

Toelichting behorende bij Algemene mandaatregeling Helmond 2016

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De oorspronkelijke mandaatregeling van de gemeente Helmond - in feite betrof het enkel een mandaatregister met daarbij een toelichting - stamt uit 1994. In 2010 heeft een grootschalige herziening plaatsgevonden en is het mandaatregister met toelichting vervangen door een echte regeling met "spelregels" die meer houvast geeft in de uitvoeringspraktijk. Ook het (bijbehorende) mandaatregister is destijds stevig onderhanden genomen waarbij de systematiek is geoptimaliseerd en het overzicht in juridische zin is verfijnd. Sindsdien is het mandaatregister vele malen op onderdelen gewijzigd en is het aantal mandaten uitgebreid. Daarbij is de uniformiteit bewaard gebleven.

Gesteld mag worden dat de opzet van het in 2010 vastgestelde mandaatstelsel (met inbegrip van leidende principes en uitgangspunten) nog steeds voldoet en in de uitvoeringspraktijk relatief weinig problemen oplevert. De aanleiding om het stelsel (= mandaatregeling inclusief toelichting en bijbehorend mandaatregister) aan te passen houdt dit keer verband met de organisatieontwikkeling die gestart is in 2015 en heeft geresulteerd in een nieuwe organisatiestructuur (directiemodel) die per 1 juli 2016 operationeel is. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de mandaten stuk voor stuk te bezien en waar nodig nog correcties / verbeteringen door te voeren. In zoverre is het mandaatregister voor het moment weer up-to-date.

In het vervolg van deze algemene toelichting wordt het overkoepelende begrip 'mandaat' gebezigd. Hieronder worden tevens begrepen de verwante rechtsfiguren: 'volmacht' en 'machtiging'. De overeenkomsten en verschillen worden in onderdeel B van de toelichting uitgelegd (zie begripsomschrijvingen bij artikel 1:1).

Voordat we verder gaan met de doorgevoerde wijzigingen, is het van belang om nog even stil te staan bij het volgende. In de wereld van het openbaar bestuur komen we al sinds jaar en dag het begrip 'mandaat' tegen en vooral ook de varianten: afdoeningsmandaat en tekenmandaat. Het afdoeningsmandaat kende op zijn beurt ook weer twee varianten en wel: het beslismandaat en het uitvoeringsmandaat. De rechtsfiguur mandaat is inmiddels opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en laat voornoemd jargon of spraakgebruik links liggen. M.a.w. de Awb maakt geen onderscheid tussen afdoenings-, teken-, beslis- en uitvoeringsmandaten. Artikel 10.1 Awb omschrijft mandaat als volgt: *'de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen'*.

Een teken- of ondertekeningsmandaat is geen mandaat omdat de beslissing om de handtekening te zetten op zichzelf geen besluit is. Wel erkent de Awb het bestaan van ondertekeningsmandaten (zie artikel 10:11 Awb).

2. Het Helmonds mandaatstelsel in vogelvlucht

Hieronder volgt in het kort een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het Helmondse mandaatstelsel. Daarna worden de wijzigingen ten opzichte van de vorige editie in beeld gebracht.

2.1 Kenmerken mandaatstelsel

Het Helmondse mandaatstelsel wordt gekenmerkt door:

- Een algemene regeling met spelregels rondom het gebruik van mandaat (inclusief een algemene en artikelsgewijze toelichting) en een uitgebreid mandaatregister.
- De meeste mandaten zijn verstrekt op functie aan ambtenaren in dienst van de gemeente Helmond. Daarnaast zijn er op beperkte schaal ook mandaten verstrekt aan externe partijen en politieke ambtsdragers (zogenoeten bestuurlijke mandaten).
- Mandaatverleners zijn: het college van b en w, de burgemeester, de heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar.
- Onderscheid tussen mandaat en ondermandaat via een zogenaamde “tweetrapsraket”, d.w.z. (afdelings)managers aan wie mandaat is verleend hebben in de regel de vrijheid en de ruimte om hun mandaat door te mandateren aan ondergeschikten (zogenoeten ondermandaten).
- Informatieplicht: de gemandateerde is verplicht het mandaterende bestuursorgaan desgewenst te informeren over de krachtens (onder)mandaat genomen besluiten volgens het adagium “mandaat krijgen is ook verantwoording afleggen”.
- De regeling bevat een coördinatiebepaling: wat te doen als er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte of strekking van een verleend mandaat.
- Voorbereidings- en uitvoeringshandelingen die verband houden met besluitvorming maken standaard deel uit van een mandaat.
- In de in de mandaatregeling omschreven situaties mag de mandaatbevoegdheid niet worden gebruikt.
- Strikte koppeling mandaatstelsel met de Budgethouderschapsregeling en de daarin opgenomen Vervangingsregeling.

2.2 Wijzigingen

In de vorige editie (Algemene mandaatregeling Helmond 2010) waren aan de directeurs van de sectoren en aan de managers van de hoofdafdelingen vrijwel alle mandaten toegekend die ook aan de onder hen ressorterende functionarissen toekwamen. In deze editie van de het mandaatstelsel zijn in beginsel geen mandaten meer toegekend aan de directeurs, behoudens in situaties waarin dat voor de hand ligt (bepaalde privaatrechtelijke aangelegenheden waarbij de Budgethouderschapsregeling een beperkende factor vormt) of wenselijk wordt geacht (mandaten aangaande het personeel → zie onderdeel 6 van deze

toelichting). Dit heeft te maken met het uitgangspunt dat de directeuren in de nieuwe opzet van de ambtelijke organisatie geen operationele taken en bevoegdheden meer hebben. Voor de programmadirecteur Sociaal Domein kan dat voorlopig anders liggen.

3. Het wat en waarom van mandaat

Bij mandaatverlening worden bevoegdheden die een bestuursorgaan op grond van wet- en regelgeving toekomt, opgedragen aan functionarissen werkzaam binnen de gemeentelijke organisatie en in beperkte mate daarbuiten (zogenoemde externe mandaten). Mandaat is de rechtsfiguur om besluiten met een uitvoerend karakter op te dragen aan de uitvoerende organisatie. De achterliggende gedachte is dat op die manier een organisatie snel, slagvaardig en klantgericht kan opereren en de bestuursorganen zoveel mogelijk worden ontlast. Mandaat kan dan ook worden gezien als een belangrijk efficiencyinstrument. Mandaat kan worden beschouwd als de publiekrechtelijke tegenhanger van volmacht die we vanuit het privaatrecht kennen.

3.1 Verschil delegatie en mandaat

In de praktijk worden de begrippen mandaat en delegatie nog weleens door elkaar gebruikt. Deze figuren hebben gemeen dat er sprake is een afgeleide vorm van bevoegdheidsverkrijging. Het belangrijkste verschil is dat bij delegatie de bevoegdheid om te besluiten (ingevolge artikel 1:3 Awb) wordt overgedragen van een bestuursorgaan op een ander, die deze zelfstandig en op eigen naam uitoefent. "Overdragen" betekent dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan zijn bevoegdheid niet zelf meer kan uitoefenen (tenzij het delegatiebesluit wordt teruggedraaid). Delegatie speelt doorgaans in de verhouding tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Hierbij zij aangetekend dat als gevolg van de dualiseringsoperatie de delegatiefiguur sterk aan betekenis heeft ingeboet. Delegatie aan ondergeschikte ambtenaren is niet toegestaan. Bij mandaat is meestal sprake van de relatie bestuursorgaan - niet bestuursorgaan. Van overdracht van bevoegdheid is geen sprake; het heeft meer weg van vertegenwoordiging.

3.2 Mandaat wettelijk verankerd in de Awb

De mandaatfiguur is - zoals in onderdeel 1 al werd aangegeven - wettelijk geregeld in hoofdstuk 10 (afdeling 10.1.1) van de Awb. In de Algemene mandaatregeling Helmond 2010 zijn aanvullende spelregels en randvoorwaarden opgenomen waaronder mandaatverlening in de gemeente Helmond plaatsheeft. Deze spelregels bieden gebruikers enerzijds duidelijkheid en houvast bij het uitoefenen van de aan hen toegekende bevoegdheden. Anderzijds dragen de spelregels bij aan de uniforme werkwijze en uitvoering die vanuit bestuurlijk perspectief wordt nagestreefd. Een correcte naleving van de spelregels voorkomt verder dat besluiten onbevoegd worden genomen.

3.3 Welke besluiten komen voor mandaat in aanmerking ?

Mandaat is - zoals aangegeven - het instrument om besluiten met een uitvoerend karakter op te dragen aan de uitvoerende organisatie. De volgende besluiten komen met name voor mandatering in aanmerking:

- routinematige besluiten, ofwel besluiten die veelvuldig worden genomen, regelmatig terugkeren en waarbij niet of nauwelijks bestuurlijke gevoeligheden optreden;
- besluiten die binnen een vastgesteld beleidskader worden genomen. Daarbij valt te denken aan duidelijk omliggende kaders neergelegd in regelgeving (met inbegrip van beleidsregels), beleidsnota's en plannen. Kortom: besluiten met het oogmerk om beleid te veranderen, te vernieuwen of te initiëren vallen erbuiten.

3.4 Wettelijke beperkingen

Het verlenen van mandaat door een bestuursorgaan (meestal het college) is in het algemeen toegestaan. Alleen wanneer bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet, is mandaatverlening niet geoorloofd. Het laatste volgt uit artikel 10:3 Awb. Het tweede lid van dat artikel noemt expliciet een aantal gevallen waarin de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening. Het betreft hier:

- het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien. *Achterliggende gedachte: het vaststellen van regelgeving wordt te belangrijk geacht om te mandateren.*
- het nemen van een besluit met versterkte meerderheid of van een besluit waarbij de vaststellingsprocedure zich tegen mandaatverlening verzet. *Achterliggende gedachte: het specifieke van die vaststellingsprocedure zou anders zijn verliezen.*
- het beslissen op een beroepschrift. *Achterliggende gedachte: de rechtsbescherming wordt teveel uitgehold wanneer dit werk aan anderen (ambtenaren) wordt overgelaten.*
- het vernietigen van of het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. *Achterliggende gedachte: het betreft hier zodanig ingrijpende besluiten, zeker voor het bestuursorgaan die het lot treft dat zijn besluit wordt vernietigd of waaraan goedkeuring onthouden wordt.*

3.5 Mandaat en het beslissen op bezwaar

Uit het derde lid van artikel 10:3 Awb volgt nog dat het beslissen op een bezwaarschrift niet gemandateerd mag worden aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. *Achterliggende gedachte: het kunnen garanderen dat met voldoende afstand (m.a.w. zonder vooringenomenheid c.q. de schijn van vooringenomenheid) het primaire besluit wordt heroverwogen.* Die beperking betekent overigens niet dat er niet gemandateerd kan worden en dat het bestuursorgaan zelf de heroverweging voor zijn rekening moet nemen. Het bestuursorgaan kan - als bijvoorbeeld de hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften daartoe aanleiding geeft - de bevoegdheid ook toekennen aan een andere functionaris of nog beter een functionaris die hiërarchisch gezien een hogere functie in de organisatie bekleedt. Van de mogelijkheid om in mandaat te beslissen op bezwaar wordt in Helmond met terughoudendheid gebruik gemaakt, en waar dit gebeurd is het met de nodige waarborgen omkleed.

Het is mogelijk om de besluitvorming op bezwaar te mandateren aan een lid van het college (bestuurlijk mandaat). Hierbij wordt de volgende kanttekening geplaatst. Mandatering is niet mogelijk voor zover het gaat om een besluit dat door het college zelf in primo is genomen. De heroverwegingsfunctie van bezwaar vergt dat degene die de beslissing in bezwaar neemt, zich voldoende vrij moet voelen om indien nodig een ander besluit te nemen dan het in bezwaar bestreden besluit. In verband hiermee is het ontoelaatbaar dat een lid van het college op bezwaar beslist over een besluit dat (eerder) door het college als geheel is genomen (zie ECLI:NL:RVS:2005:AR 8743, ABRVS, 05-01-2005, r.o. 2.3.4).

Consequenties bij overschrijding mandaat

Voorwaarde voor de juridische binding is dat het besluit is genomen binnen de grenzen van de gemandateerde bevoegdheid. Dit spreekt voor zichzelf, omdat buiten de grenzen van wat is gemandateerd er geen bevoegdheid bestaat. Wordt een besluit genomen over een onderwerp dat buiten de bevoegdheid ligt of worden de grenzen van het mandaat overschreden, dan is sprake van een onbevoegd genomen besluit. Het meest verstrekkende gevolg van een onbevoegd genomen besluit kan zijn dat dit in rechte wordt vernietigd. De bestuursrechter mag een dergelijk bevoegdheidsgebrek ambtshalve constateren.

Voor een uitgebreide beschouwing inzake de gevolgen van een mandaatgebrek wordt verwezen naar de Handreiking Attributie, mandaat en delegatie van de VNG (maart 2016).

4. Opzet mandaatstelsel

Zoals in onderdeel 2 al is aangegeven, is het mandaatregister uitgebreid met een overkoepelende mandaatregeling met daarin de belangrijkste spelregels (ter aanvulling op het bepaalde in de Awb). “Op de keper beschouwd” zou men de algemene mandaatregeling als “moederregeling” kunnen bestempelen. Het bijbehorende mandaatregister kan worden gezien als een integraal overzicht van alle taken die door middel van mandaat, volmacht of machtiging kunnen worden afgedaan. Let wel, het betreft hier bevoegdheden van algemene aard; mandaten die voor een bepaald of concreet geval (en dus niet zijn bedoeld voor herhaalde toepassing) worden verleend treft men niet aan in het mandaatregister.

4.1 Uitgangspunt: koppeling aan functies

Binnen de gemeente Helmond worden sinds 1994 de mandaten gekoppeld aan de functie en in beginsel niet verstrekt aan personen. Deze systematiek blijft anno 2016 ongewijzigd. Dit betekent dat bij afwezigheid van de gemandateerde, zijn vervanger krachtens hetzelfde mandaat hetzelfde besluit kan nemen en de daarbij behorende voorbereidings- en uitvoeringshandelingen kan en mag verrichten. Als een extern persoon wordt ingehuurd als vervanger, is de mandaatstructuur ook op deze van toepassing.

4.2 Ondermandaat

Ondermandaat was en blijft mogelijk en past bij de bestuursfilosofie van de gemeente Helmond. Ongewijzigd is de systematiek waarin mandaat en ondermandaat (fysiek en juridisch) van elkaar worden gescheiden. Hierbij geeft de zesde kolom een overzicht van de door het bestuursorgaan verleende mandaten op managementniveau (doorgaans afdelingsmanager - (evt.) teammanager). De zevende kolom

geeft een overzicht van de verleende ondermandaten die bij voorkeur worden verleend door de laagste manager in de organisatiehiërarchie (zie zesde kolom). Het verlenen van ondermandaat is niet mogelijk wanneer de laatste kolom (met het opschrift: Instructie, opmerking of beperking) ondermandaat expliciet uitsluit.

Bij het verlenen van ondermandaat dient men in het vervolg gebruik te maken van een door het college en de burgemeester geaccordeerd modelbesluit ondermandaat. Meer hierover in onderdeel B (toelichting bij artikel 2:2).

Aan ondermandaat zijn voor de organisatie belangrijke efficiencyvoordelen verbonden waarvan ook de klant (burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen) profiteren. Daar tegenover staat dat vanuit het oogpunt van risicomanagement en juridische kwaliteitszorg ondermandaat pas verantwoord is als functionarissen **voldoende taakvolwassen** zijn en er **gebruik wordt gemaakt van standaard modelbesluiten of modelbeschikkingen die vooraf juridisch getoetst zijn**. Het is de verantwoordelijkheid en taak van de (direct) leidinggevende (manager) om hierop toe te zien. Ook is het zaak dat bij het verlenen van ondermandaat de leidinggevende er voor waakt dat er teveel bevoegdheden geconcentreerd worden bij één medewerker. Dit kan een risicofactor betekenen voor de integriteit en zuiverheid van het overheidshandelen. Ook de indruk van ambtelijke willekeur moet in alle omstandigheden vermeden worden. Met het verstrekken van ondermandaten moet zorgvuldig omgesprongen worden.

5. Besluitvorming en de ondertekening

In dit onderdeel zal worden ingegaan op de wijze waarop brieven (besluiten) en overeenkomsten moeten worden vormgegeven en ondertekend.

5.1 Mandaat (publiekrechtelijke rechtshandelingen)

Bij mandaat gaat het om beslissingsbevoegdheid ofwel de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb te nemen. Zoals al in onderdeel 1 is uiteengezet kennen we ook het ondertekeningsmandaat, wat eigenlijk naar de betekenis van de Awb geen (echt) mandaat is.

De functionaris aan wie mandaat is toegekend (gemandateerde) is in beginsel bevoegd om zelfstandig te **besluiten** en aansluitend zijn / haar besluit te **ondertekenen** ¹.

Opzet mandaatbrieven

¹ Dit is anders bij de privaatrechtelijke rechtshandelingen die verderop in deze toelichting worden behandeld.

Het is van belang dat uit de opzet van een brief volgt wie er een besluit heeft genomen (bestuursorgaan of een functionaris met mandaat). Is er slechts sprake van een ondertekeningssmandaat (waarbij de beslissing wordt genomen door het bestuursorgaan en enkel de ondertekening plaats vindt door de gemandateerde functionaris) dan moet dit ook uit de brief volgen. In 2010 is reeds gekozen voor redactievoorschriften waarin het onderscheid tussen mandaat en ondertekeningssmandaat tot zijn recht komt. Deze lijn wordt anno 2016 gecontinueerd.

Redactionele opzet:

Voor besluiten (beschikkingen) en brieven krachtens (onder) **mandaat** van het college van b en w of de burgemeester wordt de redactie in zijn geheel gesteld in de **1^{ste} persoon, enkelvoud**, dus in de **ik-vorm**.

Dan wordt het:

Ik heb besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Helmond

..... (handtekening)

..... (naam gemandateerde)

..... (functie als vermeld in mandaatregister)

Bij **ondermandaat** dient de volgende formulering te worden aangehouden:

Ik heb besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Helmond

..... (handtekening)

..... (naam ondergemandateerde)

..... (functie als vermeld in mandaatregister)

Bij **ondertekeningssmandaat** worden de besluiten en brieven gesteld in de **derde persoon**. Dan wordt het:

Burgemeester en wethouders / de burgemeester van Helmond < hebben / heeft > besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Helmond

..... (handtekening)

..... (naam gemandateerde)

..... (functie als vermeld in mandaatregister)

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat bij het ontbreken van mandaat of het niet gebruik maken van mandaat de brieven en besluiten in de wij-vorm (college) of ik-vorm (burgemeester) moeten worden gesteld.

N.B. Bovengenoemde redactionele opzet is overeenkomstig de spelregels zoals vastgelegd in de Helmondse schrijfwijzer.

5.2 Volmacht (privaatrechtelijke rechtshandelingen: overeenkomsten en convenanten)

De mandaatregels voor het besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten gelden ook hier. Doorgaans zal vanwege de financiële consequenties een maximum bedrag worden gesteld aan de mandaatbevoegdheid. Hierbij zij nadrukkelijk gewezen op de noodzakelijke begrotingspost; de bevoegdheid van het college om privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan wordt niet formeel maar wél materieel beperkt door de feitelijke ruimte op de begroting. Bij gebreke daarvan, moet de gemeenteraad eerst die belemmering opheffen.

In de aanhef van een overeenkomst of convenant moet duidelijk tot uiting te komen wie het besluit heeft genomen en moet melding worden gemaakt van de bevoegdheid tot besluitvorming. De aanhef moet ook vermelden wie de gemeente vertegenwoordigt met eventueel vermelding van de volmacht ².

De aanhef moet globaal volgens onderstaand schema luiden:

"De gemeente Helmond, ten deze krachtens mandaat vertegenwoordigd door (functionaris), handelend ter uitvoering van het besluit van burgemeester en wethouders d.d. (datum), hierna te noemen 'de gemeente';

en

..... (naam andere partij)

komen overeen etc.

Aan het einde van de overeenkomst wordt de datum van ondertekening vermeld.

De bijbehorende aftiteling is dan:

Namens (naam van het bestuursorgaan),

..... (naam gemandateerde),

.....(functie gemandateerde).

Anders dan bij mandaat (publiekrechtelijke rechtshandelingen), geldt bij het aangaan van overeenkomsten geen automatische ondertekeningsbevoegdheid. Dit houdt verband met artikel 171 Gemeentewet waarin staat vermeld dat de gemeente in en buiten rechte wordt vertegenwoordigd door de burgemeester.

Op basis van die bepaling komt de bevoegdheid tot ondertekening van overeenkomsten toe aan de burgemeester. Deze kan overigens wel een wethouder of een ander (ambtenaar) machtigen. Het aangaan van overeenkomsten betekent dus niet dat de bevoegde (gemandateerde / gevolmachtigde) functionaris ook automatisch over ondertekeningsbevoegdheid beschikt. Dit zal expliciet moeten blijken uit het mandaatregister.

² In onderstaande tekst wordt het begrip 'mandaat' gebruikt in plaats van 'volmacht'. Hoewel het in juridische zin zuiverder is om van 'volmacht' te spreken, is toch gekozen voor het begrip 'mandaat'. Argumenten daarvoor zijn: a. mandaat is het overkoepelende begrip; b. de verbinding met het mandaatregister is direct gelegd en c. het sluit aan bij de modelaanhef zoals opgenomen in de Handleiding overeenkomsten van de gemeente Helmond.

De functionaris aan wie de bevoegdheid is toegekend om overeenkomsten aan te gaan is **niet** automatisch **bevoegd** om de overeenkomst ook **te ondertekenen**.

Als er wel een uitgebreide bevoegdheid is, houd er dan ook rekening mee dat de bedragen bij ondertekeningsmandaten doorgaans lager liggen dan de mandaatregels voor het besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Dit betekent dat zich de situatie kan voordoen dat een functionaris wel bevoegd is om te besluiten een proces op te starten om een bepaalde overeenkomst aan te gaan maar dat hij / zij deze overeenkomst niet mag ondertekenen. De functionaris moet in dergelijke gevallen de naast hogere leidinggevende benaderen voor het ondertekenen van de overeenkomst. Het is daarbij niet de bedoeling dat de naast hogere leidinggevende het besluit tot het aangaan van de overeenkomst ter discussie stelt. Hij toetst slechts of de functionaris wel bevoegd was de overeenkomst aan te gaan volgens de mandaatregels en / of deze zich heeft gehouden aan de gestelde kaders.

Bij het aangaan van overeenkomsten dient tevens rekening te worden gehouden met de geldende inkoop- en aanbestedingsregels. In de onderdelen I-B en I-C van het mandaatregister is daarin voorzien.

6. Mandaat op terrein van personeel

De mandaten aangaande het personeel komen we tegen het algemeen deel van het mandaatregister (onderdeel I-D). Deze mandaten worden op de eerste plaats op directieniveau verstrekt. Daarnaast vindt in de regel tevens mandatering plaats tot op het niveau van operationeel management (afdelingsmanager en teammanagerniveau). Het laatste houdt verband met het uitgangspunt van integraal management. Er is - tenzij het mandaatregister anders vermeld - geen ruimte tot ondermandaat.

In het geval een rechtspositioneel besluit de manager zelf betreft, dan geldt dat deze van de betreffende bevoegdheid geen gebruik mag maken. Dit vloeit voort uit artikel 3:1, derde lid onder h van de Algemene mandaatregeling Helmond 2016. Ten slotte nog het volgende. Bij correspondentie aan medewerkers vindt ondersteuning plaats van de afdeling AOG. Tevens is bij sommige rechtspositionele besluiten voorzien in een verplichte consultatie van de afdeling AOG.

7. Mandaat en budgethouderschap

De gemeenteraad stelt de budgetten beschikbaar door jaarlijks de begroting vast te stellen (budgetrecht o.b.v. artikel 191 Gemeentewet). Het college voert de begroting uit (overeenkomstig artikel 160 Gemeentewet). Het college mandateert hiervoor de besteding van budgetten aan diverse functionarissen

binnen de gemeentelijke dienst. In de Budgethouderschapsregeling Helmond 2016 is geregeld welke functionaris op welke wijze over de budgetten kan beschikken. Om de budgetten te kunnen aanwenden is het nodig dat bepaalde bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke of feitelijke handelingen worden verricht. Te denken valt aan het sluiten van een overeenkomst met een leverancier. Het is belangrijk om te beseffen dat de budgethouder niet automatisch op grond van zijn budgethouderschap de nodige bijbehorende handelingen mag verrichten, maar hiervoor aparte mandaten, volmachten en machtigingen nodig heeft van het bevoegde bestuursorgaan. Deze zijn te vinden in onderdeel I-A van het mandaatregister.

8. Externe mandaten

In Helmond zijn in het verleden diverse mandaten (in de brede zin van het woord) verleend aan externen. Belangrijk om te weten is dat bij externe mandaten (dus wanneer de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever) instemming van de gemandateerde - en in voorkomend geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt - benodigd is. De instemmingsverplichting volgt uit het eerste lid van artikel 10:4 Awb en hiermee wordt bereikt dat de gemandateerde zich verplicht te handelen naar de aanwijzingen van de mandaatgever. Om er zeker van te zijn dat aan de verplichting is voldaan, verdient het de voorkeur om de instemming schriftelijk vast te leggen en te documenteren.

9. Bestuurlijke mandaten

In Helmond worden bevoegdheden niet alleen aan (ondergeschikte) ambtenaren en (niet ondergeschikte) derden verleend. Op beperkte schaal is ook gebruik gemaakt van mandatering aan wethouders (zie artikel 168 Gemeentewet). Bij deze bestuurlijke mandaten (= wethoudersmandaten) is er geen sprake van een ondergeschiktheidsverhouding, maar worden de handelingen wel onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever (het college) verricht.

In Helmond geldt ook een bestuurlijk mandaat voor het beslissen op bezwaarschriften, voor zover het bezwaarschrift ongegrond of niet ontvankelijk is en daarbij de beslissing in lijn is met het advies van de externe bezwaarschriftencommissie. Die bevoegdheid met dezelfde restricties komt de directeur van het Werkbedrijf Atlant De Peel toe.

Zoals in onderdeel 3.5 van deze toelichting al is aangegeven is mandatering niet mogelijk als het gaat om een besluit dat door het college zelf in primo is genomen. Om eventuele misverstanden te voorkomen is deze beperking nu expliciet in het register tot uitdrukking gebracht.

10. Onderhouden mandaatregister, controle en verantwoording

Hiervoor is al aangegeven dat het actueel houden van het mandaatregister en het in stand houden van de uniformiteit van groot belang is. Deze uniformiteit kan worden geborgd wanneer de bestaande procedures door betrokkenen worden nageleefd en er centraal op wordt toegezien. Het toezicht berust bij de afdeling

Bestuurs- en Juridische Ondersteuning (BJO) en behoort tot het takenpakket van de postbus regelgeving. BJO is daarnaast verantwoordelijk voor het verwerken van mutaties in het mandaatregister.

De maatschappij verandert voortdurend en daarmee ook de regelgeving en het beleid. Deze veranderingen hebben een weerslag op het mandaatregister. De rol van BJO gaat niet zover dat zij inhoudelijk verantwoordelijk is voor de juistheid en actualiteit van het register en de daarin opgenomen mandaten. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij afdelingsmanagers binnen de diensten en hangt samen met de (concern)filosofie van integraal management.

De controle op de uitoefening van gegeven mandaatbevoegdheden en de zorg dat tijdig verantwoording wordt afgelegd omtrent het gebruik van bevoegdheden is primair een interne aangelegenheid. Ten slotte zij nog opgemerkt dat de bekendmaking van het mandaatregister en de daaropvolgende mutaties en aanvullingen is ondergebracht bij de afdeling Transactionele Dienstverlening. In de toekomst kan nog een verschuiving plaatsvinden naar een andere afdeling.

11. Praktische aanbevelingen bij gebruik in de praktijk

Hieronder volgen een aantal praktische aanbevelingen (tips) die van belang zijn wanneer men gebruik maakt van een door een bestuursorgaan verleend mandaat:

- Valt het te nemen besluit wel binnen de bevoegdheid van de mandaatgever ? *Bij onduidelijkheid: raadpleeg eerst de direct leidinggevende en zo nodig daarna afdeling BJO (postbus regelgeving). Blijft onduidelijkheid bestaan: zie artikel 4:1 van de Algemene mandaatregeling Helmond 2016.*
- Is er geld mee gemoeid en zo ja, is daar budget voor (gemeentebegroting) en is een en ander conform de Budgethouderschapsregeling Helmond 2016. Bij onduidelijkheid: raadpleeg de financieel consulent (afdeling Financiën).
- Doet zich een omstandigheid voor als omschreven in artikel 3.1, derde lid van de Algemene mandaatregeling Helmond 2010 ?
- Is er sprake van een instructie of beperking (zie laatste kolom bij betreffende mandaat in het mandaatregister) ?

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hieronder wordt een toelichting gegeven per artikel of artikellid. Overlap met de algemene toelichting is zoveel mogelijk voorkomen, doch is soms onvermijdelijk om een en ander helder voor het voetlicht te brengen.

Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

Binnen de gemeentelijke organisatie worden er verschillende handelingen verricht: publiekrechtelijke (of bestuursrechtelijke) rechtshandelingen, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen. Bij publiekrechtelijke rechtshandelingen gaat het om besluiten die hun basis vinden in (bestuursrechtelijke) wet- of regelgeving of besluiten die verband houden met het uitoefenen van een publieke taak. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van subsidie op basis van een subsidieregeling (ASV) of vergunningverlening op basis van de APV. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen gaat het doorgaans om het aangaan van overeenkomsten of het verstrekken van opdrachten gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek (BW). Zo kan de gemeente als partij betrokken zijn bij het verwerven of de (ver)huur van onroerende zaken. Feitelijke handelingen zijn geen rechtshandelingen; ze zijn niet bedoeld om verandering aan te brengen in de bestaande rechten en plichten van bijvoorbeeld burgers. Feitelijke handelingen zijn ook geen besluiten. Als voorbeeld kan men denken aan het plegen van onderhoudswerkzaamheden aan een trottoir. Het mag duidelijk zijn dat de uitvoerende gemeentelijke bestuursorganen (het college van b en w en soms de burgemeester) niet alle (rechts)handelingen voor hun rekening kunnen nemen. Via mandaat kan de bevoegdheid om te handelen aan anderen (ambtenaren of derden) worden opgedragen³. Betreft het privaatrechtelijke rechtshandelingen, dan spreken we over volmacht. Gaat het om feitelijke handelingen dan hebben we te maken met machtiging.

Publiekrechtelijke rechtshandelingen	→	mandaat
Privaatrechtelijke rechtshandelingen	→	volmacht
Feitelijke handelingen	→	machtiging

Mandaat, volmacht en machtiging zijn nauw aan elkaar verwant. Het is niet praktisch en ook niet (altijd) noodzakelijk om het onderscheid te maken. Vandaar dat het begrip mandaat vaak als overkoepelend begrip wordt gehanteerd. Meer hierover in de toelichting bij artikel 1:2.

Het ondertekeningsmandaat (of tekenmandaat) is kort belicht in onderdeel A1. Zoals daar al is aangegeven is van een eigenlijk mandaat geen sprake. Immers, bij een ondertekeningsmandaat besluit het bestuursorgaan zelf en is de gemandateerde slechts bevoegd om het besluit / brief te ondertekenen. Het ondertekenen dient overigens wel te gebeuren op de wijze als vastgelegd in onderdeel A 5.

³ Bij mandaat, volmacht en machtiging is sprake van vertegenwoordiging; er wordt gehandeld namens het bevoegde bestuursorgaan. Er is geen sprake van overdracht van bevoegdheid; de mandaatgever is zijn bevoegdheid niet kwijt (zoals wel het geval is bij delegatie).

Het mandaatregister is de verzameling van interne, externe, en bestuurlijke mandaten in de brede zin van het woord. Zoals eerder opgemerkt, bevat het register geen mandaten die voor een concreet geval (en dus niet voor herhaling vatbaar zijn) zijn verleend.

Bij mandaat zijn er twee partijen. Enerzijds het bestuursorgaan die zijn bevoegdheid neerlegt bij een ander (in de regel ambtenaar of derde). Anderzijds de ontvanger van die bevoegdheid. Gekozen is voor het gebruik van de begrippen mandaatgever (soms ook wel aangeduid als mandaatverlener of mandataris) en gemandateerde (mandaatontvanger) omdat deze ook worden gebezigd in de Awb.

De figuur van ondermandaat is uitgebreid behandeld in het algemene deel van deze toelichting (onderdeel A 4) en behoeft op deze plaats geen nadere toelichting.

Artikel 1:2 Schakelbepaling

In de Awb zijn de volmacht en de machtiging via een schakelbepaling onder de werking van de bepalingen over mandaat gebracht (artikel 10:12 Awb). Wat geldt voor mandaten, geldt ook voor de volmachten en de machtigingen. Ook in de onderhavige regeling van de gemeente Helmond wordt dit expliciet tot uitdrukking gebracht.

Artikel 2:1 Bevoegdheden, plaatsvervangende en besteding van budgetten

In het eerste lid van dit artikel wordt het verband gelegd tussen de '(hoofd)spelregels' van de Algemene mandaatregeling Helmond 2016 en het mandaatregister waarmee we in Helmond al jaren vertrouwd zijn. Het mandaatregister is het gedeelte dat in de praktijk zal worden gebruikt om te controleren of de bevoegdheid aanwezig is en zo ja, of het daarmee samenhangende gebruik geclausuleerd is (zie laatste kolom van het register). Ook naar buiten toe dient het mandaatregister als legitimatie voor (rechts)handelingen door ambtenaren, individuele bestuurders en externen.

Bij afwezigheid van een gemandateerde ambtenaar, is zijn plaatsvervanger bevoegd om het mandaat uit te oefenen. Let wel: er moet sprake zijn van een plaatsvervanger die formeel als zodanig is aangewezen op grond van de Vervangingsregeling leidinggevenden Helmond⁴.

Het tweede lid legt het verband tussen de gemandateerde handelingen en de bevoegdheid om financiële middelen uit te geven. De gemandateerde zal altijd rekening moeten houden met de financiële beperkingen die er zijn. Deze vloeien met name voort uit: a. de Gemeentebegroting; b. de Budgethoudersregeling Helmond 2016 en c. de bijzondere bepalingen of restricties die zijn opgenomen in het mandaatregister zelf (zie laatste kolom).

Artikel 2:2 Ondermandaat

⁴ Voor een recent overzicht van wie nu wie vervangt: zie Intercom onder: richtlijnen en afspraken / spelregels / vervanging leidinggevenden.

De Awb biedt via artikel 10:9 bestuursorganen de mogelijkheid om ondermandaten te verlenen. Het eerste lid geeft blijk van de systematiek: ja, tenzij. Wanneer er wettelijke bezwaren zijn tegen ondermandaat of omdat het bestuursorgaan ondermandaat om andere redenen niet wenselijk acht, dan volgt dat expliciet uit de achtste en laatste kolom van het mandaatregister.

Wanneer ondermandaat toegestaan is en men van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken, dan dient de gemandateerde gebruik te maken van het modelbesluit ondermandaat (zie ook onderdeel A 4). Ondermandaten (die door postbus regelgeving van afdeling BJO zijn getoetst en akkoord bevonden) worden uiteindelijk verwerkt en opgenomen in het mandaatregister.

Wanneer er ondermandaat is verleend door een gemandateerde op de wijze als hiervoor omschreven, dan wordt het schriftelijke besluit ingevolge het tweede lid opgenomen in een centraal dossier dat in beheer is bij de daarvoor verantwoordelijke afdeling. Documentatie is noodzakelijk om de rechtmatigheid te kunnen aantonen. In het geval er geen behoefte meer bestaat aan ondermandaat of er andere redenen zijn om het ondermandaat te laten vervallen dan dient dit eveneens op schrift te worden gesteld. Hetzelfde geldt bij mutaties.

Het derde lid spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting. Het vierde lid is opgenomen om misverstanden te voorkomen.

Artikel 2:3 Informatievoorziening

De verplichting om de oorspronkelijke mandaatgever (bestuursorgaan) te informeren vloeit al voort uit het tweede lid van artikel 10:6 Awb. Hoewel het niet gebruikelijk is om de inhoud van een hogere regeling te herhalen in een lagere regeling, is er toch voor gekozen om er in deze regeling een bepaling aan te wijden.

De verplichting tot het verschaffen van informatie op verzoek neemt niet weg dat het de gemandateerde vrij staat de mandaatgever ook uit eigener beweging te informeren over het gebruik van diens bevoegdheid of bevoegdheden. Actieve informatievoorziening is alleen dan verplicht als in het mandaatregister daar expliciet melding van wordt gemaakt (zie laatste kolom).

Artikel 3:1 Omvang en uitzonderingen op gebruik bevoegdheid

Aan besluitvorming gaan doorgaans voorbereidingshandelingen vooraf en een en ander gaat gepaard met uitvoeringshandelingen. Om de discussie te voorkomen over wat er nu wel en niet onder valt zijn de meest voorkomende zaken vermeld in het eerste lid en wel onder a t/m g. Let wel: het is geen limitatieve lijst. Het verdient aanbeveling om zaken waarvan twijfelachtig is of het wel of niet een voorbereidings- of uitvoeringshandeling betreft eerst te bespreken met de direct leidinggevende zoals ook staat omschreven in de coördinatiebepaling van artikel 4:1 van deze regeling.

Besluitvorming vormt de kern van het mandaat en komt in verschillende hoedanigheden voor. De meest voorkomende besluiten in de gemeentelijke bestuurspraktijk zijn concreet naar persoon of object ofwel

beschikkingen. Beschikkingen kunnen worden onderscheiden in: a. het verleningsbesluit; b. het weigeringsbesluit; c. het wijzigingsbesluit en d. het intrekkingbesluit. Omwille van de helderheid en ter voorkoming van foutief gebruik is er voor gekozen om in de tweede kolom van het mandaatregister - voor zover het beschikkingen betreft (vergunningen, ontheffingen e.d.) - exact de reikwijdte aan te geven (verlening sec of verlening en weigering). Het intrekkingbesluit maakt niet standaard deel uit van de bevoegdheid. De spelregels omtrent intrekking bij mandaat zijn terug te vinden in het tweede lid van dit artikel. Wijzigingsbesluiten komen in de bestuurspraktijk relatief weinig voor en zijn slechts toegestaan wanneer de wijziging van ondergeschikte betekenis is (zie mandaatregister Algemeen deel onder I-A.25). Bij meeromvattende wijzigingen dient er een intrekkingbesluit te worden genomen gevolgd door een nieuw besluit.

Uit het derde lid volgt dat een mandaat normaal gesproken niet de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar omvat. In onderdeel A3 is reeds uitvoerig stilgestaan bij dit onderwerp.

Het vierde lid geeft de grenzen aan voor het uitoefenen van een bevoegdheid. M.a.w. daarin worden de situaties beschreven waarin de gemandateerde geen gebruik mag maken van zijn mandaat. Zoals in onderdeel A3 van deze toelichting al is verwoord, zien de verleende mandaten op routinematige zaken die passen binnen de door het bestuur vastgestelde juridische- en / of financiële (beleids)kaders. De onderdelen a t/m h zijn zo strak en helder mogelijk geredigeerd. In sommige mandaatregelingen treft men nog weleens aan het criterium in de trant: *“Geen gebruik mag worden gemaakt van een mandaat indien voorzienbaar is dat het besluit politiek gevoelige en publicitaire consequenties heeft”*. Dit soort (vage) formuleringen zijn bewust achterwege gelaten vanwege het feit dat ze multi-interpretabel zijn en bovendien niet worden geaccepteerd door de bestuursrechter. Dit laat onverlet het gegeven dat bestuurlijke sensitiviteit in een specifieke situatie een (goede) beweegreden kan zijn om van het gebruik van het mandaat af te zien. Mandaat is immers een recht en geen verplichting !

Het criterium van persoonlijke betrokkenheid als bedoeld onder h heeft van doen met ongewenste belangenverstremgeling en integriteit. Te denken valt aan een aanvraag van de gemandateerde om een vergunning voor zichzelf. Van persoonlijke betrokkenheid is tevens sprake als de gemandateerde - bijvoorbeeld buiten het werk om - activiteiten verricht voor een organisatie, instantie of bedrijf dat op een of andere manier banden onderhoudt met de gemeente Helmond. Te denken valt aan een bestuursfunctie binnen een welzijnsstichting en de functionele bevoegdheid om op het terrein van welzijn subsidieaanvragen te behandelen en af te doen.

Het vijfde lid vormt de keerzijde van het vierde lid. Het begrip tenzij is opgenomen om met name de bezwaren die in het kader van de omgevingsvergunning (Wabo) naar voren zijn gekomen te ondervangen.

Artikel 3:2 Ondertekeningsmandaat

Voor de betekenis van het ondertekeningsmandaat wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1 (begripsomschrijvingen) en onderdeel A1.

In het eerste lid van artikel 3:2 wordt de term 'enkel' gebezigd. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat een mandaat normaal gesproken zowel besluitvorming als ondertekening omvat. De bevoegdheid om ook het besluit te nemen komt te vervallen in de situaties als omschreven onder a en b. Met het tweede lid wordt beoogd om qua redactie het verschil tussen mandaat en ondertekeningsmandaat tot uitdrukking te brengen. Voor de wijze waarop dat moet gebeuren wordt verwezen naar onderdeel A5 en artikel 3:3 van deze regeling.

Artikel 3:3 Ondertekeningswijze mandaat

Dit artikel heeft enkel betrekking op mandaten betreffende publiekrechtelijke rechtshandelingen. Zoals in onderdeel A5 al is aangegeven is onder het nieuwe stelsel gekozen voor een andere opzet van de mandaatbrieven. Om de ambtelijke organisatie van dienst te zijn er twee modellen aan deze regeling toegevoegd die na vaststelling van deze regeling concernbreed dienen te worden gebruikt. Voor de argumentatie zij wederom verwezen naar onderdeel A5 (5.1 en 5.2).

Artikel 3:4 Het mandaatregister

Het eerste lid spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting. Met het tweede lid wordt op de eerste plaats beoogd een stuk transparantie naar buiten toe te bewerkstelligen; het is van belang dat derden eenvoudig en snel het mandaatregister kunnen inzien en zo kunnen beoordelen of het besluit overeenkomstig de (spel)regels is genomen. Op de tweede plaats worden met plaatsing van het mandaatregister op de gemeentelijke website de ambtelijke organisatie en gemandateerde derden (externe mandaten) bediend.

Artikel 4:1 Coördinatie

Het mandaatregister is zo opgezet en de daarin opgenomen mandaten zijn zo geformuleerd dat een en ander zo helder mogelijk is. Toch kunnen zich situaties voordoen waarin het niet duidelijk is of er wel of geen mandaat gebruik mag worden gemaakt van het toegekende mandaat of dat bijvoorbeeld bepaalde restricties of beperkingen wel of niet gelden. Om niet eindeloos in een discussie te geraken is artikel 4:1 geïntroduceerd.

Artikel 4:2 Inwerkingtreding

De in het mandaatregister opgenomen algemene, schriftelijke mandaten moeten worden bekend gemaakt overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid van artikel 3:42 Awb. Niet gepubliceerde mandaatbesluiten treden niet in werking voordat ze zijn bekendgemaakt. In Helmond geschiedt de bekendmaking via het gemeenteblad. Na bekendmaking wordt de geconsolideerde tekst ook geplaatst op www.overheid.nl.