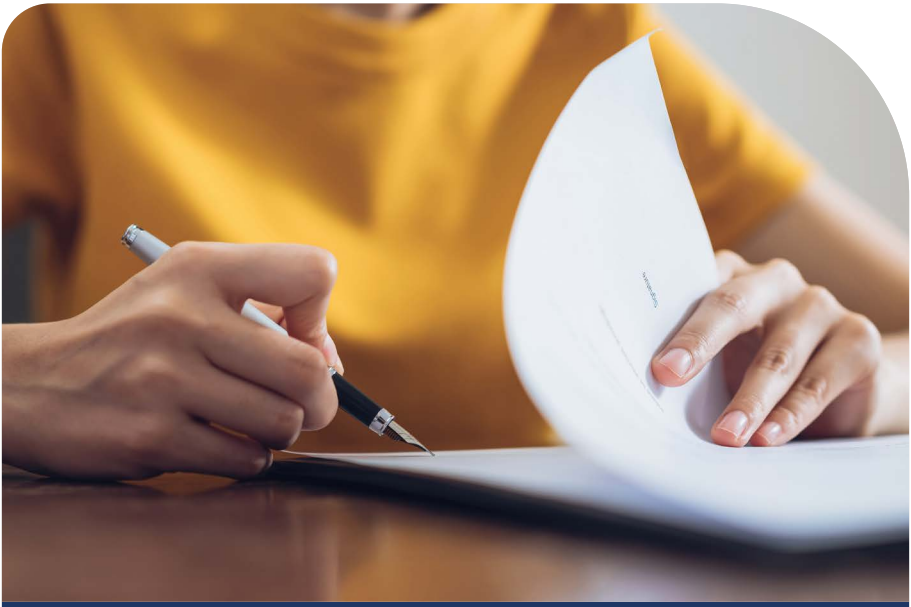


Attributie, Delegatie en Mandaat

Handreiking

Colofon
Deze publicatie is een uitgave van Team Recht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Auteur
Mevrouw mr.drs. Marscha Mehciz, juridisch adviseur Raadmeester

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:
Mevr. mr. Caroline Blokhuis, juridisch adviseur VNG
Mevr. mr. Philomena Dol, wetgevingsjurist VNG
Mevr. mr.dr. Annemarie Drahmann, universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden
Mevr. mr. Anoush Garabed, wetgevingsjurist VNG
Mevr. mr. Marianne Hersmis, senior juridisch adviseur bij gemeente Delft
Dhr. Jos Hessels MSc, voorzitter VNG Adviescommissie Gemeenterecht
Dhr. mr. Evert Jaquet, concernjurist gemeente Dordrecht
Mevr. mr. Hanneke van Katwijk, juridisch adviseur VNG
Mevr. mr. Jennifer Prawirodihardjo-Fer, Clustercoördinator Staats- en Bestuursrecht / plv. Teammanager Team Recht

Vormgeving
Kynda

VNG
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Inhoud

Voorwoord **4**

1 De basis voor bevoegdheden **6**
1.1 Inleiding 6
1.2 Attributie 11
1.3 Delegatie 18
1.4 Mandaat 27

2 Bevoegdheidstoedeling binnen de gemeente **47**
2.1 Attributie aan gemeentelijke organen 47
2.2 Delegatie en mandatering door de raad 58
2.3 Delegatie en mandatering door het college 67
2.4 Delegatie en mandatering door de burgemeester 77

3 Bevoegdheidstoedeling buiten de gemeente **81**
3.1 Inleiding: samenwerking met derden 81
3.2 Samenwerking in de gemeenschappelijke regeling 82
3.3 Overige samenwerking met bestuursorganen 92
3.4 Samenwerking met private organisaties 95

Bijlagen **99**
1. Checklist mandaat 99
2. Checklist delegatie 102
3. Voorbeeld algemene bepalingen bij bevoegdhedenregister 104
4. Voorbeeld incidenteel mandaat/volmacht 108
5. Het andere mandateren: de Dordtse methode 110

Gebruikte jurisprudentie **116**

Gebruikte Literatuur **121**

Voorwoord

“Wie is bevoegd?” zal een van de meest gestelde vragen zijn in elke gemeente in Nederland. Deze vraag is relevant omdat de hoeveelheid besluiten die binnen de gemeente moet worden genomen vaak veel groter is dan de bevoegde bestuursorganen aankunnen. Om die reden wordt in de gemeentepraktijk veel gebruik gemaakt van de mogelijkheden om ambtenaren of derden de besluiten namens de bevoegde bestuursorganen te laten nemen of ondertekenen (mandaat) en soms om de besluitvormingsbevoegdheden geheel over te dragen (delegatie). Dit geldt ook voor allerlei andere handelingen die namens bestuursorganen worden verricht, zoals het geven van informatie over een vergunning of het aangaan van een overeenkomst. Telkens wanneer een handeling moet worden verricht namens het bevoegde bestuursorgaan, moet bepaald worden wie bevoegd is om dat te doen.

Deze bevoegdheidsverdeling en -toedeling is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de organieke wetten, waaronder de Gemeentewet, maar ook in diverse bijzondere wetten. Gemeenten hebben behoefte aan heldere en geïntegreerde informatie over een correct gebruik van de mogelijkheden voor bevoegdheidstoedeling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vragen die hierover aan de VNG worden gesteld.

De laatst uitgebrachte handreiking van de VNG over dit onderwerp was de Handreiking Attributie, mandaat en delegatie uit 2016. Deze handreiking is inmiddels verouderd. Om die reden publiceren wij een vernieuwde handreiking. Deze bevat onder andere een geactualiseerd jurisprudentieoverzicht dat is toegespitst op de gemeentelijke praktijk.

De VNG heeft de handreiking in samenwerking met Marscha Mehciz grondig herschreven. Daarbij maakten we gebruik van de vele vragen die ons de afgelopen jaren op dit terrein zijn gesteld. De handreiking kwam tot stand met de medewerking en begeleiding van de juristen van Team Recht van de VNG. Een klankbordgroep van specialisten op het gebied

van gemeenterecht (zie colofon) voorzag de VNG van een aantal waardevolle opmerkingen ter aanvulling en verbetering. Tenslotte hebben wij de tekst voorgelegd aan onze Adviescommissie Gemeenterecht, waar ruime ervaring aanwezig is met betrekking tot de gemeentelijke praktijk.

Ons doel was om een geïntegreerd en op gemeenten toegespitst overzicht aan te bieden van zowel theoretische achtergronden (hoofdstuk 1) als de toepassing hiervan in de gemeentelijke praktijk, inclusief voorbeelden en jurisprudentie (hoofdstuk 2). De handreiking is bedoeld voor gemeentejuristen die in hun organisatie adviseren over bevoegdheden, maar is ook toegankelijk voor niet-juridische medewerkers die zelf iets willen opzoeken. Zo bieden wij onze leden meerwaarde naast de meer algemene uitleg die is te vinden in de handboeken voor bestuursrecht. Hoewel de handreiking primair is gericht op bevoegdheidstoedeling binnen gemeenten, besteedt de handreiking ook aandacht aan de samenwerking die gemeenten onderling of met derden kunnen hebben, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk (hoofdstuk 3). Dit maakt de handreiking ook bruikbaar voor bijvoorbeeld medewerkers in gemeenschappelijke regelingen. In deze herziene versie besteden we eveneens aandacht aan de ontwikkelingen in de jurisprudentie over onbevoegde handelingen in relatie tot het vertrouwensbeginsel. Ook de innovatieve aanpak van de omgekeerde mandaatregeling (de Dordtse methode) komt aan de orde.

Wij vertrouwen erop met deze praktisch toepasbare handreiking gemeenten van dienst te zijn bij het toepassen van de wet in de dagelijkse praktijk.

Andries Kok
Directeur Lokaal Bestuur en Informatiesamenleving

1 De basis voor bevoegdheden

1.1 Inleiding

Binnen de gemeente worden dagelijks vele besluiten genomen in allerlei soorten en maten. Dit varieert van het vaststellen van een nieuwe parkeerverordening of het Omgevingsplan door de gemeenteraad, het verlenen van een subsidie voor de vergroening van voortuinen door het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) tot het sluiten van een woning waar verdovende middelen zijn aangetroffen door de burgemeester.
Al deze besluiten beïnvloeden in meer of mindere mate de rechten en plichten van burgers, bedrijven en soms ook andere overheden.

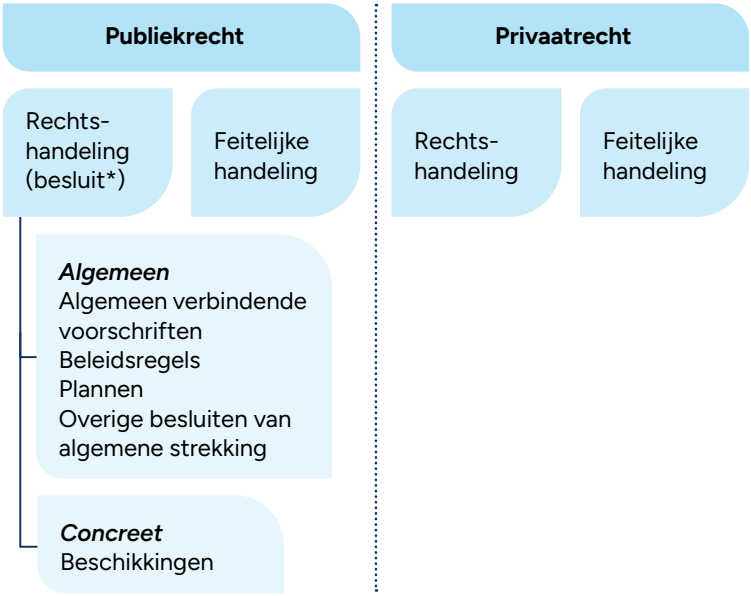
Daarnaast verrichten de medewerkers van de gemeente dagelijks talloze werkzaamheden, zoals het ophalen van huishoudelijk afval of het informeren van een burger over de regels voor het organiseren van een evenement. Dit zijn feitelijke handelingen[1], maar deze hangen wel samen met

1 Let op: in sommige gevallen kan een inlichting de vorm hebben van een bestuurlijk rechtsoordeel. Dit bestuurlijk rechtsoordeel kan onder omstandigheden wel als een besluit in de zin van de Awb worden gekwalificeerd. Zie meer hierover in de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven in RvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86, onder 3.5.

formele bevoegdheden, zoals het verlenen van een evenementenvergunning of het stellen van regels over het aanbieden van afval.

Bij al deze voorbeelden gaat het om het handelen van de gemeentelijke organen op grond van publiekrecht. De gemeente treedt echter soms ook op als (publiekrechtelijk) rechtspersoon in het privaatrechtelijke rechtsverkeer. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van een documentmanagementsysteem of de verhuur van een gemeentelijke gymzaal. Een gemeente die deelneemt in een coöperatie die het parkeerbeheer binnen de gemeente uitvoert doet dat ook als rechtspersoon. In het privaatrecht kan het net als in het publiekrecht gaan om een feitelijke handeling, bijvoorbeeld het vragen van een offerte, of het verrichten van een rechtshandeling, zoals de verkoop van snippergroen.

Schema 1: vormen van gemeentelijk handelen



In deze handreiking bespreken we waar de gemeente, de gemeentelijke bestuursorganen en de voor de gemeente werkzame ambtenaren en overige functionarissen[2], de bevoegdheid voor al deze handelingen en besluiten[3] precies aan ontlenen. Het is belangrijk dat elk besluit of elke andere rechtshandeling is gebaseerd op de juiste wettelijke basis. Het verrichten van onbevoegde handelingen is in strijd met het legaliteitsbeginsel (zie juridisch intermezzo). Bovendien is dat slecht voor de beeldvorming en dat tast het vertrouwen aan dat burgers in hun overheid hebben.

Een bevoegdheidsgebrek is weliswaar vaak te repareren, maar soms kunnen de consequenties verstrekkend zijn. Er is dus alle reden om te zorgen voor een adequaat systeem van bevoegdhedentoekenning en bewaking hiervan. Wetten en regelingen veranderen doorlopend en daarmee verandert ook de grondslag voor de bevoegdheden zoals die binnen de gemeente worden uitgeoefend. Een goed bevoegdhedensysteem vergt daarom continu onderhoud.

Juridisch intermezzo
Het legaliteitsbeginsel als basis
Met de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals het verlenen van een uitkering of het opleggen van een bestuurlijke boete, kan de gemeente flink ingrijpen op

2 In het vervolg van deze handreiking wordt gesproken over ‘ambtenaren’. Hiermee worden bedoeld zowel ambtenaren als overige voor de gemeente werkzame personen.

3 Het begrip ‘besluit’ is in artikel 1:3, eerste lid, Awb gedefinieerd als ‘een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dit kan dus gaan om een beschikking, maar ook om een besluit van algemene strekking zoals een algemeen verbindend voorschrift.

de rechten en vrijheden van burgers en bedrijven. Het is daarbij van groot belang dat wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel.
Het legaliteitsbeginsel is één van de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat en betekent - kort gezegd - dat elk handelen van de overheid een basis moet hebben in de wet en deze wetten dienen door een democratisch gekozen orgaan te zijn vastgesteld.
Dit legaliteitsbeginsel hangt ook samen met het beginsel van rechtszekerheid. Doordat een bevoegdheid altijd zijn oorsprong moet hebben in de wet, weet de burger waar hij aan toe is.[4]

Deze handreiking is opgebouwd aan de hand van de drie grondslagen voor bevoegdheidstoedeling en -overdracht zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb): attributie, delegatie en mandaat. Daarbij komen ook de begrippen volmacht en machtiging aan de orde.

Mandaat, delegatie en attributie zijn geregeld in titel 10.1 van de Awb. In deze titel wordt duidelijk wat precies de verschillen zijn tussen deze begrippen en dat elk instrument zijn eigen toepassingsvoorwaarden en consequenties kent.

Juridisch intermezzo
Bevoegdheden en interne werkprocessen
Binnen de gemeenten zijn de uitvoerende taken doorgaans beschreven in de administratieve organisatie: een

4 Zie voor meer informatie over de beginselen van de democratische rechtsstaat de website van Pro Demos.

stapsgewijze beschrijving van de werkprocessen en de toewijzing van processtappen aan functies. Deze afspraken over werkprocessen moeten goed worden onderscheiden van besluiten over attributie, mandaat of delegatie. De administratieve organisatie is een interne aangelegenheid. Zo is bijvoorbeeld bepaald welke type functionaris in de financiële administratie een betaling op een factuur klaarzet. Deze afspraken hebben geen externe (rechts) gevolgen, zijn ook niet direct gelieerd aan een bestuursbevoegdheid en gaan dus niet over een bevoegdheidstoekenning of -overdracht in het kader van attributie, delegatie of mandaat. Soms ligt het wel dicht bij elkaar. Zo is voor het besluit van de teamleider facilitaire zaken om namens de gemeente een schoonmaakcontract aan te gaan en deze vervolgens feitelijk te sluiten een mandaat en een volmacht vereist. De handeling om deze uitgave als verplichting te administreren in het financiële systeem is daarentegen een interne werkafspraak.

1.2 Attributie

Omschrijving
Attributie is de basis voor bevoegdheidstoedeling. Om in de woorden van de wetgever te spreken: toedeling van bevoegdheden (attributie) gaat aan mandaat en delegatie vooraf.[5] Het is dan ook opvallend dat attributie in hoofdstuk 10 Awb pas als laatste afdeling 10.3 aan bod komt. Dit is een gevolg van het feit dat deze afdeling pas later is toegevoegd.[6]

De afdeling is heel summier. De wetgever heeft alleen een regeling willen treffen over de attributie aan personen of colleges die onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam zijn, omdat hier een knelpunt werd gezien in de Awb.[7] Voor een meer algemene regeling over de toedeling van bestuursbevoegdheden was volgens de wetgever geen noodzaak.[8]

Het ontbreekt ook aan een wettelijke definitie van attributie, maar de memorie van toelichting zeg hier wel iets over: Attributie is het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid.[9] Attributie kan betrekking hebben op bevoegdheden tot regelgeving en bestuur, maar ook op de bevoegdheid tot feitelijk handelen.

5 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 3 (MvT).
6 De wetgever had het zelf ook fraaier gevonden als dit vóór de afdelingen over delegatie en mandaat was geplaatst, maar het hernummeren van het hele hoofdstuk was een brug te ver, aldus de memorie van toelichting.
7 Dit knelpunt hangt samen met het later in deze handreiking te behandelen verbod van delegatie aan ondergeschiktheid.
8 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 155 (MvT).
9 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 155 (MvT). Met wettelijk voorschrift wordt hier bedoeld wet in de zin van algemeen verbindend voorschrift.

Met attributie wordt dus door een wetgever een nog niet bestaande publiekrechtelijke bevoegdheid in het leven geroepen en toegedeeld aan een orgaan.
Dit is een essentieel verschil met de later te bespreken vormen van delegatie en mandaat: bij de laatste twee gaat het om het 'doorgeven' van een bestaande bevoegdheid.

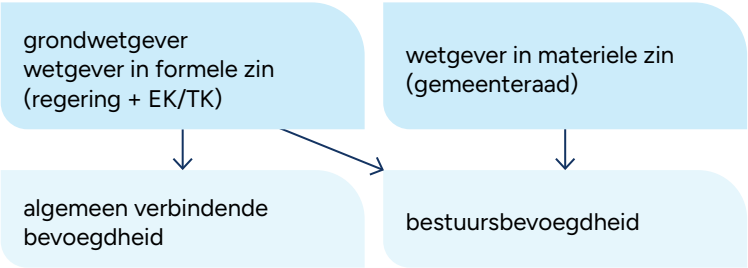
Grondslag
Attributie kan alleen plaatsvinden door een orgaan dat algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen. Algemeen verbindende voorschriften zijn regels die naar buiten toe werken en die voor eenieder gelden, zoals een wet. Algemeen verbindende voorschriften kunnen worden vastgesteld door zowel de grondwetgever, de wetgever in formele zin als een wetgever in materiële zin.[10] Een voorbeeld van dit laatste is de gemeenteraad. De gemeenteraad is immers op grond van artikel 149 Gemeentewet bevoegd een verordening vast te stellen die eenieder binnen de gemeente bindt.
Er is wel een belangrijk verschil tussen het mogen attribueren van algemeen verbindende regels en bestuursbevoegdheden. Algemeen verbindende bevoegdheden, dus de bevoegdheid om algemene regels te stellen, kunnen alleen worden geattribueerd door de (grond)wetgever. Dit volgt uit het legaliteitsbeginsel.[11] Bestuursbevoegdheden, zoals een beschikkingsbevoegdheid, kunnen wel geattribueerd worden door lagere regelgevers. Zo kan de gemeenteraad in een algemene subsidieverordening de bevoegdheid verlenen aan het college om te beslissen over

10 De wetgever in formele zin is de regering met de Staten-Generaal. De Grondwet wordt gewijzigd door een wijziging door de wetgever in formele zin, gevolgd door verkiezingen, en dan opnieuw het vaststellen van die wijziging door de wetgever in formele zin. Het opnieuw vaststellen van een grondwetswijziging na verkiezingen gebeurt bij gekwalificeerde meerderheid.

11 De Greef 2021, paragraaf 2.1.1.

subsidieaanvragen.[12] Het attribueren aan het college van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende subsidieregelingen is niet mogelijk.[13]

Schema 2: mogelijkheden voor attributie



Juridisch intermezzo
Ongeschreven attributie
Naast attributie op formeel wettelijke grondslag zijn er nog andere vormen denkbaar waarbij niet formeel, maar wel feitelijk bevoegdheden zijn toegekend:

1. ***publieke taak jurisprudentie***[14]**:** het is mogelijk dat een privaatrechtelijke organisatie door een overheid zonder wettelijke grondslag met een taak is belast die feitelijk de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid behelst. Een voorbeeld hiervan is een stichting die namens een gemeente een budget mag verdelen voor buurtverbindende initiatieven. Hoewel dit niet is beoogd,

12 Zie hierover ook zie voor uitleg nummer 18 en 78 bij de wetsgeschiedenis in https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-10/10-1-mandaat-delegatie-en-attributie/10-1-3-attributie/.

13 Wel kan de raad besluiten zijn eigen bevoegdheid tot het stellen van nadere regels te delegeren. Lees hierover meer in paragraaf 1.3.

14 Zie voor een kort overzicht Jak 2019.

kunnen beslissingen over de toekenning van deze gelden onder omstandigheden worden gezien als (subsidie) besluiten in de zin van de Awb, ook al is er formeel geen sprake van de uitoefening van openbaar gezag op grond van de wet.

2. ***impliciete bevoegdheden:*** dit betekent dat het bestaan van een niet expliciet toegekende bevoegdheid wordt verondersteld omdat deze volgt uit een wel expliciet toegekende bevoegdheid. Zo is het vaste rechtspraak dat de bevoegdheid tot intrekking van een begunstigend besluit wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen.[15]
3. ***restcategorie:*** tot slot wordt nog genoemd een restcategorie die in de gemeentelijke praktijk weinig voor zal komen: gewoonterecht, noodrecht, ongeschreven volkenrecht en algemene rechtsbeginselen.[16]

Vormen van attributie

Hiervoor is toegelicht dat de formele wetgever zowel regelgevende als bestuursbevoegdheden kan attribueren aan de gemeentelijke organen, maar dat de gemeenteraad als materiële wetgever op zijn beurt alleen bestuursbevoegdheden kan attribueren. Hoewel artikel 10.22, eerste lid, Awb spreekt over het nemen van besluiten, kan ook het feitelijk handelen hier onder worden begrepen.[17]

15 r.o. 18 in RvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617. Dit geldt overigens niet als de aard van de intrekking zich hier tegen verzet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de intrekking een bestraffend karakter heeft.

16 M.A. Heldeweg 2001, p. 3.

17 In de wetsgeschiedenis wordt bijvoorbeeld de bevoegdheid genoemd van politieambtenaren die op grond van artikel 8 eerste lid Politiewet een eigenstandige bevoegdheid hebben om geweld te gebruiken, zie Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 156 (MvT).

Inhoud en reikwijdte attributie
Wanneer attributie plaatsvindt bij gemeentelijke verordening is van belang dat de grenzen van hogere rechtsregels, zoals de Gemeentewet, in acht worden genomen. Zo kan een bevoegdheid die ziet op het handhaven, dus het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde niet aan het college worden geattribueerd. Deze vorm van handhaving is namelijk op grond van artikel 172, eerste lid, Gemeentewet voorbehouden aan de burgemeester.[18]

Attributie kan soms heel algemeen zijn waardoor het nader onderzoek vraagt om te kunnen beoordelen of er een bevoegdheid bestaat. Zo staat er in artikel 2.3, eerste lid, Omgevingswet: De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Dat betekent dat dus steeds moet worden bekeken of er in een specifiek geval andere regels zijn gesteld over de bevoegdheid.
Artikel 2.4 Omgevingswet is een stuk duidelijker: *De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.*

Wanneer een bevoegdheid om besluiten te nemen wordt geattribueerd, dan geldt dit in beginsel ook voor het beslissen op bezwaar op die besluiten. Deze bevoegdheid hoeft dus niet apart te worden geattribueerd.[19]

18 Het toekennen van bevoegdheden aan het college ten aanzien van overige situaties met als doel het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven te bewaren is wel mogelijk. Zie r.o. 2.5, RvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342.

19 De Greef 2019/36.

Attributie aan ondergeschikten
Afdeling 10.1.3 Awb bevat een regeling over de situatie waarbij een bevoegdheid is toebedeeld door het ene bestuursorgaan aan een persoon of college dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.
Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat bij wet bevoegdheden direct worden toegekend aan bepaalde ambtenaren.
In gemeenteland zijn hiervan verschillende voorbeelden, zoals de belastingambtenaar of de leerplichtambtenaar. De aanwijzing van personen in deze functie vindt weliswaar plaats door het bevoegd gemeenteorgaan, zoals het college, maar eenmaal aangewezen ontlenen deze ambtenaren hun bevoegdheid rechtstreeks aan de bijzondere wet of de Awb.

Als er van buitenaf bevoegdheden worden toegekend aan een ondergeschikte in de relatie tot het bestuursorgaan is dit een bijzondere situatie. Het roept de vraag op hoe om te gaan met de hiërarchische verhoudingen tussen degene die de bevoegdheid direct krijgt toegekend en het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid deze werkt.

Het doel van afdeling 10.1.3 Awb is daarom om buiten twijfel te stellen dat bij attributie van een bevoegdheid aan een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan, het gewone hiërarchische patroon niet wordt doorbroken.[20]
De artikelen 10:22 en 10:23 van de Awb verschaffen het hiërarchisch bovengeschikte bestuursorgaan hiertoe twee sturingsinstrumenten:
a. het bestuursorgaan kan per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid;

20 Het feit dat de onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame betrokkene naar buiten toe de bevoegdheid op eigen naam uitoefent, laat de bestaande relatie tot het bovengeschikte bestuursorgaan onverlet, zie Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 157 (MvT).

b. degene aan wie de bevoegdheid is toebedeeld, verschaft het bestuursorgaan op zijn verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Daarnaast is het ondergeschikte bestuursorgaan weliswaar bevoegd beleidsregels vast te stellen over de hem toekomende bevoegdheid (artikel 4:81, eerste lid, Awb), maar hij dient daarbij de bijzondere of algemene instructies (eventueel beleidsregels) van het hiërarchisch hogere bestuursorgaan in acht te nemen.

Rechtskarakter attributie: bekendmaking en beroep
Attributie vindt plaats bij wettelijk voorschrift en daarom zijn de regels van toepassing voor de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. Uit artikel 8:3, eerste lid, onder a, Awb volgt dat algemeen verbindende voorschriften niet appellabel zijn.

Juridisch intermezzo
Bekendmaking algemeen verbindende voorschriften
In artikel 6 Bekendmakingswet staat dat algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, vastgesteld door een bestuursorgaan dat behoort tot onder meer de gemeente, moeten worden bekendgemaakt door plaatsing in een publicatieblad.
Artikel 3.1 Besluit elektronische publicaties bepaalt dat de publicatiebladen worden uitgegeven op een bij ministeriële regeling te bepalen internetadres. Dit internetadres is volgens artikel 2.1 Regeling elektronische publicaties: https://www.officielebekendmakingen.nl.
In artikel 8 Bekendmakingswet staat voorts dat een algemeen verbindend voorschrift niet in werking treedt voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

1.3 Delegatie

Omschrijving
Delegatie is geregeld in afdeling 10.1.2 Awb. De afdeling start met een definitie in artikel 10:13 Awb: 'Onder delegatie wordt verstaan: *'het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent'*.

Met deze definitie wordt meteen het belangrijkste onderscheid zichtbaar tussen attributie en delegatie. Bij attributie gaat het om het creëren van een nieuwe bevoegdheid. Bij delegatie is sprake van het overdragen van een bestaande bevoegdheid. Het oorspronkelijke orgaan dat de bestaande bevoegdheid delegeert noemen we de delegans. Het orgaan waar de bevoegdheid aan wordt gedelegeerd is de gedelegeerde of de delegataris.
De gedelegeerde gaat de bevoegdheid in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitoefenen. De wetgever acht het ongewenst dat twee bestuursorganen dezelfde bevoegdheid kunnen uitoefenen.[21]
Daarom is in artikel 10:17 Awb nadrukkelijk bepaald dat de delegans zijn bevoegdheid verliest.

Het uitgangspunt bij delegatie is dus dat de delegataris geheel zelfstandig bevoegd wordt om besluiten te nemen. De delegans kan daarom ook geen instructies geven aan de delegataris hoe te beslissen in een concreet geval.
De delegans heeft nog wel twee sturingsmogelijkheden (artikel 10:16 Awb). Ten eerste kan de delegans voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid beleidsregels geven. Bij het stellen van beleidsregels wordt gedoeld op de beleidsregels zoals gedefinieerd in artikel 1:3, vierde lid, Awb: regels omtrent het afwegen van belangen, het vaststellen van feiten of het uitleggen van wettelijke voorschriften. Ten tweede is degene

21 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p.180 (MvT).

aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, verplicht de delegans op zijn verzoek inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van die bevoegdheid. Door de inlichtingenplicht van artikel 10:16 Awb kan de delegans zich op de hoogte stellen van de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend en voldoen aan de verantwoordingsplicht die het heeft jegens een algemeen vertegenwoordigend lichaam zoals de gemeenteraad. De delegans verliest weliswaar de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid, maar blijft wel aanspreekbaar voor wat betreft de beslissing tot delegatie en voor de handhaving daarvan.[22]

Dit laatste betekent ook dat als de delegans van oordeel is dat de delegatie niet langer doelmatig is of dat er van de gedelegeerde bevoegdheid een onjuist gebruik wordt gemaakt, hij de delegatie ongedaan moet kunnen maken. Daarom voorziet artikel 10:18 Awb in de mogelijkheid om een delegatiebesluit te allen tijde in te trekken.

Veelgestelde vraag
Kan een bestuursorgaan dat een gedelegeerde bevoegdheid uitoefent zelf ook beleidsregels maken?
Ja, uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit is toegestaan.[23] De wetgever wijst er daarbij op dat algemene aanwijzingen van de delegans gericht zullen zijn op de hoofdlijnen. De beleidsregels van de delegataris kunnen binnen dat kader een nadere invulling geven. Daarbij geldt dat de delegataris slechts beleidsregels kan vaststellen binnen de ruimte die hij van de delegans heeft verkregen op grond van diens delegatiebesluit en diens beleidsregels.

22 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 181 (MvT).
23 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 43 (MvT).

Grondslag
De gevolgen van het delegeren van bevoegdheden zijn verstrekkend. Met delegatie wordt immers de bevoegdheidsverdeling doorbroken zoals die door de wetgever is geregeld. Delegatie is dan ook niet zomaar toegestaan. De wetgever heeft hier een nadere regeling over getroffen. In artikel 10:15 Awb staat dat delegatie alleen mogelijk is indien daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien. Dit geldt ook voor subdelegatie (artikel 10:20 Awb).

De wettelijke grondslag voor delegatie kan zijn een wet in formele zin. Bij het Rijk zal dit doorgaans het geval zijn. Voor decentrale bestuursorganen, zoals gemeenten, kan ook een autonome verordening de grondslag voor delegatie bieden. Het is wel zo dat de organieke wetgeving, zoals de Gemeentewet, grenzen heeft gesteld aan de mogelijkheid om bij autonome verordening delegatie toe te staan. In de Gemeentewet staat in artikel 156 een algemene bepaling op basis waarvan de gemeenteraad allerlei bevoegdheden kan delegeren.[24] Deze delegatie is vervolgens gelimiteerd tot een aantal specifiek benoemde bestuursorganen (zie meer hierover in hoofdstuk 2).

Naast een algemene delegatiebepaling, zoals artikel 156 Gemeentewet, kan een delegatiegrondslag zijn opgenomen in een specifieke wet. Dit kan heel expliciet zijn. Zo staat in artikel 2.8 Omgevingswet dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, kan delegeren

24 In feite heeft artikel 156 Gemeentewet alleen nog betekenis voor de regelgevende bevoegdheid aangezien de andere bestuursbevoegdheden al via artikel 160 Gemeentewet direct aan het college zijn toebedeeld.

aan het college van burgemeester en wethouders.[25]
Het is dus steeds van belang om na te gaan of er een algemene dan wel specifieke grondslag is op basis waarvan een bevoegdheid kan worden gedelegeerd. Een besluit dat op grond van een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen, vermeldt de delegatiegrondslag en de vindplaats hiervan (artikel 10:19 Awb).

Vormen van delegatie
In de definitie van artikel 10:13 Awb staat dat delegatie het overdragen is van 'de bevoegdheid tot het nemen van besluiten'. Het begrip 'besluit' is in artikel 1:3 Awb eerste lid gedefinieerd als 'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dit kan dus gaan om een beschikking, maar ook om een besluit van algemene strekking zoals een algemeen verbindend voorschrift. Delegatie omvat daarmee op het niveau van de gemeente zowel beschikkingsbevoegdheden als regelgevende bevoegdheden.[26]

Verder is in artikel 10:21 Awb bepaald dat de delegatieafdeling van de Awb van overeenkomstige toepassing is als een bestuursorgaan de bevoegdheid voor andere handelingen dan besluiten overdraagt, zoals het verrichten van feitelijke handelingen en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

25 Vaak is de grondslag voor delegatie dan wat abstracter omschreven en kan uit het gebruik van de formulering 'bij of krachtens' worden afgeleid dat delegatie van de bevoegdheid mogelijk is. Vergelijk aanwijzingen voor de regelgeving 2:26: voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering wordt de formulering 'bij algemene maatregel van [rijks]bestuur' gebruikt. Om subdelegatie door de regering mogelijk te maken wordt de formulering 'bij of krachtens algemene maatregel van [rijks]bestuur' gebruikt.

26 Let op: de bepaling gaat niet over delegatie door de wetgever in formele zin. Het vaststellen van wetten wordt niet beheerst door de bepalingen in de Awb over besluiten, maar door de Grondwet. Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 181 (MvT).

Inhoud en reikwijdte van delegatie
Voorop staat dat een delegatiebesluit voldoende duidelijk moet zijn. De rechtszekerheid vereist dat het delegatiebesluit in 'objectief omschreven termen' aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden de gedelegeerde bevoegd is.[27] Daarbij kan de bevoegdheid ook worden begrensd door beleidsregels van de raad, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is.

De begrenzing van de gedelegeerde bevoegdheid moet dus duidelijk volgen uit het vastgestelde delegatiebesluit. Aangenomen wordt dat het daarom niet is toegestaan om in het delegatiebesluit de uitoefening van bevoegdheden afhankelijk te stellen van voorafgaande advisering door of de instemming van derden, zoals een commissie of een deskundige.[28]

In een delegatiebesluit kunnen wel beperkingen in de overdracht worden opgenomen, bijvoorbeeld door te bepalen dat zij slechts geldt voor besluiten waarmee een bepaald maximumbedrag is gemoeid. Het gaat dan om een clausulering van de delegatie. Het is ook essentieel dat in een delegatiebesluit de juiste terminologie wordt gehanteerd. Indien delegatie wordt beoogd, dan moet dit ook duidelijk uit het besluit blijken. In een delegatiebesluit waarin staat dat een bevoegdheid wordt overgedragen om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen lopen delegatie en mandaat door elkaar. Dit is niet correct en wordt niet geaccepteerd door de rechter.[29]

27 RvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394, r.o. 13.

28 RvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434, r.o. 7.4.3 en zie ook conclusie Staatsraad Advocaat-Generaal Nijmeijer in RvS 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109, r.o. 8.11.

29 CRvB 7 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB1835.

Bij de delegatie van een bevoegdheid gaat ook de bevoegdheid te beslissen op bezwaar over.[30] Omgekeerd is het niet mogelijk uitsluitend de bevoegdheid te beslissen op bezwaar te delegeren. Kern van de bezwaarprocedure is immers dat het bestuursorgaan zijn eerdere besluit aan een (volledige) heroverweging onderwerpt. Bij de delegatie van een bevoegdheid gaat ook de bevoegdheid te beslissen op bezwaar over. Omgekeerd is het niet mogelijk uitsluitend de bevoegdheid te beslissen op bezwaar te delegeren. Kern van de bezwaarprocedure is immers dat het bestuursorgaan zijn eerdere besluit aan een (volledige) heroverweging onderwerpt. Daarom dient het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen ook op het bezwaar te beslissen.[31]

Juridisch intermezzo

Delegatie en de aard van de bevoegdheid

In afdeling 10.1.2 Awb worden geen algemene beperkingen gesteld aan de overdracht van het soort bevoegdheden. Toch is in de wetsgeschiedenis opgemerkt dat delegatie ontoelaatbaar is als dit in strijd komt met de aard van de bevoegdheid. Dit is het geval als de delegatie in strijd komt met de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de raad en het college.[32] In 2002 is deze beperking ten aanzien van de aard van de bevoegdheid zelfs gecodificeerd in artikel 156 Gemeentewet (meer hierover in hoofdstuk 2). Of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen delegatie is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Soms is het evident: de bevoegdheid om de griffier te benoemen behoort naar haar aard thuis bij de raad en niet bij het

30 De Greef 2019/36.

31 Idem.

32 *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 646, p.4/5.

college. Ook de jurisprudentie biedt leerpunten. Zo bepaalde de rechtbank Limburg bijvoorbeeld dat van strijd met de aard van de bevoegdheid sprake kan zijn indien het expliciet de bedoeling van de wetgever is om een bepaald orgaan een exclusieve bevoegdheid toe te kennen.[33]

Delegatie aan ondergeschikten: niet toegestaan!
Over het delegeren van bevoegdheden aan ondergeschikten is de wet duidelijk: dit is niet toegestaan (artikel 10:14 Awb). Bij delegatie worden de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid geheel overgedragen. De gedelegeerde gaat de bevoegdheid zelfstandig en onder eigen naam en verantwoordelijkheid uitoefenen. Dat past nu eenmaal niet in een hiërarchische verhouding.
Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat om dezelfde redenen in de gemeentelijke praktijk het delegeren van bevoegdheden aan privaatrechtelijke rechtspersonen eveneens niet mogelijk is. Hoewel de Grondwet daaraan niet in de weg staat, verzet de Gemeentewet zich daar wel tegen.[34]

33 Zie Rb Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7919. In lijn met eerdere uitspraken van de Centrale Raad van Beroep oordeelde de Rechtbank dat het de bedoeling van de wetgever is geweest de gemeenteraad een exclusieve bevoegdheid toe te kennen voor het vaststellen van regels met betrekking tot het verstrekken van subsidies ten behoeve van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, waaronder het premiebedrag. Dit kon dus niet worden gedelegeerd.

34 RvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, zie r.o. 5.

Veelgestelde vraag
Kan de toepassing van bestuursdwang worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie?
Ja, dit is mogelijk. Ingevolge artikel 125, tweede lid, Gemeentewet wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.
Uit de wetsgeschiedenis van de Awb blijkt het uitgangspunt dat de bestuursdwangbevoegdheid slechts behoort te worden toegekend aan een verantwoordelijk bestuursorgaan, zoals een college. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt hier evenwel niet uit dat het college niet tot delegatie van de bevoegdheid zou mogen overgaan. Daarom mag het college op grond van artikel 165, eerste lid, Gemeentewet overgaan tot de delegatie van de bevoegdheid van toepassing van bestuursdwang aan het algemeen bestuur van een bestuurscommissie.[35]

Rechtskarakter delegatie: bekendmaking en beroep
Over de bekendmaking van delegatiebesluiten zegt de Awb niet veel, maar in de toelichting bij de wet staat dat een delegatiebesluit gekwalificeerd moet worden als algemeen

35 RvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3681, zie r.o. 3.1.

verbindend voorschrift.[36]
Dit betekent -kortgezegd- dat het delegatiebesluit moet worden gepubliceerd in het publicatieblad (gemeenteblad) via www.officielebekendmakingen.nl en het moet op die website voor eenieder beschikbaar blijven in geconsolideerde vorm (zie verder juridisch intermezzo paragraaf 2, pagina 26).
Omdat het delegatiebesluit is gekwalificeerd als een algemeen verbindend voorschrift, kan daartegen geen bezwaar en beroep worden ingesteld (artikel 8:3, eerste lid, onder a, Awb).

Gevolgen delegatiegebrek
In het algemeen zijn besluiten die worden genomen op grond van een gebrekkige bevoegdheid, onbevoegd genomen en vernietigbaar. Toch komt het in de praktijk meestal niet zo ver. Bevoegdheidsgebreken in het primaire besluit kunnen door het bevoegde bestuursorgaan worden hersteld bij de beslissing op bezwaar. Voorts gaan in de beroepsfase de bestuursrechters door het uitgangspunt van finale geschilbeslechting steeds coulanter om met het herstellen of passeren van bevoegdheidsgebreken.[37]

36 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 780, nr. 3, p. 181 (MvT). Zie ook hierover de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Nijmeijer in RvS 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109, r.o. 8:11. Hier valt overigens nog wel een vraag bij te stellen. Immers, bij de delegatie van bestuursbevoegdheden is geen sprake van een op zichzelf staande voor herhaling toe te passen norm. In de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de Gemeentewet lijkt de wetgever dit te onderkennen. Ten aanzien van delegatie wordt hierin overwogen dat de bekendmaking eveneens is geboden voor een aantal afzonderlijke raadsbesluiten, 'die niet strikt algemeen verbindend zijn', maar toch van groot belang kunnen zijn voor de burgers. Daarom is het vierde lid van artikel 156 toegevoegd. Hierin staat dat artikel 19 Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing is op een delegatiebesluit van de gemeenteraad.

37 De Greef 2019/36. Zie meer hierover in paragraaf 'gevolgen mandaatgebrek'

1.4 Mandaat

Omschrijving
Ook afdeling 10.1.1 Awb over mandaat start met een definitie. Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Bij mandaat blijft de bevoegdheid dus bij de mandaatverlener (of: mandans). Dit onderscheidt mandaat van delegatie. Dit wordt onderstreept door artikel 10:2 Awb. Hierin staat dat de mandaatontvanger (of: mandataris) de besluiten neemt namens de mandaatverlener. De mandaatverlener blijft aldus verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. Het besluit geldt als een besluit dat door het bestuursorgaan zélf is genomen. Het besluit dat in mandaat is genomen moet dan ook vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen (artikel 10:10 Awb).
De mandaatverlener draagt zijn bevoegdheid dus niet over en blijft daarmee ook altijd zelf bevoegd om de bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). De mandaatverlener heeft ook veel mogelijkheden om sturing te geven aan de wijze waarop de bevoegdheid door de mandataris wordt uitgeoefend. Allereerst kan het mandaat op grond van artikel 10:8 Awb te allen tijde worden ingetrokken. Verder kan de mandaatverlener per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:6, eerste lid, Awb). De mandaatontvanger is verplicht om de mandaatverlener op diens verzoek inlichtingen te verschaffen (artikel 10:6, tweede lid, Awb).

Grondslag
Omdat bij mandaat geen sprake is van een overdracht van een bevoegdheid, doorbreekt een mandaat dus niet een bij of krachtens wet vastgestelde bevoegdhedenstructuur. Dit is een wezenlijk verschil met delegatie. In artikel 10:3 Awb wordt bestuursorganen een algemene grondslag voor mandaat verleend. Waar bij delegatie altijd een wettelijke grondslag nodig is, is het uitgangspunt in 10:3 Awb omgekeerd: een mandaat is altijd mogelijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

De mogelijkheden voor het verlenen van mandaat zijn dus veel ruimer dan bij delegatie. Toch geldt ook hier een aantal beperkingen.
Uit het eerste lid van 10:3 Awb volgt dat mandaat niet is toegestaan als dit bij wet is verboden. Een dergelijk verbod komt volgens de wetgever in de praktijk overigens niet vaak voor.[38] Toch zijn er wel voorbeelden te vinden in de gemeentelijke praktijk. Zo staat er in artikel 9:3, zesde lid, Jeugdwet dat het verboden is het mandaat tot het verlengen van de geldigheidsduur van een bevel te verlenen aan een met het toezicht belaste ambtenaar.[39]

In het tweede deel van het eerste lid van artikel 10:3 Awb is bepaald dat mandaat niet is toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Hierbij kan worden gedacht aan twee situaties[40]:
(1) De bevoegdheid heeft een zodanig karakter, dat mandaatverlening in het geheel uitgesloten moet worden geacht, omdat de besluitvorming door het orgaan dat de wetgever heeft aangewezen (meestal het hoogste politieke orgaan) moet plaatsvinden.
Daarbij kan worden gedacht aan *zware bevoegdheden* op basis waarvan ingrijpende besluiten kunnen worden genomen, zoals het geven van noodbevelen door de burgemeester.

38 In Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3 (MvT) zegt de wetgever hierover: 'Het zal zich niet vaak voordoen dat een wettelijk voorschrift zich uitdrukkelijk tegen mandaatverlening verzet; veelal zal uit het stelsel van de bepalingen moeten worden afgeleid dat mandaat niet is toegestaan' (met verwijzing naar KB 19-5-87, AB 1988, 411). In deze zaak was sprake van de situatie waarbij uit de tekst van een regeling was op te maken dat Provinciale Staten de bevoegdheid tot besluiten inzake een ontslagregeling exclusief aan zichzelf had willen houden en dat die bevoegdheid dus niet aan Gedeputeerde Staten mocht worden gedelegeerd noch gemandateerd.
39 Bröring 2006, aant. 2.2 e.v..
40 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 170 (MvT).

Veelgestelde vraag
Kan een crisismaatregel op grond van de Wet verplichte GGZ worden gemandateerd?
Bevoegdheden kunnen niet worden gemandateerd als de wet of de aard van die bevoegdheid zich daartegen verzet. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat openbare ordebevoegdheden van de burgemeester, die soms verregaand ingrijpen in de vrijheden van burgers, niet gemandateerd kunnen worden. De Wet verplichte GGZ maakt hierop in die zin een uitzondering, door mandatering van de burgemeester aan de wethouder uitdrukkelijk toe te staan (artikel 7.1 Wet verplichte GGZ). Dit is toegestaan in verband met eventuele afwezigheid van de burgemeester. Gelet op de aard van de bevoegdheid bepaalt artikel 7:1 uitdrukkelijk dat de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de crisismaatregel uitsluitend aan een wethouder kunnen worden gemandateerd en bijvoorbeeld niet aan een ondergeschikte van de burgemeester.

(2) De mandaatverlening is niet ten principale uitgesloten, maar in het concrete geval niet toegestaan vanwege de hoedanigheid of positie van de mandaatontvanger. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien de gemandateerde een eigen belang heeft bij de mandaatuitoefening, zoals een ambtenaar die een besluit neemt op een handhavingsverzoek over het permanent bewonen van vakantiehuisjes op een park waar hij zelf een huisje bezit.

Juridisch intermezzo
Aard van de bevoegdheid en verbod vooringenomenheid
Indien een ambtenaar een eigenbelang heeft bij de uitoefening van een bevoegdheid, dan staat op grond van 10:3 Awb de aard van de bevoegdheid in de weg aan het

verlenen van mandaat aan deze ambtenaar. Het gebruik van een dergelijk mandaat stuit ook op artikel 2:4 Awb. Dat artikel bepaalt dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. Het tweede lid draagt op dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit de besluitvorming beïnvloeden. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan dat een subsidieaanvraag wordt beoordeeld door iemand die persoonlijk betrokken is bij projecten waarvoor in dezelfde periode een subsidie is aangevraagd.[41]

Tot slot worden in het tweede lid van artikel 10:3 Awb concrete situaties genoemd waarin mandaat niet mogelijk is. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om mandaat te verlenen tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij deze mogelijkheid uitdrukkelijk is voorzien bij de attributie.
Uit de wetsgeschiedenis wordt duidelijk dat hierbij terughoudendheid past; het wordt van belang geacht dat het politiek verantwoordelijke orgaan zelf de regeling vaststelt. In de gemeentelijke praktijk is ons geen voorbeeld bekend van mandaatverlening van algemeen verbindende voorschriften.

Veelgestelde vraag
Kan het vaststellen van beleidsregels worden gemandateerd?
Bij het verlenen van mandaat zal het in het algemeen om een beschikkingsbevoegdheid gaan. Er is echter geen wettelijk verbod op het mandateren van het vaststellen van beleidsregels. Het verlenen van mandaat voor het

41 CBb 13 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:155.

vaststellen van beleidsregels is in beginsel toegestaan. Dit moet dan wel uitdrukkelijk worden vermeld in de mandaatbeslissing.[42]

Wel staat de aard van de bevoegdheid in de weg aan het mandateren van één en dezelfde bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels aan verschillende entiteiten. Immers, als er meerdere gemandateerden bevoegd zijn om beleidsregels vast te stellen, dan bestaat het risico dat inhoudelijk verschillende beleidsregels worden vastgesteld. Omdat het vaststellen van de beleidsregels steeds namens hetzelfde bestuursorgaan gebeurt, dan wordt het beleid van dit bestuursorgaan innerlijk tegenstrijdig. Het spreekt voor zich dat dit een onwenselijke situatie is.[43]

In het derde lid van artikel 10:3 Awb staat dat mandaat om te beslissen op een bezwaarschrift niet kan worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Let er dus goed op dat goed is gedocumenteerd wie het besluit in mandaat heeft genomen. Als hierover onduidelijkheid bestaat en niet kan worden uitgesloten dat dit dezelfde persoon is die de beslissing op bezwaar heeft genomen, dan kan dit betekenen dat dit laatste besluit als gebrekkig wordt beoordeeld.[44]

---

42 Zie ook naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, onder 7.8 en CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3084.

43 Bröring 2006, aant. 2.2.

44 Zie bijvoorbeeld Rb Zeeland-West-Brabant 15 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:192. Hierin staat dat de heroverweging in de bezwaarschriftprocedure moet geschieden door een ander dan degene die in feite het primaire besluit heeft genomen. Het gaat hier dus hier echt om een ander persoon. Hieruit kan worden afgeleid dat het dus ook niet mogelijk is de beslissing op bezwaar te laten nemen door dezelfde persoon in een andere functie.

Ook het beslissen op een verzoek om instemming met rechtstreeks beroep (artikel 7:1a Awb) kan niet worden gemandateerd aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen.

Daarnaast kan de aard van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar zich verzetten tegen mandatering indien[45]:

a. mandaat wordt verleend aan een persoon die ondergeschikt is aan degene die de primaire beslissing heeft genomen. De gedachte hierachter is dat binnen een gezagsrelatie een ondergeschikte niet vrijelijk tot een heroverweging kan komen[46];
b. mandaat wordt verleend aan een lid van een bestuursorgaan, terwijl het bestuursorgaan zelf de primaire beslissing heeft genomen; mandatering aan een wethouder is dus niet mogelijk voor zover het gaat om een besluit dat door het college zelf is genomen;
c. mandaat wordt verleend aan een niet-ondergeschikte van het bestuursorgaan, en de relatie tussen het bestuursorgaan en de niet-ondergeschikte eraan in de weg staat dat algemene of concrete instructies worden gegeven.

Juridisch intermezzo
Aandachtspunten bij mandateren besluit op bezwaar
In artikel 10:3 Awb staat duidelijk dat géén mandaat kan worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Er moet binnen de gemeente dus voor worden gezorgd dat er een functiescheiding is tussen de gemandateerde die het primaire besluit neemt en de gemandateerde die het besluit op bezwaar neemt. Het is wel mogelijk dat deze mandaten zijn toebedeeld aan personen die onder dezelfde benaming werkzaam zijn,

45 De Greef 2019/36.
46 Zie ook CRvB 12 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2060.

zolang het maar om twee verschillende personen met twee verschillende taken gaat. Het is ook toegestaan dat de voorbereiding van beide besluiten door dezelfde persoon geschiedt, zolang de besluiten door verschillende personen worden genomen.[47]
Een ambtenaar die betrokken was bij het primaire besluit kan in principe ook optreden als verweerder in een procedure. Dit kan anders zijn indien de betreffende ambtenaar een te grote betrokkenheid heeft bij de zaak. In dat geval komt dit in strijd met het verbod van artikel 2:4, tweede lid, Awb. Hierin staat dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.[48]
De heroverweging in de bezwaarfase vergt dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedsfeer van het bestuursorgaan behoort te worden genomen. De rechtspraak staat daarbij in beginsel toe dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen wordt verleend aan een niet-ondergeschikte. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat er een mogelijkheid bestaat om op grond van artikel 10:6 Awb algemene instructies of instructies per geval aan gemandateerde te geven.[49]
Dit betekent dat de raad de bevoegdheid tot het beslissen

47 RvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3362.

48 RvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1630. In deze uitspraak kende de Afdeling betekenis toe aan het feit dat de ambtenaar die het verweer voerde niet zelf het primaire besluit in mandaat had genomen. Het zou echter te ver gaan om hieruit af te leiden dat het nooit is toegestaan het verweer te laten voeren door de ambtenaar die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Steeds zal moeten worden gekeken naar de specifieke omstandigheden waarbij elke (schijn van) strijd met artikel 2:4 tweede lid Awb moet worden voorkomen.

49 De Greef 2018/43.

op bezwaar niét kan mandateren aan het college. Dit zou gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen in strijd komen met de aard van het mandaat.
Het is wel mogelijk dat het college de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar mandateert aan een wethouder of de burgemeester. Mandatering is niet mogelijk voor zover het gaat om een besluit dat door het college zelf is genomen. Dezelfde beperking geldt voor de situatie waarin sprake is van een besluit dat door de wethouder in mandaat is genomen; ook dan is mandatering van het besluit op bezwaar aan de betreffende wethouder niet toegestaan.

Het vierde lid van artikel 10:3 Awb verbiedt tot slot mandaatverlening tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan degene die van de overtreding rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.

Een mandaatverlener kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Hierop zijn dezelfde regels van toepassing als op een 'primair' mandaat (artikel 10:9 Awb).

Veelgestelde vraag
Mag een gedelegeerde bevoegdheid worden gemandateerd?
Ja, om een gedelegeerde bevoegdheid te mandateren is geen toestemming van het delegerende orgaan nodig. Het reguliere wettelijk regime voor mandatering geldt.

Vormen van mandaat
Bij mandaatverlening gaat het om de bevoegdheid om op te treden namens een bestuursorgaan. De definitie van artikel 10:1 Awb is toegespitst op besluitbevoegdheid, maar in artikel 10:12

Awb is bepaald dat de bepalingen over mandaat in de Awb van overeenkomstige toepassing zijn op andere handelingen van bestuursorganen, namelijk het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten van feitelijke handelingen.

In geval van privaatrechtelijke rechtshandelingen heet de vertegenwoordigingsbevoegdheid geen mandaat maar volmacht. Bij feitelijke handelingen spreken we van machtiging.

Vormen van vertegenwoordiging

Mandaat	**Volmacht**	**Machtiging**
Bevoegd-heid tot nemen besluiten	Bevoegdheid tot verte-genwoordiging gemeente bij privaatrechtelijke rechtsbehandelingen	Bevoegdheid tot verrichten feitelijke handelingen

In de gemeentelijke praktijk lopen mandaat, volmacht en machtiging soms samen. Dit is het geval op het moment dat de gemeente optreedt in het privaatrechtelijke verkeer. In artikel 171, eerste lid, Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester de gemeente vertegenwoordigt als rechtspersoon. Echter, de beslissing om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten is op grond van artikel 160, eerste lid, onder d, Gemeentewet voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders.

Dit betekent dat voor zoiets alledaags als de onderhandelingen over en de verkoop van een stukje snippergroen zowel een mandaat, als een machtiging en een volmacht nodig is om deze transactie tot stand te brengen.[50]

50 Meer hierover in VNG Handreiking Van contact naar contract 2013, p. 120. Zie ook de VNG publicatie Wie vooraf goed oplet blijft steeds aan zet' 2020.

Juridisch intermezzo
Spraakverwarring
In de praktijk worden de begrippen mandaat en delegatie, maar ook volmacht en machtiging soms door elkaar gebruikt. Het begrip ‘mandaat’ wordt regelmatig als niet-juridische term gebruikt, bijvoorbeeld als het gaat om een ‘mandaat’ om onderhandelingen te voeren. Ook bij de notaris ontstaat soms verwarring. De notaris vraagt bij het afwikkelen van onroerend goed transacties doorgaans om een volmacht. Dit doet echter geen recht aan de meer complexe gemeentelijke praktijk waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de bevoegdheid om te besluiten tot een privaatrechtelijke rechtshandeling ten aanzien van een onroerend goed, het verrichten van deze rechtshandeling en de overige feitelijke handelingen die hiermee samenhangen.

Ondertekeningsmandaat
Artikel 10:11 Awb voorziet nog in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om te bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend. Dit wordt ook wel ondertekeningsmandaat genoemd, maar strikt genomen is hier geen sprake van een mandaat: het bestuursorgaan neemt immers zelf een besluit, maar laat het bevoegde orgaan uitsluitend de schriftelijke afdoening en ondertekening over aan een derde. In dat geval moet het besluit wel vermelden dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen. Dit kan door bij de ondertekening van een besluit de volgende tekst toe te voegen: ‘overeenkomstig het door *<naam besluitende bestuursorgaan>* genomen besluit’.

Juridisch intermezzo
Ondertekeningsplicht bij besluiten
De Awb kent geen uitdrukkelijke algemene bepaling met een ondertekeningsplicht, maar deze wordt wel verondersteld: een schriftelijk stuk waaruit het besluit blijkt, zal ook het bestuursorgaan op onmiskenbare wijze moeten identificeren (vergelijk artikel 10:10 Awb). De Gemeentewet is hier specifieker over. Besluiten van het college zijn stukken die van het college uitgaan. Deze worden daarom door de burgemeester ondertekend en door de secretaris medeondertekend (artikel 59a, eerste lid, Gemeentewet). De bekendmaking van besluiten van het college (waaronder beleidsregels) gebeurt door plaatsing in het Gemeenteblad (artikel 3:42 Awb juncto artikel 6 Bekendmakingswet). Overigens kan het college de burgemeester toestaan de ondertekening op te dragen aan een ander lid van het college, aan de secretaris of aan een of meer andere ambtenaren. Als de ondertekening is opgedragen aan de secretaris of één of meer ambtenaren, hoeft de secretaris de stukken niet mede te ondertekenen (artikel 59a, tweede en derde lid, Gemeentewet).
Meer informatie over het wel of niet verplicht zijn van ondertekening, het gebruik van de natte ondertekening of de elektronische handtekening is te vinden in de handreiking van de VNG Elektronische handtekening (2021).

Veelgestelde vraag
Moet de handtekening van een ambtenaar openbaar worden gemaakt?
Het uitgangspunt in de jurisprudentie is dat ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend in beginsel aanvaarden dat hun namen met de ondertekening

van de besluiten openbaar zijn.[51] De reden hiervan is dat burgers moeten kunnen controleren of die ambtenaren tot de ondertekening van die besluiten bevoegd waren. Dit geldt ook voor een ondertekeningsmandaat.[52]
Ten aanzien van de handtekeningen geldt een nuancering.[53] De openbaarmaking van de handtekeningen van hen die (mandaat)besluiten hebben ondertekend kan achterwege worden gelaten ingeval van ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Daarbij speelt mee dat de namen van de ondertekenaars van de mandaatbesluiten wel openbaar zijn en dat daarbij openbaarmaking van de handtekening het risico van misbruik van identiteitsfraude met zich meebrengt.[54, 55]

Inhoud en reikwijdte mandaat
Een bestuursorgaan kan zowel een algemeen mandaat als een mandaat voor een specifiek geval verlenen (artikel 10:5 Awb).

51 RvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.
52 Zie Rb Noord-Holland 17 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:5014.
53 RvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160. Let op: het gaat hier om de openbaarmaking in de zin van de Wet open overheid (Woo). Dit is iets anders dan de zichtbaarheid van de handtekening in het rechtstreekse verkeer met geadresseerde.
54 Daarbij vraagt annotator Stolk zich in AB 2023/69 af of dat risico evenzeer aanwezig is indien de namen van de ondertekenaars niet bekend zouden zijn. Niet iedere handtekening is immers per definitie onleesbaar, RvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, m.nt. P.J. Stolk.
55 In een zaak waarbij via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) specifiek om openbaarmaking van een handtekening werd gevraagd oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een dergelijk verzoek geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Zie RvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556, r.o. 6.3.

Analoog aan een delegatiebesluit kan worden beredeneerd dat de rechtszekerheid vereist dat er een duidelijke beschrijving van een mandaat is zodat duidelijk is op welke bevoegdheid dit betrekking heeft.
Wel geldt, net als bij delegatie, dat de reikwijdte van een mandaat gezien de strekking van de bepaling, breder mag worden opgevat dan strikt genomen is geformuleerd. Zo zal een mandaat tot het nemen van een beschikking ook het wijzigen van de beschikking omvatten, tenzij dit een bestraffend karakter heeft of als dit uitdrukkelijk anders is geformuleerd.[56]
Indien ter invulling van een algemeen mandaat een niet limitatieve opsomming wordt gemaakt, dan moet die opsomming als indicatief worden gezien. Hier mag niet uit worden afgeleid dat bevoegdheden die niet worden genoemd niet onder het mandaat vallen.[57]

Mandaat aan ondergeschikten
Over mandaat aan ondergeschikten is de wetgever duidelijk: dit past heel goed in een hiërarchische relatie.[58] De mandaatverlener blijft immers altijd verantwoordelijk en bevoegd en kan zowel algemene als specifieke instructies geven. Mandaatverlening aan ondergeschikten is dus in principe toegestaan.

Mandaat aan niet-ondergeschikten
Het is op grond van artikel 10:4 Awb toegestaan om mandaat te verlenen aan niet-ondergeschikten. Dit is een bijzondere situatie, want door de mandaatverlening komt de mandaatontvanger eigenlijk in een gezagsverhouding met de mandaatverlener terecht. De mandaatgever is immers bevoegd om instructies te geven. Daarom verbindt de wet hieraan de voorwaarde dat instemming vereist is van de mandaatontvanger of zijn leidinggevende. Hiervoor geldt geen vormvereiste. De

56 Zie ook CRvB 25 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:721, r.o. 4.3.
57 RvS 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:950.
58 *Zie Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 167 (MvT).

instemming kan schriftelijk zijn, maar kan ook blijken uit het enkele feit dat de bevoegdheid in mandaat wordt uitgeoefend.[59]

Deze toestemming is niet nodig als bij wettelijk voorschrift in deze vorm van mandaatverlening is voorzien. Een voorbeeld hiervan vinden we in de artikelen 166 en 177 Gemeentewet. Hierin is bepaald dat het college respectievelijk de burgemeester een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van de politie kan machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Overigens biedt artikel 177 Gemeentewet ook een mooi voorbeeld van een wettelijke begrenzing van de mogelijkheid tot mandatering. In het tweede lid staat dat machtiging voor bepaalde besluiten, zoals het doen ophouden van personen op een bepaalde plaats, niét is toegestaan.

Rechtskarakter mandaat: bekendmaking en beroep
Een algemeen mandaat moet altijd schriftelijk worden verleend. Het schriftelijkheidsvereiste geldt ook bij een mandaat voor een bepaald geval wanneer gemandateerd wordt aan een persoon die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatverlener. Deze schriftelijkheidsvereisten staan in artikel 10:5, tweede lid, Awb.

In de wetstoelichting staat dat een schriftelijk verleend algemeen mandaat een besluit is dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt.[60] Het bijhouden van een algemeen toegankelijk register, waarin alle mandaatverleningen door een bepaald bestuursorgaan te

59 De wetgever heeft hier overwogen dat een schriftelijkheidseis zou leiden tot een te zware administratieve belasting (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3 p. 172 (MvT)).

60 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3 p. 173 (MvT). Zie hiervoor ook juridisch intermezzo 'Is uitreiking van een mandaatbesluit aan de gemandateerde voldoende?', in hoofdstuk 2 van deze handreiking.

vinden zijn, kan onder omstandigheden als een goede vorm van bekendmaking gezien worden.

Veelgestelde vraag
Is uitreiking van een mandaatbesluit aan de gemandateerde voldoende?
In het verleden accepteerde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het voldoende is indien een mandaatbesluit overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, Awb is bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de mandaatontvanger, in het geval dat het besluit primair tot hem is gericht. Hierover is echter discussie ontstaan. Meer recent oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat een mandaatbesluit bekend moet worden gemaakt overeenkomstig artikel 3:42 Awb en niet door middel van toezending aan de gemandateerde, omdat het om een besluit van algemene strekking gaat.[61]
De Afdeling herhaalt echter in ECLI:NL:RVS:2022:1007 dat het voldoende is als een mandaatbesluit overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, Awb is bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de mandataris, omdat het besluit primair tot hem is gericht; het elektronisch dan wel in een huis-aan-huisblad bekendmaken van een mandaatbesluit is niet nodig.
Dit neemt niet weg dat de VNG met het oog op transparantie en rechtszekerheid adviseert een mandaatbesluit te publiceren conform artikel 3:42 Awb.

61 Rb Midden-Nederland 2 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:6454 met verwijzing naar *Gemeentestem* 2011/3: noot van De Greef en Rb Midden-Nederland 10 januari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:107.

Gevolgen mandaatgebrek
Als een bevoegdheid wordt uitgeoefend door een medewerker die daartoe niet of niet juist is gemandateerd dan is sprake van een mandaatgebrek. Het besluit is dan onbevoegd genomen. Dit zal doorgaans pas aan het licht komen op het moment dat een belanghebbende tegen het besluit opkomt.
Een belanghebbende kan zelf in bezwaar of beroep vernietiging van het besluit vorderen. Maar de rechter toetst ook ambtshalve of aan een in mandaat genomen besluit een geldige mandaatverlening ten grondslag ligt.

Niet elk mandaatgebrek hoeft echter te leiden tot vernietiging van het besluit. Er zijn verschillende mogelijkheden waarbij een mandaatgebrek kan worden geheeld of anderszins gepasseerd:

1. ***herstellen mandaatgebrek in bezwaarschriftenprocedure***
   De bezwaarschriftenprocedure behelst een integrale heroverweging. In deze procedure mogen eventuele gebreken worden hersteld. Dat geldt ook voor een gebrek dat eruit bestaat dat het primaire besluit zonder een toereikend mandaat namens het bevoegde bestuursorgaan is genomen.[62] Concreet betekent dit dat herstel plaatsvindt bij de beslissing op bezwaar door het bevoegde orgaan.

2. ***passeren mandaatgebrek en in stand houden besluit***
   Artikel 6:22 Awb biedt de mogelijkheid een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, in stand te laten. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat het aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Daarbij is ook van belang dat duidelijk is dat het bevoegde orgaan het bestreden besluit heeft bekrachtigd.
   In dit geval wordt het besluit dus in stand gelaten ondanks het

62 RvS 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3595.

bevoegdheidsgebrek.[63] Zo wordt voorkomen dat een besluit wordt vernietigd wegens een licht gebrek en het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt dat inhoudelijk hetzelfde is als het vernietigde besluit.

3. ***vernietiging besluit met instandlating rechtsgevolgen***
   Op basis van artikel 8:72, derde lid, Awb kunnen rechtsgevolgen in stand worden gelaten ondanks zwaardere bevoegdheidsgebreken. Een zwaarder bevoegdheidsgebrek is bijvoorbeeld het handelen in strijd met de mandaatverboden zoals opgenomen in artikel 10:3 Awb. In dat geval is toepassing van artikel 6:22 Awb niet mogelijk.[64] Bij toepassing van artikel 8:72, derde lid, Awb wordt het besluit wel vernietigd, maar blijven de rechtsgevolgen in stand.

4. ***herstel mandaatgebrek met toepassing bestuurlijke lus artikel 8:51a Awb***
   Ten slotte kan de bestuursrechter bij tussenuitspraak de gelegenheid bieden om het mandaatgebrek te (laten) herstellen via een bestuurlijke lus.[65]

Juridisch intermezzo
Onbevoegdheid en vertrouwensbeginsel
In veel van de in deze handreiking genoemde jurisprudentie is het een belanghebbende die de overheid verwijt dat een besluit onbevoegd is genomen. Het omgekeerde kan zich echter ook voordoen; het bestuursorgaan beroept zich op

63 Rb Noord-Nederland 29 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3996 r.o. 5.
64 RvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:440.
65 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 3 p, 12 (MvT). Zie bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6314.

de onbevoegdheid van de ambtenaar die namens het bestuursorgaan is opgetreden en acht zich niet aan het handelen van die ambtenaar gebonden.
Dit roept de vraag op in hoeverre een belanghebbende erop mag vertrouwen dat eenmaal gedane uitingen of besluiten namens een bestuursorgaan ook nagekomen worden.

Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van de leer van het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel is een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het beschermt degene aan wie concrete toezeggingen zijn gedaan en waaraan hij vertrouwen kon ontlenen.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat het vertrouwensbeginsel door de bestuursrechter wordt getoetst in drie stappen.[66]
Stap 1 is dat er uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezeggingen zijn gedaan, waaruit in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht worden afgeleid hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zal uitoefenen.
In stap 2 komt de vraag aan de orde of de toezegging kan worden toegerekend aan het bestuursorgaan.
In stap 3 wordt vervolgens beoordeeld of het gewekte vertrouwen moet worden gehonoreerd of dat er eventueel

66 De basis hiervoor ligt in RvS 25 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694. Zie voor meer actueel overzicht de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Snijders in RvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420. Zie voor de wijze waarop de burgerlijke rechter hiermee omgaat de Handreiking Het vertrouwensbeginsel in het privaatrecht van de VNG.

recht is op een schadevergoeding.[67]

In het kader van deze handreiking is met name stap 2 van belang: kan een uitlating of handeling of een besluit worden toegerekend aan een bestuursorgaan? Daarbij dient als uitgangspunt te worden genomen het burgerperspectief: hoe komt de uitlating of het besluit over bij een redelijk denkende burger? Het is dus minder zwaarwegend wat degene die de uiting deed zelf bedoelde.

Aan deze eis van toerekening kan ook worden voldaan wanneer niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan is gedaan, maar de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de toezegging wordt gedaan door een ambtenaar

over een onderwerp dat zijn werkgebied betreft, denk aan een uitspraak van een bouwinspecteur over het al dan niet vergunningplichtig zijn van een bouwwerk.[68] Toezeggingen

67 Over dit laatste punt is een conclusie gegeven door de Staatsraad Advocaat-Generaal Snijders (zie RvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420) en uitspraak gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in RvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213. Echter, naar het oordeel van de Afdeling heeft appellant geen schade ondervonden als gevolg van het gerechtvaardigde vertrouwen. Dit heeft tot gevolg dat de Afdeling in deze zaak niet toekomt aan een bespreking van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal over de gevolgen die een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben voor een verplichting van het bestuur om schade aan de betrokkene te vergoeden.

68 Zie bijvoorbeeld RvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009 en RvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2239.

van medewerkers die in zijn algemeenheid slechts algemene informatie behoren te verstrekken, zoals een baliemedewerker, kunnen naar het oordeel van de Afdeling evenwel niet aan het bevoegde orgaan worden toegerekend.[69]

69 RvS 25 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

2 Bevoegdheids-toedeling binnen de gemeente

2.1 Attributie aan gemeentelijke organen

In de Gemeentewet worden allerlei bevoegdheden in het leven geroepen en toegedeeld aan de gemeentelijke organen, zoals raad, college en burgemeester.
De kernbepaling is artikel 108, eerste lid, Gemeentewet. Hierin staat dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Deze bepaling vormt de basis voor de gemeentelijke autonomie. Dit houdt in dat gemeenten in beginsel vrij zijn om activiteiten te ondernemen die zij in het belang van de gemeente of de provincie van belang achten. Als de gemeenteraad het bijvoorbeeld nodig acht om een subsidieregeling te treffen om de natuurspeelplaatsen te bevorderen, dan is dat binnen die autonome bevoegdheid mogelijk. Deze vrijheid wordt wel begrensd door de territoriale grens, de bovengrens en de ondergrens (zie juridisch intermezzo).

In het tweede lid van artikel 108 Gemeentewet is bepaald dat het gemeentebestuur ook taken opgedragen kan krijgen. Dit noemen we de medebewindstaken. Dat betekent dat gemeenten uitvoering moeten geven aan de regels van de centrale overheid. Zo staat er in artikel 2.1.3 van de Wet

maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) dat de gemeenteraad een verordening móet vaststellen over de uitvoering van het beleidsplan voor maatschappelijke ondersteuning. In dit artikel wordt ook bepaald aan welke eisen dit plan moet voldoen.

Juridisch intermezzo
Autonomie en medebewind en de gemeentelijke huishouding
Artikel 124, eerste lid, Grondwet[70] laat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake 'hun huishouding' over aan het gemeentelijk bestuur. Dit houdt in dat gemeenten in beginsel vrij zijn om activiteiten te ondernemen die zij voor de gemeente van belang achten. Dit geldt zowel voor het nemen van besluiten, het maken van regelingen en alle overige hiermee samenhangende handelingen, met uitzondering van de rechtspraak.
Het begrip 'huishouding' is ruim en deze ruimte is in de Grondwet en in de Gemeentewet niet precies gedefinieerd.[71] Wel kan uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie een aantal beperkingen worden afgeleid. Ten eerste is een gemeente alleen bevoegd ten aanzien van het eigen grondgebied (territoriale grens). Voor het maken van regelingen geldt dat deze alleen mogen zien op het algemeen belang. Een gemeentelijke regeling mag dus niet zo ver gaan dat deze treedt in de persoonlijke aangelegenheden van burgers (ondergrens). Ook mag een gemeentelijke regeling niet in strijd zijn met of hetzelfde

70 In 2018 is artikel 132a van de Grondwet geïntroduceerd. Hierin staat dat artikel 124 van de Grondwet van overeenkomstige toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De leerstukken rond autonomie en medebewind gelden dus ook voor deze BES-eilanden.
71 *Kamerstukken I* 1979/80, 13990, 10a, p. 11.

regelen als een hogere regeling, zoals provinciale verordening of een wet in formele zin (bovengrens). Het is wel mogelijk om in een gemeentelijke verordening iets te regelen in aanvulling op een hogere regeling. Zo volgt uit het Vuurwerkbesluit dat het verboden is voor consumenten om vuurwerk af te steken, behalve tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daaropvolgende jaar. Dit neemt niet weg dat in een gemeentelijke verordening aanvullend bepalingen kunnen worden opgenomen waarmee het afsteken van vuurwerk op bepaalde locaties, of zelfs gemeentebreed, geheel niet is toegestaan.
Deze bovengrens is dynamisch. Het kan voorkomen dat de rijksoverheid een bepaalde bevoegdheid aan de huishouding van een gemeente onttrekt door zelf een regeling over hetzelfde onderwerp te maken. Zo is er op dit moment een wetsvoorstel voor een algemeen Vuurwerkverbod aanhangig. Op het moment dat dit in werking treedt, kan een vuurwerkverbod niet meer op gemeentelijk niveau geregeld worden.
Een ander voorbeeld is het verkoopverbod voor lachgas dat sommige gemeenten in hun Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) hadden opgenomen. Per 1 januari 2023 is lachgas toegevoegd aan bijlage II van de Opiumwet. Daarmee is het verbod op de verkoop van lachgas als verboden middel bij wet geregeld en is de juridische legitimatie om dit in de APV te doen vervallen.[72]

In artikel 124, tweede lid, Grondwet staat dat de regeling en bestuur van de gemeente kan worden gevorderd. Dit heet medebewind: het meewerken aan het uitvoering geven van regels van de centrale overheid. Zo'n 'vordering' moet wel

72 Wel kan het gebruik ervan duurzaam gereguleerd worden, zie artikel 2:74a van de Model-APV over 'Openlijk drugsgebruik'.

een grondslag hebben in een wet in formele zin.[73] Medebewind is te onderscheiden in (a) gebonden medebewind en (b) facultatief medebewind. Bij gebonden medebewind moet het gedecentraliseerde bestuur optreden. Bij facultatief medebewind bestaat deze plicht niet, maar is het een bevoegdheid. Als een provincie of gemeente geen enkele ruimte heeft om zelf beleid te ontwikkelen, dan spreekt men van mechanisch medebewind.

De Gemeentewet werkt de verdere verdeling van bevoegdheden uit naar raad, college en burgemeester.

Attributie aan de raad, college en burgester
In artikel 147 Gemeentewet staat de belangrijkste bevoegdheid voor de raad: het vaststellen van verordeningen. Verder staat in dit artikel dat de raad bevoegd is als het gaat om taken die de gemeentelijke autonomie betreffen (regeling én bestuur). De uitvoering van wetten en regelingen in het kader van medebewind berust in principe bij het college.[74]

Artikel 160 Gemeentewet noemt de kernbevoegdheden van het college. Deze gaan over het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente, de interne organisatie en het nemen van besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.

73 Zie *Kamerstukken II* 1975/76, 13990, 4, p. 28; Handelingen II 1978/79, p. 4045, 4192; Kamerstukken I 1981/82, 16905-16938, 46a, p. 26). Medebewind kan dus niet worden gevorderd bij AMvB, of bij beleidsregel: dit zijn immers geen 'Wetten'.

74 Dit in tegenstelling tot de kaderstelling bij medebewind. Deze berust in principe bij de raad, zie het eerder genoemde voorbeeld over de verplichting voor de raad om een verordening vast te stellen, volgend uit de Wmo.

Veelgestelde vraag
Kan de raad eisen dat het college toestemming vraagt voor besluiten die tot de bevoegdheid van het college behoren?
De bevoegdheidsverdeling in artikel 147 en 160 Gemeentewet vormt de basis voor het dualistisch stelsel. Hierin is de raad vooral kaderstellend en het college is belast met het dagelijks bestuur. De bevoegdheden die de wetgever het college heeft toegekend, kunnen niet worden ingeperkt door de gemeenteraad. Het is daarom niet mogelijk voor de raad een toestemmingsvereiste te verbinden aan voorgenomen besluiten van het college.
Het staat de gemeenteraad wel vrij om afspraken te maken over de informatieverschaffing over uitoefening van de bevoegdheden door het college, zowel voor-als achteraf. Zo kan de raad verzoeken dat voordat het college bepaalde beslissingen neemt er eerst gelegenheid moet worden geboden aan de gemeenteraad om zijn wensen en bedenkingen over te brengen (artikel 169, vierde lid, Gemeentewet).

In artikel 170 e.v. Gemeentewet vinden we een algemene taakomschrijving voor de burgemeester. Hierin wordt duidelijk dat de burgemeester een bijzondere coördinerende en verbindende taak heeft zowel intern en als aanspreekpunt naar andere overheden en burgers als het gaat om participatie, klachten en bezwaarschriften. Daarnaast heeft de burgemeester een kernpositie als het gaat om het borgen van de bestuurlijke integriteit. Dit zijn alle taken die vooral gaan over het optreden van de gemeentelijke organen bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.
Daarnaast heeft de burgemeester de bevoegdheid om namens de gemeente op te treden, zowel in als buiten rechte (artikel 171, eerste lid, Gemeentewet). Het gaat hier om het vertegenwoordigen van de gemeente als rechtspersoon. Daarbij kan worden gedacht aan alle rechtshandelingen van de

gemeente in het privaatrecht, zoals het sluiten van contracten, het oprichten van een stichting en het voeren van rechtsgedingen namens de gemeente, maar ook aan bestuursrechtelijke kwesties waarin de gemeente als rechtspersoon is betrokken en strafrechtelijke kwesties.
De bevoegdheid tot het besluiten tot deze rechtshandelingen ligt bij het college. Dit staat in artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet. Een burgemeester die een overeenkomst ondertekent tot verkoop van een stuk gemeentegrond zonder dat het daartoe vereiste besluit van het college is genomen, handelt dus onbevoegd.[75]
Wanneer het wenselijk is dat zowel de besluitvorming over het contract als de ondertekening van het contract door een ambtenaar worden afgehandeld, dan is er dus zowel een mandaat van het college nodig als een volmacht van de burgemeester.

Verder geeft de Gemeentewet de burgemeester een groot aantal bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde (artikel 172, derde lid), zoals het geven van noodbevelen, het sluiten van woningen (artikel 174a) en het vaststellen van noodverordeningen (artikel 176).

Veelgestelde vraag
Wie is bevoegd tot het opleggen van een toegangsverbod tot het gemeentehuis?
Helaas hebben gemeenten in toenemende mate te maken met burgers die zich agressief opstellen tegenover ambtenaren. In enkele gevallen gaan gemeenten dan over tot het opleggen van een toegangsverbod tot het gemeentehuis. De vraag die daarbij een aantal keer in de rechtspraak aan de orde is geweest is de grondslag voor

75 Spanjaard 2020, p. 14.

een dergelijk ‘pandverbod’. Uit de jurisprudentie is duidelijk dat het hier niet gaat om een aan één van de bestuursorganen toebedeelde publiekrechtelijke taak. Een pandverbod wordt opgelegd door de gemeente als eigenaar van het pand. Het is daarmee privaatrechtelijk en dat betekent dat een pandverbod door of namens de burgemeester op grond van artikel 171, eerste lid, Gemeentewet wordt opgelegd en ondertekend.[76] Ook hier geldt dat op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet het besluit tot het nemen van deze maatregel in handen is van het college.

Niet alleen de Gemeentewet geeft bevoegdheden aan de raad, college of burgemeester. Er zijn ook talloze bijzondere wetten waarin dit gebeurt: in artikel 95 Wet op het Primair onderwijs is bijvoorbeeld geregeld dat het college jaarlijks een programma huisvestingsvoorzieningen vaststelt op grond waarvan aanvragen worden toegekend of afgewezen. Op grond van artikel 10:21, vierde lid, Wet milieubeheer kan de gemeenteraad besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen. En in artikel 31 Wet publieke gezondheidszorg staat dat de burgemeester in bepaalde omstandigheden een persoon onverwijld ter isolatie in een ziekenhuis kan doen opnemen.

Attributie aan ondergeschikten

In hoofdstuk 1 is besproken dat het mogelijk is dat de wet bevoegdheden toekent direct aan ambtenaren die hiërarchisch gezien onder een ander bestuursorgaan vallen. Dit komt ook voor in de gemeentelijke praktijk.
In Boek 1, titel 4, Burgerlijk Wetboek wordt bijvoorbeeld een

76 RvS 25 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2023:6499 en Rb Midden-Nederland 16 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:1235.

aantal bevoegdheden toegekend aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook de Wet op de lijkbezorging kent in artikel 11 direct bevoegdheid toe aan de ambtenaar van de burgerlijke stand: 'Geen begraving of crematie van een lijk geschiedt zonder schriftelijk verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat kosteloos wordt afgegeven'.
Aan de gemeentelijke heffingsambtenaar en de gemeentelijke belastingdeurwaarder zijn in artikel 231, tweede lid, Gemeentewet bevoegdheden over de gemeentelijke heffingen geattribueerd. Ook gemeentelijke toezichthouders krijgen hun bevoegdheden direct geattribueerd op basis van titel 5.2 Awb. Het college kan overigens wel instructies geven aan deze ambtenaren (artikel 10:22 Awb; zie verder paragraaf 1.4).

Juridisch intermezzo
Aanwijzing van toezichthouders
Een toezichthouder is een door de wetgever aangestelde persoon die belast is met het toezicht op naleving van wetten en regelingen. De aanwijzing van toezichthouders vindt plaats bij of krachtens wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). Dit kan dus een wet in formele zin zijn, zoals artikel 18.6 Omgevingswet waarin het college bevoegd wordt om toezichthouders aan te wijzen voor de naleving op de Omgevingswet.
Het is ook mogelijk bij gemeentelijke verordening de bevoegdheid te geven tot het aanwijzen van toezichthouders. Zo bevatten veel APV's de bepaling dat het college toezichthouders kan aanwijzen ter uitvoering van deze verordening.
Bij een aanwijzing als toezichthouder moet ook een aanduiding van hun functie worden gegeven.

Gemeentelijke toezichthouders krijgen hun bevoegdheden direct geattribueerd op basis van titel 5.2 Awb. De

aanwijzing van een ambtenaar als toezichthouder is dus geen besluit waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd. De aanwijzing kan wel tot gevolg hebben dat de ambtenaar een aantal bevoegdheden bij wet of op basis van de wet krijgt geattribueerd. Zo beschikt de ambtenaar die is aangewezen als toezichthouder over de bevoegdheden zoals genoemd in titel 5.2 Awb.

Omdat toezichthouders uitdrukkelijk als zodanig zijn aangewezen lijkt het in strijd met de aard van de bevoegdheid om deze toezichtbevoegdheden aan een ander te ondermandateren.[77] Hier is dus terughoudendheid gepast. Soms heeft de wetgever wel expliciet voorzien in de mogelijkheid. Zo kan de directeur publieke gezondheidszorg van de GGD zijn toezichthoudende bevoegdheden mandateren aan medewerkers die werkzaam zijn als toezichthouder Wet kinderopvang.[78]

De bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen kan wel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan het afdelingshoofd toezicht en handhaving. Het lijkt daarbij uitgesloten dat een ambtenaar zichzelf aanwijst als toezichthouder. In dat geval is sprake van een belangenverstrengeling en verzet de aard van de bevoegdheid zich hiertegen.

De aanwijzing van toezichthouders kan zowel individueel als categoraal gebeuren. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name

77 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 112 (Nota naar aanleiding van het verslag).

78 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 538, nr. 3, p. 36 (MvT). Voorts is het volgens RvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2677 toegestaan om machtiging te verlenen om feitelijk toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

te noemen of door middel van de aanduiding van hun functie. Een categorale aanwijzing vindt plaats door bijvoorbeeld de dienst, waartoe de met toezicht belaste personen behoren, te noemen in het aanwijzingsbesluit. Een categorale aanwijzing heeft het karakter van een besluit van algemene strekking en moet dientengevolge worden bekendgemaakt door plaatsing in het Gemeenteblad. Een aanwijzing van een of meer personen is een beschikking en daarmee appellabel en moet op een daartoe geschikte wijze conform artikel 3:41 Awb bekend worden gemaakt. Omdat het voor derden duidelijk moet (kunnen) zijn welke personen welke bevoegdheden mogen uitoefenen, verdient het aanbeveling om de aanwijzing bijvoorbeeld ook in het Gemeenteblad te plaatsen.
Zie verder de VNG Handreiking Handhaving door en voor gemeenten: Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk p. 38 e.v.

Attributie door de gemeenteraad
In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat de gemeenteraad bestuursbevoegdheden kan toekennen. Soms is de grondslag hiervoor gelegen in een wet in formele zin. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bevoegdheden die zien op noodsituaties en waarbij er wordt ingegrepen op rechten die grondwettelijk beschermd zijn, zoals het huisrecht of de vrijheid van beweging. Zo staat er in artikel 149a Gemeentewet dat de raad bij verordening de bevoegdheid om binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner kan verlenen.
Artikel 147, derde lid, Gemeentewet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever. Veel gemeenten hebben hiertoe in de APV een specifiek artikel (2:79 Model-APV) opgenomen.
Er is ook een algemene grondslag voor de raad om

bevoegdheden toe te kennen.[79] Deze volgt uit artikel 147, derde lid, Gemeentewet. In dat geval roept de gemeenteraad bij verordening een bestuursbevoegdheid in het leven en kent deze toe aan een bestuursorgaan. Dit zien we vaak bij de exploitatievergunning voor horeca. Veelal wordt de bevoegdheid tot het verlenen hiervan in de APV of in een Horecaverordening in het leven geroepen en toegekend aan de burgemeester.

Veelgestelde vraag
Kan de bevoegdheid voor vergunningverlening horeca en terrassen aan het college worden toegekend?
In de Alcoholwet is een vergunningplicht opgenomen voor het schenken van alcohol. Deze bevoegdheid is in artikel 3 Alcoholwet toebedeeld aan de burgemeester.
Daarnaast kunnen gemeenten een vergunningstelsel in het leven roepen voor de exploitatie van de horecaonderneming en bijbehorende terrassen. Deze vergunningplicht voor horeca en bijbehorende terrassen is doorgaans geregeld in de APV of een afzonderlijke Horecaverordening. Tot slot dient een terras te worden getoetst aan het Omgevingsplan.

In artikel 174 Gemeentewet staat dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven. Deze bevoegdheid is ingegeven door de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de veiligheid en de gezondheid op deze locaties. Omdat horeca-aangelegenheden voor het

79 Dus niet attributie van bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Dat is alleen voorbehouden aan de (grond) wetgever. Zie ook hoofdstuk 1.

publiek openstaande gebouwen zijn, is het dan ook aan de burgemeester om de exploitatievergunning te verlenen en niet aan het college. Een terras is daarbij dusdanig verbonden met de horeca-inrichting dat ook op dit punt de bevoegdheid bij de burgemeester hoort.

Het is echter mogelijk dat vanuit het oogmerk van de APV of de Horecaverordening geen bezwaren zijn tegen het exploiteren van een horecagelegenheid en het bijbehorend terras, maar dat het Omgevingsplan zich verzet tegen de locatie van een terras. Het is dan aan het college om hiervoor al dan niet een omgevingsvergunning strijdig gebruik te verlenen. Het kan in theorie dus voorkomen dat een ondernemer wel beschikt over een APV/ horecavergunning om een terras te exploiteren, maar dat het niet is toegestaan dit terras fysiek in gebruik te nemen. Dit is een voor ondernemers moeilijk te begrijpen en daarmee onwenselijke situatie. Daarom is het aan te bevelen om in de APV/Horecaverordening te bepalen dat strijd met het Omgevingsplan een weigeringsgrond is voor het verlenen van een terrasvergunning.

2.2 Delegatie en mandatering door de raad

Delegatie door de raad
In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat delegatie alleen mogelijk is als hiervoor een wettelijke basis bestaat (artikel 10:15 Awb). Dit kan een bijzondere wet zijn. In artikel 4:15, vierde lid, Omgevingswet staat bijvoorbeeld dat de raad aan het college het nemen van een voorbereidingsbesluit voor een bepaalde locatie met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels kan delegeren.
Een andere mogelijkheid is dat er sprake is van een algemene wettelijke grondslag voor delegatie, zoals artikel 156, eerste lid, Gemeentewet. Hierin staat dat de raad bevoegdheden kan

overdragen aan (1) het college en (2) aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Opvallend is dat artikel 156 spreekt over 'overdragen' en niet van 'delegeren' zoals in artikel 10:13 Awb. Overdragen is een omvattender begrip.[80]
Dit betekent dat overdracht van bevoegdheden door de raad ziet op besluiten, handelingen, maar ook op het stellen van regels.

Hiervoor gelden wel enkele beperkingen. Allereerst staat in artikel 156, tweede lid, Gemeentewet dat delegatie niet is toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Dit is al eerder toegelicht in hoofdstuk 1. Daarbij moet worden gedacht aan een bevoegdheid die sterk verbonden is met de specifieke rol van de raad of aan een besluit dat een sterke democratische legitimatie behoeft. Een voorbeeld van een besluit dat zich naar zijn aard verzet tegen delegatie is een kaderstellend besluit. Zo is het op grond van artikel 2.8 Omgevingswet wel toegestaan om de vaststelling van delen van het Omgevingsplan te delegeren aan het college, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt nadrukkelijk dat de raad zijn regelgevende bevoegdheid niet "integraal" aan het college kan overdragen. De delegatiebepaling is bedoeld om de efficiency te bevorderen. Uit de voorbeelden in de memorie van toelichting wordt duidelijk dat het daarbij moet gaan om situaties waarin het gaat om een afgebakend gebied of besluiten die echt op de nadere uitvoering zien.[81]

In artikel 156, tweede lid, Gemeentewet is een aantal concrete situaties genoemd waarin delegatie niet toegestaan. Het gaat

80 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het gaat om "aangelegenheden waartoe de betrokken bestuursorganen competent zijn verklaard", zie *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 5.

81 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 403. Een voorbeeld van delegatie aan het college is de bevoegdheid tot het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht.

hier om de bevoegdheden die de kern vormen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, namelijk:

a. de instelling van een rekenkamer;
b. de instelling van een onderzoek naar het gevoerde bestuur;
c. de vaststelling of wijziging van de begroting;
d. de vaststelling van de jaarrekening;
e. het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;
f. de vaststelling van een aantal verordeningen over het financiële beleid en beheer;
g. de aanwijzing van een of meer accountants;
h. de heffing van een aantal belastingen.

Uit artikel 156, derde lid, Gemeentewet volgt dat het niet mogelijk is om de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, te delegeren. Delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels over in deze verordeningen aangewezen onderwerpen, is wel mogelijk.

De raad kan een afzonderlijk besluit nemen tot delegatie van een individuele bevoegdheid. Het is ook mogelijk dat de raad een algemeen delegatiebesluit neemt waarin een aantal bevoegdheden tegelijkertijd wordt gedelegeerd. Veel gemeenten werken met een dergelijk algemeen 'raadsdelegatiebesluit'. Een voorbeeld van een bevoegdheid die in veel gemeenten in zo'n besluit wordt gedelegeerd aan het college is besluiten tot het geven van straatnamen. Het is ook toegestaan om de bevoegdheid tot het afdoen van verzoeken op grond van de Wet open overheid te delegeren aan het college.[82]

82 Voorwaarde is wel dat dan geregeld is dat de raad meewerkt aan het verstrekken van de stukken als het college hierom vraagt. Zie *Binnenlands bestuur* 28 maart 2020.

De raad kan ook bevoegdheden delegeren aan een bestuurscommissie.[83] Een mooi voorbeeld hiervan is de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022. Dit bestaat uit een combinatie van gemandateerde en gedelegeerde bevoegdheden.[84] Artikel 85 Gemeentewet geeft bij de delegatie aan een bestuurscommissie een aantal extra toezichtsmogelijkheden voor de raad. Deze zijn aanvullend op de sturingsinstrumenten uit de Awb. De raad kan op basis van artikel 85 Gemeentewet overgaan tot vernietiging van besluiten en andere, niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van een door hem ingestelde bestuurscommissie. Bovendien kan de raad regelen dat hij toezicht houdt op de wijze waarop de bestuurscommissie de bevoegdheden uitoefent. Dit overige toezicht kan bijvoorbeeld de goedkeuring omvatten van de beslissingen van een bestuurscommissie. Deze goedkeuring kan overigens slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 156 Gemeentewet voorziet niét in een grondslag om bevoegdheden over te dragen aan de burgemeester. In die gevallen is delegatie dus alleen mogelijk indien daarin bij bijzondere wet is voorzien. Hiervan is ons echter geen voorbeeld bekend. Het ontbreken van deze grondslag kan soms tot bijzondere situaties leiden. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij nadere regels nodig zijn over de uitvoering van typische

83 De Greef c.s. merkt daarbij op dat dit alleen kan bij het instellingsbesluit nu artikel 83, eerste lid, Gemeentewet immers bepaalt dat daarbij de taken en de bevoegdheden van de bestuurscommissie moeten worden geregeld in (De Greef, et.al. 2013). De wetsgeschiedenis biedt echter geen duidelijke aanknopingspunten voor deze stringente lezing.

84 Naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswet delegeerde de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevoegdheden inzake de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) aan de bestuurscommissie, zie https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR713597/1. Er zijn nog geen uitspraken over de toelaatbaarheid van een dergelijke delegatie.

burgemeestersbevoegdheden als het verlenen van een exploitatievergunning voor een horecagelegenheid en een bijbehorend terras. Het maken van deze regels kan niet aan de burgemeester zelf worden gedelegeerd.[85] In veel gemeenten worden deze regels dan door de raad gedelegeerd aan het college.[86]

In paragraaf 1.3 is toegelicht waarom in artikel 10:14 Awb een verbod is opgenomen over delegatie aan ondergeschikten. Voor de gemeentelijke praktijk betekent dit dus dat het niet mogelijk is om bevoegdheden te delegeren aan ambtenaren.

Mandatering door de raad aan college of burgemeester
Het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of als de aard van de bevoegdheid zich hier tegen verzet (artikel 10:3 Awb).
In de gemeentepraktijk is deze beperking vooral van belang bij de relatie tussen de raad en het college of de burgemeester. In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat het instrument 'mandaat' goed past binnen hiërarchische verhoudingen. De vraag is of hier sprake van is tussen raad en college. Vanuit de staatsrechtelijke verhoudingen is sprake van een bijzondere verhouding tussen raad en college. Immers, de gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (artikel 125 Grondwet). De wethouders van het college worden benoemd en ontslagen door de raad en het college en de individuele leden zijn voor hun doen en nalaten verantwoording schuldig aan de raad. Vanuit dit oogpunt zou het college als een soort ondergeschikte kunnen worden gezien van de democratisch gekozen raad. Echter, los van de

85 Van Alphen 2021/23.

86 Dit roept wel de vraag op of de aard van de bevoegdheid (burgemeestersaangelegenheid) zich hier niet tegen verzet. Echter, op dit moment is er juridisch geen alternatief. In de praktijk kan de burgemeester de nadere regels opstellen en die ter vaststelling voorleggen aan het college.

benoeming en het ontslag is er geen sprake van een situatie waarbij de raad in een hiërarchische relatie staat tot het college als een werkgever staat tot een werknemer.
Dat geldt ook voor de burgemeester. Voor de burgemeester geldt bovendien dat er nog een belangrijk verschil is in de rechtspositie ten opzichte van die van de leden van het college. De burgemeester wordt namelijk niét benoemd en ontslagen door de raad, maar door de regering (artikel 61 Gemeentewet). Daarbij past de nuancering dat de raad tegenwoordig wel een vergaande invloed heeft in de aanstellingsprocedure. Hierdoor is het feitelijk de raad die bepaalt wie de burgemeester wordt en is het ook de raad die de facto bepaalt of de burgemeester wordt ontslagen op het moment dat er onvoldoende vertrouwen is van de raad.[87]

Hoewel in de staatsrechtelijke verhoudingen de raad als het hoogste orgaan binnen de gemeente wordt beschouwd, is er formeel juridisch dus geen sprake van een hiërarchische werkgever-werknemer relatie tussen raad en college en raad en burgemeester. Daarmee kan de aard van de bevoegdheid zich al snel verzetten tegen mandatering door de raad aan het college of de burgemeester.
Dit betekent echter niet dat mandatering van de raad aan het college geheel onmogelijk is, bijvoorbeeld in gevallen waarbij het een beleidsarme bevoegdheid betreft en het om redenen van doelmatigheid en continuïteit aangewezen is om deze bevoegdheid te mandateren. Zo verleenden meerdere gemeenten naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswet recent aan het college van burgemeester en wethouders mandaat tot het nemen van een mer-beoordelingsbesluit.[88]

87 Van der Grinten & Schilder 2021.

88 Uit de besluitvorming hiertoe blijkt dat hierbij betekenis toekwam aan het feit dat deze bevoegdheid voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet toekwam aan het college op grond van artikel 7.1, lid 4, Wet milieubeheer.

Veelgestelde vraag
Kan de raad de benoeming van de accountant mandateren aan het college?
In artikel 156, eerste lid, onder g, Gemeentewet is de benoeming van de accountant uitgesloten van delegatie. Een dergelijke wettelijk bepaalde beperking bestaat niet over het mandateren van deze bevoegdheid. Toch wordt mandatering niet mogelijk geacht. De accountant is een belangrijke adviseur voor de raad als orgaan dat het college moet controleren. Het past dan niet om de accountantsbenoeming aan het college over te laten. Het is daarom een goed voorbeeld van een besluit waarbij de aard van de bevoegdheid in de weg staat aan de mandatering.

Mandatering van raad aan ambtenaren
Ook bij de mogelijkheid van mandatering van de raad aan ambtenaren moet een kanttekening worden geplaatst. De leden van de raad hebben recht op ambtelijke bijstand (artikel 33 Gemeentewet). Dit betekent echter niet dat sprake is van een ondergeschiktheid van het ambtelijk apparaat aan de raad of raadsleden. De ambtenaren vallen, met uitzondering van de griffier en de griffiemedewerkers, hiërarchisch onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college.
Op mandaatverlening aan ambtenaren is dan ook artikel 10:4 Awb van toepassing. Dit betekent dat er toestemming vereist is van de ambtenaar of zijn leidinggevende. In de praktijk zal aan mandaatverlening van de raad aan ambtenaren overigens geen behoefte zijn en zal de voorkeur uitgaan naar mandatering van het college met eventueel de mogelijkheid voor ondermandatering aan ambtenaren. In dat geval heeft de raad, naast zijn instructiebevoegdheden op grond van artikel 10:6 Awb, ook nog de mogelijkheid om het college op grond van artikel 169 Gemeentewet ter verantwoording te roepen.

Juridisch intermezzo
De bijzondere positie van de griffier en de griffie
Normaliter is het college op grond van artikel 160, eerste lid, onder d, Gemeentewet bevoegd om besluiten te nemen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dit geldt ook voor besluiten over het aangaan van de arbeidsovereenkomsten door gemeente met de medewerkers.
Het is onwenselijk als het college deze bevoegdheid ook zou hebben ten aanzien van de griffier. De griffier heeft immers een eigenstandige positie ten opzichte van het college. De hoofdverantwoordelijkheid van de griffier is de ondersteuning en advisering van de gemeenteraad, de voorzitter van de gemeenteraad en de door de gemeenteraad ingestelde commissies. Vanwege deze bijzondere positie van de griffier is in de Gemeentewet een uitzondering gemaakt voor het werkgeverschap van de griffier. In artikel 107 is bepaald dat de raad de griffier aanwijst en tevens bevoegd is te besluiten tot het aangaan, wijzigen en beëindigen van de arbeidsovereenkomst met de griffier en de medewerkers van de griffie (artikel 107e Gemeentewet). Na het besluit van de raad voert de burgemeester vervolgens als vertegenwoordiger van de gemeente als rechtspersoon (artikel 171,eerste lid, Gemeentewet) het besluit van de raad uit. Dit betekent het feitelijk aangaan, wijzigen of beëindigen van de arbeidsovereenkomst.[89]

In veel gemeenten zijn deze werkgeversbevoegdheden ten aanzien van de griffier gedelegeerd aan een werkgeverscommissie. Zie bijvoorbeeld het Delegatiebesluit bevoegdheden van de gemeenteraad aan de werkgeverscommissie Hilversum 2022. Daarbij geldt dat bepaalde bevoegdheden, zoals het aanstellen of het ontslaan van de griffier, een dusdanig gewicht hebben dat

89 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 073, nr. 3, p. 14 (MvT).

de aard hiervan zich verzet tegen delegatie.

De griffier geeft op zijn beurt leiding aan de griffie. Het ligt voor de hand dat hij gelet op zijn functie ook personeelsbesluiten kan nemen ten aanzien van de medewerkers van de griffie. Het is ook niet werkbaar voor de raad om het werkgeverschap in de dagelijkse praktijk uit te oefenen. Daarom worden doorgaans de werkgeversbevoegdheden aan de griffier gemandateerd.

De raad kan verder besluiten dat de griffier als budgethouder optreedt voor het budget voor raadswerkzaamheden en de Griffie. Echter, over het doen van financiële uitgaven is geen bijzondere regeling getroffen in de Gemeentewet. Dat betekent dat hier het reguliere regime van artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet van toepassing is. Daarom moet het college de griffier wel mandaat verlenen voor het nemen van beslissingen met financiële gevolgen voor de gemeente als rechtspersoon. Voor de privaatrechtelijke vertegenwoordiging van de gemeente bij het aangaan van overeenkomsten (de ondertekening), is aanvullend een volmacht van de burgemeester nodig (zie hiervoor artikel 171 Gemeentewet).
De griffier is geen ondergeschikte van het college (artikel 107 e.v. Gemeentewet). Daarom is instemming vereist voor de mandaatverlening door het college van de raad en de griffier (artikel 10:4 Awb). Dit geldt ook voor de volmacht van de burgemeester (artikel 10:12 Awb). Daarbij moet worden opgemerkt dat dit in de praktijk doorgaans niet formeel gebeurt; er zal eerder sprake zijn van een informele en feitelijke aanvaarding van de mandatering.

Mandatering raad aan bestuurscommissie
De raad kan mandaat verlenen aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Eerder noemden we al de Amsterdamse stadsdeelcommissies waaraan zowel bevoegdheden zijn gedelegeerd als gemandateerd.

2.3 Delegatie en mandatering door het college

Delegatie door het college
Het college beschikt op grond van artikel 165 Gemeentewet over de algemene mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan een door het college zelf ingestelde bestuurscommissie. Natuurlijk geldt ook hier de voorwaarde dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen deze delegatie mag verzetten. Net als bij de raad is ook hier het toezichtsinstrumentarium van artikel 85 Gemeentewet van toepassing. Dat betekent dus onder meer dat het college besluiten van de door hem ingestelde bestuurscommissie kan vernietigen of besluiten aan een goedkeuringsvereiste kan onderwerpen.
Delegatie betekent dat het college bevoegdheden overdraagt. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheden van de raad om haar controletaken uit te voeren. Daarom is in het derde lid van artikel 165 Gemeentewet bepaald dat de raad voorafgaand aan het besluit van het college tot delegatie in de gelegenheid moet worden gesteld om haar zienswijzen over te brengen over de voorgenomen delegatie. Dit wordt ook wel de 'voorhangprocedure' genoemd.

Soms biedt ook een bijzondere wet een grondslag voor delegatie door het college aan een bestuurscommissie. Zo volgt uit artikel 18, eerste lid, onder d, Wegenverkeerswet 1994 dat verkeersbesluiten door een door het college ingestelde bestuurscommissie kunnen worden genomen. Als de mogelijkheid van delegatie zoals in dit geval in een bijzondere wet is geregeld, mag ervan worden uitgegaan dat de voorhangprocedure van artikel 165, derde lid, Gemeentewet niet van toepassing is.

De Gemeentewet biedt geen grondslag voor delegatie van het college aan de raad. Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht zou zich gezien de (dualistische) verhoudingen tussen raad en college ook al snel niet verdragen met de aard van de bevoegdheid.
Delegatie van het college aan ambtenaren stuit op het verbod op delegatie aan ondergeschikten en is dus niet mogelijk (artikel 10:14 Awb).

Mandatering door het college
De Gemeentewet heeft met artikel 160 allerlei bestuursbevoegdheden toegekend aan het college, maar in de praktijk is het niet mogelijk dat het college al deze bevoegdheden zelf uitoefent.[90]
Het instrument van mandatering is bedoeld om de voortgang van het dagelijks bestuur te bevorderen en te voorkomen dat de agenda volloopt met allerlei uitvoeringsbesluiten.
Het lijkt niet passend en zelfs in strijd met de bedoeling van de wetgever om de in artikel 160 Gemeentewet genoemde bestuursbevoegdheden van het college te mandateren aan de raad. Mandatering van het college aan de raad komt in de praktijk dan ook niet voor.

Het kan daarentegen wel praktisch zijn om de bevoegdheden van het college te mandateren aan een van de wethouders. Hoewel het uitgangspunt van de Gemeentewet is dat het college een collegiaal bestuur vormt, is in de praktijk toch behoefte aan een bepaalde mate van zelfstandigheid van de wethouders bij het beheer van de eigen portefeuille. Daarom voorziet artikel 168 Gemeentewet in de mogelijkheid voor het college om één of meer leden van het college te machtigen tot uitoefening van bevoegdheden. Het begrip 'machtigen' in artikel 168 Gemeentewet ziet op mandateren, volmacht geven en machtigen.[91]

90 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 165 (MvT).
91 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 547, nr. 3 (MvT).

Daaronder wordt ook een beslissings-, uitvoerings- en afdoeningsmandaat verstaan. Deze bevoegdheden worden dan in naam van het college uitgevoerd. Het college kan aanwijzingen geven (lid 3).
Ook hier geldt weer de beperking dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandatering mag verzetten. Dat betekent dat de bevoegdheid tot het nemen van ingrijpende of gevoelige besluiten buiten de reikwijdte van deze mandaatmogelijkheid valt. Denk bijvoorbeeld aan het besluit om een gebied voor betaald parkeren aan te wijzen.

De meest bekende en meest gebruikte vorm in de gemeentelijke praktijk is de mandatering van het college aan ambtenaren. Bij deze mandatering wordt doorgaans ook de ondermandatering toegestaan. Ook kan het college machtiging geven voor het uitoefenen van diverse feitelijke handelingen, zoals het voeren van een zienswijzegesprek of het organiseren van een informatiebijeenkomst voor buurtbewoners. Bij het uitvoeren van privaatrechtelijke bevoegdheden, zoals de bouw van een zwembad, worden deze mandaten voorzien van de hierbij behorende volmacht van de burgemeester.

Veelgestelde vraag
Moet een mandaat op naam worden verleend?
Nee, de bevoegdheid om een besluit te nemen is verbonden aan een ambt, niet aan een persoon. Het ligt daarom voor de hand een mandaatbesluit eveneens op het niveau van functie(namen) te nemen. Het mandaatbesluit is op die manier ook niet onderhevig aan de continue wisselingen in het personeelsbestand van de organisatie. Het is dan dus ook niet nodig om ondermandatering aan plaatsvervangers apart te regelen. De plaatsvervangers vallen dan immers vanzelf binnen de reikwijdte van het

mandaatbesluit, mits zij expliciet als zodanig zijn aangewezen.

Bevoegdhedenregister
In paragraaf 1.4 is toegelicht hoe een mandaatbesluit bekend moet worden gemaakt. Om goed overzicht te houden over alle (onder)mandaten, volmachten en machtigingen houden gemeenten doorgaans een register bij. Hierin is per bevoegdheid te zien wie bevoegd is en aan wie de bevoegdheid is gemandateerd. Zo'n algemeen toegankelijk register, waarin alle mandaten door een bepaald bestuursorgaan te vinden zijn kan onder omstandigheden gelden als een geschikte wijze van bekendmaking.[92] Er is echter geen wettelijke plicht tot het opstellen hiervan.

Veelgestelde vraag
Valt een inhuurkracht onder het bevoegdhedenregister?
Het maakt voor de gezagsrelatie in beginsel niet uit of een medewerker in (tijdelijke) dienst is bij het bestuursorgaan of werkt op basis van inhuur of detacheringscontract. Bepalend is met welk doel de medewerker is ingehuurd. Indien sprake is van de inzet van extra capaciteit voor het uitvoeren van een bestaande functie, dan is datgene dat in het mandaatbesluit voor deze functie is geregeld ook van toepassing op de extern ingehuurde medewerker die een bepaalde functie tijdelijk invult. In dat geval is er ook sprake van een ondergeschiktheidsrelatie en is daarom geen instemming nodig voor een mandaat.[93]
Dit is anders in de situatie dat sprake is van een

92 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3 p. 173 (MvT).
93 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 29 (MvT) bij artikel 7 WWB.

opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie waarbij de externe wordt ingehuurd voor het zelfstandig uitvoeren van een afgebakende opdracht en niet is aangesteld in een bepaalde (bestaande) functie. In dat geval ontbreekt de gezagsrelatie en zal voor het besluiten tot en uitvoeren van rechtshandelingen namens de gemeente een apart mandaat of volmacht nodig zijn en zo nodig instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.

In aanvulling op een bevoegdhedenregister kunnen de mandaterende organen algemene bepalingen vaststellen over de wijze van uitoefening van de bevoegdheden. Hierin kunnen beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van het mandaat in specifiek benoemde situaties, en afspraken over afstemming met de mandaatverlener of bepalingen over de wijze van ondertekening worden opgenomen (zie voor voorbeeld bijlage 3).

Veelgestelde vraag
Kunnen bij het verlenen van een mandaat politiek gevoelige besluiten worden uitgezonderd?
Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel is het van het grootste belang dat uit een mandaatbesluit duidelijk blijkt wanneer de gemandateerde bevoegd is, maar ook wanneer deze niet bevoegd is. Dat betekent dat ook eventuele uitzonderingen op een algemeen mandaat duidelijk en voldoende concreet omschreven worden. Om die reden achtte de Afdeling een mandaat onverbindend waarin stond dat er mandaat was verleend voor bepaalde

besluiten, “tenzij het om besluiten ging met belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen”.[94] Een mandaat waarbij de mandaatontvanger zelf moet beoordelen of hij wel of niet bevoegd is, is in strijd met de rechtszekerheid en kan niet door de beugel.
Dit kan anders zijn indien dit met voldoende heldere instructies gepaard gaat. Zo aanvaardde de voorzieningenrechter van de Afdeling de formulering in de algemene regels bij de mandaatregeling van Zevenaar.[95] Hierin stond dat bevoegdheden van het college niet zijn gemandateerd “als aan het voorgenomen besluit mogelijkerwijs politieke consequenties zijn verbonden”. Daarbij was toegelicht dat hiervan sprake was “als de aangelegenheid tot negatieve berichtgeving in de media heeft geleid of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat dit zal gebeuren”.
Toch blijft een dergelijke clausulering kwetsbaar en is het van belang zo concreet mogelijk te formuleren wanneer wel of niet van een mandaat gebruik kan worden gemaakt. Zo staat in het mandaatbesluit van de gemeente Haarlem bijvoorbeeld dat er geen mandaat is indien:

a. advies nodig is van andere organisatieonderdelen of externe partijen en het verkregen advies niet aansluit op respectievelijk niet tot dezelfde conclusie leidt als het eigen standpunt;
b. het besluit een afwijking zou inhouden van het bestaande beleid, richtlijnen, voorschriften en dergelijke;
c. de mandaatgever vooraf te kennen heeft gegeven zelf te willen beslissen;
d. uit het besluit financiële gevolgen voortvloeien die niet

94 RvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:145 en Rb Noord-Nederland 13 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:615.

95 RvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:26.

zijn voorzien in de begroting;
e. vóór het nemen van het besluit zienswijzen of bedenkingen hiertegen naar voren zijn gebracht.

Daarbij past de kanttekening dat voor een buitenstaander niet altijd bekend kan zijn in hoeverre wordt voldaan aan dit soort voorwaarden. Dat betekent dat onder bepaalde omstandigheden een derde toch een gerechtvaardigd vertrouwen kan ontlenen aan een besluit dat in strijd met deze instructies, en dus onbevoegd, is genomen (zie hierover juridisch intermezzo H1, pag 46-49).

Bevoegdhedensystemen: traditioneel en 'omgekeerd'
Hoe mandaat en ondermandaat geregeld zijn binnen een gemeente hangt onder andere af van de uitgangspunten van het organisatiemodel en de voorkeur om bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen of juist zo veel mogelijk centraal. Gemeenten zijn hierin vrij. De VNG heeft hier ook geen model voor gemaakt. Er is dan ook een grote diversiteit zichtbaar aan gemeentelijke bevoegdhedenregisters, variërend van enkele A-4tjes tot vele tientallen - soms meer dan honderd - pagina's.

Veelgestelde vraag
Moet het college alle bevoegdheden mandateren aan de gemeentesecretaris alvorens kan worden ondergemandateerd?
Nee, er is geen juridische noodzaak om de mandatering via de gemeentesecretaris te laten verlopen. Het college kan dus ook besluiten om bevoegdheden direct aan een ambtenaar of een andere voor de gemeente werkende functionaris te mandateren. Er is dan geen sprake van ondermandaat. Hoe mandaat en ondermandaat geregeld

zijn binnen een gemeente hangt onder andere af van de uitgangspunten van het organisatiemodel en de voorkeur om bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen of juist zo veel mogelijk centraal.
De mandaatgever kan instructies geven aan de mandaathouder. Bij een 'direct' mandaat loopt de instructiebevoegdheid dus van het bestuursorgaan naar de mandaathoudende ambtenaar en deze dient ook verantwoording af te leggen over het gebruik van het mandaat aan de mandaatgever. Een dergelijk direct mandaat neemt echter niet weg deze ambtenaar in de arbeidsrechtelijke verhoudingen hiërarchisch onder het afdelingshoofd/teamleider blijft vallen. De hiërarchisch leidinggevende stuurt de ambtenaar aan, maar is niet bevoegd tot het geven van instructies over de uitvoering van het mandaat. Hier zit wel een grijs gebied. Als wordt gekozen voor een dergelijke directe lijn van mandatering van college naar ambtenaar is het van belang om hierover duidelijke afspraken te maken.

Traditionele mandaatverlening
Traditioneel benoemen gemeenten gedetailleerd de bevoegdheden op het niveau van de afzonderlijke wetsartikelen die worden gemandateerd.
Daarbij zijn richtingen te onderscheiden. De eerste richting gaat ervan uit dat het logisch is om de mandaatverlening te laten aansluiten bij de instructiebevoegdheid van de leidinggevende. Dit uitgangspunt leidt tot een getrapte vorm van (onder) mandatering, waarbij de gemeentesecretaris het startpunt is. Het voordeel hiervan is dat als een (onder)gemandateerde afwezig is, een andere hiërarchisch hogere (onder) gemandateerde ook bevoegd is.
Volgens de tweede richting vindt de mandatering plaats op basis van inhoudelijke taakverdeling en loopt deze zoveel mogelijk direct van het college naar de desbetreffende ambtenaar (afdelingshoofd). In dat geval is het van belang om

afspraken over plaatsvervanging te maken, zodat ook bij afwezigheid van de gemandateerde de bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Omgekeerde mandaatverlening
Steeds meer gemeenten gaan over op een 'omgekeerd systeem'.[96] Het uitgangspunt hierbij is dat alle bevoegdheden die het werkterrein van een bepaalde ambtenaar aangaan, aan deze ambtenaar worden gemandateerd behoudens enkele bevoegdheden die het college aan zichzelf houdt. Dit systeem is als volgt opgebouwd. In beginsel mandateert het college alle bevoegdheden aan de gemeentesecretaris, op enkele bevoegdheden na. Deze worden in een bijlage expliciet benoemd. Vervolgens mandateert de gemeentesecretaris de gemandateerde bevoegdheden aan de volgende laag leidinggevenden, weer op enkele bevoegdheden na die in een bijlage worden benoemd. En zo gaat dat verder tot het laagste leidinggevende niveau. Het college kan ook alle bevoegdheden in één besluit getrapt mandateren via de gemeentesecretaris aan alle leidinggevende niveaus. Daarbij worden per leidinggevend niveau in afzonderlijke bijlagen de uitzonderingen benoemd.
Alle bevoegdheden die niet in één van de bijlagen staan, zijn dan gemandateerd aan het laagste leidinggevend niveau. Dat geldt zowel voor publiekrechtelijke bevoegdheden als voor privaatrechtelijke bevoegdheden als voor feitelijke handelingen. In het systeem wordt gewerkt met taalkundige omschrijvingen van de bevoegdheden, zoals het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen en niet met een opsomming van wetsartikelen.
Een belangrijke voorwaarde voor dit systeem is dat de werkterreinen helder zijn beschreven in een Organisatiebesluit. De bevoegdhedentoekenning en het gemeentelijke Organisatiebesluit vormen daarbij twee communicerende vaten. Verder is het handig als er voor alle organisatieonderdelen

96 Zie bijvoorbeeld Midden-Delftland, Kaag en Braassem en Borne

wordt gewerkt met een uniforme structuur van niveaus van leidinggevenden, bijvoorbeeld directeur-afdelingshoofd-teamleider. Op die manier kan in één bevoegdhedenbesluit de mandatering naar alle organisatieonderdelen plaatsvinden op functieniveau. Indien er verschillen zijn in deze structuur, dan is voor elk organisatieonderdeel een apart bevoegdhedenbesluit nodig.
Hoewel de rechtmatigheid van dit systeem nooit expliciet aan de rechter is voorgelegd kan uit enkele uitspraken wel worden afgeleid dat deze manier van mandaatverlening door de rechter wordt geaccepteerd.[97]

Best practice
Dordrecht: grondlegger van het 'omgekeerde' bevoegdhedensysteem in gemeenteland
Evert Jaquet, concernjurist in de Gemeente Dordrecht heeft in 2003 het omgekeerde mandaatsysteem geïntroduceerd in Dordrecht en bij de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden nadat hij hier goede ervaringen mee had opgedaan bij Rijkswaterstaat. Het grootste voordeel dat hij ervaart met het systeem is dat het onderhoudsarm is. Er hoeft immers niet meer bij elke wetswijziging een mandaatverandering te worden doorgevoerd.
Het systeem vraagt wel een andere manier van denken en dat is vaak even wennen voor nieuwe ambtenaren of bestuurders. De verantwoordelijkheden worden zo laag mogelijk in de organisatie belegd. Dit moet passen in het organisatiemodel en in de organisatiecultuur. Het systeem gaat uit van vertrouwen in de medewerkers tot op het laagste hiërarchische niveau. Op het moment dat iets niet wordt uitgezonderd van mandaat, is het immers automatisch gemandateerd. Natuurlijk blijft altijd gelden

97 CRvB 6 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2650, r.o. 4.4.3

dat elke ambtenaar zich steeds moet blijven afvragen of hij in een concreet geval van zijn mandaat gebruik moet (willen) maken, bijvoorbeeld als dat concrete geval politiek gevoelig ligt.
Raadpleeg voor meer informatie over dit systeem de toelichting in bijlage 5 van deze handreiking.

2.4 Delegatie en mandatering door de burgemeester

Delegatie door de burgemeester
Net als bij het college is in artikel 178 Gemeentewet alleen voorzien in een algemene grondslag voor delegatie van bevoegdheden door de burgemeester aan een bestuurscommissie.
De raad dient vooraf in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijzen over te brengen over een dergelijke delegatie.
Uitgezonderd van delegatie zijn enkele bevoegdheden betreffende de handhaving van de openbare orde. Het is begrijpelijk dat deze bevoegdheden zijn voorbehouden aan de burgemeester als eenhoofdig orgaan. Immers, het gaat om bevoegdheden die worden toegepast in situaties waarin snel moet worden opgetreden en dat lukt nu eenmaal minder goed als er besluitvorming in een commissie moet plaatsvinden.[98]
Ook hier geldt de voorwaarde dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen deze delegatie verzet en is het toezichtsinstrumentarium van artikel 85 Gemeentewet van toepassing. In de praktijk zijn ons geen voorbeelden bekend waarbij de burgemeester van deze delegatiemogelijkheid gebruik maakt.

98 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3 p. 58 (MvT).

De Gemeentewet biedt dus geen grondslag voor delegatie van de burgemeester aan de raad of het college. Delegatie van de burgemeester aan ambtenaren stuit op het eerdergenoemde verbod op delegatie aan ondergeschikten (artikel 10:14 Awb).

Mandatering en volmachtiging door de burgemeester
Voor wat betreft de mandatering van bevoegdheden door de burgemeester geldt in beginsel hetzelfde als wat hierboven is besproken over de mandatering door het college. Echter, de specifieke burgemeestersbevoegdheden spelen zich af op het gebied van de openbare orde en veiligheid en grijpen soms verregaand in de vrijheden van burgers. Deze bevoegdheden zullen zich naar hun aard minder snel lenen voor mandatering. Daarbij kan erop worden gewezen dat in artikel 77 Gemeentewet voor de situaties van verhindering of ontstentenis van de burgemeester een vervanger is aangewezen. Mandatering is in zoverre ook niet nodig.

Zoals eerder besproken is in artikel 170, eerste lid, Gemeentewet de burgemeester aangewezen als vertegenwoordiger van de gemeente bij alle privaatrechtelijke handelingen van de gemeente als rechtspersoon, zowel rechtelijk als buitenrechtelijk.
In artikel 171, tweede lid, Gemeentewet staat vermeld dat de burgemeester deze vertegenwoordiging ook kan opdragen aan derden. Dit houdt in dat de burgemeester de plicht kan opleggen om een bepaalde handeling te verrichten. Dit ‘opdragen’ kan tot een ambtenaar van de gemeente gericht zijn, maar ook tot een externe, zoals een advocaat of notaris. De term ‘opdragen’ impliceert dat hier geen sprake is van vrijblijvendheid, maar van een opdracht tot uitvoering. Zoals opgemerkt in paragraaf 1.4 is er dan sprake van een volmacht. Hierop zijn door de schakelbepaling in artikel 10:12 Awb dezelfde bepalingen van toepassing als op een mandaat. Dit geldt ook voor het verlenen van een ‘onder’-volmacht.

Juridisch intermezzo
Vertegenwoordiging bij gerechtelijke gedingen
Er zijn drie situaties denkbaar waarbij de gemeente partij is in een geding.

1. Bij een civiele procedure is de gemeente aan zet als rechtspersoon. In dat geval vindt de vertegenwoordiging op grond van artikel 171 Gemeentewet plaats door of namens de burgemeester.
2. Bij procedures over een Awb-besluit waarbij een bestuursorgaan van de gemeente partij is, vindt vertegenwoordiging plaats door of namens dat bestuursorgaan.
3. Het kan ook voorkomen dat de gemeente als rechtspersoon verwikkeld is in een bestuursrechtelijk geding met een bestuursorgaan, bijvoorbeeld een gemeente die in bezwaar komt tegen de weigering van een subsidie door het rijk. In dat geval treedt de gemeente op als (publiekrechtelijk) rechtspersoon en vindt vertegenwoordiging dus plaats door of namens de burgemeester.

Let wel op: In artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet is bepaald dat het college bevoegd is te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.
Als het gaat om gedingen en procedures die de burgemeester aangaan, dan besluit de burgemeester altijd zelf over het voeren hiervan.

Het is mogelijk om het nemen van een ‘procesbesluit’ voor het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te mandateren. Voor het voeren van verweer in bestuursrechtelijke

aangelegenheden is een procesbesluit niet nodig. In civiele zaken wel (zie artikel 160, eerste lid, onder f, Gemeentewet).

Lange tijd leidde het ontbreken van een binnen de beroepstermijn bevoegd genomen procesbesluit tot niet-ontvankelijkverklaring van het ingestelde beroep. In 2021 is deze lijn bij de bestuursrechter minder streng geworden.[99] Van belang is dat in de procedure komt vast te staan dat het bestuursorgaan instemt met het instellen van beroep. Dit kan ook door het met terugwerkende kracht verlenen van een machtiging tot het instellen van beroep. Echter, de civiele rechter hanteert een strengere lijn. Zo oordeelde het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in kort geding dat de gemeente vanwege het ontbreken van een rechtsgeldig procesbesluit niet-ontvankelijk was.[100]

99 Zie RvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567 en CBb 9 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:507.

100 Hof Arnhem-Leeuwarden 29 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:11197.

3 Bevoegdheids-toedeling buiten de gemeente

3.1 Inleiding: samenwerking met derden

Gemeenten voeren lang niet al hun taken met alleen de eigen organisatie uit. Zij werken in toenemende mate samen met andere gemeenten, provincies of private organisaties. Soms is dit wettelijk voorgeschreven, zoals bij een omgevingsdienst of een veiligheidsregio. Soms maken gemeenten uit eigen beweging deze keuze, omdat samenwerking efficiencyvoordelen oplevert. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de PIOFACH-taken (personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). Een andere reden voor intergemeentelijke samenwerking is dat er sprake is van vraagstukken die de gemeentegrens overschrijden.
Het is ook mogelijk dat een gemeente de kennis en expertise van private partijen nodig heeft om bepaalde projecten tot stand te brengen. Dit kan dan leiden tot een publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld bij een gebiedsontwikkeling.
In al deze gevallen kan het wenselijk zijn om bevoegdheden tot het nemen van besluiten of het verrichten van handelingen over te dragen of te mandateren.
Ook hier zijn in beginsel de algemene regels van toepassing over bevoegdheidstoekenning in de Awb en de organieke wetten, evenals wat is bepaald in de bijzondere wetten. Daarnaast zijn er

op grond van de jurisprudentie enkele aandachtspunten. In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijkheden van bevoegdhedentoekenning bij (1) samenwerking met andere bestuursorganen en (2) de samenwerking met private organisaties.

3.2 Samenwerking in de gemeenschappelijke regeling

Vormen van de gemeenschappelijke regeling
De meest bekende en ook meest voorkomende vorm van een vaste samenwerking tussen gemeenten is die van de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen, zoals tussen gemeenten of een gemeente en een provincie.[101] In deze overeenkomst wordt bepaald welke taken en bevoegdheden gezamenlijk uitgevoerd worden. De grondslag voor deze samenwerkingsvorm is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze wet staat hoe een gemeenschappelijke regeling moet worden ingericht. Volgens de Wgr moet een gemeenschappelijke regeling bepalingen bevatten over de wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding uit een regeling (artikel 9). In de regeling moet ook staan welke belangen worden behartigd en welke bevoegdheden worden overgedragen (artikel 10 Wgr). De democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op het beginsel van 'verlengd lokaal bestuur'. Dit betekent dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen eigen democratische legitimatie heeft, maar dat de politieke controle op het door het

101 Daarnaast zijn allerlei andere varianten denkbaar zoals tussen bestuursorganen van provincies onderling, bestuursorganen van waterschappen onderling. Het is ook mogelijk dat openbare lichamen en rechtspersonen deelnemen aan een samenwerkingsverband op grond van de WGR.

samenwerkingsverband gevoerde bestuur uiteindelijk berust bij de betrokken deelnemers. [102]

De samenwerking in een gemeenschappelijke regeling kan plaatsvinden op eigen initiatief (artikel 1 Wgr) of omdat dit wettelijk is voorgeschreven (zie bijvoorbeeld artikel 9 Wet veiligheidsregio's, (Wvr)).

De Wgr onderscheidt vijf vormen, afnemend in intensiteit van samenwerking:

1. ***gemeenschappelijk openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr):***
   Dit is de uitgebreide regeling. Deze samenwerkingsvorm heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en kent een tweeledig bestuur.

2. ***bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid, Wgr):***
   Deze regeling is gericht op uitsluitend behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie kent een enkelvoudig bestuur en heeft rechtspersoonlijkheid.

3. ***gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid, Wgr):***
   Deze regeling heeft geen rechtspersoonlijkheid en bestaat uit een enkelvoudig bestuur.

4. ***centrumgemeente-constructie (artikel 8, vierde lid, Wgr):***
   Dit is een regeling waarbij de bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten.

5. ***regeling zonder meer (artikel 1, eerste lid, Wgr):***
   Een regeling zonder meer is iedere gemeenschappelijke

102 Doornhof & Hofman 2021/2.

regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere worden opgedragen (centrumregeling[103]). Artikel 1, eerste lid, Wgr wordt beschouwd als juridische grondslag voor deze regelingen, maar de regeling 'zonder meer' wordt in de Wgr niet als aparte vorm genoemd. Naar vorm en inhoud kan een lichte regeling het best worden vergeleken met een bestuursovereenkomst. Zij kan worden gebruikt om publiekrechtelijke rechten en verplichtingen van deelnemers jegens elkaar vast te leggen.[104]

Juridisch intermezzo
*Delegatie en mandaat **binnen** de gemeenschappelijke regeling*
De algemene bepalingen over mandaat en delegatie uit de Awb zijn vanzelfsprekend ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. De Wgr kent geen bijzondere bepalingen over mandaat.[105] Wel bevat de Wgr een aantal bijzondere bepalingen over delegatie. Alle bevoegdheden die worden gedelegeerd aan een gemeenschappelijke regeling komen toe aan het Algemeen Bestuur, tenzij wettelijk anders is bepaald (artikel 33 Wgr). Het Algemeen Bestuur kan vervolgens aan het Dagelijks Bestuur bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 33a Wgr). Een aantal bevoegdheden is niet overdraagbaar, zoals:

103 Handreiking *Governance beschermd thuis*, mei 2023.
104 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 008, nr. 5 p. 5 (Nota naar aanleiding van het verslag).
105 Met uitzondering van artikel 8 vierde lid over de centrumregeling waarin is bepaald dat geen mandaat mogelijk indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

1. het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening; het heffen van een aantal belastingrechten;
2. het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

Het bijzondere hierbij is dat het Algemeen Bestuur beperkingen kan stellen aan de overgedragen bevoegdheid (artikel 33a, vierde lid, Wgr). Dit is een afwijking van het reguliere regime van de Awb, waarbij het delegerende orgaan alleen kan sturen door middel van beleidsregels (artikel 10:16 Awb).
Artikel 25 Wgr bevat een algemene delegatiegrondslag voor het overdragen van bevoegdheden van het Algemeen Bestuur aan een bestuurscommissie.
Het Algemeen Bestuur kan niet alleen zijn eigen bevoegdheden, maar ook die van het Dagelijks Bestuur aan een bestuurscommissie overdragen.
Een aantal bevoegdheden wordt rechtstreeks aan het Dagelijks Bestuur toegekend (artikel 33b Wgr). De Wgr voorziet niét in een algemene grondslag voor delegatie van bevoegdheden door het Dagelijks Bestuur. Delegatie is dus niet mogelijk.
Het Dagelijks Bestuur kan wel een of meer van zijn leden machtigen tot uitoefening van de aan het Dagelijks Bestuur toegekende bevoegdheden, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 33c Wgr).
Tot slot is in artikel 33d Wgr de bevoegdheid opgenomen voor de voorzitter om het openbaar lichaam in en buiten rechte te vertegenwoordigen en biedt deze bepaling de voorzitter ook de mogelijkheid tot volmachtiging van een derde.

Delegatie aan de gemeenschappelijke regeling
Als de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling plaatsvindt omdat dit wettelijk is voorgeschreven, is ook bepaald welke bevoegdheden moeten worden overgedragen. Daarmee is de wettelijke basis voor de delegatie van taken

gelegd. Zo staat er in artikel 10 Wvr dat bij de regeling aan het bestuur van de veiligheidsregio allerlei taken en bevoegdheden worden overgedragen, waaronder het inventariseren van en adviseren over risico's van branden, rampen en crises, het voorzien in de meldkamerfunctie en het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel.

In artikel 30 Wgr staat een algemene basis voor de overdracht van bevoegdheden. Deze bepaling maakt overdracht van bevoegdheden mogelijk aan het bestuur van (a) het openbaar lichaam, (b) de bedrijfsvoeringsorganisatie of (c) aan het gemeenschappelijk orgaan.[106]
Artikel 30 ziet voor het openbaar lichaam op zowel bestuursbevoegdheden als regelgevende bevoegdheden. Wel zijn verordenende bevoegdheden ten aanzien van enkele belastingheffingen uitgezonderd, waaronder precario en rioolheffing en de afvalstoffenheffing (artikel 30 eerste lid, onder a, Wgr).

Voor het gemeenschappelijk orgaan of de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de delegatiemogelijkheden beperkter: de bevoegdheid om belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven kan niet worden overgedragen.

Alle bevoegdheden die worden gedelegeerd komen toe aan het Algemeen Bestuur, tenzij wettelijk anders is bepaald (artikel 33 Wgr).

Er is geen wettelijke grondslag om bij een centrumregeling te delegeren aan (het bestuur van) de centrumgemeente.[107]

106 Vergelijk p. 40 in H2 over terminologie 'overdracht versus delegatie'.

107 Het is voor het college in het kader van de belastingheffing wel mogelijk om op grond van artikel 232, tweede en vierde lid, Gemeentewet te bepalen dat niet de gemeentelijke heffingsambtenaar, maar een heffingsambtenaar van de centrumgemeente bevoegd is.

Delegatie is hier dus niet mogelijk.

Verder gelden voor delegatie aan een gemeenschappelijke regeling de volgende voorwaarden:

1. Het moet gaan om de bevoegdheden die zien op de behartiging van het doel van de regeling;
2. De bevoegdheden kunnen alleen worden overgedragen voor het gebied waarvoor de regeling geldt.
3. Er kunnen alleen bevoegdheden worden overgedragen van de bestuursorganen die deelnemen aan de regeling. Het Algemeen Bestuur van een regeling waar de raden aan deelnemen kan dus, mits die bevoegdheid is gedelegeerd, wel verordeningen vaststellen, maar het Algemeen Bestuur van een collegeregeling kan dat niet.

Veelgestelde vraag
Hoe kan een bevoegdheid aan een gemeenschappelijke regeling worden overgedragen?
In artikel 30, eerste lid, Wgr staat dat bij de regeling bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. In artikel 10, eerste lid, Wgr staat dat de regeling aangeeft welke bevoegdheden worden overgedragen. Uit deze bepalingen volgt aldus dat bij de totstandkoming van de regeling de bevoegdheden moeten worden overgedragen.
Het is wel mogelijk dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen inhoudt over de wijze waarop in de loop van de tijd verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden. Echter, in artikel 10 Wgr staat nadrukkelijk dat het niet mogelijk is dat het bestuur van de regeling kan besluiten tot uitbreiding van de overgedragen bevoegdheden. Deze beperking is begrijpelijk. Het is immers niet wenselijk dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zou kunnen beslissen over

het overdragen van bevoegdheden door een van de deelnemers.[108] Het is dus alleen mogelijk een gedelegeerde bevoegdheid uit te breiden door het nemen van een besluit door de deelnemende organisaties waarbij de gemeenschappelijke regeling wordt gewijzigd.

In de regeling kunnen ook beperkingen worden aangebracht in de bevoegdheden die het openbaar lichaam van rechtswege bezit om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (artikel 31 Wgr). Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat er een maximum kan worden gesteld aan de financiële verplichtingen die de gemeenschappelijke regeling kan aangaan.

Het spreekt voor zich dat alleen bevoegdheden kunnen worden overgedragen die bij de gemeentelijke bestuursorganen berusten. Om die reden moet in de gemeenschappelijke regeling duidelijk worden beschreven door welk bestuursorgaan de overdracht plaatsvindt (zie ook artikel 10, tweede lid, Wgr). Vaak wordt gebruik gemaakt van de formulering waarbij de overdracht plaatsvindt door college, burgemeester of raad 'ieder voor zover het zijn bevoegdheid aangaat'.

Het is vervolgens belangrijk dat voldoende kenbaar is welke bevoegdheden worden overgedragen. Dat betekent dat de bevoegdheden nauwkeurig in de regeling moeten zijn omschreven, met verwijzing naar de wettelijke regelingen waarop de over te dragen taken en bevoegdheden zijn gebaseerd. Dat hoeft niet op het niveau van elk afzonderlijk wetsartikellid, maar het is niet voldoende om bij delegatie te verwijzen naar 'alle bevoegdheden voor de behartiging van de belangen op het desbetreffende beleidsveld'.[109]

108 Zie *Kamerstukken II* 33597 nr. 3, p. 25.

109 ABRvS 12 december 2001, AN6957, m.nt. A.B. Blomberg.

Tot slot zijn gemeenten verplicht om in een openbaar register op te nemen welke regelingen zijn gesloten en welke bevoegdheden daarbij zijn overgedragen (artikel 26, tweede lid jo artikel 136, tweede lid, Wgr).

De delegatie van bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling is niet vrijblijvend. Gemeenten zijn verplicht hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van de besluiten die het bestuur van de gemeenschappelijke regeling neemt in verband met de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden. Als dit niet gebeurt, dan kan het bestuur namens en ten laste van deze gemeente een besluit uitvoeren of doen uitvoeren (artikel 10a Wgr).[110]

Veelgestelde vraag
Welk orgaan beslist er op een Woo-verzoek bij een gemeenschappelijke regeling?
In artikel 4.1 van de Wet open overheid staat dat het verantwoordelijk bestuursorgaan moet beslissen op een Woo-verzoek. Het delegeren van bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling, betekent dat deze bevoegdheden overgaan op het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam of het bestuur van debedrijfsvoeringsorganisatie. Deze organen zijn dus bevoegd te beslissen op een Woo-verzoek voor zover het de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden betreft.
Als het informatieverzoek wordt ingediend bij een van de deelnemende gemeenten, dan dient dit op grond van artikel 2:3 Awb te worden doorgezonden naar het bevoegde orgaan van de gemeenschappelijke regeling.

110 Deze alinea heeft geen betrekking op taakverwaarlozing van de gemeenschappelijke regeling zelf. Hierop is artikel 32b Wgr van toepassing.

Dit is anders ingeval van mandatering. In dat geval wordt de bevoegdheid immers onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever uitgeoefend. Het is dan ook dát orgaan dat bevoegd is te beslissen op het Woo-verzoek, tenzij de bevoegdheid om te beslissen op een Woo-verzoek ook is gemandateerd.

Mandaatverlening aan de gemeenschappelijke regeling
In principe hebben de deelnemers in beginsel de vrije keuze tussen het gebruik van de mandaatfiguur of delegatie.[111] Zo kiezen de BEL gemeenten bijvoorbeeld nadrukkelijk voor mandatering in plaats van delegatie.[112]
Echter, niet in alle gevallen is het wenselijk om bevoegdheden te delegeren aan een gemeenschappelijke regeling of is het simpelweg niet mogelijk omdat een wettelijke basis ontbreekt, bijvoorbeeld als sprake is van een centrumregeling. In dat geval komt het instrument van mandatering (en volmacht en machtiging) in beeld en gelden de mogelijkheden en beperkingen zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 en 2.

Bij mandaatverlening aan een persoon werkzaam voor de gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld de directeur, is sprake van mandaatverlening aan een niet ondergeschikte. In dat geval is in principe toestemming nodig tenzij bij wet is

111 De Greef stelt kanttekeningen bij het gebruik van de mandaatfiguur. Hij wijst erop dat de bevoegdhedensystematiek van de gemeenschappelijke regeling en politieke verantwoordingslijnen zijn ingericht voor delegatie en uit de wetsgeschiedenis blijkt dat terughoudendheid moet worden betracht bij de toepassing van de mandaatfiguur. Zie: Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?, De Greef in: Jurisprudentie bestuursrecht plus 2019.

112 Zie artikel 5 in https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR713368/1.

voorzien in de mandatering.[113] Het mandaat moet schriftelijk worden verleend, nu het om mandaat aan niet-ondergeschikten gaat (art. 10:5, tweede lid, Awb).

Het is daarbij aan te raden om ook de mogelijkheid voor ondermandaat toe te staan. Op die manier kan binnen de gemeenschappelijke regeling de vertegenwoordigingsbevoegdheid efficiënt worden belegd bij de directeur van de regeling of bij zijn ondergeschikten.

Let op: uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij een regeling zonder meer geen mandaat van bevoegdheden aan een samenwerkingsverband of andere overheid kan plaatsvinden. Dit past niet bij deze lichte regeling, die meer het karakter heeft van een bestuursovereenkomst.[114]

Veelgestelde vraag
Welke regelgeving is van toepassing bij mandaat aan de gemeenschappelijke regeling?
De gemeenschappelijke regeling mag de gemandateerde bevoegdheden niet conform zijn eigen regelingen uitvoeren, maar moet deze uitvoeren conform de regelgeving zoals die voor de mandaatgever geldt.

113 Bij centrumregeling dus niet nodig gezien voorziening in artikel 8, vierde lid, Wgr. In T&C GPW, commentaar op art. 8 WGR actueel tot 1 maart 2025 (auteur: De Greef) staat dat wanneer bevoegdheden in mandaat worden opgedragen in de gemeenschappelijke regeling zelf, of wanneer de gemeenschappelijke regeling voorziet in een kapstokbepaling voor mandatering, dan is daarmee voldaan aan het toestemmingsvereiste van art. 10:4, eerste lid, Awb (vgl. art. 10:4, tweede lid, Awb).

114 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 008, nr. 5, p. 5 (Nota naar aanleiding van het verslag).

Wanneer de samenwerkende partners de onderliggende regelgeving willen harmoniseren, dan vergt dit gelijkluidende (wijzigings)besluiten van de vertegenwoordigende organen van de betrokken besturen. Dit is slechts anders wanneer ook de regelgevende bevoegdheden aan de gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen (gedelegeerd). In dat geval is het beleid en de regelgeving van de gemeenschappelijke regeling zelf (direct) van toepassing.
Voor wat betreft het mandateren van beleidsregels aan de gemeenschappelijke regeling, wordt verwezen naar paragraaf 1.4.

3.3 Overige samenwerking met bestuursorganen

Delegatie aan bestuursorganen
Gemeenten kunnen ook met andere bestuursorganen samenwerken zonder hierbij een gemeenschappelijke regeling te treffen. In dat geval is delegatie in beginsel niet mogelijk. De delegatiemogelijkheden van de Gemeentewet zien immers enkel op delegatie aan bestuursorganen binnen de eigen gemeente. Dat betekent dat delegatie alleen mogelijk is indien hierin is voorzien in een bijzondere wet.

Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Omgevingswet. In de voor gemeenten relevante artikelen 4.13a en 5.16 zijn zogenaamde ‘flexibiliteitsregelingen’ opgenomen voor het bevoegd gezag. Hierin staat dat bepaalde bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan, als dat bestuursorgaan daarmee instemt. Dit kan van pas komen als verschillende bestuursorganen betrokken zijn bij de besluitvorming rond een aanvraag en er sprake is van een bepaald bestuursorgaan dat het zwaarste belang vertegenwoordigt. Deze bepaling ziet ook op de overdracht tussen bestuurslagen. Er is wel instemming vereist. Zo wordt

voorkomen dat lagere bestuurslagen de taken van hogere bestuursorganen krijgen opgelegd.[115]

Mandaatverlening aan andere bestuursorganen
Gemeente(besturen)n kunnen ervoor kiezen om op basis van mandaten samen te werken met andere bestuursorganen. Er is geen principieel bezwaar tegen het mandateren van bijvoorbeeld een college of ambtenaren van een andere gemeente tot het uitvoeren van bepaalde bestuursbevoegdheden. Wel zal daarbij steeds moeten worden overwogen of een wettelijk voorschrift dan wel de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het territorialiteitsbeginsel. Dat houdt in dat degene die het mandaat krijgt, dit moet uitvoeren conform de regelgeving van de mandaatverlenende gemeente en niet de regelgeving van zijn eigen gemeente kan toepassen. Soms staat er expliciet een mandaatbepaling in een wet opgenomen. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 7, vierde lid, Participatiewet dat het college de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende kan mandateren aan bestuursorganen. Door deze bepaling is het dus niet meer nodig om toestemming te vragen bij de mandaatverlening aan niet-ondergeschikten (zie artikel 10:4, tweede lid, Awb).

Veelgestelde vraag
Is mandaatverlening aan een andere bestuurslaag mogelijk?
Ja, mandaatverlening aan ambten van een andere bestuurslaag zoals van een minister aan een burgemeester is mogelijk. Een voorbeeld hiervan is het besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 januari

115 Zie *Kamerstukken II* 2013/2014 33926 nr. 3 p. 495.

2023 houdende verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan enkele decentrale overheden ter uitvoering van de EZK-cofinanciering op grond van een Subsidieregeling. Wel is hier blijkens de wetsgeschiedenis terughoudendheid gepast, in verband met de verantwoordelijkheidsrelaties die in de andere bestuurslaag bestaan.[116] Ook uit de jurisprudentie volgt dat mandatering aan een andere bestuurslaag slechts in uitzonderlijke gevallen is toegestaan.[117]

Veelgestelde vraag
Is toestemming vereist van de gemeenteraad voor mandatering aan andere bestuursorganen?
Er is geen wettelijke plicht op basis waarvan het college toestemming moet krijgen van de gemeenteraad alvorens te kunnen overgaan tot mandatering van zijn bevoegdheden aan andere bestuursorganen. Het college dat gemandateerd heeft, blijft immers gewoon verantwoordelijk en de raad kan het eigen college blijven aanspreken. Het is ook niet verplicht eerst zienswijzen te vragen van de raad.
Dit laat onverlet dat het met het oog op de algemene

116 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3 p. 173 (MvT).

117 In RvS 26 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA7739 hield om die reden een mandaat van het college aan gedeputeerde staten om te beslissen over op verzoeken over de kosten van bodemsanering geen stand. De Afdeling overwoog hier dat bij een dergelijk mandaat 'het stelsel van politieke verantwoordelijkheid, zoals dat is gekend binnen het Nederlandse staatsbestel en tot uitdrukking komt in de - onder meer - in de Grondwet verankerde gelijkwaardige positie van centrale en decentrale ambtsdragers, wordt doorbroken'.

inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college wel van belang is om de gemeenteraad hierover goed te informeren of - indien sprake is van ingrijpende gevolgen - toch naar de zienswijzen over de voorgenomen mandatering te vragen (artikel 169 Gemeentewet).

3.4 Samenwerking met private organisaties

(Geen) delegatie aan private organisaties
Het uitgangspunt bij delegatie is dat dit alleen mogelijk is indien hiervoor een grondslag bestaat in de wet. Eerder zagen we dat de Gemeentewet een algemene grondslag biedt voor de delegatie aan bepaalde bestuursorganen.
Uit de wetsgeschiedenis bij de Gemeentewet wordt duidelijk dat de wetgever delegatie aan andere ambten of organisaties niet wenselijk achtte omdat een dergelijke delegatie niet strookt met de politieke verantwoordelijkheidslijnen. De Gemeentewet vormt daarmee een gesloten stelsel voor delegatie. Dit uitgangspunt is bevestigd in de meer recente wetsgeschiedenis in het kader van de Kaderwet zbo's en Awb en de Wet dualisering gemeentebestuur.[118] De Gemeentewet biedt dus geen algemene grondslag voor delegatie aan private partijen.

Het is ook niet mogelijk dit gesloten stelsel voor delegatie te doorbreken bij verordening. Dit blijkt duidelijk uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.[119] In deze zaak had het college van de gemeente Eindhoven de bevoegdheid tot subsidieverlening aan een private instelling overgedragen. De mogelijkheid tot deze delegatie was door de

118 RvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, m.nt. E.M.M.A. Driessen en A. Drahmann.

119 Idem.

raad vastgelegd in de subsidieverordening. De Afdeling legt in de uitspraak uit dat het op zich is toegestaan dat de gemeenteraad ingevolge artikel 128 Grondwet autonome bevoegdheden toekent aan andere organen dan de organen die in artikel 125 worden genoemd. De Grondwet staat dus niet in de weg aan delegatie door het college van de bevoegdheid tot subsidieverlening aan een private organisatie. Echter, de Gemeentewet kent een gesloten stelsel voor delegatie en hierin is geen grondslag voor delegatie aan private partijen. Daarom staat de Gemeentewet wel in de weg aan een dergelijke delegatie. De Afdeling legt uit dat in de situatie de mandaatfiguur is aangewezen.

Nu er in de gemeentelijke praktijk voor zover ons bekend ook geen bijzondere wetgeving bestaat met een grondslag voor delegatie aan private partijen, is de conclusie dat het niet mogelijk is voor gemeentelijke organen om bevoegdheden over te dragen aan private partijen.
Daarbij moet ook worden gewaakt voor constructies die tot een officieuze delegatie leiden. In dit verband kan worden gewezen op de – al wat oudere – Pinkpopuitspraak.[120] In deze zaak had het gemeentebestuur een vergunningstelsel in het leven geroepen waarbij aan een bepaalde organisatie een algemene standplaatsvergunning was verleend. Degenen die ter plaatse een standplaats wilden innemen moesten zich wenden tot die organisatie die vervolgens een standplaats toekende. Het college had hier verder geen enkele bemoeienis meer mee. De rechter concludeerde dat een zodanig stelsel in feite neerkomt op overdracht van de aan het college opgedragen publiekrechtelijke taak en bevoegdheid. Dit is zonder wettelijke grondslag niet toegestaan.

120 RvS 18 mei 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3653, m.nt. S.E. Zijlstra (Pinkpop Landgraaf)

Mandaatverlening aan private organisaties
Voor mandaatverlening is geen algemene of bijzondere grondslag nodig. Dit is niet anders als het gaat om mandaatverlening aan private partijen. Wel zal hier eerder sprake zijn van een situatie waarin de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet (zie ook intermezzo in H1 over aard van de bevoegdheid en verbod op vooringenomenheid). Om dit te beoordelen, moet niet alleen te rade worden gegaan bij de tekst van de bijzondere wet, maar ook bij de wetsgeschiedenis.
Leidend hierbij is de 'kerntaken'-jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.[121] Bij gemeentelijke kerntaken dient het bevoegd bestuursorgaan (doorgaans het college) de regie te voeren. Uit deze jurisprudentie kan een aantal beperkingen worden afgeleid voor de mogelijkheid bevoegdheden te mandateren buiten de publiekrechtelijke organisatie.
Mandatering van gemeentelijke taken en bevoegdheden aan private organisaties is daarmee niet toegestaan indien:

1. sprake is van een gemeentelijke kerntaak, of
2. met de uitoefening van bevoegdheden diep wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssituatie, of
3. de private organisatie een eigen (commercieel) belang heeft bij de uitvoering van de taken.

Veelgestelde vraag
Kan toezicht Wmo worden uitbesteed aan een toezichthouder die niet in eigen dienst is?
Ja, de Centrale Raad voor Beroep oordeelt dat dit mogelijk is mits goed is geborgd dat het bevoegd gezag de regie houdt.[122]

121 CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947 en CRvB 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3121.
122 CRvB 9 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:259.

In deze zaak had het college op grond van artikel 6.1 van de Wmo 2015 een toezichthouder aangewezen. Deze was niet in dienst bij de gemeente. Voor het oordeel van de CRvB was relevant dat in het aanwijzingsbesluit was bepaald dat het college op de uitvoering van de werkzaamheden als toezichthouder continue regie houdt en hierover concrete werkafspraken maakt. Verder was in dit besluit vermeld dat de toezichthouder heeft ingestemd met de benoeming tot toezichthouder.

Het is belangrijk te beseffen dat ook bij de mandatering aan private organisaties het in mandaat genomen besluit wordt toegerekend aan het bestuursorgaan als ware het door dit bestuursorgaan zelf genomen. Het is daarom altijd goed om heldere afspraken te maken met de gemandateerde organisatie over de gevolgen van het eventueel ontstaan van schade als gevolg van het door die organisatie uitgeoefende mandaat.

Bijlagen

1. Checklist mandaat[123]

Grondslag

1. Is er sprake van een wettelijk voorschrift dat mandaatverlening uitdrukkelijk uitsluit?
   Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3, lid 1).

2. Verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening, i.v.m.:?
   - Zwaarte bevoegdheid en/of
   - Positie gemandateerde
     Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3, lid 1 en 2).

3. Gaat het om mandaat tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften?
   Zo ja, dan is voorwaarde:
   Bij verlening van die bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften is voorzien in de mogelijkheid mandaat (10:3, lid 2, onder a).

4. Is sprake van mandatering van een besluit dat met een versterkte meerderheid moet worden genomen?
   Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3, lid 2, onder b).

5. Is sprake van mandatering van een besluit tot vernietigen van of onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander

123 Deze checklist is geïnspireerd op Dölle 2000. De verwijzingen naar wetsartikelen betreffen de Awb, tenzij anders aangegeven.

bestuursorgaan?[124]
Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3, lid 2, onder c).

6. Is er sprake van mandaat tot beslissen op bezwaar?
   Zo ja, dan geldt voorwaarde:
   Functiescheiding tussen functionarissen met mandaat beslissen op bezwaar en mandaat beslissen in primo (10:3, lid 3); degene die besluit op bezwaar mag niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan degene die primair besluit heeft genomen.

7. Is sprake van mandaat tot opleggen van een bestuurlijke boete?
   Zo ja dan geldt voorwaarde:
   Functiescheiding tussen degene die boete oplegt en degene die van overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (10:3, lid 4).

8. Is mandaatontvanger werkzaam onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever?
   Zo niet, dan is voorwaarde:
   a. Er is bij wettelijk voorschrift voorzien in mandatering óf
   b. er is instemming van de gemandateerde of van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt (10:4).

9. Is er sprake van een mandaat voor de uitoefening van een gemeentelijke kerntaak?
   Zo ja, dan is mandaat aan private partij niet toegestaan.

Formulering en reikwijdte

10. Is mogelijkheid voor ondermandaat noodzakelijk?
    Zo ja, dan is voorwaarde:
    Toestemming voor ondermandaat door mandaatverlener voorafgaand aan verlening ondermandaat (10:9).

11. Is mandaat voldoende concreet en is duidelijk wanneer mandaatontvanger bevoegd en niet bevoegd is?

124 Dit zal overigens bij een gemeente niet snel aan de orde zijn.

Zo niet, dan is mandaat niet rechtsgeldig.

12. Is het wenselijk om algemene naar buiten toe werkende instructies te geven over uitoefening van mandaat?
    Zo ja, dan geldt voorwaarde:
    Vaststelling en publicatie beleidsregels.

Vorm en Publicatie

13. Is algemeen mandaat verleend?
    Zo ja, dan is voorwaarde:
    Schriftelijk vastleggen (10:5, lid 2).

14. Is mandaat voor bepaald geval verleend aan een niet-ondergeschikte?
    Zo ja, dan is voorwaarde:
    Schriftelijk vastleggen (10:5, lid 2).

15. Is mandaat primair gericht op mandaatontvanger?
    Zo ja dan is voorwaarde:
    Bekendmaken besluit aan mandaatontvanger (3:41).

16. Is mandaat gericht op niet nader gedefinieerde doelgroep?
    Zo ja, dan is voorwaarde:
    Bekendmaking in elektronisch gemeenteblad of in een huis-aan-huisblad (3:42).

17. Is bij bekendmaking mogelijkheid bezwaar en beroep vermeld?

2. Checklist delegatie

Grondslag

1. Is er een wettelijke grondslag voor delegatie?
   Zo niet: delegatie is niet toegestaan (10:15).

2. Verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie? Zo ja: delegatie is niet toegestaan.

3. Is sprake van delegatie op grond van artikel 156 Gemeentewet?
   Zo ja, dan gelden de voorwaarden van 156 Gemeentewet:

- Geen delegatie mogelijk van bevoegdheid tot:
  - Instelling rekenkamer(functie)
  - Onderzoek ex artikel 155 Gemeentewet
  - Vaststelling of wijziging begroting
  - Vaststelling jaarrekening
  - Stellen van straf op overtreding gemeentelijke verordeningen
  - Vaststelling verordeningen ex artikel 212, lid 1, 213, lid1 en 213a, lid 1
  - Aanwijzing accountant
  - Heffing belastingen
  - Delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling van verordening door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven mag alleen voor zover het betreft vaststelling nadere regels over door raad in verordening aangewezen onderwerpen.

4. Is sprake van delegatie op grond van 165 Gemeentewet (van college aan bestuurscommissie)?
   Zo ja, dan geldt voorwaarde:
   Raad krijgt gelegenheid zienswijzen vooraf over te brengen (165 Gemeentewet).

5. Is er sprake van een ondergeschiktheidsrelatie tussen delegatieverlener en delegatieontvanger?
   Zo ja: delegatie is niet toegestaan (10:14).

Formulering en reikwijdte

6. Is er behoefte aan het geven van algemene instructies?
   Zo ja, dan geldt voorwaarde:
   Vaststellen en publiceren beleidsregels (10:16 en 10:20).

7. Is er behoefte aan subdelegatie?
   Zo ja, dan gelden voorwaarden:
   - subdelegatie is bij wettelijk voorschrift voorzien (10:15) én
   - mogelijkheid subdelegatie blijkt uit delegatiebesluit.

8. Is delegatiebesluit voldoende concreet en is duidelijk wanneer delegans bevoegd en niet bevoegd is?

Vorm en publicatie

Is besluit bekendgemaakt in elektronisch gemeenteblad?

3. Voorbeeld algemene bepalingen bij bevoegdhedenregister

Vooraf: dit voorbeeldbesluit moet worden gelezen in samenhang met een register in de vorm van een tabel waarin in de verschillende kolommen onder meer de bevoegdheden, bijzonderheden rond de uitoefening van deze bevoegdheid en de functionarissen zijn genoemd.

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente ..., ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft, gelet op de artikelen 59a van de Gemeentewet, de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht; besluiten:

I. de uitoefening van de in de bij dit besluit behorende bevoegdheden, met inbegrip van de ondertekening van stukken, op te dragen aan de genoemde functionarissen en daarop de vermelde specifieke bepalingen alsmede de onder punt II van dit besluit gestelde algemene bepalingen van toepassing te verklaren.

II. ten aanzien van de uitoefening van de onder punt I. van dit besluit bedoelde mandaten de volgende algemene bepalingen vast te stellen:

Artikel 1.

1. Bij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit besluit, worden de specifieke bepalingen, vermeld in ..., in acht genomen.

2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid wordt bij de uitoefening van bedoelde bevoegdheden het daaromtrent gestelde bij of krachtens wetten, besluiten, verordeningen,

circulaires, regelingen, aanwijzingen en richtlijnen van rijks-, provinciale en gemeentelijke wetgevers of bestuursorganen in acht genomen. Ten aanzien van bevoegdheden die financiële consequenties hebben geldt bovendien, gelet op artikel 13 van de Financiële Beheersverordening gemeente .., dat hierin in de gemeentebegroting moet zijn voorzien.

Artikel 2.

1. In geval van afwezigheid van functionarissen, aan wie bij of krachtens dit besluit bevoegdheden zijn toegekend, worden deze bevoegdheden uitgeoefend door hun plaatsvervanger.

2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing indien de bevoegde functionarissen hetzij in kolom ... hetzij in een krachtens dit besluit gedane andere aanwijzing alleen met naam zijn genoemd.

3. Indien de bevoegde ambtenaar dezelfde is als de behandelend ambtenaar dan dient de bevoegde ambtenaar de uitoefening van de bevoegdheid aan de naasthogere bevoegde ambtenaar over te laten.

Artikel 3.

De bevoegdheden, vermeld in dit besluit, worden door de functionarissen, genoemd in kolom ... - verder te noemen: mandatarissen - uitgeoefend namens het ter zake bevoegde bestuursorgaan.

Artikel 4.

1. Ingeval van uitoefening van bevoegdheden, als bedoeld in dit besluit, namens het college worden uitgaande stukken als volgt ondertekend:
   'Burgemeester en wethouders van <....> , namens dezen,',
   gevolgd door de functieaanduiding van de mandataris en zijn of haar handtekening en naam.

2. Ingeval van uitoefening van bevoegdheden, als bedoeld in dit besluit, namens de burgemeester worden uitgaande stukken als

volgt ondertekend: ‘De burgemeester van.., namens deze,’, gevolgd door de functieaanduiding van de mandataris en zijn of haar handtekening en naam.

Artikel 5.
Behoudens in zaken met een routinematig karakter geldt het ondertekeningsmandaat niet ten aanzien van stukken, gericht aan Kroon, Minister, Staatssecretaris, Commissaris der Koningin en Gedeputeerde Staten, tenzij hierin uitdrukkelijk is voorzien.

Artikel 6.
Indien tegen een krachtens mandaat genomen besluit een administratiefrechtelijke voorziening openstaat, wordt daarvan in de desbetreffende stukken kennis gegeven onder vermelding van de instantie, tot welke men zich daartoe kan richten.

Artikel 7.
Door de functionarissen aan wie bevoegdheden zijn toegekend wordt aan het ter zake bevoegde bestuursorgaan periodiek een overzicht van de krachtens mandaat genomen besluiten verstrekt.

Artikel 8.

1. Indien en voor zover in dit besluit niet anders is aangegeven is de mandataris bevoegd functionarissen te machtigen tot het geheel of gedeeltelijk uitoefenen van de hem bij dit besluit gegeven bevoegdheden (ondermandaat). Hierbij kunnen nadere regels worden vastgesteld.

2. Onverminderd de bevoegdheid om een adequate vervangingsregeling te treffen en met inachtneming van de beperkingen voortvloeiend uit de speciale bepalingen in kolom ... vindt ondermandaat niet plaats naar een lager niveau dan afdelingshoofd, tenzij door het college uitdrukkelijk is ingestemd met het voor een concrete aangele¬genheid voorgestelde niveau anders dan afdelingshoofd.

3. De machtiging geschiedt schriftelijk en wordt ter kennis gebracht van het college c.q. de burgemeester.

4. Ingeval van uitoefening van ondermandaat als bedoeld in het eerste lid worden uitgaande stukken als volgt ondertekend:
   ‘Burgemeester en wethouders van …, namens dezen’
   gevolgd door de functieaanduiding van de ondermandataris en zijn of haar handtekening en naam.
   of
   ‘De burgemeester van …, namens deze’
   gevolgd door de functieaanduiding van de ondermandataris en zijn of haar handtekening en naam.

5. Het is de mandataris toegestaan een ondertekening digitaal te laten aanbrengen.

III. te bepalen dat dit besluit kan worden aangehaald als‘…’.

IV. in te trekken het Besluit ‘..’.

V. te bepalen dat het gewijzigde besluit in werking treedt op…….

Plaats, Datum
Burgemeester en wethouders van ..,
de secretaris, de burgemeester,

4. Voorbeeld incidenteel mandaat/volmacht

Het college en de burgemeester van de gemeente....., ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft,

Gelet op afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gezien het [document waarin besloten wordt tot een bepaald project] en het projectplan ...;

Gezien het [aanstellingsbesluit van mw/hr. X als projectleider];

Besluit:
Vast te stellen het navolgende Algemeen Besluit mandaat, volmacht en machtiging Project...

1. Aan de projectleider ... wordt mandaat verleend voor het nemen van de volgende besluiten in het kader van Project ...:
   a. ...
   b. ...
   c. ...

2. Aan de projectleider ... wordt volmacht en machtiging verleend voor het nemen van beslissingen en het verrichten van handelingen ter uitvoering van de besluiten bedoeld onder 1, en ter uitvoering van het Projectplan ...

3. De projectleider neemt de besluiten en beslissingen en verricht de handelingen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4. De projectleider rapporteert .... [frequentie] over de manier waarop hij van zijn bevoegdheden gebruik heeft gemaakt aan het college en aan de burgemeester.

5. De projectleider vermeldt onder zijn besluiten en schriftelijke beslissingen dat zij zijn genomen namens het college. Onder de besluiten vermeldt hij dat bezwaar kan worden gemaakt bij het college van B&W, dan wel beroep kan worden ingediend bij.....

6. Het mandaat eindigt op de datum waarop het project eindigt [aanhaken bij tekst projectplan].

7. *Facultatief: Indien er bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingediend, licht de projectleider namens het college het bestreden besluit toe op de zitting.*

5. Het andere mandateren: de Dordtse methode

Link:
Dossiers - Dossiers - Kennisbank Decentrale Regelgeving

Inleiding
Bij de gemeente Dordrecht wordt een methode van mandateren van collegebevoegdheden gehanteerd die afwijkt van de bij de meeste gemeenten gebruikelijke methode. Die methode houdt in dat alle bevoegdheden van het college worden gemandateerd aan het laagste leidinggevend niveau, behalve de bevoegdheden die per leidinggevend niveau in een bijlage zijn opgenomen. De in de bijlage opgenomen bevoegdheden worden voorbehouden aan het in die bijlage genoemde leidinggevend niveau en niet lager in de organisatie gemandateerd. In 2004 is in Dordrecht het eerste mandaatbesluit dat op basis van dat principe is vormgegeven in werking getreden, waardoor inmiddels nu 20 jaar ervaring is opgedaan met deze methode. Inmiddels is deze methode van mandateren door tientallen andere gemeenten overgenomen.

Uitgangspunten
De manier van mandateren, die ik voor het gemak maar even de Dordtse methode[125] noem, is gebaseerd op een aantal uitgangspunten:

1. De hele organisatie kent dezelfde leidinggevende niveaus; bijvoorbeeld gemeentesecretaris, directeur, afdelingshoofd, bureauhoofd en teamleider. Dit maakt het mogelijk om bevoegdheden te mandateren aan functieniveaus in plaats van aan functionarissen of, nog erger, aan personen.
2. Alle algemene uitzonderingen van mandaat (bijvoorbeeld: brieven aan het Koninklijk Huis worden ondertekend door het college) staan in de regeling zelf; alle bevoegdheden die per functieniveau worden voorbehouden aan dat functieniveau staan in bijlagen.

1 Deze methode wordt ook wel de ‘negatieve methode’ genoemd.

3. Alle functieniveaus hebben dezelfde bevoegdheden. Er wordt geen onderscheid gemaakt in bijvoorbeeld de grootte van de afdelingen of teams.
4. Alle bevoegdheden staan in gewoon Nederlands ("het nemen van handhavingsbesluiten"). Er worden geen wets- of verordeningsartikelen genoemd.
5. Alle bevoegdheden die niet zijn uitgezonderd van het mandaat (en dus niet in een van de bijlagen staan genoemd) zijn gemandateerd aan het laagste leidinggevend niveau.[126] Hierbij wordt opgemerkt dat elke gemandateerde ambtenaar zich altijd bewust moet blijven van het feit dat hij opereert in een politieke omgeving en dat hij soms geen gebruik moet (willen) maken van zijn mandaat.
6. Alle bevoegdheden zijn gekoppeld aan het werkterrein van de gemandateerde functionarissen. Het werkterrein van elke gemandateerde functionaris is te vinden in de Organisatieverordening (vast te stellen door het college o.g.v. artikel 160, eerste lid, onder c, van de Gemeentewet).
7. Beslismandaat en ondertekeningsmandaat vallen samen. Degene die beslisbevoegd is, is ook ondertekeningsbevoegd. Niet-leidinggevenden mogen dus geen stukken tekenen waarin sprake is van het uitoefenen van gemandateerde bevoegdheden.
8. Het mandaatbesluit geldt alleen voor formele stukken. Dat zijn:
   a. documenten waarin publiekrechtelijke besluiten worden vastgelegd;
   b. documenten waarin privaatrechtelijke rechtshandelingen of andere handelingen worden vastgelegd;
   c. documenten waarin officiële standpunten van of namens het gemeentebestuur worden vastgelegd.

2 De bevoegdheden die bij de negatieve methode niet in een bijlage zijn opgenomen, zijn dus gemandateerd aan het laagste leidinggevend niveau. Bij de standaard methode zijn de niet in het mandaatbesluit genoemde bevoegdheden daarentegen niet gemandateerd en liggen derhalve bij het college.

Dit betekent dat documenten die niet onder a t/m c vallen, zoals stukken ter voorbereiding van vergaderingen e.d., desgewenst ook door medewerkers kunnen worden ondertekend. Dit is in Dordrecht geregeld in het Besluit ondertekening van documenten Dordrecht maar dat kan ook in het mandaatbesluit zelf geregeld worden.

Bijzondere situaties

1. Er zijn bevoegdheden die wel bij individuele medewerkers thuishoren, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het aankopen en verkopen van vastgoed. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in een aparte bijlage bij het mandaatbesluit. Uitgangspunt is dat er zo weinig mogelijk uitzonderingen worden gemaakt.
2. Er zijn leidinggevenden die zich op hun visitekaartje “directeur” noemen maar die voor het mandaatbesluit afdelingshoofd zijn. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor de directeur van een museum en voor de directeur van de gemeentelijke begraafplaats. In hun wereld is het hoofd van een museum of van een gemeentelijke begraafplaats nu eenmaal directeur en dat is ook begrijpelijk. Alleen als in de gemeentelijke hiërarchie zo’n functionaris nog een directeur boven zich heeft als leidinggevende, dan gelden, als het op de bevoegdheden aankomt, voor hen de bevoegdheden van een afdelingshoofd, omdat dit hun positie in de hiërarchie is.
3. Bij reorganisaties van onderdelen van de organisatie bestaat nog wel eens de neiging om andere functienamen te gaan hanteren. Een afdelingshoofd wordt een sectormanager, een bureauhoofd een clustermanager en een teamleider een coördinator. Dan bestaat er dus geen eenheid van functienamen meer. (Dat is overigens niet alleen voor het mandaatbesluit lastig maar ook voor het functiehuis.) Voor het mandaatbesluit wordt dat opgelost door te kijken door wie leiding wordt gegeven aan die sectormanager of aan die coördinator. Wordt aan de sectormanager leiding gegeven door een directeur, dan heeft hij de bevoegdheden van een afdelingshoofd enz.
4. Er zijn projectleiders en budgetbeheerders.
   a. Projectleiders zijn medewerkers die de opdracht hebben een project te realiseren, bijvoorbeeld de bouw van een buurthuis.

Die projectleiders krijgen daartoe ook de beschikking over een budget. Meestal beperken de benodigde bevoegdheden zich tot het aangaan van financiële verplichtingen (contracten). In het mandaatbesluit staat daarom dat projectleiders van het aan hen verleende mandaat slechts gebruik maken binnen de vastgestelde kaders van het project en binnen het voor het project toegekende budget. Dat impliceert dat de kaders van het project schriftelijk vastliggen, bijvoorbeeld in een plan van aanpak of een startnotitie. Daarbij geldt in Dordrecht dat de bevoegdheid van de projectleiders tot het aanbesteden en gunnen van een opdracht is beperkt tot een maximaal bedrag per opdracht. Zowel opdrachtgevers als leidinggevenden kunnen beperkingen opleggen aan het mandaat van de projectleider.

b. Budgetbeheerders zijn medewerkers die al dan niet tijdelijk een budget beheren, bijvoorbeeld om vakliteratuur aan te schaffen. In het mandaatbesluit staat dat budgetbeheerders van het aan hen verleende mandaat slechts gebruik maken voor het doel waarvoor het budget is toegekend en binnen de financiële grenzen van het aan hen toegekende budget. Ook dat impliceert dat schriftelijk vastligt wat de kaders van het budget zijn (hoogte en doel). Ook hierbij geldt dat de bevoegdheid van de budgetbeheerders tot het aanbesteden en gunnen van een opdracht is gebonden aan een maximaal bedrag per opdracht. Zowel opdrachtgevers als leidinggevenden kunnen beperkingen opleggen aan het mandaat van de budgetbeheerder.

Gelaagd mandateren

In Dordrecht zijn alle interne mandaten vastgelegd in één document, het Algemeen mandaatbesluit Dordrecht. Het is ook mogelijk om deze methode toe te passen in een mandaatbesluit per leidinggevend niveau, dus met ondermandaat. Dat kan handig zijn als in de organisatie niet overal met dezelfde functienamen wordt gewerkt of als het wenselijk is om in de onderscheiden organisatieonderdelen de bevoegdheden anders te verdelen. Daarmee bedoel ik dat het wenselijk kan zijn dat de afdelingshoofden van het ene organisatieonderdeel andere

bevoegdheden hebben dan de afdelingshoofden van een ander organisatieonderdeel. Bijvoorbeeld als de afdelingshoofden in het ene organisatieonderdeel wel personele bevoegdheden hebben en in het andere organisatieonderdeel niet. Alle bevoegdheden zijn in zo'n situatie tot op het niveau van de directeuren gelijk aan elkaar maar elk organisatieonderdeel heeft zijn eigen ondermandaatbesluit dat door de eigen directeur is vastgesteld. Wel zijn de bevoegdheden ook in die ondermandaatbesluiten zoveel mogelijk geüniformeerd. De Dordtse methode is in die zin dus flexibel dat deze zowel in één mandaatbesluit als in een systeem met ondermandaatbesluiten toegepast kan worden.

Jurisprudentie
Voor zover mij bekend is de Dordtse methode één keer expliciet aan de orde gesteld in een beroepzaak bij de Centrale Raad van Beroep. In de uitspraak van 6 augustus 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:2650, CRvB, 06-08-2015, r.o. 4.4.3 (uit VNG-publicatie)) heeft de Centrale Raad de regeling getoetst en daarvan gezegd dat deze manier van mandateren is toegestaan. Verder zijn er natuurlijk talloze besluiten genomen op basis van het Dordtse mandaatbesluit maar het is sinds 2004 nooit de aanleiding geweest voor het vernietigen van een besluit.

Organisatiemodellen
De gemeente Dordrecht heeft sinds de invoering van de Dordtse methode van mandateren in 2004 inmiddels het directiemodel gekend, daarna het sector-/programmamodel en sinds 1 januari 2018 het cluster-/opgavemodel. Deze manier van mandateren van bevoegdheden blijkt in alle modellen toepasbaar te zijn.

Cultuur
Uiteraard moet een methode nooit klakkeloos worden gekopieerd. De manier van mandateren moet passen bij de cultuur in de organisatie. Om te beginnen helpt het als in de hele organisatie dezelfde functiebenamingen worden gebruikt

voor leidinggevenden. Daarnaast moet er vertrouwen zijn dat met deze methode voldoende duidelijk is welke functionaris waartoe bevoegd is. Maar als deze methode wordt ingevoerd en goed wordt toegepast, is deze transparanter dan de gebruikelijke methode. Bovendien is minder onderhoud nodig om het mandaatbesluit up-to-date te houden.

Links

Hieronder treft u een aantal links aan naar de genoemde documenten:

1. Algemeen mandaatbesluit gemeente Dordrecht (2024): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR668701/4
2. Besluit ondertekening van documenten gemeente Dordrecht (2024): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR606447/3
3. Organisatieverordening gemeente Dordrecht (2024): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR670844/4 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Dordrecht/CVDR606951/CVDR6069 51_1.html. Indien er behoefte is aan mondelinge informatie kan contact worden opgenomen met de auteur.
4. Checklist mandaat VNG (blz. 97 e.v.): https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf.

Evert Jaquet

Gebruikte jurisprudentie

RvS 18 mei 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3653, m.nt. S.E. Zijlstra (Pinkpop Landgraaf): Geen officieuze delegatie.

RvS 26 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA7739: Mandaat tussen bestuurslagen.

CRvB 7 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB1835: Onduidelijkheid mandaat of delegatie.

RvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2883: Openbaarheid naam bij mandaat.

CRvB 25 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:721: Geïmpliceerd mandaat.

RvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:145: Mandaat afhankelijk van bestuurlijke gevoeligheid in samenhang met rechtszekerheid.

CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947: Verbod mandatering kerntaken.

RvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434: Afhankelijkheid bevoegdheid van toestemming.

CRvB 6 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2650: Dordtse ‘omgekeerde’ systeem.

CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3084: Verlenen mandaat voor vaststellen beleidsregels.

RvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3362: Voorbereiding beslissing op bezwaar.

CBb 13 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:155: Persoonlijke betrokkenheid gemandateerde bij besluit.

RvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342: Verdeling OOV bevoegdheden college-burgemeester.

CRvB 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3121: Verbod mandatering kerntaken aan private organisaties.

RvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2677: Bevoegdheid feitelijk toezicht.

Rb Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7919: Verboden delegatie B&W-exclusieve bevoegdheid gemeenteraad.

RvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3681: Delegeren bestuursdwang aan bestuurscommissie

RvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86: Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven gedoogbeslissing.

RvS 25 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694: Stappenplan vertrouwensbeginsel.

Rb Noord-Nederland 13 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:615: Mandaat in gevoelige zaken in samenhang met rechtszekerheid.

RvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, m.nt. E.M.M.A. Driessen en A. Drahmann: Delegatie subsidie aan private organisatie niet toegestaan.

RvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556: Handtekening geen bestuurlijke aangelegenheid.

RvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567: Tijdigheid overleggen procesbesluit.

Rb Noord-Holland 17 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:5014: Openbaarheid naam bij ondertekeningsmandaat.

CRvB 12 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2060: Herstel mandaatgebrek bij beslissing op bezwaar ondergeschikte.

Rb Midden-Nederland 2 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:6454: Bekendmaking mandaatbesluit.

Rb Midden-Nederland 10 januari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:107: Bekendmaking mandaatbesluit.

RvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1007: Bekendmaking mandaatbesluit.

RvS 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109: Delegatie beleidsregels.

CBb 9 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:507: Tijdigheid overleggen procesbesluit.

RvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394: Duidelijkheid begrenzing delegatiebesluit)

RvS 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3595: Herstel bevoegdheidsgebrek bij bezwaar)

Hof Arnhem-Leeuwarden 29 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:11197: Tijdigheid procesbesluit.

RvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:26: Clausulering mandaat bij gevoelige zaken.

RvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, m.nt. P.J. Stolk: openbaarmaking handtekening ondertekenaar mandaatbesluit.

CRvB 9 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:259: Regie bij externe toezichthouder.

RvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009: Toezegging en vertrouwensbeginsel.

RvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617: Geïmpliceerde bevoegdheid intrekking besluit.

Rb Noord-Nederland 29 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3996: Passeren bevoegdheidsgebrek.

Rb Midden-Nederland 17 oktober 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6499: Bevoegdheid pandverbod.

Rb Midden-Nederland 16 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:1235: Bevoegdheid pandverbod.

RvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1630: Voorbereiding besluit en vertegenwoordiging hoorzitting.

RvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2239: Toezeggingen-vertrouwensbeginsel.

RvS 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:950: Geen limitatieve opsomming mandaat.

RvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420: Conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Snijders over de vraag welke gevolgen een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben.

Rechtbank Midden-Nederland 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6314: Herstellen mandaatgebrek via bestuurlijke lus.

Rb Zeeland-West-Brabant 15 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:192: Onduidelijkheid uitoefening mandaat.

RvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213: gevolgen gelaagd beroep op vertrouwensbeginsel.

RvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:440: Geen passeren bij zwaarder bevoegdheidsgebrek.

Gebruikte Literatuur

C.W.M. van Alphen, ‘Delegatie van regelgevende bevoegdheden aan de burgemeester vereist een duidelijke grondslag in de Gemeentewet’, in: *De Gemeentestem* 2021/23

T. Barkhuysen et al, 25 jaar *Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

W. Boonstra, ‘Delegeren Wob-verzoeken naar college toegestaan’, *Binnenlands Bestuur* 28, Maart 2020.

H.E. Bröring, ‘Module Algemeen Bestuursrecht’, art. 10:3 Awb, aant. 2.2 e.v., Burkens c.s. p. 72, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

H. Doornhof & A.H.J. Hofman, ‘De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen’, *De Gemeentestem* 2022/2.

R.J.M.H de Greef, S.A.J. Munneke & S.E. Zijlstra, Bevoegdheden territoriale bestuurscommissies, Amsterdam: Vrije Universiteit 2013.

R.J.M.H. de Greef, ‘Mandaat beslissen op bezwaar; bestuursovereenkomst; bevoegdhedenovereenkomst?; Geen mandaat? Mandaatverlening. (Arnhem), *De Gemeentestem* 2018/43.

R.J.M.H.de Greef, ‘Beslissen op bezwaar in relatie tot attributie, delegatie en mandaat: wat mag wel en niet?’, *De Gemeentestem* 2019/36.

R.J.M.H.de Greef, ‘Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?’, Jurisprudentie bestuursrecht plus 2019/4.

R.J.M.H. de Greef, *De Provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld? Een handreiking voor de toepassing van de autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten*, Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021.

R.J.M.H. de Greef, ‘Commentaar op art 8 Wgr’, Tekst & Commentaar, (online in Kluwer Inview, bijgewerkt tot 1 maart 2025).

J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder, *De burgemeester bevoegd? Perspectieven op het burgemeestersambt: handreiking voor een discussie*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2021.

M.A. Heldeweg, ‘Ongeschreven rechtsbeginselen en geïmpliceerde bevoegdheden als opmaat voor een autonoom bestuursrecht, Research Universiteit Twente 2001

N. Jak, ‘Semipublieke instellingen en de Algemene wet bestuursrecht. De afnemende betekenis van het bestuursorgaanbegrip als Sleutel tot rechtsstatelijkheid bij ontstatelijking’, in: T. Barkhuysen et al. 2019.

VNG handreikingen

Handreiking elektronische handtekening, VNG Handreiking 2021.

Handreiking governance beschermd thuis, VNG Handreiking 2023.

G.T.J.M. Jurgens et. Al., *Van contact naar contract*, VNG Handreiking 2013.

M.G.J. Maas et.al., *Handhaving voor en door gemeenten*, VNG Handreiking 2024.

J. Spanjaard, *Wie vooraf goed oplet, blijft steeds aan zet*, VNG Handreiking 2020.

G.A. van der Veen, *Het vertrouwensbeginsel in het privaatrecht*, VNG Handreiking 2022.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

augustus 2025