

Memo

Aan: Bart Boersma
Van: Rob de Greef
Datum: 27 juli 2021
Onderwerp: Check GR BghU

Cooperación is de handelsnaam van
Rob de Greef Bestuurlijk Organisatierecht B.V.
Statenlaan 221
5708 ZX Helmond

secretariaat@cooperacion.nl
www.cooperacion.nl
+31 85 076 1717

Bank NL	NL02RABO0162238533
Btw	NL8511.36.928.B01
KvK	54054354

1. Aanleiding

De Gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (hierna: GR BghU) is sinds het treffen in 2010 enkele keren gewijzigd en er zijn door de jaren heen ook nieuwe deelnemers toegetreden. In 2015 is de rechtsvorm, op basis van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van dat jaar, omgezet van een gemeenschappelijk openbaar lichaam in een bedrijfsvoeringsorganisatie.¹ Per 1 januari 2016², per 1 januari 2020³ en laatstelijk per 1 december 2020⁴ is de gemeenschappelijke regeling nog gewijzigd.

Gelet op deze wijzigingen heeft u gevraagd of er een juridische toets kan plaatsvinden op de gemeenschappelijke regeling. Dit mede naar aanleiding van wijzigingen in wet- en regelgeving. In dit memo treft u mijn eerste bevindingen aan.

2. Artikelsgewijs

Artikel 1

Geen opmerkingen.

Artikel 2

Geen opmerkingen.

Artikel 3

Het eerste lid verwijst nog steeds naar een wijziging van openbaar lichaam naar bedrijfsvoeringsorganisatie in 2014. Dat is thans irrelevant. Geadviseerd wordt het eerste lid te wijzigen zodat alleen nog bepaald wordt dat de BghU een bedrijfsvoeringsorganisatie is.

Artikel 4

Geen opmerkingen.

¹ [Stcrt. 2015, nr. 2849.](#)

² [Stcrt. 2015, nr. 45139.](#)

³ [Stcrt. 2019, nr. 67125.](#)

⁴ [Stcrt. 2020, nr. 60767.](#) Deze wijziging is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 in werking getreden.

Artikel 5

Geen opmerkingen.

Artikel 6

In het eerste lid kunnen de woorden “en voorts zo vaak daartoe besloten is” komen te vervallen. Dat volgt immers al uit het tweede lid. Indien het gewenst is de woorden toch te laten staan, dan wordt geadviseerd deze in de tegenwoordige tijd te zetten, zoals de rest van de bepaling. De tekst zou dan kunnen worden “en voorts zo vaak daartoe door het bestuur besloten wordt”.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 7

Geen opmerkingen (zie ook §3.1).

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 8

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 9

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 10

Geen opmerkingen.

NB. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval. Het artikel zou dus ook gewoon kunnen vervallen.

Artikel 11

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 12

Het eerste lid kent gewogen stemmen toe. Dat is ook mogelijk op grond van artikel 62 jo. artikel 14a jo. artikel 13 lid 4 Wgr. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt echter alleen differentiatie mogelijk tussen deelnemers, maar niet binnen een deelnemer. Het kan dus niet zo zijn dat de twee leden die door het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) worden aangewezen verschillende stemgewichten hebben. De gemeenschappelijke regeling bepaalt dat nu wel: het ene lid (niet de voorzitter) heeft 34 stemmen, terwijl het andere lid (de voorzitter) geen stemmen lijkt te hebben. Dat is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Beide leden moeten in dit geval dan 17 stemmen hebben, uitgaande van 34 stemmen voor HDSR. De voorzitter is ook gewoon een lid van het bestuur en geen aparte, buiten het bestuur staande functionaris (zo volgt ook uit art. 4 lid 1 en art. 19 lid 1 GR BghU). Het ontnemen van stemmen aan een lid (zie art. 19 lid 2 GR BghU) is eveneens in strijd met de wet. Het stemrecht is nu juist het wezenskenmerk van het zijn van lid.

Wat wel zou kunnen, omdat BghU géén openbaar lichaam is, is dat HDSR voortaan één lid aanwijst. Het bestuur van BghU kan dan een voorzitter aanwijzen van buiten het bestuur, waarbij als voorwaarde kan gelden dat deze persoon afkomstig moet zijn uit het college van dijkgraaf en hoogheemraden van HDSR. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft namelijk niks voor over de voorzitter van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en dus is dat vrij te regelen (art. 62 jo. art. 10 lid 3 Wgr). Artikel 13 lid 9 Wgr, dat bepaalt dat de voorzitter van een openbaar lichaam door en uit het algemeen bestuur moet worden aangewezen, is *niet* van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 62 jo. art. 14a Wgr). Er is dan sprake van een echte onafhankelijke technische voorzitter, omdat ook de verantwoordingsrelaties die gelden van een lid van het bestuur jegens het eigen college en de eigen volksvertegenwoordiging dan niet van toepassing zijn.

Artikel 13

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 14

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou eventueel ook kunnen komen te vervallen, en dan opgenomen kunnen worden in het reglement van orde ex artikel 5 GR BghU. Het artikel is een overblijfsel uit de tijd toen BghU nog een openbaar lichaam was. Toen golden dit soort bepalingen verplicht (art. 62 jo. art. 22 lid 1 Wgr). Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat echter niet het geval.

Artikel 15

Geen opmerkingen, al lijkt de naam van het artikel de lading niet geheel te dekken. Het tweede, derde en vierde lid gaan immers niet over openbaarheid maar over het quorum (vgl. art. 8 GR BghU). Deze leden kunnen, omdat ze artikel 8 grotendeels herhalen, dan ook vervallen.

NB. Anders dan voor een algemeen bestuur van een openbaar lichaam (art. 62 jo. art. 22 lid 3 Wgr), is het voor het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie niet verplicht dat dit orgaan in het openbaar vergadert. Dat laat natuurlijk onverlet dat dit wel geregeld mag worden.

Artikel 16

Geen opmerkingen.

NB. Anders dan voor een algemeen bestuur van een openbaar lichaam (art. 62 jo. art. 22 lid 3 Wgr), is het voor het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie niet verplicht dat dit orgaan in het openbaar vergadert. Dat laat natuurlijk onverlet dat dit wel geregeld mag worden.

Artikel 17

Dit artikel moet komen te vervallen, omdat in een gemeenschappelijke regeling geen uitzondering kan worden gemaakt op wettelijke verplichtingen en wettelijk strafbaar gestelde feiten. Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat geen immuniteit voor de bestuursleden, zoals dat bij een algemeen bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf wel geldt (zie art. 62 jo. art. 22 Wgr). Het artikel lijkt daarmee een overblijfsel uit de oude tijd.

Artikel 18

De tweede volzin moet komen te vervallen, omdat in een gemeenschappelijke regeling geen afwijking van de Algemene wet bestuursrecht kan worden opgenomen.

Overigens wil dat niet zeggen dat dan voortaan eerst bezwaar moet worden gemaakt tegen een ontslagbesluit. De Algemene wet bestuursrecht voorziet zelf al in een uitzondering. Tegen een ontslagbesluit als bedoeld in artikel 16 lid 4 Wgr moet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (art. 7:1 lid 1 aanhef en onder g jo. Bijlage 1 Awb). Omdat artikel 16 lid 4 Wgr van overeenkomstige toepassing is bij het ontslag van een lid van het bestuur (art. 62 jo. art. 18 Wgr), is ook daar dus voorzien in rechtstreeks beroep.

Artikel 19

Het tweede lid is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is niet mogelijk dat leden het stemrecht wordt ontnomen, er kan alleen meervoudig stemrecht worden toegekend (art. 62 jo. art. 14a jo. art. 13 lid 3 Wgr). Zie nader de opmerkingen bij artikel 12.

Artikel 20

Strikt genomen gaat het sinds de invoering van de Wet normalisering rechtspositie (Wnra)⁵ en de Aanpassingswet Wnra⁶ niet langer om de benoeming van de secretaris, maar om een aanwijzing van de secretaris (vgl. art. 102 Gemeentewet). De ambtelijke benoeming is immers per 1 januari 2020 komen te vervallen.

Artikel 21

Geen opmerkingen.

Artikel 22

Geen opmerkingen.

NB. Dit artikel zou ook kunnen worden toegevoegd aan artikel 20. Dat maakt de opbouw consequenter om dat plaatsvervangende bestuursleden en de plaatsvervangend voorzitter ook geregeld worden in de bepaling over het bestuur resp. over de voorzitter.

Artikel 23

Geen opmerkingen.

Artikel 24

Geen opmerkingen.

Artikel 25

Geen opmerkingen.

⁵ Wet van 9 maart 2017, [Stb. 2017, nr. 123](#). Zie voor de inwerkingtreding het Koninklijk Besluit van 24 oktober 2019, [Stb. 2019, nr. 385](#).

⁶ Wet van 17 april 2019, [Stb. 2019, nr. 173](#). Zie voor de inwerkingtreding het Koninklijk Besluit van 24 oktober 2019, [Stb. 2019, nr. 385](#).

Artikel 26

Geen opmerkingen.

Artikel 27

Geen opmerkingen.

Artikel 28

Geen opmerkingen.

NB. Strikt genomen is deze bepaling overbodig, omdat uit artikel 1a Wet Nationale ombudsman al volgt dat de Nationale ombudsman bevoegd is wanneer de gemeenschappelijke regeling geen ombudsman van een van de deelnemers aanwijst.

Artikel 29

Geen opmerkingen.

Artikel 30

Geen opmerkingen.

Artikel 31

Geen opmerkingen.

Artikel 32

Geen opmerkingen.

NB. Deze bepaling is strikt genomen overbodig, omdat reeds uit de wet voortvloeit wanneer het bestuur bevoegd is tot het stellen van regelingen.

Artikel 33

Geen opmerkingen.

Artikel 34

Geen opmerkingen.

Artikel 35

De uitzondering in het derde lid lijkt overbodig. Het bestuur beschikt over deze informatie, en toezending aan het college van burgemeester en wethouders of van dijkgraaf en hoogheemraden maakt het stuk nog niet openbaar. Die colleges vergaderen immers in beslotenheid. Als iemand een Wob-verzoek bij hen indient, blijft de Wob gewoon van toepassing. De Wob kan dus nooit aan informatieverschaffing aan het college in de weg staan.

Opvallend is dat het derde lid niet van overeenkomstige toepassing is bij verzending van inlichtingen aan de raden resp. het algemeen bestuur van het waterschap. Dat is overigens in lijn met de Gemeentewet en de Waterschapswet. Omdat het bestuur echter geen geheimhouding kan opleggen, zou het logischer zijn in die gevallen over te gaan tot

verstrekking aan het college, die dan onder geheimhouding stukken aan de raad/het algemeen bestuur kan zenden. Zie ook §3.2.

Artikel 36

Geen opmerkingen.

Artikel 37

Deze bepaling is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Anders dan bij een openbaar lichaam, is de voorzitter van een bedrijfsvoeringsorganisatie geen apart bestuursorgaan met eigen bevoegdheden. De bevoegdheid de bedrijfsvoeringsorganisatie te vertegenwoordigen komt daarom toe aan het bestuur (als enige bestuursorgaan). Het bestuur kan eventueel de voorzitter machtigen, maar daartoe moet het bestuur dan zelf ex artikel 10:3 en 10:12 Awb beslissen. Dat kan niet in de gemeenschappelijke regeling geregeld worden.

Artikel 38

Ook deze bepaling lijkt overbodig omdat de voorzitter géén bestuursorgaan is met eigen bevoegdheden. Hij kan dus formeel ook nergens politiek verantwoording over afleggen en heeft ook geen eigen informatieplicht jegens de gemeenteraden resp. het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap.

Artikel 39

Het derde en vierde lid kunnen komen te vervallen door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Ambtenaren worden immers niet meer aangesteld, maar krijgen een arbeidsovereenkomst. Een dergelijke overeenkomst valt onder de privaatrechtelijke bevoegdheden van het bestuur. Rechtspositieregelingen e.d. bestaan ook niet meer en zijn vervangen door de CAO.

Artikel 40

Geen opmerkingen.

Artikel 41

Geen opmerkingen.

Artikel 42

Geen opmerkingen, zie echter ook §3.2.

Artikel 43

Geen opmerkingen.

Artikel 44

Geen opmerkingen, zie echter ook §3.2.

Artikel 45

Geen opmerkingen, zie echter ook §3.2.

Artikel 46

Geen opmerkingen, zie echter ook §3.2.

Artikel 47

Geen opmerkingen.

Artikel 48

Geen opmerkingen.

Artikel 49

Geen opmerkingen, zie echter ook §3.2.

Artikel 50

In het vierde lid kan de verwijzing naar artikel 27 Wgr komen te vervallen. Dit artikel bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties⁷ op 1 juli 2021 niet meer.

Artikel 51

Geen opmerkingen.

Artikel 52

Het artikel spreekt nog steeds van openbaar lichaam. Dat moet zijn 'samenwerkingsverband'.

Artikel 53

Geen opmerkingen.

Artikel 54

Geen opmerkingen.

Artikel 55

Geen opmerkingen.

Artikel 56

Geen opmerkingen.

Artikel 57

Artikel 62a Wgr is komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties. De bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling is thans geregeld in artikel 62 jo. art. 26 Wgr.

Artikel 58

Geen opmerkingen.

⁷ Wet van 1 juli 2020, *Stb. 2020, nr. 262*. Zie voor de inwerkingtreding het KB van 1 april 2021, *Stb. 2021, nr. 176*. Zie nader <https://www.gemeente.nu/blog/wet-elektronische-publicaties-gevolgen-bekendmaking/> en <https://www.gemeente.nu/blog/bekendmakingen-en-registratie-opnieuw-op-de-schop/>.

Artikel 59

Dit artikel kan vervallen, omdat de inzendplicht aan gedeputeerde staten is komen te vervallen bij de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties per 1 juli 2021. Wel moet het bestuur de gemeenschappelijke regeling inzenden voor registratie in het landelijke register (art. 62 jo. art. 26 lid 2 Wgr).

Artikel 60

Geen opmerkingen.

Artikel 61

Geen opmerkingen.

3. Toekomstige wijziging Wgr

3.1 Wet open overheid

Thans is bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel voor de Wet open overheid⁸ aanhangig, net als een novelle⁹ om de Wet open overheid direct te wijzigen. De Eerste Kamer beoogt de beide wetsvoorstellen plenair te behandelen op 28 september 2021.¹⁰

Indien de Wet open overheid in werking treedt, dan moeten vergaderstukken en verslagen van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie voortaan actief openbaar worden gemaakt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid van toepassing is (art. 3.3 lid 2 Woo). Deze bepaling is opgenomen op basis van het amendement-Buitenweg c.s.¹¹ Geadviseerd wordt dan ook een bepaling van deze strekking toe te voegen aan artikel 15 (openbaarheid).

3.2 Wijziging WGR i.v.m. versterken democratische legitimatie

Bij de Eerste Kamer is ook een wetsvoorstel aanhangig dat beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.¹² Dit voorstel bevindt zich nog in de schriftelijke fase, waarbij de Eerste Kamer wel al een voorlopig verslag heeft uitgebracht.¹³ Het is nu wachten op de memorie van antwoord van de regering. Gelet op de weinig kritische vragen van de Eerste Kamer is het te verwachten dat het voorstel na de beantwoording door de regering snel plenair behandeld kan worden.

Het wetsvoorstel noopt tot enkele inhoudelijke keuzes/wijzigingen én tot enkele technische wijzigingen.

⁸ [Kamerstukken I 2015/16, 33328, A.](#)

⁹ [Kamerstukken I 2020/21, 35112, A.](#)

¹⁰ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35112_novelle_initiatiefvoorstel.

¹¹ [Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 22.](#)

¹² [Kamerstukken I 2020/21, 35513, A.](#)

¹³ [Kamerstukken I 2020/21, 35513, B.](#)

3.2.1 Inhoudelijke wijzigingen

- De **uittredingsvoorwaarden** moeten voortaan in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen (art. 9 Wgr-voorstel). Nu kent BghU een aparte uittredingsregeling (art. 49 lid 8 GR BghU). Voorgesteld wordt deze integraal op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, om zo te voldoen aan de nieuwe Wgr.
- De gemeenschappelijke regeling moet voortaan bepalen of er besluiten van het bestuur (anders dan de ontwerpbegroting en het besluit tot oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon) aan **zienswijzen** van de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap worden onderworpen (art. 10 lid 5 en 6 Wgr-voorstel). Gelet op de besluiten die binnen BghU genomen worden ligt het niet voor de hand besluiten aan zienswijzen te onderwerpen, maar dat vergt een expliciete bestuurlijke keuze. Een mogelijk interessant besluit zou de bijdrageverordening kunnen zijn. Ook het niet aan zienswijzen onderwerpen *moet* in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen.¹⁴
- De gemeenschappelijke regeling moet voortaan ook bepalen of er voor bepaalde besluiten **inspraakmogelijkheden** bestaan (art. 10 lid 7 en 8 Wgr). Gelet op de besluiten die binnen BghU genomen worden ligt het niet voor de hand besluiten aan inspraak te onderwerpen, maar dat vergt een expliciete bestuurlijke keuze. Mogelijk interessante besluiten zouden de nadere regels en beleidsregels kunnen zijn. Ook het niet aan inspraak onderwerpen *moet* in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen.¹⁵
- De gemeenschappelijke regeling moet voortaan ook een **evaluatiebepaling** bevatten (art. 11a Wgr-voorstel).¹⁶ Er kan ook bepaald worden dat géén evaluatie plaatsvindt, maar ook dat moet verankerd worden in de gemeenschappelijke regeling. Ook hieromtrent moet een bestuurlijke afweging plaatsvinden.

3.2.2 Technische wijzigingen

- De **procedure tot wijziging, toetreding en uittreding** wijzigt (art. 61 Wgr). Voortaan moeten de colleges eerst de volksvertegenwoordigingen om wensen en bedenkingen vragen over een voorstel tot wijziging e.d., alvorens men een definitief besluit ter toestemming kan voorleggen.¹⁷ De volksvertegenwoordiging moet dus tweemaal betrokken worden (art. 61 lid 3 en 4 Wgr-voorstel). Op zich noopt dit niet tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling omdat de procedure uit de wet volgt, maar men moet zich er wel bewust van zijn dat deze procedure geldt (net als de toestemming).
- Er geldt voortaan een **actieve informatieplicht** van het bestuur jegens de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het waterschap (art. 62 jo. art. 17 lid 2 en 3 Wgr-voorstel).¹⁸ Het ligt voor de hand deze informatieplicht toe te voegen aan artikel 35 GR BghU).

¹⁴ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 10-11.

¹⁵ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 13.

¹⁶ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 15.

¹⁷ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 10.

¹⁸ [Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3](#), p. 13-14.

- De **deadlines en termijnen in de P&C-cyclus** worden ook opgerekt. Het is echter nog niet definitief te voorspellen wanneer deze bepalingen in werking treden en tot die tijd gelden de huidige termijnen. Indien de gemeenschappelijke regeling nu al aangepast moet worden kan gekozen worden de termijnen uit de gemeenschappelijke regeling te schrappen en in plaats daarvan steeds te verwijzen naar de in de Wgr genoemde datum. Dan klopt het onder de huidige wet, maar ook na de wijziging van de Wgr. De gemeenschappelijke regeling hoeft dan niet opnieuw te worden aangepast.