

Toelichting op het Mandaat, volmacht en machtigingbesluit gemeente Meppel

Inleiding

Er is een aantal redenen waarom er behoefte is aan een nieuwe mandaatregeling, die betrekking heeft op alle organisatieonderdelen van de gemeente Meppel. De organisatie is volop in ontwikkeling en we zijn gestart met de deregulering van de gemeentelijke regelgeving.

Daarnaast is het zo dat in de praktijk het publiek- en privaatrecht niet altijd even consequent van elkaar wordt onderscheiden. In deze regeling worden zowel publiekrechtelijke- als privaatrechtelijke bevoegdheden aan functionarissen toegekend. Dat betekent dat mandaat wordt verleend om publiekrechtelijke beslissingen te nemen, volmacht om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en machtiging om handelingen te verrichten die geen besluit en geen privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

Ten slotte wordt in deze regeling een koppeling gelegd met de Budgethoudersregeling gemeente Meppel.

Mandaat

Mandaat is een instrument ter versterking van de effectiviteit, efficiency en flexibiliteit van overheidsorganisaties.

Mandaat kan omschreven worden als de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen. Hierbij blijft de mandaatgever (het bestuursorgaan) niet alleen bevoegd om zelf te beslissen, maar hij blijft ook volledig verantwoordelijk voor alles wat de gemandateerde heeft gedaan of nagelaten binnen de grenzen van het verleende mandaat. In een enkel geval blijft het bestuursorgaan zelfs ook verantwoordelijk voor activiteiten verricht buiten de grenzen van het mandaat. Dit dient dan per geval te worden beoordeeld. Bij mandaatverlening is geen wettelijke grondslag nodig omdat er geen verschuiving van bevoegd- en verantwoordelijkheden van het bestuursorgaan naar de gemandateerde plaatsvindt.

Mandaatverlening

Wanneer mandaat niet wettelijk is uitgesloten en de aard van de bevoegdheid mandatering van de bevoegdheid niet in de weg staat dan is de mandaatverlening geïmpliceerd in de aan het bestuursorgaan toekomende bestuursrechtelijke bevoegdheid. In het tweede lid van artikel 10:3 Awb wordt aangegeven in welke gevallen de aard van de bevoegdheid zich in ieder geval tegen mandaatverlening zal verzetten. Daarnaast zal in elke situatie moeten worden beoordeeld of een bepaald mandaat zich wel verdraagt met de wettelijke regeling. De beslissing om een ander te machtigen om een bevoegdheid uit te oefenen is een op (publiekrechtelijk) rechtsgevolg gerichte rechtshandeling. Dat betekent dat als zo'n beslissing door een bestuursorgaan wordt genomen en op schrift wordt gesteld, we te maken hebben met een besluit in de zin van de Awb. Dat besluit strekt ertoe dat de gemandateerde zich tegenover de burger kan gedragen als vertegenwoordiger van de mandaatgever en dat zijn handelingen in principe tegenover de burger tot binding van de mandaatgever leidt.

Ingevolge artikel 10:5 Awb wordt bij het verlenen van een algemeen mandaat de eis gesteld dat dit schriftelijk geschiedt. Dit impliceert dat ook de beëindiging van dit mandaat schriftelijk zal moeten plaatsvinden. Overige mandaatverleningen kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden gesteld. Het behoeft geen argumentatie dat het op schrift gestelde mandaat de voorkeur geniet.

Naast de eis van schriftelijkheid dient een krachtens mandaat genomen besluit te vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen (art. 10:10 Awb).

Het verlenen van mandaat, als publiekrechtelijke rechtshandeling, zal draagkrachtig gemotiveerd moeten zijn. Wanneer er geen enkele noodzaak voor mandatering is, of wanneer er mandaat wordt verleend aan ambtenaren wier werkkring door redelijk oordelende mensen niet in verband kan worden gebracht met de gemandateerde bevoegdheden, zal de mandaatverlening rechtens onjuist kunnen worden geoordeeld. Daarnaast kan, wanneer namens een bestuursorgaan door een ambtenaar een beslissing wordt genomen terwijl hij niet kan aantonen dat hem de bevoegdheid is gemandateerd, de rechter achteraf constateren dat de beslissing onbevoegd is genomen.

Ondermandaat

De mandaatgever kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Ondermandaat houdt in dat aan de gemandateerde de bevoegdheid wordt gegeven om zelf een aan te wijzen die met de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid wordt belast. Bij ondermandaat gelden alle bepalingen die voor mandaat van toepassing zijn. Omdat de mandaatgever ten volle verantwoordelijk blijft, zal voor ondermandaat wel de eis gelden dat mandaatverlening door een gemandateerde enkel kan plaatsvinden met instemming van de mandaatgever. De eis blijkt ook uit artikel 10:9 Awb waarin is bepaald dat de mandaatgever kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend.

Volmacht

Volmacht heeft betrekking op *privaatrechtelijke rechtshandelingen*. In het algemeen is bij privaatrechtelijke rechtshandelingen het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing. Voorbeelden van privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn het sluiten van een overeenkomst (contract), het transport van een notariële akte, het vestigen van een zakelijk recht, het aanbesteden van een werk, het kopen van een computer.

Bedacht moet worden dat het gaat om gevallen waarin de gemeente als (publiekrechtelijke) rechtspersoon volgens het privaatrecht deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, zoals ieder ander natuurlijke of rechtspersoon. De gevolmachtigde handelt niet namens een bestuursorgaan, zoals bij mandaat, maar namens de (publiekrechtelijke) rechtspersoon gemeente. In de Gemeentewet wordt de vertegenwoordiging van de gemeente als rechtspersoon geregeld (art. 171 Gemeentewet). Deze vertegenwoordiging gaat alleen om die gevallen waarin de gemeente als rechtspersoon (volgens privaatrecht) aan het maatschappelijk verkeer deelneemt. De gemeente doet dit vooral in het privaatrechtelijk rechtsverkeer, maar het kan ook in een strafrechtelijke procedure of in het bestuursrecht het geval zijn. Als de gemeente een overeenkomst sluit, of in rechte verschijnt, is het nodig dat een persoon van vlees en bloed voor de rechtspersoon optreedt en de nodige (rechts) handelingen verricht.

Machtiging

De machtiging heeft betrekking op *andere handelingen* dan een publiekrechtelijke handeling (een besluit) of een privaatrechtelijke rechtshandeling. Het betreft feitelijke handelingen niet gericht op enig rechtsgevolg. Voorbeelden zijn het opmaken en verzenden van schriftelijke stukken (correspondentie), het in ontvangst nemen of uitreiken van stukken, het deelnemen aan een overleg, het horen en het doen van mededelingen. Onder machtiging wordt ook verstaan de bevoegdheid tot vertegenwoordiging in rechte.

Schakelbepaling volmacht en machtiging

Artikel 10:12 Awb bepaalt dat de regels van de afdeling 10.1.1 Awb van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtigingen tot het verrichten van feitelijke handelingen. Mandaat kan worden gezien als de publiekrechtelijke tegenhanger van de privaatrechtelijke volmacht. Mandaat, volmacht en machtiging hebben allen betrekking op vertegenwoordiging.

In de praktijk wordt vaak geen expliciet onderscheid gemaakt tussen deze bevoegdheden. Met de schakelbepaling wordt voorkomen dat onnodig verschillende regelgeving geldt voor voornoemde soorten aan vertegenwoordiging.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel worden onder meer de begrippen mandaat, volmacht en machtiging omschreven. Voor de begrippen mandaat en volmacht is aangesloten bij de omschrijving in artikelen 10:1 Awb respectievelijk 3:60 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 2

Bij het verlenen van mandaat, volmacht of machtiging wordt ter wille van de duidelijkheid van de bevoegdheidsverdeling de eis gesteld dat deze bevoegdheid uit een schriftelijk stuk (de mandaat-, volmacht- en machtigingenlijst) blijkt. Op deze wijze zijn degenen die betrokken zijn bij besluiten of handelingen van een bestuursorgaan in staat na te gaan of mandaat, volmacht of machtiging is verleend.

Mandaat, volmacht of machtiging kan enerzijds worden verleend aan een met name genoemd persoon dan wel aan een bepaalde functie. Om praktische redenen is gekozen voor de laatste benadering. In de meeste gevallen wordt in dit besluit de bevoegdheid rechtstreeks gemandateerd aan de afdelingsmanagers. Ingevolge art. 10:9 Awb bestaat de mogelijkheid tot het verlenen van ondermandaat. Op ondermandaat zijn dezelfde bepalingen van toepassing. Voor het ondermandaat is toestemming van de oorspronkelijke mandaatverlener noodzakelijk.

Het overdragen van bevoegdheden van het college aan leden van het college heeft een uitdrukkelijke grondslag in artikel 168 Gemeentewet. Indien een bevoegdheid wordt gemandateerd aan één of meer wethouders blijft de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid berusten bij het college.

Een besluit of handeling heeft vaak een financiële component. Het is dan ook logisch dat een verleend mandaat, volmacht of machtiging ook betrekking heeft op de bevoegdheid om te beschikken over de daarvoor benodigde financiële middelen. De Budgethoudersregeling gemeente Meppel is hierop van toepassing.

Artikel 3

In dit artikel wordt de wijze van verlening van het mandaat, volmacht en machtiging geregeld. De verdere uitwerking staan in de bij dit besluit behorende lijsten.

Artikel 4

In dit artikel wordt de vervanging geregeld.

Artikel 5

Mandaat is in principe in alle gevallen mogelijk met uitzondering van de gevallen genoemd in het tweede lid van artikel 10:3 Awb. Dit artikel regelt (niet limitatief) de gevallen waarbij mandaat niet is toegestaan. In aanvulling hierop zijn in dit artikel bevoegdheden weergegeven die niet in aanmerking komen voor mandatering. In tegenstelling tot het Mandaatbesluit 2005 heeft het onderhavige besluit wel betrekking op bestuursdwang- en dwangsombesluiten.

Artikel 7

Een besluit wordt op grond van de Awb bekendgemaakt. Besloten is om op grond van artikel 2:15 Awb de elektronische weg te openen voor het bestuurlijke verkeer. Het elektronische verkeer vindt plaats via het omgevingsloket en de gemeentelijke website. Stukken worden ondertekend door middel van een gekwalificeerde elektronische handtekening volgens Diginotar.

Elektronisch ingediende verzoeken worden elektronisch afgehandeld. Bestuurlijk verkeer in papieren vorm wordt niet langer ondertekend met een natte of ingescande handtekening, maar intern volgens Diginotar.

Artikel 8

Spreekt voor zich.

Artikel 9

Spreekt voor zich.

Artikel 10

Spreekt voor zich.