

PER E-MAIL

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]  
Advocaat  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Groningen, 4 juni 2024

Inzake : Centrumregeling Jeugdregio Groningen 2025  
Onze ref. : 32400635/Rs/te  
Documentnr. : 71986427v1

Geachte heer [REDACTED],

## I. Inleiding

Dank voor uw e-mail van 30 mei 2024, waarin u mij onder meer de vraag voorlegt of de tekst van de centrumregeling (hierna ook: de Regeling) en de daarbij behorende toelichting in overeenstemming zijn met de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Graag ga ik hieronder nader op die vraag in, waarbij ik, grosso modo, de volgorde van de bepalingen van de Wgr aanhoud.

Met uitzondering van een aantal tekstuele suggestie is mijn conclusie dat de Regeling niet strijdig is met de Wgr.

## II. Toelichting

### *Artikel 1 Wgr*

Artikel 1, eerste lid, Wgr bepaalt dat (onder andere) colleges van burgemeester en wethouders van twee of meer gemeenten tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van één of meer bepaalde belangen van die gemeenten. Dat is in deze regeling geschied, en wel de belangen die in de considerans zijn genoemd van de artikelen 2.6 en 2.8 van de Jeugdwet. Afgaande op de considerans ga ik ervan uit dat ook zal zijn

voldaan aan artikel 1, tweede lid, van de Wgr, te weten: dat toestemming is verkregen van de gemeenteraden.

#### *Artikel 8*

Aan de orde is een regeling als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Wgr. In dat artikellid is bepaald dat in de regeling bevoegdheden van *de besturen van de deelnemende gemeenten* worden gemandateerd aan *organen en personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van één van de deelnemende gemeenten*, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

In verband met die bepaling valt op dat in artikel 4 van de regeling niet zozeer aan organen en personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een deelnemende gemeente, maar de centrumgemeente als rechtspersoon zélf taken wordt opgedragen. Dat gaat bovendien ook niet om een *bevoegdheid* van het *bestuur* van de deelnemende gemeente, maar een bevoegdheid van de rechtspersoon de deelnemende gemeente zelf (te weten: het inkopen en contractbeheer van diensten).

Artikel 8, vierde lid, van de Wgr geeft naar tekst en strekking strikt genomen geen grondslag om een civielrechtelijke bevoegdheid van een deelnemende gemeente over te dragen aan de centrumgemeente als rechtspersoon. Ook de bevoegdheid om de gemeente bij rechtshandelingen te vertegenwoordigen kan hier niet aan de orde zijn, nu dat een burgemeestersbevoegdheid is (171 Gw). Die zijn evenwel niet bij de regeling betrokken. Artikel 4 van de Regeling heeft in feite goeddeels het karakter van afspraken tussen de rechtspersonen van de betrokken gemeenten. Het meest expliciet zijn daarover zijn artikel 4 vierde en vijfde lid.

Omdat een dergelijke opdracht op zichzelf buiten de regeling zonder meer mogelijk is en bovendien, blijkens de volmachten die mij zijn toegestuurd, is onderkend dat de bevoegdheden die daarvoor nodig zijn afzonderlijk en buiten de regeling om worden geregeld, leidt dit in praktisch opzicht niet tot juridische problemen.

Wat in artikel 4 echter door de woordkeuze ontbreekt is een taak- en bevoegdheidsopdracht aan het *college* van de centrumgemeente. Die kan echter niet gemist worden. Aan een civielrechtelijke rechtshandeling met betrekking tot overeenkomsten dient immers ook een besluit van het college vooraf te gaan tot het verrichten van die rechtshandeling, zoals bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet (Gw). Die bevoegdheid zou ingevolge artikel 8, vierde lid, van de Wgr wel aan het college van Groningen kunnen worden opgedragen, mits dat past binnen de taak van de Regeling. Door in artikel 4 uitsluitend over de centrum*gemeente* te spreken sneeuwt dat enigszins onder.

Ook dat probleem wordt op zichzelf in praktische zin opgelost door in artikel 5 op te nemen dat door de colleges van de aangesloten gemeenten aan het college van de centrumgemeente – kennelijk buiten de regeling om – mandaat wordt verleend om besluiten te nemen ter behartiging van het in artikel 2 van de Regeling gestelde belangen. Waarom ervoor is gekozen om de bevoegdheid die juist bij de regeling had kunnen worden overgedragen aan het college van de centrumgemeente buiten de regeling om te regelen is mij niet helemaal helder, maar als gezegd, op zichzelf leidt dat niet tot “brokken”.

Mijn advies is om artikel 4 te beperken tot de civielrechtelijke verhoudingen tussen de gemeenten en om in artikel 5 in elk geval op te nemen dat aan het *college* van de centrumgemeente de taken worden opgedragen ter behartiging waarvan de Regeling is getroffen.

Ik merk terzijde op dat het gebruik – in onder meer artikel 5 van de regeling van de gedefinieerde begrippen niet consequent is doorgevoerd. In artikel 1, onder d, van de regeling is het College gedefinieerd als “het college van burgemeester en wethouders van een gemeente”. Bijvoorbeeld in artikel 2, onder a, en in artikel 5, eerste lid, van de regeling wordt dat begrip evenwel steeds met een kleine letter geschreven. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de gedefinieerde term “Directeur” zoals aangehaald in artikel 5, derde lid, van de regeling. Mij zou voorkomen dat het verstandig ware om ofwel nooit, ofwel consequent een hoofdletter te gebruiken als een gedefinieerde term wordt aangehaald. Aldus ook Portefeuillehouder in artikel 5, zesde lid, van de regeling. Ook de gedefinieerde begrippen Contractbeheer en Contractmanagement worden in artikel 8, eerste lid, onder b, van de regeling met kleine letters geschreven. Geen van deze opmerkingen behelst overigens een strijdigheid met een wettelijke bepaling.

In artikel 5, eerste lid, van de regeling is bepaald dat door de colleges van de gemeenten mandaat dan wel machtiging wordt verleend om namens de colleges van de gemeenten in mandaat besluiten te nemen en als gemachtigde andere rechtshandelingen te verrichten die noodzakelijk zijn. Weliswaar wordt in de toelichting “machtiging”: gedefinieerd als de bevoegdheid om feitelijke handelingen te verrichten, gelet op de bewoordingen “als gemachtigde rechtshandelingen te verrichten” gaat het hier wel degelijk om eigenlijke volmacht. Een college is geen rechtspersoon, en kan dus geen machtiging verlenen, laat staan: aan een ander college dat evenmin een rechtspersoon is. Omdat een college geen rechtspersoon is kan het ook geen andere rechtshandeling verrichten. De juiste voorstelling van zaken is dat de ene gemeente de andere machtigt om rechtshandelingen te verrichten, waarvoor dan én een besluit van het college van de machtigende gemeente op grond van artikel 160, eerste lid, onder d, Gw noodzakelijk is, en waar vervolgens een vertegenwoordigingshandeling door de burgemeester of een door hem aangewezen vertegenwoordiger op grond van artikel 171, eerste respectievelijk tweede lid, Gw benodigd is. Mijn voorstel is om de door mij onderstreepte bewoordingen in artikel 5, eerste lid, van de regeling te schrappen en een bepaling over volmacht op te nemen in artikel 4, dat immers in alle opzichten gaat over de verhouding tussen de rechtspersonen onderling.

In artikel 5, zesde lid, van de regeling wordt gesproken over een machtiging door het college aan de portefeuillehouder Jeugd. Geen van beide zijn rechtspersonen, zodat ook daar machtigen mogelijk is. Blijkens de toelichting zou deze bepaling, kennelijk in weerwil van het woord “machtiging”, gaan over mandaat. Als dit alleen gaat over mandaat, dan zie ik niet wat deze bepaling toevoegt aan artikel 5, tweede lid.

Ook in artikel 5, zevende lid, van de regeling dient mijns inziens het woord “machtigingen” op twee plaatsen te vervallen.

Mij komt verder voor dat in artikel 7 van de regeling niet zozeer intrekking (immers: mogelijkserwijs incidenteel) aan de orde is, maar de intrekking van (een deel van) de opdracht aan de centrumgemeente die aanleiding kan zijn voor frictiekosten. Mijns inziens zou deze bepaling derhalve eerder thuishoren in artikel 4.

#### *Artikel 9*

In artikel 9 van de Wgr is bepaald dat de regeling bepalingen inhoudt omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding, met in achtneming van artikel 1. Dergelijke bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 14 tot en met 17, zodat aan dit

artikelonderdeel is voldaan. Artikel 9, tweede en derde lid, van de Wgr zijn niet van toepassing op de centrumregeling.

#### *Artikel 10*

Artikel 10 van de Wgr schrijft voor dat de regeling het belang of de belangen vermeld ter behartiging waarvan zij is getroffen. Een dergelijke bepaling is opgenomen in artikel 2 van de regeling. Artikel 10, lid 2 tot en met 4, van de Wgr zijn op de centrumregeling niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor de paragrafen 2 en 3 van Afdeling 2 van Hoofdstuk 1 van de Wgr.

#### *Artikel 26*

In artikel 24 van de regeling is overeenkomstig artikel 26 van de Wgr het college van de centrumregeling aangewezen.

#### *Artikel 28*

In artikel 20 van de Regeling is bepaald dat gemeenten zich, onverminderd artikel 28 Wgr, verplichten om in het geval van geschillen met elkaar in overleg te treden. Die bepaling is niet strijdig met artikel 28 Wgr.

#### *Overige bepalingen*

In hoofdstuk 2 van de Regeling zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de organisatie en overleg binnen de Regeling. Aangezien te dien aanzien geen wettelijke vereisten zijn gesteld, zijn deze bepalingen niet strijdig met de wet. Hetzelfde geldt voor de bepalingen opgenomen in Hoofdstuk 3 en 5.

### **III. Conclusie**

De aan mij voorgelegde regeling is niet strijdig met de Wgr. Hoewel de Wgr op zichzelf niet mogelijk maakt dat binnen de context van een centrumregeling een civielrechtelijke bevoegdheid van de gemeente bij de regeling wordt overgedragen aan een centrumgemeente, wordt dat probleem in juridische zin opgelost door een daarbij behorende "losse" volmacht. Hoewel dat wel bij de regeling had gekund, wordt ook de benodigde beslissingsbevoegdheden in een "los" mandaatbesluit verstrekt. Ook dat ontmoet op zichzelf geen bezwaren. Bezwaren ontmoeten wel de bewoordingen in artikel 5 van de regeling, waarbij colleges het centrumcollege machtigen om rechtshandelingen te verrichten. Dat is niet in overeenstemming met het BW en met de Gw. Mijn advies is om een bepaling over machtiging op te nemen in artikel 4 van de regeling, dat immers de rechtsverhouding tussen de betrokken gemeenten als rechtspersonen tot onderwerp heeft.

Met vriendelijke groet,

■■■■■