

Mandaatregeling Staat van Groningen & Noord-Drenthe

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft,

gelet op afdeling 10.1.1 Algemene wet bestuursrecht, de bepalingen van de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet en Titel 3 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;

overwegende:

dat het college van burgemeester en wethouders (hierna te noemen: het college) samen met de colleges van de gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe, het college van de provincie Groningen en de dagelijks besturen van de waterschappen gezamenlijk en tijdig wil reageren op of in relatie tot de jaarlijkse monitor Staat van Groningen & Noord-Drenthe zoals bedoeld in hoofdstuk 5c Wet Groningen;

besluiten:

de mandaatregeling Staat van Groningen & Noord-Drenthe vast te stellen.

Artikel 1 mandaat en machtiging

1. Onder mandaat wordt in dit besluit ook machtiging verstaan.
2. Mandaat heeft betrekking op het nemen en ondertekenen van het in mandaat genomen besluit.

Artikel 2 mandaat en uitzonderingen

1. Mandaat te verlenen aan gedeputeerde staten van de provincie Groningen voor het vaststellen van reacties met betrekking tot de Staat van Groningen & Noord-Drenthe.
2. De persoon die het college vertegenwoordigt in de Bestuurlijke Tafel kan in een concreet geval waarin deze mandaatregeling niet voorziet gedeputeerde staten van de provincie Groningen mandaat verlenen.
3. Onder reacties zoals bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval, maar niet uitsluitend, verstaan
 - a. het vaststellen van een reactie op het openbaar rapport Staat van Groningen & Noord-Drenthe en een reactie ten behoeve van het voortgangsgesprek met het kabinet;
 - b. het vaststellen van een consultatiereactie op nieuwe regelingen en wetsvoorstellen of wijzigingen daarvan of het vaststellen van brieven of besluiten die betrekking hebben op onderwerpen die deel uitmaken van de Staat van Groningen & Noord-Drenthe.
4. Van het mandaat genoemd in het eerste lid zijn uitgezonderd reacties, brieven of, besluiten inzake zuiver lokale aangelegenheden.
5. De Staat van Groningen & Noord-Drenthe zoals bedoeld in het eerste en derde lid betreft een openbaar rapport en een online dashboard.

Artikel 3 instructies

Het mandaat te verlenen onder de instructie dat:

- a. voorafgaand aan het gebruik van de bevoegdheid (schriftelijke of mondelinge) afstemming heeft plaatsgevonden in de Bestuurlijke Tafel en dat daar consensus is ontstaan;
- b. degene die het college vertegenwoordigt in de Bestuurlijke Tafel in een concreet geval kan besluiten dat gedeputeerde staten van de provincie Groningen niet van het mandaat gebruik maakt;
- c. gedeputeerde staten van de provincie Groningen het college per omgaande informeren over de gevallen waarin zij van het mandaat gebruik hebben gemaakt.

Artikel 4 ondermandaat

1. De gemandateerde is bevoegd ondermandaat te verlenen.
2. Op een ondermandaat zijn de bepalingen van de artikelen 1 tot en met 3 van overeenkomstige toepassing.

Groningen, 2 juni 2026

Burgemeester en wethouders van gemeente Groningen.

*burgemeester,
Roelien Kamminga*

secretaris,
Sander Gerritsen

De burgemeester,
Roelien Kamminga

Toelichting op mandaat - Staat van Groningen & Noord-Drenthe

De parlementaire enquêtecommissie beveelt in haar rapport 'Groningers boven gas' een jaarlijkse Staat van Groningen aan. De jaarlijkse monitor moet de Tweede Kamer van informatie voorzien zodat controle op het kabinet mogelijk is.

Het kabinet neemt deze aanbeveling in haar reactie 'Nij Begun - op weg naar erkenning, herstel en perspectief' over als eerste maatregel. De eerste maatregel luidt 'het kabinet verantwoordt zich jaarlijks aan de Tweede Kamer'. In de Wet Groningen wordt vastgelegd dat er jaarlijks een Staat van Groningen & Noord-Drenthe wordt uitgebracht (hierna: de Staat). De staat is een openbaar rapport uitgebracht door een onafhankelijke partij. Daarnaast bestaat het uit een online dashboard.

Jaarlijks zijn er twee gesprekken tussen een vertegenwoordiging van het kabinet en een vertegenwoordiging van de regio. Eén binnen zes weken nadat de monitor uitkomt, uiterlijk de vierde dinsdag in april, en één voortgangsgesprek in het najaar.

De regio bestaat in dit geval uit de colleges van de gemeenten in Groningen, van de gemeenten Noordenveld, Tynaarlo en Aa en Hunze, van de provincie Groningen en de dagelijks besturen van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's. In totaal zestien regionale overheden.

In het voorstel 'regionale werkwijze jaarlijkse cyclus Staat van Groningen & Noord-Drenthe' wordt onder meer voorgesteld om vanuit vijftien overheden een mandaat te verlenen aan het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: GS) met betrekking tot de Staat.

Dit is in lijn met het mandaat dat vijf versterkingsgemeenten in 2023 aan GS verleenden. Toen is toegelicht bij het mandaatvoorstel: "De tijdsdruk bij de besluitvorming is vaak hoog, zeker bij de reacties die meer onvoorzien zijn en die snel tot stand moeten komen. Daarom is al vaker aan de orde gekomen om hier een meer praktische insteek te kiezen door één college het mandaat te verlenen om namens de andere colleges te reageren of te besluiten. De voorbereiding verandert er niet door, maar met name in het besluitvormingstraject ontstaat vereenvoudiging en - voor vijf colleges - een afname van tijds- en werkdruk."¹

We voorzien voor de Staat dezelfde tijdsdruk, onvoorzienbaarheid en behoefte van en noodzaak voor de regionale bestuurders om snel te kunnen handelen of te reageren. Alleen gaat het nu om zestien overheden wat de behoefte aan praktisch handelen nog groter maakt.

Mandaat en machtiging (artikel 1 mandaatvoorstel)

Het betreft een mandaatbesluit waarbij onder mandaat ook machtiging wordt verstaan. Dat zijn twee instrumenten die in verschillende situaties toepasbaar zijn:

- mandaat voor publiekrechtelijke rechtshandelingen: als een publiekrechtelijk rechtsgevolg aan de orde is;
- machtiging voor feitelijk handelen.

De schriftelijke reactie op de monitor en de schriftelijke reactie voor het najaarsgesprek hebben geen direct rechtsgevolg. De schriftelijke reacties zijn onderdeel van de jaarlijkse cyclus voor de Staat en geven input aan het kabinet. Het kabinet moet dat verwerken in de verantwoording aan de Tweede Kamer en moet beoordelen of bijsturen nodig is en - zo ja - hoe. Een machtiging kan dan volstaan.

Toch wordt voorgesteld om ook een mandaat te verlenen. De reden hiervoor is dat het denkbaar is dat in de toekomst ook een mandaat nodig is.

Het kabinet moet op basis van de Staat onder meer aangeven of en hoe er bijgestuurd wordt. Wanneer dat een negatieve manier van bijsturen is, bijvoorbeeld het negatief bijstellen van een beschikking op

1) De programmamanagers versterking zijn op 1 april 2025 gevraagd of het mandaatbesluit naar tevredenheid werkt. Zij hebben dat bevestigd: het werkt in de praktijk goed en voorziet in de bestuurlijke behoefte om snel, adequaat en gezamenlijk te handelen.

basis van een specifieke uitkering (spuk), is dit een beschikking waartegen bezwaar mogelijk is. Bezwaar is gericht op rechtsgevolg. Hiervoor is mandaat nodig.

De regio heeft als standpunt dat de verplichtingen van het kabinet resultaatsverplichtingen moeten zijn: afdwingbaar voor de rechter. Alhoewel het kabinet daar tot nu toe niet aan tegemoet komt, is het niet ondenkbaar dat op onderdelen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke resultaatsverplichtingen ontstaan. Bijvoorbeeld omdat (op onderdelen) toch wettelijke verplichtingen worden opgenomen of privaatrechtelijke overeenkomsten worden gesloten. Ontstaat daar verschil van inzicht over tussen Rijk en regio dan is mandaat of volmacht nodig. Omdat een dergelijke situatie op dit moment zeer onwaarschijnlijk lijkt wordt volstaan met het verlenen van mandaat. Wanneer een volmacht nodig is dan kan daar alsnog op korte termijn in worden voorzien.

Maar ook de schriftelijke reactie op basis van de Staat zelf kan het karakter krijgen dat het wel degelijk op rechtsgevolg is gericht. Dan volstaat een machtiging niet meer, maar is mandaat nodig.

De praktijk in het mijnbouwdossier laat zien dat we alles kunnen verwachten, snel moeten handelen en bestuurders niet steeds nagaan of voor hun (re)actie een mandaat, machtiging of volmacht nodig is van het college waarvan zij deel uitmaken en - mocht daar niet in zijn voorzien - dat dan per omme-gaande gaan regelen. Ook GS zullen dat als gemandateerde niet nagaan: het is aan het mandaatgevende college om te zorgen dat het mandaat, de machtiging of – als dat het geval is - de volmacht in het concrete geval is gegeven. Het doel van dit voorstel is om praktisch, snel, gezamenlijk en adequaat te kunnen handelen. Daar hoort niet bij om steeds uit te zoeken wat nodig is en of dat ook is geregeld of nog moet worden geregeld.

Wat valt onder het mandaat en wat niet? (artikel 2)

Voor het eerdergenoemde mandaat tussen de provincie en de versterkingsgemeenten is toegelicht: 'Mandaat kan grofweg op twee manieren verleend worden.

Mandaat kan gedetailleerd of 'gesloten' worden verleend. Dat betekent dat precies wordt opgeschreven waarvoor het mandaat geldt. Is het niet opgeschreven dan is het niet gemandateerd. Het is daarmee duidelijk, maar onderhoudsgevoelig.

Mandaat kan ook 'open' worden verleend. Dat betekent dat wordt opgeschreven wat niet wordt geman-dateerd. Al het overige is gemandateerd. Het is niet onderhoudsgevoelig, maar geeft weinig houvast omdat besluiten met betrekking tot de Staat of het mijnbouwdossier vaak niet terug te brengen zijn naar wettelijke taken.'

Deze toelichting geldt ook voor dit mandaatbesluit. Ook hier wordt voorgesteld om een combinatie van beide methoden te gebruiken. Er wordt globaal beschreven waar het mandaat voor wordt verleend én er wordt beschreven wat er in ieder geval niet onder valt.

Gelet op het dynamische karakter van het dossier en het feit dat het niet mogelijk is om elke situatie te beschrijven, wordt ook voorgesteld degene die het college vertegenwoordigt in de Bestuurlijke Tafel de bevoegdheid te geven om GS in een concreet ander geval mandaat te verlenen (artikel 2, tweede lid).

Onder mandaat valt in ieder geval het vaststellen en indienen van schriftelijke reacties op basis van de monitor en ten behoeve van het najaarsgesprek. In het hiervoor genoemde voorstel voor de cyclus voor de Staat is onder meer vastgelegd dat een schriftelijke reactie wordt gegeven. De twee gesprekken die elk jaar worden gevoerd zijn een duiding van en een toelichting op de schriftelijke reactie.

Daarnaast is geformuleerd dat ook het indienen van een consultatiereactie op wetten of regelingen en het vaststellen van brieven die betrekking hebben op onderwerpen die deel uitmaken van de Staat onder het mandaat vallen (artikel 2, derde lid).

De Staat is een openbaar rapport dat wordt uitgebracht door een onafhankelijke partij of consortium van partijen. Inhoudelijk betreft het de wettelijke taken met betrekking tot schadeafhandeling en versterking en het uitvoeringsprogramma Rijk.

In het uitvoeringsprogramma Rijk staat welke verantwoordelijkheid de minister heeft - of ministers hebben - ten aanzien van zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming. Deze zorgplichten worden ook in de Wet Groningen vastgelegd, maar zijn algemeen van aard. Rijk en regio zijn samen verantwoordelijk voor de uitwerking daarvan in agenda's. Het deel waarvoor de leden van het kabinet verantwoordelijk zijn, komt terecht in het uitvoeringsprogramma Rijk. En dat is onderdeel van de monitor en de verantwoording.

Dit maakt het mogelijk om snel en adequaat te reageren op relevante ontwikkelingen.

Het mandaat gaat om situaties waarbij het logisch is dat de regio collectief reageert. Het mandaatbesluit geldt niet voor zuiver lokale aangelegenheden (artikel 2, vierde lid). Het lokale plan van aanpak in een versterkingsgemeente is bijvoorbeeld een zuiver lokale aangelegenheid.

Een mandaatbesluit moet degenen die betrokken zijn bij het besluit de mogelijkheid bieden om na te gaan of mandaat is verleend en het moet rechtszekerheid bieden. Het moet bijvoorbeeld niet aan het oordeel van de gemandateerde worden overgelaten of een zaak bestuurlijk gevoelig is.² Ook al is niet dichtgetimmerd welke besluiten precies onder het mandaat vallen, er is ook geen sprake van rechtsonzekerheid voor betrokkenen.³ GS bepalen niet zelf op basis van een subjectief oordeel of zij gebruik kunnen maken van het mandaat. Het is ook duidelijk dat het gaat om (re)acties die een relatie moeten hebben met de monitor en die om gezamenlijk handelen van de regionale overheden vragen waarvoor steeds een bestuurlijk akkoord van de mandaatgever wordt gegeven.

Gebruik maken van het mandaat is geen automatisme, maar vraagt akkoord in elk concrete geval (artikel 3)

Het is niet zo dat GS naar eigen inzicht gebruik kunnen maken van het mandaatbesluit. Per (re)actie moet afstemming zijn geweest en consensus zijn bereikt. Dit vindt plaats in de Bestuurlijke Tafel. De bestuurder die het college vertegenwoordigt, kan besluiten dat er géén gebruik mag worden gemaakt van het mandaat. Of anders gezegd: er moet een 'akkoord' zijn voordat GS gebruik kunnen maken van het mandaat.

Het is als het ware een schuifje dat op 'uit' staat, totdat een bestuurder het schuifje op 'aan' zet.

Consensus is het uitgangspunt en uit de vergelijkbare manier van handelen tussen de provincie en de vijf versterkingsgemeenten blijkt dat consensus in de praktijk haalbaar is.

Ontstaat er toch geen consensus over de inhoud dan zijn er verschillende opties. Een bestuurder kan aangeven van GS geen gebruik mogen maken van het mandaat. Wanneer dit één college betreft, is het mogelijk dat de andere colleges besluiten om de brief toch te verzenden (maar dan niet namens het college dat daar niet mee instemt). Het is ook mogelijk dat er verder wordt afgestemd totdat wel consensus is bereikt of dat de colleges besluiten ieder voor zich te reageren. Wat de beste oplossing is, is afhankelijk van wat er voorligt en waar het gebrek aan consensus betrekking op heeft.

Wanneer een fysiek overleg van de Bestuurlijke Tafel niet mogelijk is, is een zogenaamde schriftelijke ronde ook voldoende. Ook dit is een in de praktijk beproefde methode: er kan niet altijd gewacht worden tot een regulier overleg. Dan wordt een schriftelijk standpunt en akkoord gevraagd.

Wanneer GS gebruik maken van het mandaat dan informeren zij de andere colleges per ommekeer daarvan (artikel 3, onder c).

Hoe werkt dit in de praktijk?

In het algemeen zal deze werkwijze/dit proces doorlopen worden:

ambtelijk voorbereidingsproces

→ ambtelijke voorbereiding (analyse, advies, conceptbrief/reactie/besluit)

bestuurlijk voorbereidingsproces

- afstemming met en instemming van de bestuurlijke trekkers
- afstemming met en instemming van (overleg tussen) portefeuillehouders
- afstemming met en consensus in de Bestuurlijke Tafel
- bestuurder geeft in de Bestuurlijke Tafel akkoord voor mandaat

besluitvorming

→ GS maken gebruik van het mandaat en sturen kopie van de brief/reactie/besluit naar de colleges

Deze constructie vraagt binnen het college afstemming en rugdekking. Portefeuillehouders moeten de ruimte hebben om te reageren op een voorstel (rugdekking) en moeten met het college en specifiek de bestuurder in de bestuurlijke tafel afstemmen over het bereiken van consensus/akkoord voor mandaat.

2) Zie ECLI:NL:RVS:2014:1562.

3) Betrokkenen zijn overigens in dit geval professionele betrokkenen: de regionale overheden, de rijksoverheden, rechterlijke instanties. Het gaat niet om individuele inwoners of ondernemers.