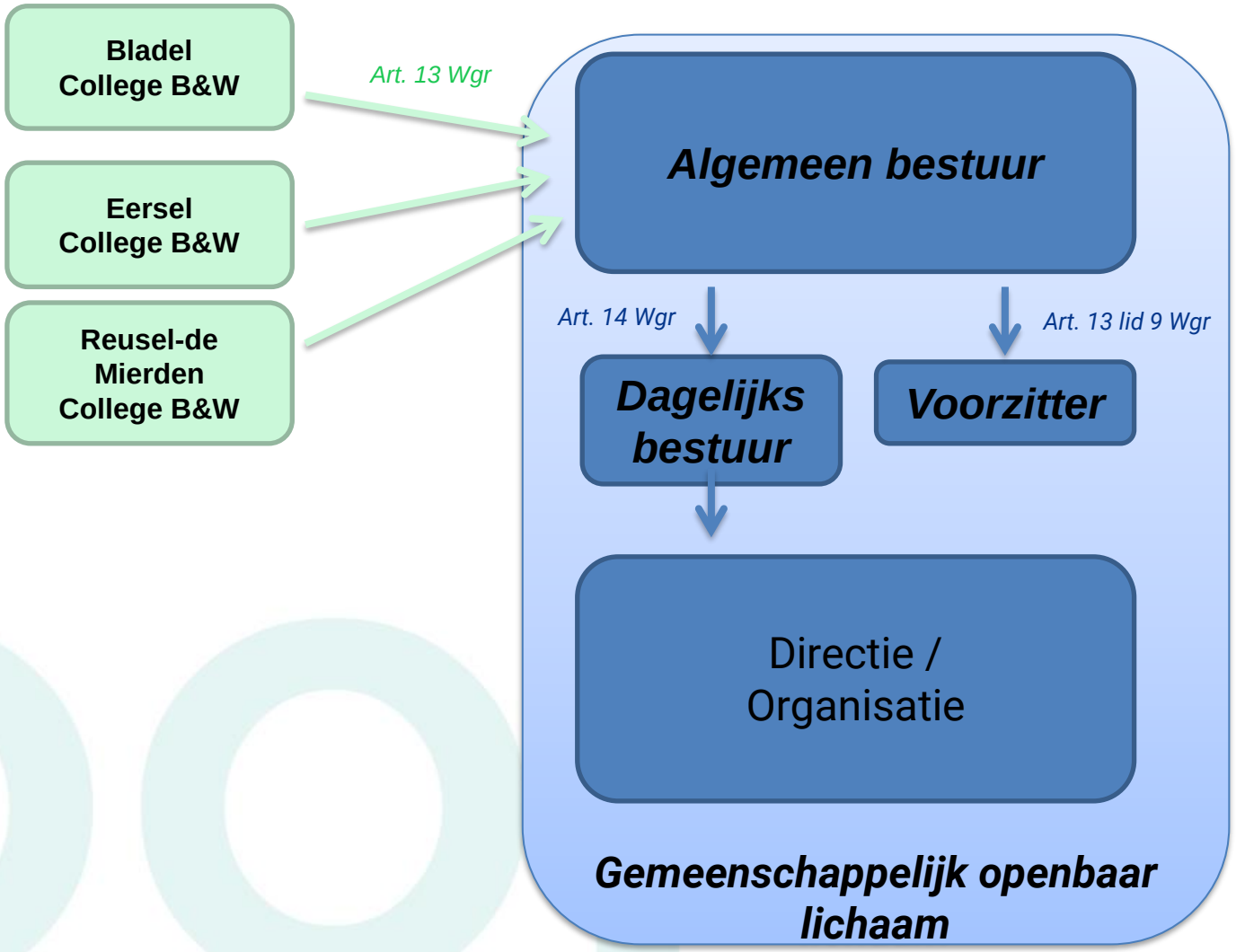
6.1 Verdere stappen

Om te komen tot de formele oprichting en de inrichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie, geven we hieronder de belangrijkste stappen weer:

a. Opstellen gemeenschappelijke regeling voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. De doorlooptijd daarvan is 9-12-maanden;
b. Opstellen van bijdrageverordening, waarin de grondslag voor de gemeentelijke bijdragen wordt vastgelegd;
c. Een dienstverleningsovereenkomst waarin duidelijke werkafspraken met het grondstoffencentrum worden gemaakt;
d. Mandaatbesluit van de gemeenten voor het innen van tarieven bij de poort van het grondstoffencentrum. Dit gebeurt door belasting middels pin aan de poort. Deze komen dan wel op de rekening van de BVO en worden daarna overgemaakt aan de gemeenten.

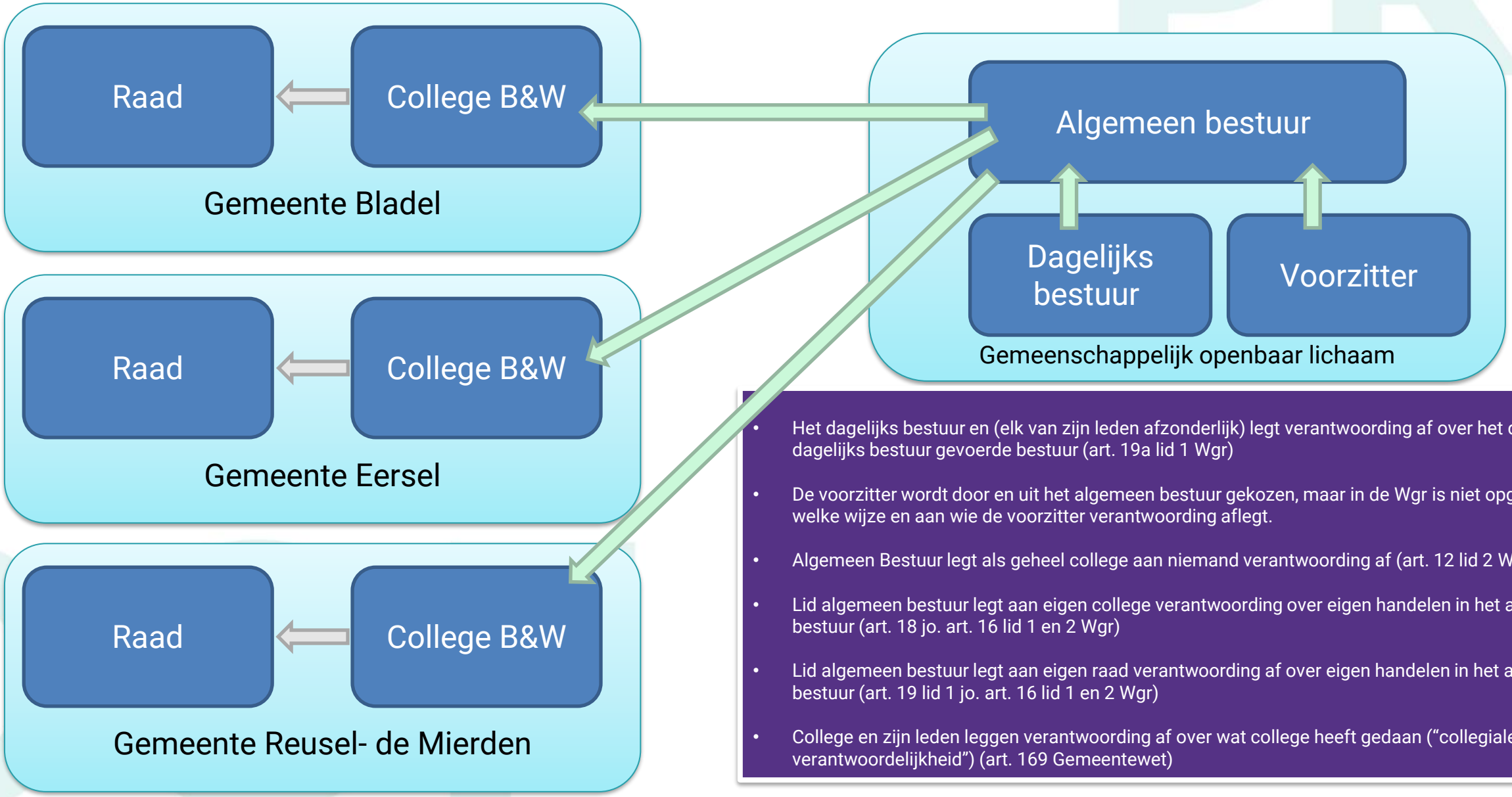
Bijlage:
Samenwerkingsvormen visueel weergegeven

a. Gemeenschappelijk openbaar lichaam: Governance



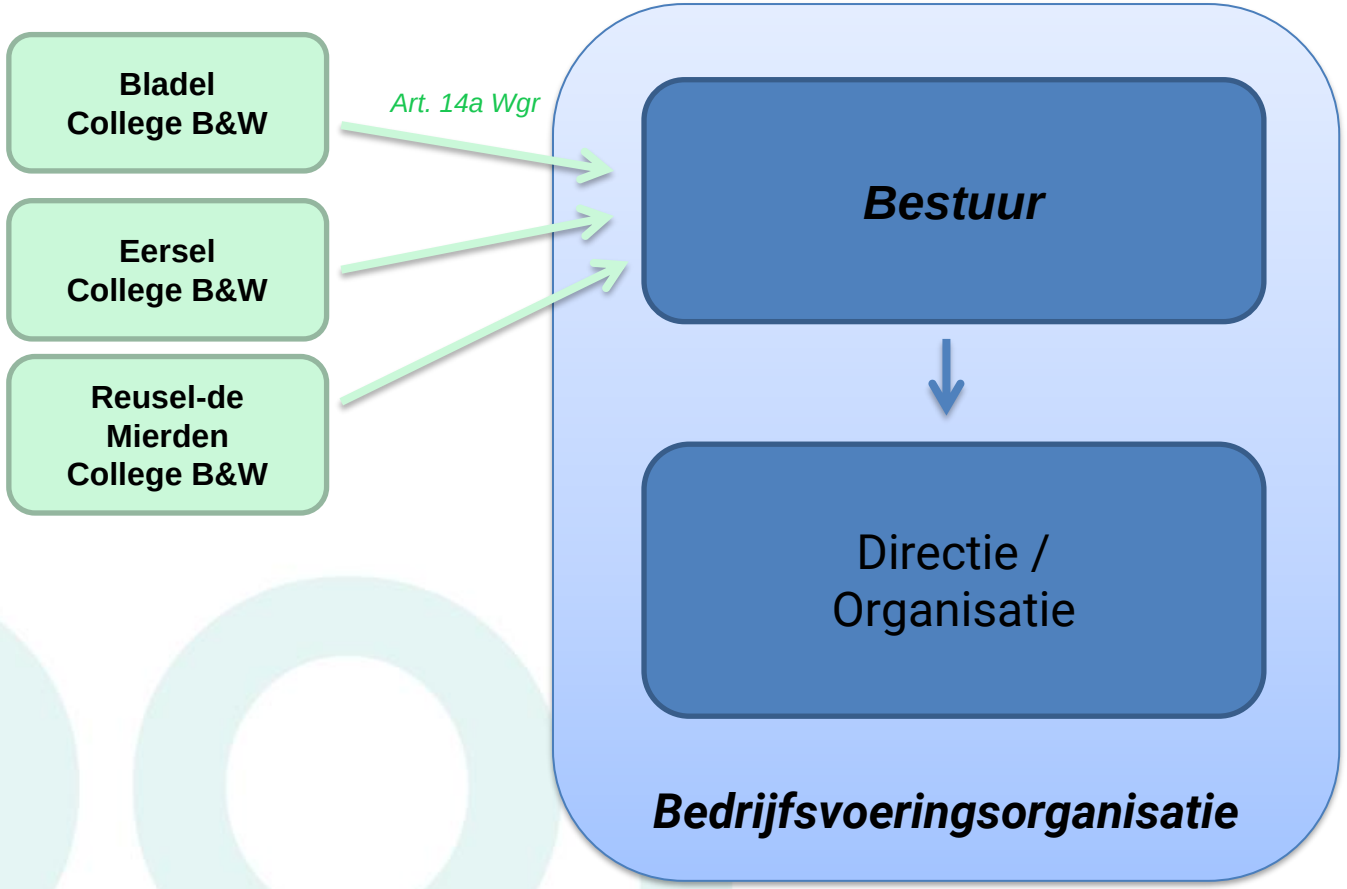
Het GOL kenmerkt zich door de publiekrechtelijke vormgeving, het gelede (monistische) bestuur en de ruime mogelijkheden voor bevoegdheidstoekenning

b. Gemeenschappelijk openbaar lichaam: Verantwoording



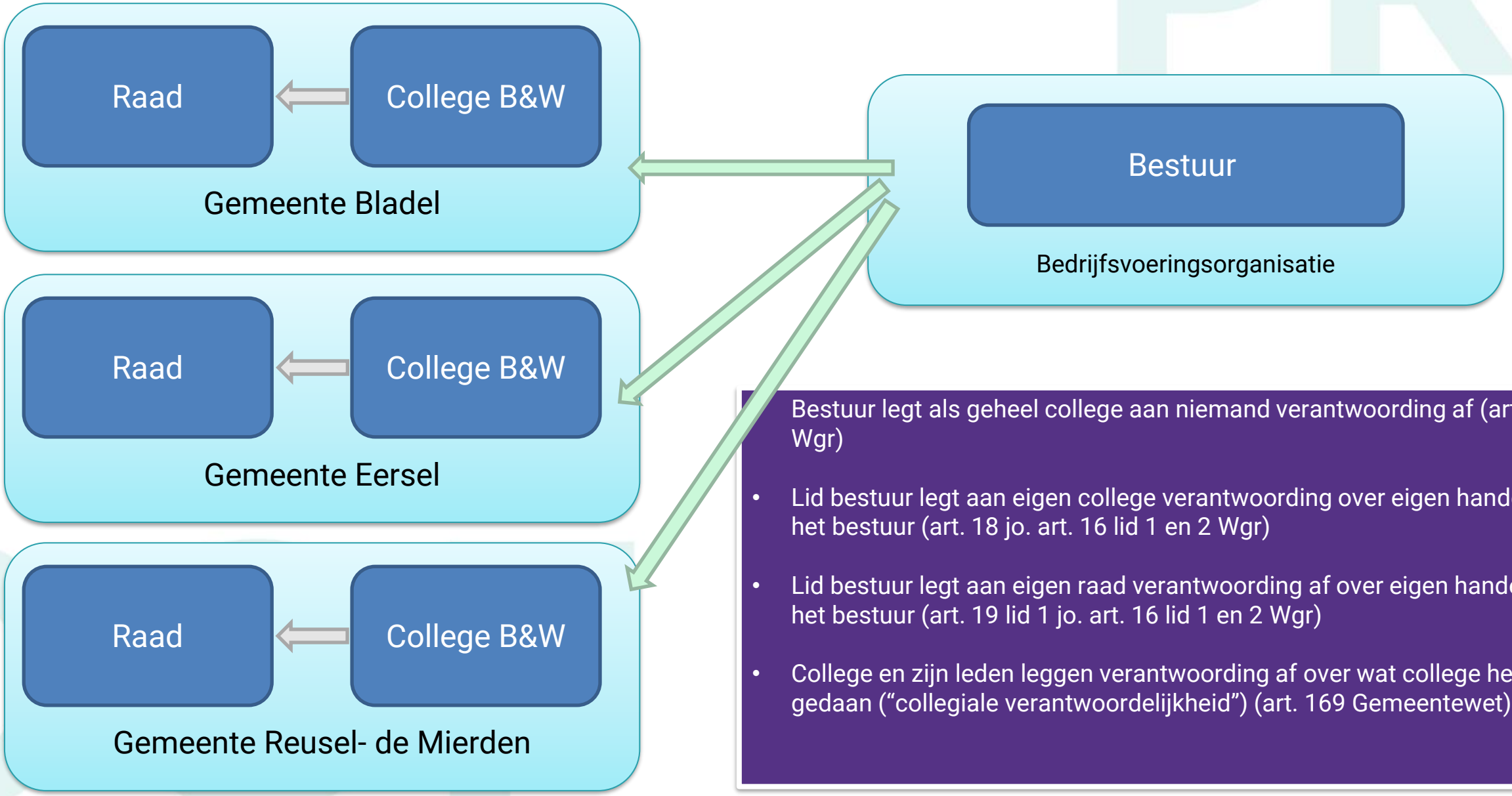
- Het dagelijks bestuur en (elk van zijn leden afzonderlijk) legt verantwoording af over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur (art. 19a lid 1 Wgr)
- De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur gekozen, maar in de Wgr is niet opgenomen op welke wijze en aan wie de voorzitter verantwoording aflegt.
- Algemeen Bestuur legt als geheel college aan niemand verantwoording af (art. 12 lid 2 Wgr)
- Lid algemeen bestuur legt aan eigen college verantwoording over eigen handelen in het algemeen bestuur (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- Lid algemeen bestuur legt aan eigen raad verantwoording af over eigen handelen in het algemeen bestuur (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- College en zijn leden leggen verantwoording af over wat college heeft gedaan (“collegiale verantwoordelijkheid”) (art. 169 Gemeentewet)

c. Bedrijfsvoeringsorganisatie: Governance



De BVO kenmerkt zich door de publiekrechtelijke vormgeving, het enkelvoudige bestuur en de beperkte, vooral uitvoerende, mogelijkheden voor bevoegdheidstoekenning.

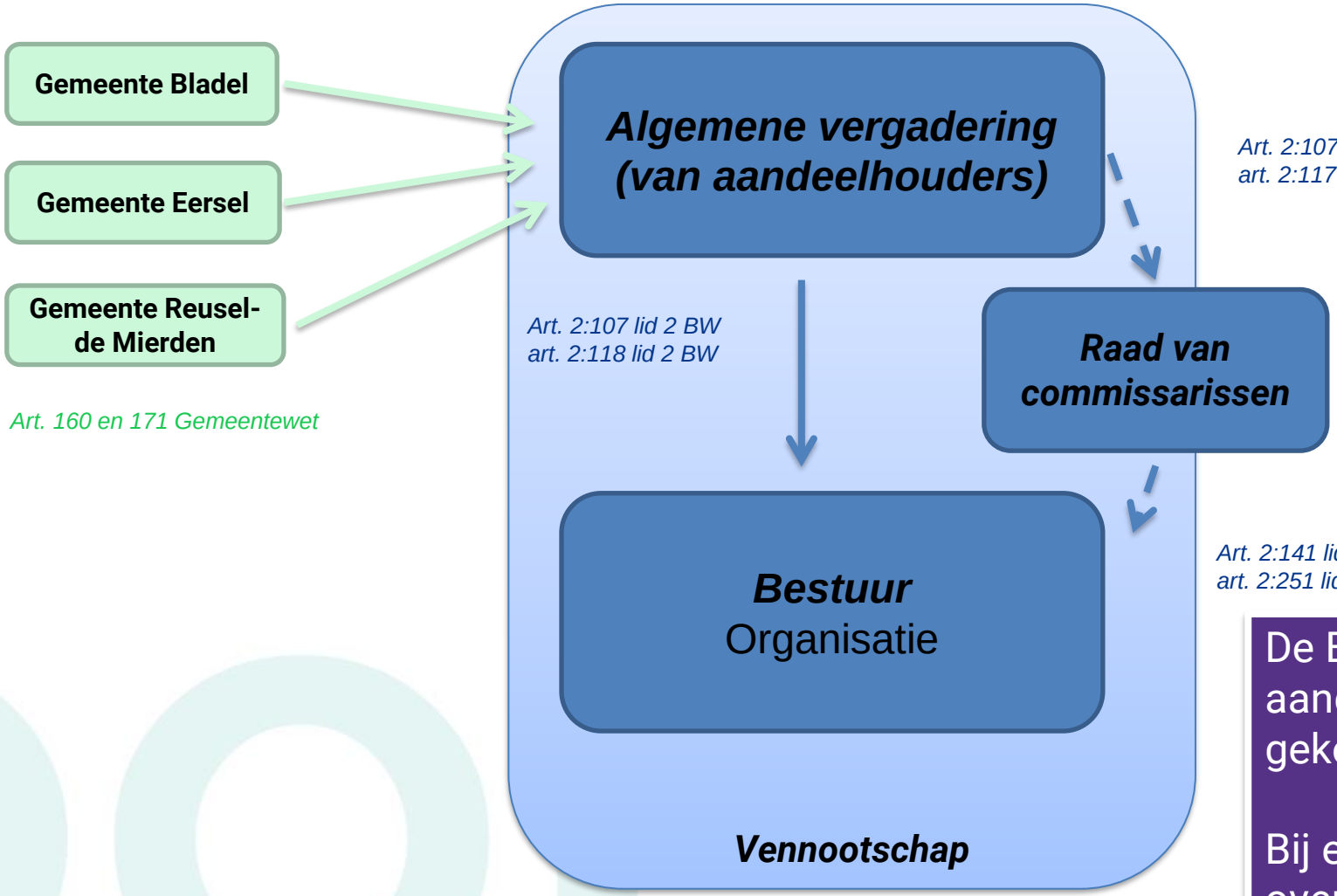
d. Bedrijfsvoeringsorganisatie: Verantwoording



Bestuur legt als geheel college aan niemand verantwoording af (art. 12 lid 2 Wgr)

- Lid bestuur legt aan eigen college verantwoording over eigen handelen in het bestuur (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- Lid bestuur legt aan eigen raad verantwoording af over eigen handelen in het bestuur (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- College en zijn leden leggen verantwoording af over wat college heeft gedaan (“collegiale verantwoordelijkheid”) (art. 169 Gemeentewet)

e. Vennootschap*: Governance

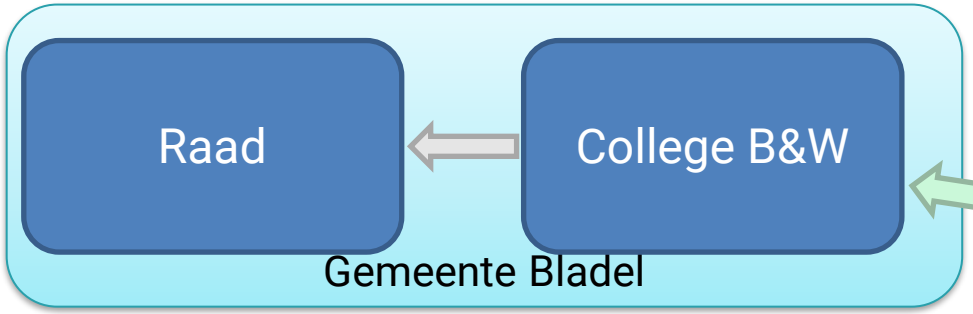


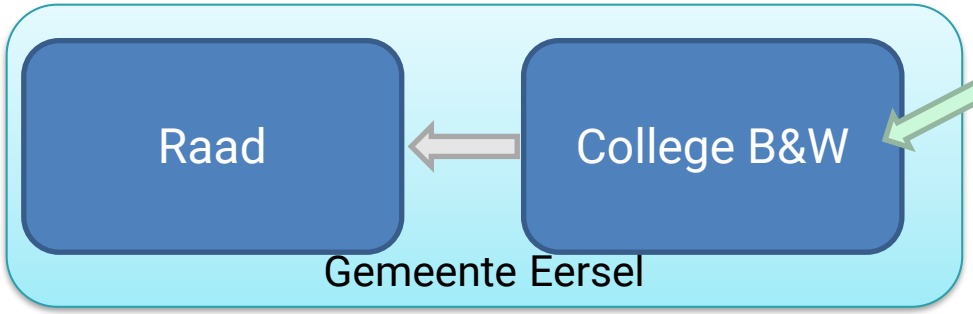
De BV/NV kenmerkt zich door een in aandelen verdeeld kapitaal. Zeggenschap is gekoppeld aan het aantal aandelen.

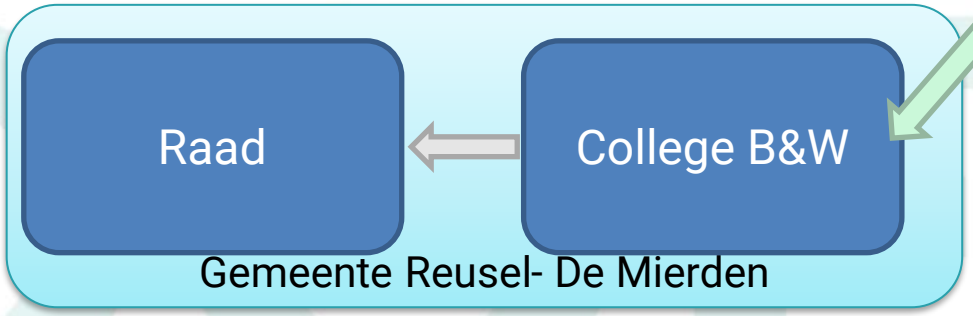
Bij een BV zijn de aandelen niet vrij overdraagbaar, bij een NV wel.

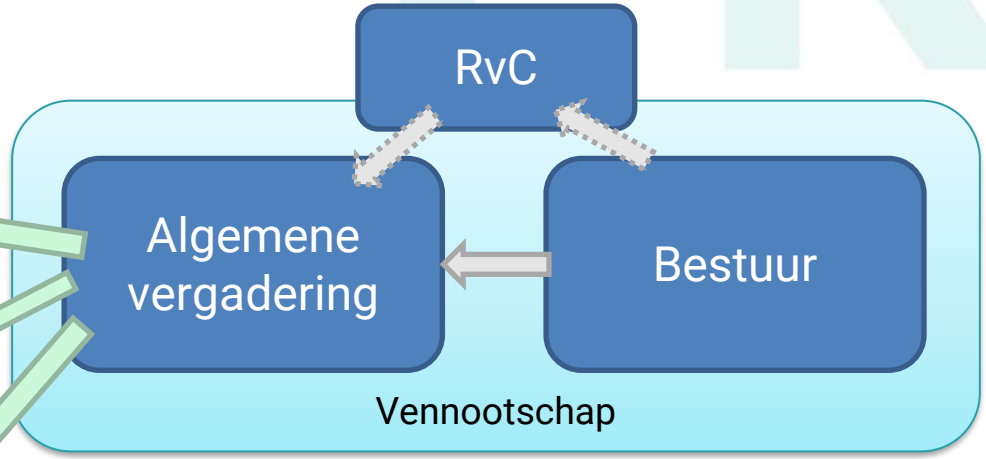
* Een vereniging of coöperatie bestaat uit dezelfde organen, alleen is daar geen sprake van een algemene vergadering van aandeelhouders maar van een algemene ledenvergadering.

f. Vennootschap*: Verantwoording









- AV legt aan niemand verantwoording af
- Het bestuur en de (eventuele) RvC zijn verantwoording schuldig aan de algemene vergadering.
- College en zijn leden leggen verantwoording af over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering (“collegiale verantwoordelijkheid”) (art. 169 Gemeentewet)
- Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet)

* Bij een vereniging of coöperatie lopen de verantwoordingslijnen hetzelfde als bij een BV/NV.