

Datum	Zwolle, 1 maart 2024
Aan	Het dagelijks bestuur van Waterschap Zuiderzeeland
Van	Het bestuur van Aqualysis
Onderwerp	Toelichting door het bestuur voorgestelde wijzigingen GR Aqualysis

1. Inleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) gewijzigd. Deze wetswijziging dient voor 1 juli 2024 in alle gemeenschappelijke regelingen (GR-en) geïmplementeerd te worden. Ook de gemeenschappelijke regeling Aqualysis (hierna GR Aqualysis) moet worden gewijzigd. Deze memo geeft inzicht in de wijzigingen van de Wgr die noodzakelijkerwijs leiden tot wijziging van de GR Aqualysis. Deels zijn deze verplicht, deels is er sprake van een keuze in de invulling van de wijziging. Daarnaast zijn er wijzigingen doorgevoerd om de GR beter te laten aansluiten bij de huidige praktijk of vanwege de wens om de bepaalde wijzigingen door te voeren om de GR up to date te maken. In deze memo zal het onderscheid tussen deze wijzigingen inzichtelijk worden gemaakt en worden de keuzes kort toegelicht.

In het vervolg van paragraaf 1 wordt verder ingegaan op de motieven van de wetgever om de Wgr te wijzigen. Paragraaf 2 beschrijft de wijze van totstandkoming van de concept gewijzigde GR en beschrijft tevens de verdere inhoud van deze memo. In paragraaf 3 en 4 wordt verder ingegaan op de gevolgen van de implementatie van de gewijzigde Wgr en de keuzes die zijn gemaakt.

1.1 Meer en 'zwaardere' samenwerking

De opgaven waar overheidsorganen voor staan overstijgen in veel gevallen de grenzen van het 'eigen' grondgebied. Daarom zoeken overheidsorganen, waaronder waterschappen, de samenwerking met andere waterschappen, om op die manier effectiever en efficiënter de opgaven die zij hebben het hoofd te bieden. Samenwerking leidt normaal gesproken tot een vergroting van de bestuurlijke slagkracht. De maatschappelijke opgaven waar de overheidsorganen voor staan, groeien zowel in aantal als in 'zwaarte' van de opgave. Dit heeft tot gevolg dat er meer wordt samengewerkt. De verwachting is dat dit ook de komende jaren niet zal afnemen maar juist toenemen.

1.2 Verlengd lokaal bestuur en democratische legitimatie van GR-en

Als bestuursorganen van verschillende waterschappen een gemeenschappelijke regeling treffen dan worden taken en bevoegdheden van de betreffende bestuursorganen gemandateerd of gedelegeerd aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en vervolgens 'op afstand' van het college of het algemeen bestuur uitgevoerd. Oftewel, taken en bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een samenwerkingsverband. De bestuursorganen die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling

worden vertegenwoordigd in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Om die reden wordt gesproken van 'verlengd lokaal bestuur'.

Dit betekent ook dat een gemeenschappelijke regeling geen eigen democratische legitimatie heeft. De democratische legitimatie van taakuitvoering binnen een gemeenschappelijke regeling wordt ontleend aan de controlemogelijkheden van de algemene besturen van de waterschappen waarvan één of meer bestuursorganen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.

In het geval van de GR Aqualysis is sprake van een collegeregelingsorgaan waarmee een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr is ingericht. Dat betekent dat de democratische legitimatie van deze BVO wordt gevonden in de kaderstellende en controlerende rol van de algemene besturen van de waterschappen waarvan de colleges deelnemen in de regeling.

1.3 Versterking democratische legitimatie

Bij veel algemene besturen leeft de gedachte dat de invloed op de taakuitvoering door gemeenschappelijke regelingen klein is. Er zouden voor algemene besturen onvoldoende instrumenten voorhanden zijn om invloed uit te oefenen op de taken en bevoegdheden die bij gemeenschappelijke regelingen zijn belegd.

De wetgever gaat ook uit van een gebrek aan democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft de wijziging van de Wgr per 1 juli 2022 tot doel om de positie van de algemene besturen¹ bij regionale samenwerking te versterken. Het doel is om de kaderstellende- en controlerende rol van de algemene besturen te versterken en de politieke verantwoording over de samenwerking te verbeteren.²

Om dit doel te bereiken zijn er een aantal instrumenten voor algemene besturen bijgekomen en daarnaast zijn een aantal instrumenten gewijzigd. Doordat de volksvertegenwoordiging meer invloed kan uitoefenen op het functioneren van een gemeenschappelijke regeling is sprake van meer grip op regionale samenwerking en neemt de democratische legitimatie toe, zo is de gedachte.

2. Totstandkoming wijzigingsvoorstel GR Aqualysis

Er is een werkgroep samengesteld bestaande uit een ambtelijke afvaardiging van zowel Aqualysis als van alle waterschappen waarvan het college deelneemt in Aqualysis. Onder leiding van een externe deskundige zijn de te maken keuzes en voorgenomen wijzigingen van de GR Aqualysis doorgesproken en afgestemd. In verschillende bijeenkomsten, te weten op 10 juli 2023, 13 september 2023, 27 november 2023, 12 december 2023 en 8 januari 2024, zijn er overleggen gevoerd. Deze hebben zowel fysiek als digitaal plaatsgevonden, waarna tot slot op 15 januari 2024 een gedragen advies tot wijziging van de GR is tot stand gekomen. Door het opdrachtgeversoverleg is op 1 februari gesproken over de voorgestelde wijzigingen en de toelichting daarop. De uitkomsten van deze bespreking zijn meegenomen in de werkgroep van 8 februari 2024, waarbij tevens een afvaardiging van het opdrachtgeversoverleg aanwezig was. Tijdens deze werkgroep is het definitieve voorstel door de werkgroep en het opdrachtgeversoverleg geaccordeerd om zodoende aan het bestuur van Aqualysis ter vaststelling voor te leggen. Op 29 februari 2024 heeft het Aqualysis bestuur de ambtelijk voorgestelde wijzigingen vastgesteld.

Een deel van de voorgestelde wijzigingen van de GR Aqualysis bestaat uit wijzigingen die voortvloeien uit de gewijzigde Wgr. Deze worden behandeld en kort toegelicht in paragraaf 3. Wijzigingen die hieruit voortvloeien zijn **in de gearceerde versie** van de concept gewijzigde regeling **met geel gearceerd**.

¹ In deze memo spreken wij alleen over algemene besturen van waterschappen echter hetzelfde geldt voor alle andere democratisch gekozen organen van decentrale overheden, dus provinciale staten en de gemeenteraad.

² Kamerstukken II, 2019-2020, 35513 nr. 3, pag. 1-3.

Een ander deel van de wijzigingen vloeien voort uit de wens en de noodzakelijkheid tot het actualiseren van de GR Aqualysis. Deels is dit gelegen in het feit dat sinds de laatste wijziging van de GR er wijzigingen in de praktijk hebben plaatsgevonden (zoals bijvoorbeeld wijziging van de naam van waterschappen) of de samenvoeging van waterschappen) en daarnaast bestond de wens om sommige zaken beter te regelen dan dat in de huidige GR het geval was, bijvoorbeeld in verband met de uitvoering van basistaken (die door alle colleges verplicht worden afgenomen) en plus-taken (die onder voorwaarden niet bij Aqualysis afgenomen hoeven te worden). Deze worden behandeld en toegelicht in paragraaf 4. De wijzigingen die hieruit voortvloeien zijn **in de gearceerde versie** van de concept gewijzigde regeling **met groen gearceerd**.

3. Wijzigingen voortvloeiend uit de wijzigingen van de Wgr

In deze paragraaf worden de wijzigingen behandeld die voortvloeien uit de wijziging van de Wgr per 1 januari 2022.

3.1 Gewijzigde procedure totstandkoming GR-wijziging

Een eerste belangrijke wijziging ziet op het proces tot de totstandkoming van een GR-wijziging. Bij alle GR-en waar algemeen besturen van waterschappen (hierna algemeen besturen) niet aan deelnemen – zoals ook het geval is bij de GR Aqualysis –, is het vanaf 1 juli 2022 verplicht om zienswijze over de concept gewijzigde regeling te vragen aan de algemeen besturen. Nadat gemotiveerd op deze zienswijzen is gereageerd en aanpassingen in de concept-GR zijn doorgevoerd, kan aan de algemeen besturen toestemming worden gevraagd voor het wijzigen van de GR. Deze procedurewijziging heeft direct invloed op de wijziging van de GR Aqualysis, vandaar dat wij deze hier alvast expliciteren.

3.2 Niet alle wijzigingen van de Wgr leiden tot een te maken keuze in de GR

Een aantal van de wijzigingen in de Wgr leiden tot verplichte toepassing en leiden soms tot een verplichte wijziging van GR-en waarbij geen keuze te maken valt in de wijze waarop deze wordt toegepast. Onderstaande tabel geeft aan welke wijzigingen verplicht zijn. De lichtpaarse markering geeft aan dat, ondanks dat sprake is van een verplichting, toch een keuze mogelijk is. Deze keuze wordt behandeld in paragraaf 4.1.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Zienswijze van algemeen besturen over ontwerpregeling, wijziging regeling of toekenning uittreding als algemene besturen geen deelnemer zijn aan de GR.	Art. 50 lid 3 Wgr	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling. Opgenomen in artikel 31, eerste lid GR.
Reactie van bestuur op zienswijze begroting.	Art. 50g Wgr	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling. Opgenomen in artikel 21, lid 4 GR.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Aanpassing termijnen in de begrotingscyclus	Art. 50f, 0fa en 50g Wgr.	Nee	Ja, tenzij verwijzing naar wettelijke bepaling. Opgenomen in de artikelen 19, 21, 22 en 24 GR.
Uitbreiding van de bevoegdheid van de rekenkamer tot bestuur van het samenwerkingsverband.	Art. 97c Waterschapswet	Nee	Nee, bevoegdheid altijd van toepassing.

3.3 Wijzigingen van de Wgr die leiden tot een te maken keuze in de GR

Andere wijzigingen van de Wgr geven de deelnemers de vrijheid om te kiezen of, en zo ja op welke manier zij de wijzigingen implementeren in de eigen GR. Onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk voor GR-en die gesloten worden tussen bestuursorganen van waterschappen³. De wijzigingen waar een keuzevrijheid is, zijn licht paars gemarkeerd. Deze worden behandeld in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur	Art. 50a jo 10 lid 5 en 6 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze. Opgenomen in artikel 12 GR.
Participatie van inwoners en belanghebbenden	Art. 50a jo 10 lid 7 en 8 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze. Opgenomen in artikel 14 GR.
Actieve informatieplicht door bestuur	Art. 50a jo 17 Wgr	Ja	Ja, vastleggen hoe dit wordt ingevuld. Opgenomen in artikel 15, lid 1 GR.
Gemeenschappelijke adviescommissie (NB: alleen mogelijk voor openbare lichamen, dus niet voor een bedrijfsvoeringsorganisatie zoals Aqualysis!)	Art. 50a jo 24a Wgr	Ja	Niet verplicht. Niet van toepassing!
Evaluatie van de GR	Art. 50a jo 11 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze. Opgenomen in artikel 30 GR.
Voorwaarden en gevolgen van uittreding, waaronder de gevolgen van de rechtspersoon en voor het vermogen van	Art. 50a jo 9 Wgr	Ja	Ja, vastleggen welke keuze.

³ De bepalingen die verwijzen naar regelingen tussen provinciale bestuursorganen of bestuursorganen van waterschappen blijven in deze toelichting buiten beschouwing.

Wijziging	Geregeld in:	Keuze?	Opnemen in GR?
de waterschappen waarvan bestuursorganen deelnemen.			Opgenomen in artikel 33 GR.

3.4 Voorbereiding keuzes

Het volgende hoofdstuk bespreekt in de verschillende paragrafen alle lichtpaars gearceerde rijen van bovenstaande tabellen. Het is van belang te benadrukken dat de gemaakte keuzes zowel dienen aan te sluiten bij het (uitvoerende en beleidsarme) karakter van het samenwerkingsverband Aqualysis, als bij de intentie van de wetswijziging van de Wgr, namelijk het bieden van een instrumentarium waarmee de algemene besturen in staat gesteld worden het wenselijke niveau van grip en controle op samenwerking te effectueren en de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr te vergroten.

Dit heeft geleid tot een voorgesteld besluit per wijziging en een concept gewijzigde gemeenschappelijke regeling waarin deze wijzigingen zijn opgenomen. In dit document wordt per wijziging kort toegelicht waarom een bepaalde keuze is gemaakt of waarom bepaalde wijzigingen worden voorgesteld.

In de bijgevoegde concept gemeenschappelijke regeling zijn de wijzigingen geel gearceerd. Termijnen begrotingscyclus

Wat betreft de gewijzigde termijnen geldt dat deze vanaf 1 juli 2022 in werking zijn getreden. De termijnen zoals in de GR Aqualysis zijn opgenomen worden hierop aangepast. Omdat het uiterste termijnen betreft, hoeft hier in beginsel geen keuze te worden gemaakt.

Wel kan er voor gekozen worden om andere termijn in de GR Aqualysis op te nemen, bijvoorbeeld vanwege de P&C-cyclus van de verschillende waterschappen of omdat er regionale afspraken over de termijnen zijn gemaakt. Als hiervoor gekozen wordt dan laat dit onverlet dat de uiterste wettelijke termijnen hoe dan ook gelden, dus afwijkende termijnen moeten in ieder geval passen binnen de uiterste wettelijke termijnen. Afwijkende termijnen *hoeven* dus niet in de GR te worden vastgelegd, maar *als* deze in de GR worden vastgelegd dan dient iedere deelnemer zich daar ook aan te houden. Afwijkende termijnen kunnen als zogenoemde 'stok achter de deur' worden gebruikt.

Tot slot kan er voor gekozen worden in de GR Aqualysis slechts te verwijzen naar de geldende wettelijke bepalingen voor wat betreft de termijnen. Dit heeft als voordeel dat een wijziging van de uiterste wettelijke termijnen niet in de GR hoeft te worden aangepast maar heeft als nadeel een verminderde zelfstandige leesbaarheid van de GR.

Op dit moment wordt in de GR deels verwezen naar de wettelijke bepalingen waar de uiterste termijnen zijn opgenomen en deels zijn de (verouderde) uiterste begrotingstermijnen uitgebreid opgenomen in de begrotings-artikelen van de GR Aqualysis. Het ligt voor de hand deze uiterste termijnen in de GR aan te passen op de nieuwe termijnen. Tenzij er voor gekozen wordt alternatieve termijnen op te nemen.

Keuze: worden er andere termijnen dan de wettelijke termijn in de GR Aqualysis opgenomen? Zo ja, welke? Zo nee? Dan worden de nieuwe wettelijke (uiterste) termijnen opgenomen.

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis worden de (nieuwe) wettelijke termijnen opgenomen als uiterste termijnen, zoals dat ook op dit moment al het geval is. Er bestaat niet de wens afwijkende termijnen in de GR op te nemen. Op de plaats waar wordt verwezen naar de wettelijke bepaling in de Wet gemeenschappelijke regelingen is er voor gekozen, omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de GR, de termijnen zelf op te nemen in plaats van een verwijzing naar de wettelijke bepaling. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in de artikelen 19, 21, 22 en 24 GR.**

Motivatie

Er is geen reden om af te wijken van de wettelijke termijnen. Vanwege de zelfstandige leesbaarheid van de regeling worden de nieuwe wettelijke termijnen opgenomen in de regeling. Er is niet voor gekozen om (slechts) te verwijzen naar de wettelijke bepaling omdat in dat geval de termijnen telkens opgezocht moeten worden in de Wgr. Er zijn geen regionale afspraken gemaakt over afwijkende termijnen – passend binnen de wettelijke uiterste termijnen – die vastgelegd moeten worden in de GR. Afwijken van de uiterste wettelijke termijnen mag altijd (ook als dit niet expliciet in de GR is opgenomen), maar het vastleggen van afwijkende termijnen in de GR dwingen tot het toepassen daarvan. Dit zou leiden tot (ongewenste) inflexibiliteit.

3.5 Zienswijze over specifieke besluiten van het bestuur

Volgens artikel 50 jo 10, vijfde lid Wgr moet in een GR worden opgenomen welke bestuursbesluiten, voorafgaand aan het nemen er van, voor het geven van een zienswijze moeten worden voorgelegd aan algemeen besturen van de waterschappen waarvan de colleges deelnemen in een GR. Er zijn een aantal verplichte besluiten waarvoor zienswijze gegeven moet worden⁴. Naast deze wettelijk verplichte zienswijze-procedures, is het verplicht om iets op te nemen over de bestuursbesluiten die voor zienswijze aan de algemene besturen voorgelegd worden. Het ligt voor de hand te kiezen om ingrijpende besluiten of besluiten met een (grote) financiële consequentie voor zienswijze aan de algemene besturen voor te leggen. Oftewel, besluiten die de kaderstellende, controlerende en budgettaire bevoegdheden van de algemene besturen raken.

Te denken valt bijvoorbeeld aan algemeen verbindende voorschriften, al dan niet financieel, of de vaststelling van meerjarenbeleidsplannen.

Voor Aqualysis geldt dat sprake is van een bedrijfsvoeringsorganisatie, die vooral gericht is op uitvoering en (veel) minder op beleid. Voorstelbaar is daarom dat, buiten de wettelijk verplichte bestuursbesluiten waarop zienswijze kan worden gegeven door de algemene besturen, er verder geen bestuursbesluiten van Aqualysis worden aangewezen welke voorafgaand aan het nemen van het besluit ter zienswijze aan de algemene besturen moeten worden voorgelegd.

Keuze: Worden er bestuursbesluiten genoemd in de GR waarop de algemene besturen voorafgaand hun zienswijze mogen geven?

Zo niet: dan wordt vastgelegd dat daarvan geen gebruik wordt gemaakt, buiten de besluiten waarvan wettelijk of reeds in de GR Aqualysis is bepaald dat ze voor zienswijze langs de algemene besturen moeten.

Zo wel: dan is het goed om scherp te hebben welke besluiten dit dan betreffen.

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis wordt opgenomen dat er, naast de wettelijk verplichte en de besluiten die al in de regeling worden genoemd, geen andere besluiten aan de algemene besturen voorgelegd worden ter zienswijze, tenzij het bestuur anders beslist. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 12 GR.**

Motivatie

Als bedrijfsvoeringsorganisatie is Aqualysis uitvoerend van aard. In opdracht van de waterschappen worden de aan Aqualysis opgedragen taken uitgevoerd. Er zijn, naast de planning en controlcyclus, op voorhand geen besluiten te voorzien waarover de algemene besturen via een zienswijze geraadpleegd dienen te worden. Daarom wordt in de regeling een dynamisch artikel opgenomen, waarin staat dat er geen andere dan de wettelijke verplichte en de reeds in de regeling genoemde besluiten voorgelegd

⁴ Denk aan de zienswijze op de begroting en de zienswijze op het oprichten van en deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

worden tenzij het bestuur anders beslist. Dat betekent dat de vrijheid bestaat voor het bestuur om bijvoorbeeld een meerjarenbeleidsplan ter zienswijze aan de algemene besturen voor te leggen, als dit wordt opgesteld. Met deze dynamische bepaling wordt enerzijds aan de wettelijke verplichting voldaan, terwijl anderzijds de flexibiliteit bestaat alsnog de algemene besturen in de gelegenheid te stellen zienswijze te geven op die besluiten waarvan het bestuur van Aqualysis het wenselijk vindt.

3.6 Evaluatie van de GR Aqualysis

In artikel 50a jo 11a van de Wgr is opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen omtrent de evaluatie van de regeling moet bevatten. Uit de toelichting op de wetswijzing volgt dat verplicht is om in elke regeling *iets* op te nemen over evaluatie maar dat dit ook betekent dat mag worden opgenomen dat er geen evaluatie plaats zal vinden. Wordt er niet geëvalueerd dan wordt dat opgenomen in de GR en hoeven er geen verdere keuzes gemaakt te worden. Wordt ervoor gekozen om wel te evalueren dan is het ook goed om na te denken over de frequentie en de termijn van de evaluatie. Bijvoorbeeld minstens eens per zes jaar of elke vier jaar. Ook kan er iets worden opgenomen over het moment. Zo is het bijvoorbeeld aan te raden om de evaluatie niet vlakbij of rondom verkiezingen te laten plaatsvinden omdat dan de evaluatie mogelijk niet de aandacht krijgt of het momentum mee heeft om het een nuttige evaluatie te laten zijn. Overigens kan de keuze voor het moment ook buiten de GR gelaten worden om niet 'vast te liggen'. Hoe specifieker in de GR wordt opgenomen hoe met de evaluatie om te gaan, hoe 'vaster' dit ligt en hoe minder flexibiliteit er is daarvan af te wijken.

Tot slot is het ook goed om bij voorbaat na te denken over wát het onderwerp van de evaluatie dient te zijn. Ziet dat bijvoorbeeld op de inhoudelijke taken die zijn opgedragen aan Aqualysis? Of de wijze waarop de financiën worden geregeld en de deelnemers bijdragen? Of wordt er gekeken naar de effectiviteit en het nut van de samenwerking binnen de GR Aqualysis? Het staat vrij om hier iets over op te nemen in de regeling. Denk hierbij ook aan de mogelijkheid om op te nemen dat een jaar voorafgaand aan de evaluatie een besluit wordt genomen door de deelnemers of door het bestuur over de inhoud van de geplande evaluatie.

Op dit moment is er nog niets over evaluatie opgenomen in de GR Aqualysis, dus dat dient in ieder geval te worden toegevoegd.

Keuze: Wel of geen evaluatie laten uitvoeren ten aanzien van de GR Aqualysis?

Zo niet: dan wordt in de GR opgenomen dat geen evaluatie plaats vindt.

Zo wel: dan is het goed ook na te denken over:

- 1: de termijn waarbinnen geëvalueerd wordt en met welke frequentie;
- 2: wat er geëvalueerd gaat worden.

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis wordt opgenomen dat eens per vier jaar op verzoek van één of meer colleges een evaluatie van de GR Aqualysis uitgevoerd kan worden. Het bestuur van Aqualysis besluit over het precieze onderwerp van de evaluatie en het moment waarop deze evaluatie uitgevoerd wordt. Als het bestuur daartoe aanleiding ziet kan het, alvorens te besluiten over de onderzoeksopdracht en de evaluatiecriteria de vertegenwoordigende organen in de gelegenheid stellen zienswijze hierop te geven. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 30 GR.**

Motivatie

Het is zinvol om periodiek de GR te evalueren. Daarbij kan ook op de tafel komen de vraag of de samenwerking voldoende bestaansrecht heeft, maar ook de vraag of de opdracht aan Aqualysis op de juiste manier wordt ingevuld en of de samenwerking van de verschillende colleges binnen Aqualysis leidt tot de verwezenlijking van de gewenste doelen. Alhoewel evaluaties nuttig kunnen zijn

en ter verbetering van de dienstverlening ingezet kunnen worden, zijn er met een goede evaluatie ook aanzienlijke tijd en kosten gemoeid. Niet alleen voor Aqualysis, maar ook voor de algemene besturen die 'iets' van het betreffende evaluatierapport moeten vinden en deze ter bespreking moeten agenderen om de evaluatie nuttig te laten zijn als instrument om de grip op de samenwerking te vergroten. Om die reden is het advies om vaker dan eens per 4-jaarlijks de regeling te evalueren. Hiermee wordt zowel recht gedaan aan de duurzame toekomst van de organisatie als aan de noodzakelijkheid van zelfkritisch vermogen. Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat ook het instrument van de uitbreiding van de bevoegdheid van de rekenkamer de algemene besturen inzicht kunnen verschaffen in het wel en wee van Aqualysis.

3.7 Participatie van inwoners en belanghebbenden

Volgens **artikel 50a jo 10 lid 7 Wgr** wordt in een gemeenschappelijke regeling opgenomen op welke wijze de ingezetenen (van de waterschappen waarvan bestuursorganen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling) en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Het originele wetsvoorstel liet de ruimte om per gemeenschappelijke regeling een afweging te maken of er mogelijkheden voor participatie van inwoners en belanghebbenden in worden opgenomen. Echter, in het aangenomen amendement van Bromet is opgenomen dat het niet mogelijk is in een gemeenschappelijke regeling op te nemen dat geen ruimte wordt gegeven voor participatie. Er moet, met andere woorden, in elke gemeenschappelijke regeling een minimale variant van participatie worden opgenomen.

Voor Aqualysis geldt dat enkel sprake is van mandatering van taken door de deelnemende colleges aan Aqualysis. Dit betekent dat aansluiting gezocht kan worden bij de wijze waarop participatie binnen de waterschappen wordt toegepast waarvan de colleges deelnemen aan GR Aqualysis. Er dient daarom nagedacht te worden over de wijze waarop Aqualysis participatie wil opnemen in de gemeenschappelijke regeling. Op dit moment is daar in de GR Aqualysis nog niets over opgenomen, dus dat dient in ieder geval te worden toegevoegd.

Keuze: Op welke manier wordt in de GR Aqualysis invulling gegeven aan participatie?

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis wordt opgenomen dat participatie van inwoners en belanghebbenden wordt toegepast bij al die bestuursbesluiten waarvan het bestuur heeft bepaald dat participatie daarop toegepast dient te worden. Bij de uitvoering hiervan wordt aangesloten bij de regelgeving van de waterschappen omtrent participatie. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de daarvoor gebruikelijke inspraakmomenten worden ingezet. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 14 GR.**

Motivatie

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie als Aqualysis, waar hoofdzakelijk sprake is van uitvoering en niet van beleidsvorming, ligt het voor de hand om participatie van inwoners te regelen via de opdrachtgevende waterschappen. Dit past eveneens bij de taakuitvoering in mandaat van Aqualysis, oftewel er zijn geen bevoegdheden door middel van delegatie overgedragen aan het bestuur van Aqualysis maar de bevoegdheden zijn bij de afzonderlijke colleges gebleven en worden in mandaat door Aqualysis de colleges uitgevoerd. Door deze wijze van opnemen in de GR geeft Aqualysis een invulling aan de wettelijke plicht te voorzien in participatie van inwoners en belanghebbenden op een wijze die passend is bij het karakter van de GR Aqualysis.

3.8 Voorwaarden en gevolgen uittreding uit GR Aqualysis

Alhoewel in alle gemeenschappelijke regelingen (voor onbepaalde tijd) bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop deelnemers kunnen uittreden, is het sinds de wetswijziging van 1 juli 2022

verplicht om deze bepalingen uit te breiden. Uit de bepaling moet duidelijk worden welke gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en voor het vermogen van de waterschappen waarvan de bestuursorganen deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat in GR Aqualysis moet worden opgenomen op welke wijze wordt bepaald wat de gevolgen van de uittreding zijn en op welke manier het vermogen van de deelnemers wordt beïnvloed.

In artikel 28 van de GR Aqualysis is op dit moment een uittredingsregeling opgenomen. Deze voldoet echter nog niet aan de minimale wettelijke vereisten omdat onvoldoende is uitgewerkt welke gevolgen een uittreding heeft voor het vermogen van de Aqualysis en voor het waterschap waarvan het college uittreedt uit de GR Aqualysis, en tot slot voor de waterschappen waarvan de colleges blijven deelnemen aan GR Aqualysis.

Keuze: bepaal op welke wijze wordt bepaald welke gevolgen uittredingen hebben voor Aqualysis en welke gevolgen dit heeft voor de (financiële) positie van de uittreder en de deelnemers.

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis wordt aangesloten bij de wettelijke plicht tot het vastleggen van de uittredingsbepalingen. Dat betekent dat de in de GR opgenomen regeling inzicht geeft in de gevolgen van een uittreding, zowel ten aanzien van het vermogen van Aqualysis als voor het vermogen van de achterblijvende deelnemers en de uittredende deelnemer(s). Voor zover mogelijk worden de kenmerkende elementen zoveel mogelijk overgenomen van de oude regeling, zoals de bepaling dat de uittredende deelnemer opdraait voor de kosten die met de uittreding gemoeid zijn. Een uitzondering is de opzegtermijn. Deze wordt teruggebracht naar 1 jaar. In de uittredingsregeling wordt zo specifiek mogelijk beschreven wat de procedure is om tot uittreding te komen en welke elementen in de berekening van de uittredingskosten in ieder geval meegenomen dienen te worden. Daarnaast is de inzet van een onafhankelijke registeraccountant verplicht voor de bepaling van de uittredingssom. In de GR wordt beschreven welke frictiekosten en desintegratiekosten in ieder geval voor vergoeding in aanmerking komen. Daarnaast wordt duidelijk dat onder de uittreding in ieder geval valt de kosten voor geactiveerde goederen, de contractuele verplichtingen jegens leveranciers, de gevolgen voor personeelsleden en eventuele financiële consequenties vanwege omzetbelasting of vennootschapsbelasting. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 33 GR.**

Motivatie

De huidige regeling biedt onvoldoende helderheid en is in strijd met de huidige wettelijke plicht zodat de uittredingsbepalingen deels herzien en aangevuld moeten worden. Waar nodig wordt dit gedaan zodat aan de Wgr wordt voldaan en voor toekomstige gevallen duidelijk is wat de financiële consequenties zijn van een uittreding uit de regeling. Op deze wijze is het voor de algemene besturen duidelijk welke gevolgen een besluit tot uittreding heeft voor de financiële positie van het eigen waterschap. Complicerende factor bij de GR Aqualysis is de vraag of de levensvatbaarheid van Aqualysis wordt bedreigd bij het uittreden van één of meerdere waterschappen. Dit heeft te maken met de vaste-kostenstructuur die inherent is aan een (water)laboratorium. In het geval een uittreding van één of meerdere waterschappen de levensvatbaarheid van Aqualysis bedreigt, heeft een dergelijke uittreding ingrijpende gevolgen voor zowel de blijvende deelnemers als Aqualysis. Om een idee te krijgen van de gevolgen van een eventuele uittreding kan een proefberekening worden uitgevoerd door een externe registeraccountant zodat ook op voorhand meer inzicht is in de uitkomsten van een dergelijke berekening.

3.9 Actieve informatieplicht door bestuur

Sinds 1 juli 2022 moet ook in gemeenschappelijke regelingen opgenomen worden op welke wijze inlichtingen door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden verstrekt aan de algemene besturen van waterschappen waarvan de colleges deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Dit is bepaald in **artikel 50a jo 17** van de gewijzigde Wgr.

Dat betekent dat door Aqualysis beslist moet worden op welke wijze dit gebeurt en dit dient in de regeling te worden opgenomen.

Het huidige artikel 11 van de GR Aqualysis dient dus te worden aangevuld met de actieve informatieplicht, zodat deze voldoet aan de minimale wettelijke vereisten.

Keuze: op welke wijze worden de algemene besturen actief geïnformeerd zodat zij hun taken goed kunnen uitoefenen?

Door het bestuur voorgesteld besluit:

In de GR Aqualysis wordt opgenomen dat de algemene besturen actief die informatie wordt toegestuurd die voor de algemene besturen nodig is bij de uitoefening van hun bestuurlijke taken. Hiermee wordt aangesloten bij de wettelijke plicht en bij de wijze waarop de algemene besturen ook op dit moment (naast alle P&C-gerelateerde informatie) al worden geïnformeerd. **Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 15, lid 1 GR.**

Motivatie

Aqualysis hecht aan transparantie over handelen en openbaarheid van documenten richting haar deelnemers. De Wet open overheid verplicht Aqualysis bovendien om stukken actief openbaar te maken. Het is voor het Aqualysis dus een vanzelfsprekendheid dat de algemene besturen maximaal geïnformeerd worden over de activiteiten van Aqualysis. Dat wordt formeel jaarlijks gedaan via de jaarrekening. Aanvullend daarop zal Aqualysis de algemene besturen actief informeren op de door de algemene besturen gewenste wijze: nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, werkbezoeken. Omdat de vorm en de intensiteit kan wisselen worden geen specifieke informatievormen in de regeling opgenomen.

4. Wijzigingen vanwege het updaten van de GR Aqualysis

Anders dan de wijzigingen die in voorgaande paragrafen zijn behandeld, betreffen de wijzigingen die in deze paragraaf worden behandeld de wijzigingen die nodig of gewenst zijn vanuit de gedachte de GR Aqualysis een update te geven en daarnaast beter op de huidige praktijk af te stemmen. **Deze wijzigingen zijn in de gearceerde versie groen gearceerd.**

4.1 Wijzigingen noodzakelijk vanwege update

Vanwege de samenvoeging van de waterschappen Groot Salland, Reest en Wieden tot het waterschap Drents Overijsselse Delta dient dit in de aanhef en de begripsbepalingen te worden gewijzigd in de GR Aqualysis. Dat is in deze wijziging van de GR ook meegenomen.

Daarnaast is hier en daar tekstueel de GR aangepast zodat begrippen consistent worden gebruikt. Zie hiervoor de aanhef

4.2 Wijziging van het belang van GR Aqualysis

In elke GR is opgenomen vanwege welk belang een samenwerking is aangegaan. In het voormalige artikel 2 van de GR was een belang omschreven. Dit artikel heeft een update gekregen zodat deze beter aansluit bij de huidige praktijk.

In de bestuurlijke opdrachtformulering van 20 februari 2023 was opgenomen dat de effecten vanuit de strategische herijking opgenomen zouden worden in de te wijzigen GR Aqualysis. Artikel 3 van de GR Aqualysis is daarmee een uitwerking van de gevoerde strategische discussie in het jaar 2022. Het gewijzigde artikel 3 geeft concreet weer wat het doel is van de vijf waterschappen om samen te

werken in de uitvoeringsorganisatie Aqualysis. De voorgestelde nieuwe omschrijving van het belang waartoe GR Aqualysis is getroffen is opgenomen in artikel 3 van de GR.

Binnen het omschreven belang van de GR is het mogelijk dat de colleges taken opdragen (mandaat) of overdragen (delegatie) aan een samenwerkingsverband. In het geval van Aqualysis hebben de vijf deelnemende waterschappen taken opgedragen aan Aqualysis (mandaat). Dat betekent dat de waterschappen de bevoegdheid tot het uitvoeren van de betreffende taken zelf nog steeds bezitten en dat Aqualysis in naam van de waterschappen de aan haar opgedragen taken mag uitvoeren. Omdat de vijf deelnemende waterschappen gezamenlijk volledig eigenaar zijn van Aqualysis, kunnen de vijf colleges zich voor de opdrachtverlening aan Aqualysis beroepen op een uitzondering van de aanbestedingsplicht. Het gaat hier om de zogenoemde uitzondering 'verticale samenwerking' of 'quasi-inbesteden', zoals in de Aanbestedingswet 2012 is opgenomen in artikel 2.24b.

Deze uitzondering ziet op een samenwerking waarbij een aanbestedende dienst of meerdere aanbestedende diensten opdrachten laten uitvoeren door een rechtspersoon waarbij voldaan is aan de volgende voorwaarden die in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zijn ontwikkeld⁵

- de aanbestedende dienst(en) oefent/oefenen op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- ten minste 80% van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende dienst(en) of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende dienst worden gecontroleerd;
- er is geen privé-deelneming, oftewel er is geen sprake van privaat kapitaal in de betrokken rechtspersoon;

Zolang ten aanzien van Aqualysis sprake is van een samenwerking waarbij de deelnemende waterschappen stemgerechtigd zijn in het bestuur van de organisatie en zodoende gezamenlijk eigenaarschap uitoefenen op de organisatie, waarbij minimaal 80% van de omzet van het samenwerkingsverband wordt gegenereerd door opdrachten voor de colleges en geen sprake is van een privé-kapitaal in Aqualysis, kunnen colleges opdrachten aanbestedingsvrij aan Aqualysis gunnen met een beroep op quasi-inbesteden.

4.3 Wijziging omschrijving taken

Het is bij veel samenwerkingsverbanden gebruikelijk dat een gedeelte van de taken verplicht voor elke deelnemer wordt uitgevoerd en dat een gedeelte van de taken voor één of enkele deelnemers wordt uitgevoerd. Dit betreft het onderscheid in basistaken en plus-taken. Zoals hiervoor onder 4.2 al is uiteengezet, is het mogelijk voor deelnemers van een samenwerkingsverband om binnen het belang en het doel van de regeling taken aan een samenwerkingsverband op- of over te dragen. Voor de onder 4.2 beschreven constructie van 'quasi-inbesteden' is verder niet van belang de vraag of een of meer taken door Aqualysis voor één, voor enkele of voor alle colleges worden uitgevoerd.

De colleges beslissen samen welke taken aan Aqualysis worden opgedragen. In het bestuur kan vervolgens worden bepaald welke van die taken verplicht van Aqualysis worden afgenomen (basistaken, de financiering daarvan vindt gebruikelijk plaats via de bijdrage aan de begroting) en welke taken optioneel van Aqualysis worden afgenomen (plus-taken, de financiering daarvan verloopt gebruikelijk via een dienstverleningsovereenkomst waarin tussen het betreffende college en Aqualysis wordt afgesproken welke taken onder welke voorwaarden en tegen welke kosten worden afgenomen).

Anders dan voorheen het geval was, bestaat de wens meer gebruik te maken van de mogelijkheid dat colleges plus-taken afnemen. Hiermee wordt de vrijheid geboden aan colleges om bepaalde taken niet

⁵Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht* 2000/38, m.nt. M.R. Mok (*Teckal*) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst.* 2013/41, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Econord*), ro. 25.

af te nemen van Aqualysis maar deze zelf uit te voeren. Een dergelijke werkwijze heeft geen invloed op mogelijkheid tot het invoeren van de uitzondering van 'quasi-inbesteding'.

Tijdens de bespreking van de werkgroep op 8 februari 2024 is, naar aanleiding van de inbreng van het opdrachtgeversoverleg, nagedacht over eventuele gevolgen voor de btw-koepelvrijstelling van de activiteiten van Aqualysis.

Binnen de werkgroep is het standpunt ingenomen dat een overgang naar basistaken en plus-taken geen wijziging van het constructie inhoudt die op zichzelf tot een wijziging in het mogen toepassen van de btw-koepelvrijstelling tot gevolg heeft. Voor zover er aanleiding bestaat te twijfelen aan de mogelijke toepassing van de btw-koepelvrijstelling verdient het de aanbeveling dit verder uit te laten zoeken. De vraag of de btw-koepelvrijstelling ingeroepen kan worden staat derhalve los van de huidige wijziging van de GR en de opdeling van de taken in een pakket van basistaken en plus-taken.

Ter verduidelijking van de werkwijze van Aqualysis zijn de bepalingen in artikel 4 en 5 daarom opnieuw omschreven. Er is beter uitgewerkt op welke manier wordt bepaald welke taken door Aqualysis verplicht worden uitgevoerd voor alle colleges (basistaken) en welke taken als plus-taken door de colleges van Aqualysis afgenomen *kunnen* worden.

Tijdens de bespreking van de voorgestelde wijzigingen is afgesproken dat de herschreven bepaling recht moet doen aan zowel de bestaanszekerheid van Aqualysis doordat voldoende taken door voldoende colleges worden afgenomen terwijl anderzijds ook recht gedaan moet worden aan de gerechtvaardigde wens van één of enkele colleges om bepaalde taken zelf uit te voeren. De voorgestelde artikelen komen hieraan tegemoet.

Zo is beschreven onder welke voorwaarden taken niet door Aqualysis worden uitgevoerd. Van belang is dat in beginsel de taken door Aqualysis worden uitgevoerd, tenzij een college ervoor kiest een bepaalde plus-taak zelf uit te voeren. Uitbesteden van een plus-taak aan een ander dan Aqualysis is alleen onder voorwaarden mogelijk en daarvan dient in ieder geval mededeling gedaan te worden aan Aqualysis. Voor de basistaken wordt een dienstverleningshandvest opgesteld en voor de plus-taken per college een dienstverleningsovereenkomst. Het bestuur van Aqualysis stelt een model-dienstverleningsovereenkomst op. **De voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in de artikelen 4 en 5 GR.**

4.4 Wijziging artikel omschrijving bevoegdheden bestuur

In het **nieuwe artikel 7** GR zijn de bevoegdheden van het bestuur beter omschreven dan voorheen. Er is geen daadwerkelijk verandering in bevoegdheden opgenomen, het betreft een uitgebreidere omschrijving. Ook deze wijziging vloeit voort uit de bestuurlijke opdrachtformulering van 20 februari 2023, waarin is opgenomen dat de effecten vanuit de strategische herijking meegenomen dienen te worden in de wijziging van de GR Aqualysis. Artikel 7 van de GR is dan ook aangepast naar aanleiding van de gevoerde strategische discussie in het jaar 2022. In het artikel is verstevigd neergezet wat de rol is van het bestuur. Onder andere is hierbij toegevoegd dat het bestuur de strategische kaders van en de strategie voor de uitvoeringsorganisatie Aqualysis vast stelt.

4.5 Wijziging verbeterde omschrijving artikel over de directeur

In het aangepaste artikel 23 GR wordt uitgebreider dan voorheen ingegaan op de positie van de directeur van Aqualysis om daarmee meer 'body' te geven en de positie van de directeur binnen de organisatie beter in te kleden. Ook voor artikel 23 geldt dat in de bestuurlijke opdrachtformulering van 20 februari 2023 is opgenomen dat de effecten vanuit de strategische herijking opgenomen dienen te worden in de wijziging van de GR Aqualysis. Vanwege de in 2022 gevoerde strategische discussie in het jaar 2022 is daarom artikel 23 aangepast. De informatie- en verantwoordingsrol van de directeur is concreet benoemd en ook de vertegenwoordiging van Aqualysis in een werkgeversorganisatie is hiermee geborgd.

Deze voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in artikel 23 GR.

4.6 Wijziging bepaling over toepasselijke arbeidsvoorwaarden (artikel 26)

In het oude artikel 22 over de organisatie, thans artikel 26 GR, werd nog verwezen naar de arbeidsvoorwaarden op grond van de ambtenarenwet. Vanwege de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren heeft dit artikel in lid 2 een update ondergaan. De voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 26 GR.

4.7 Wijziging archiefbepaling

De archiefbepaling is licht aangepast zodat deze in lijn is met de thans geldende Archiefwet 1995. Deze voorgestelde wijziging is opgenomen in artikel 27 GR.

5. Vervolg

Het bestuur zendt de concept gewijzigde regeling toe aan de colleges van de waterschappen, met het verzoek deze ter zienswijze voor te leggen aan de algemene besturen van de waterschappen.

De algemene besturen hebben ingevolge de Wgr minimaal 8 weken de tijd om zienswijze te geven op de concepttekst van de gewijzigde regeling.

Nadat deze zienswijzen door de colleges zijn verzameld en doorgestuurd aan het bestuur van Aqualysis zal het bestuur van Aqualysis moeten besluiten hoe het met de eventuele zienswijzen omgaat en welke gevolgen het bestuur daaraan verbindt.

De eventueel gewijzigde concept GR wordt vervolgens wederom toegezonden aan de colleges van de waterschappen. De colleges vragen de algemene besturen vervolgens toestemming om de GR Aqualysis te wijzigen conform het dan toegestuurde concept.

Na verkregen toestemming van de algemene besturen besluiten de colleges vervolgens tot wijziging van de GR. Als tenminste tweederde van de colleges positief besluit tot wijziging van de GR Aqualysis dan is deze gewijzigd. De dag na bekendmaking van de gewijzigde regeling treedt de gewijzigde GR Aqualysis in werking.