

TOELICHTING OP HET ALGEMEEN MANDAAT-, VOLMACHT- EN MACHTIGINGSBESLUIT VEERE 1 mei 2014

Inleiding

Bij mandaatverlening worden bevoegdheden die een bestuursorgaan op grond van diverse wet- en regelgeving bezit, opgedragen aan functionarissen die werkzaam zijn in de ambtelijke organisatie of in uitzonderingsgevallen aan niet-ondergeschikten. In het algemeen kan gesteld worden dat de navolgende besluiten voor mandatering in aanmerking komen:

- Routinematige besluiten, dat wil zeggen besluiten die regelmatig terugkeren en waarbij geen of nauwelijks bestuurlijk gevoelige zaken optreden;
- Gebonden beschikkingen, dat wil zeggen besluiten die binnen een vastgesteld beleidskader worden genomen, zoals de criteria van een wet of een plan.

Voorop staat dat mandatering voor een groot deel een kwestie van vertrouwen is. De bestuurder moet erop kunnen vertrouwen dat de ambtenaar een correct besluit namens hem doet uitgaan. De ambtenaar neemt een zelfde besluit als het bestuur zou nemen en dient terug te koppelen naar het bestuur als er met een zaak iets 'aan de hand' is, dat voor het bestuur van betekenis is of kan worden. Een dergelijke houding past bij mandatering, omdat het bestuur eindverantwoordelijk is en blijft voor de genomen beslissing.

De wettelijke regels over het gebruik van mandaat zijn te vinden in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In onderhavige mandaatregeling Veere zijn aanvullende spelregels en randvoorwaarden opgenomen. Deze spelregels en randvoorwaarden bieden duidelijkheid en uniformiteit bij de uitoefening van gemandateerde bevoegdheden.

Opzet van de mandaatregeling

Allereerst is een overkoepelend mandaatbesluit van het college en de burgemeester, een ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft, opgenomen. Per artikel worden in dit overkoepelend besluit de randvoorwaarden aangegeven waaraan gemandateerden zich dienen te houden bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken. In het mandaatregister bij dit overkoepelend besluit is per organisatieonderdeel een overzicht gegeven van taken die door middel van mandaten, volmachten of machtigingen kunnen worden afgedaan. Daarnaast is er een apart overzicht van mandaten die voor de gehele organisatie gelden.

Artikel 1 Begripsbepalingen – onderscheid mandaat, volmacht, machtiging
De gemeente kan verschillende handelingen verrichten: bestuursrechtelijke rechtshandelingen, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen. Afhankelijk van de soort (rechts)handeling kan deze via mandaat, volmacht of machtiging worden opgedragen aan de uitvoerende organisatie. In de Awb zijn volmacht en machtiging door middel van een schakelbepaling onder de werking van de bepalingen over mandaat gebracht (artikel 10:12 Awb). Wat geldt voor de mandaten, geldt ook voor de volmachten en machtigingen.

Mandaat

De gemeentelijk bestuursorganen voeren rechtshandelingen uit, bijvoorbeeld de burgemeester verleent een vergunning of het college verstrekt een subsidie. Al deze bevoegdheden steunen op een bestuursrechtelijke wet, waarin die bevoegdheid zijn grondslag vindt. Als een bestuursorgaan een bestuursbevoegdheid toekent aan een andere functionaris noemen we dat mandaat. De functionaris oefent die bevoegdheid uit namens het bestuursorgaan. Verschil met delegatie is dat het bestuursorgaan de bevoegdheid niet

verliest. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid blijft bij het bestuursorgaan. Hierbij mag het bestuursorgaan op elk moment de bevoegdheid zelf uitoefenen en tussentijds algemene en bijzondere instructies geven aan de ambtenaar over de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend.

Vereiste voor de juridische binding van mandaat is dat het besluit is genomen binnen de grenzen van de gemandateerde bevoegdheid, omdat buiten de grenzen van wat is gemandateerd geen bevoegdheid bestaat. Indien een besluit genomen wordt dat buiten de bevoegdheid ligt, dan is sprake van een onbevoegd genomen besluit. Dit besluit kan door de bestuursrechter vernietigd worden. Hij mag een dergelijk bevoegdheidsgebrek ambtshalve constateren.

Mandaat en budgethouderschap

De gemeenteraad stelt budgetten beschikbaar door de begroting vast te stellen. Het college voert de begroting uit. In de Regeling Budgethouderschap van de gemeente Veere is geregeld welke functionaris op welke wijze over bepaalde budgetten kan beschikken. Om budgetten te kunnen aanwenden is het nodig dat bepaalde bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke of feitelijke handelingen worden verricht. Er moet bijvoorbeeld een overeenkomst met een leverancier worden gesloten. 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 ter zake bevoegd bestuursorgaan.

Volmacht

De privaatrechtelijke tegenhanger van mandaat is volmacht. Dit vindt plaats als de gemeente privaatrechtelijke rechtshandelingen uitvoert, bijvoorbeeld aan- of verkopen van grond, sluiten van contracten, verlenen opdracht tot onderzoek of aanschaf van een product. De burgemeester kan bijvoorbeeld zijn bevoegdheid een overeenkomst te tekenen opdragen aan een ambtenaar of een notaris. Dit gebeurt dan met een volmacht.

Machtiging

Naast bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht de gemeente ook feitelijke handelingen die geen rechtsgevolg hebben, bijvoorbeeld het planten van een boom, het verstrekken van informatie aan burgers of het aanleggen van een uitrit. Hierbij is geen sprake van een besluit of van een privaatrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 2 Mandaat

Mandaat is in de regel een opdracht aan een hiërarchisch ondergeschikte. Het college mandateert bijvoorbeeld een afdelingshoofd om namens het college vergunningen te verlenen. Mandaat aan een niet-ondergeschikte is een uitzondering, bijvoorbeeld het mandaat aan de Directeur Veiligheidsregio Zeeland in het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. In de gemeente Veere wordt mandaat bij voorkeur verleend aan ambtenaren die leidinggeven, zoals afdelingshoofden, hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt, zie ook de toelichting bij artikel 4 ondermandaat en plaatsvervangende.

Artikel 3 Algemene regels, uitzonderingen

Een bevoegdheid in mandaat uitoefenen houdt zowel beslissingsbevoegdheid als ondertekeningsbevoegdheid in. Uitsluitend ondertekeningsmandaat is eigenlijk geen mandaat (niets wordt besloten door degene die tekent) maar ambtelijke afdoening. Een gemandateerde bevoegdheid omvat ook de daarbij behorende voorbereiding en uitvoering, zoals het inwinnen van de nodige inlichtingen, het doen van mededelingen over bestaand beleid, correspondentie over de uitvoering van besluitvorming, etc.

In de mandaatregeling worden grenzen gesteld aan de omvang van de mandaatverlening, in die zin dat er situaties zijn waarin het mandaat niet geldt en het besluit door het oorspronkelijk bevoegd bestuursorgaan wordt genomen. Als regel wordt bijvoorbeeld gesteld dat negatieve besluiten en besluiten waarop zienswijzen zijn ingediend aan het

oorspronkelijke bestuursorgaan worden voorgelegd. Daarnaast mogen besluiten geen afwijking van het bestaande beleid tot gevolg hebben. Besluiten die afwijken van het beleid, moeten dus ook aan het bestuur worden voorgelegd. Hierdoor heeft het bestuur de gelegenheid het onderliggende beleid nog eens te heroverwegen. Ook moet een besluit aan het bevoegd bestuursorgaan worden voorgelegd als er geen eensluidend ambtelijk advies is. Verder kunnen besluiten waarvoor geen financiële dekking aanwezig is, niet in mandaat worden afgedaan. Ter voorkoming van belangenverstrengeling is in het tweede lid onderdeel h opgenomen. Artikel 169, vierde lid Gemeentewet geeft aan dat de raad onder bepaalde omstandigheden eerst geïnformeerd dient te worden, voordat door het college besloten wordt. De verantwoordelijkheid en de beslissing om de in artikel 3 beschreven situaties niet van het gegeven mandaat gebruik te maken ligt bij de gemandateerde functionaris.

Artikel 4 Ondermandaat en plaatsvervangende

Mandaat is in de regel een opdracht aan een hiërarchisch ondergeschikte. In Veere wordt bij voorkeur mandaat gegeven volgens het volgende stamien: het bestuursorgaan, bijvoorbeeld het college of de burgemeester geven/geeft mandaat aan een afdelingshoofd, deze kan weer ondermandaat geven aan een coördinator en deze laatste kan zijn (onder)mandaat doorgeven aan een senior medewerker of een medewerker. De mandaatgever moet wel telkens schriftelijk toestemming gegeven hebben om de betreffende bevoegdheid te mogen ondermandateren. Van het stamien kan afgeweken worden zoals bij de vervanging van afdelingshoofden, het ene afdelingshoofd kan door het andere vervangen worden. Het is het bestuursorgaan dat besluit in hoeverre het verantwoordelijk wordt geacht ondermandaat te verlenen. Risico's moeten hierbij worden voorkomen.

Wanneer een gemandateerde afwezig is, is zijn plaatsvervanger bevoegd om het mandaat uit te oefenen. Indien zowel gemandateerde als zijn plaatsvervanger afwezig zijn, dan is de plaatsvervangende geregeld doordat de eerstvolgende hogergeplaatste leidinggevende van de gemandateerde het mandaat krijgt toebedeeld.

Het verlenen van (onder)mandaat is op grond van de Awb een mogelijkheid, maar bestuursorganen moeten hiertoe wel uitdrukkelijk besluiten. In de Mandaatregeling is deze bepaling opgenomen in artikel 4, derde lid. In het mandaatregister staat in de kolom 'bijzondere voorwaarden' in voorkomende gevallen o.a. vermeld wanneer wordt afgeweken van de algemene bepaling.

Artikel 5 Ondertekening

De burger die met een besluit wordt geconfronteerd dat in mandaat is genomen dient hierover te worden geïnformeerd. Het krachtens mandaat genomen besluit moet dan ook vermelden namens welk bestuursorgaan het is genomen. Artikel 5 geeft precies aan hoe besluiten die in (onder)mandaat of door middel van plaatsvervangende zijn genomen moeten worden ondertekend.

Artikel 6 Schakelbepaling volmachten en machtigingen

Volmacht en machtiging worden door middel van deze schakelbepaling onder de werking van de bepalingen over mandaat gebracht. Wat geldt voor de mandaten, geldt ook voor de volmachten en machtigingen.

Artikel 7 Volmacht en optreden in rechte

In dit artikel zijn aanvullende spelregels en randvoorwaarden opgenomen voor volmacht en optreden in rechte. Deze spelregels en randvoorwaarden bieden duidelijkheid en uniformiteit bij de uitoefening van deze door middel van volmacht/machtiging overgedragen bevoegdheden.

Artikel 8 Slotbepalingen

Dit artikel spreekt voor zich.