Besluit mandaat, machtiging en volmacht

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Alkmaar,

Gelet op de wettelijke voorschriften, in het bijzonder afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 168 en 171 van de Gemeentewet en titel 3 van boek 3 van het Burgerlijk wetboek;

B e s l u i t:

Vast te stellen het navolgende Besluit mandaat, machtiging en volmacht

Artikel 1: Mandaat, machtiging en volmacht

1. Aan de wethouders en de medewerkers van de gemeente Alkmaar wordt mandaat verleend tot het namens en onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgmeester nemen van besluiten en het ondertekenen van die besluiten ter uitoefening van de bevoegdheden zoals vermeld in dit besluit en het bij dit besluit behorende Bevoegdhedenregister, onder de vermelde beperkingen.
2. Waar in dit besluit wordt gesproken over mandaat, dient, tenzij anders is bepaald, daaronder tevens te worden begrepen machtiging en volmacht.
3. Voor zover van toepassing omvat de bevoegdheid om krachtens mandaat besluiten te nemen tevens de bevoegdheid tot het stellen van voorschriften en beperkingen en het verrichten van voorbereidings- en uitvoeringshandelingen.
4. De gemandateerden zijn bevoegd ondermandaat te verlenen, tenzij in het Bevoegdhedenregister anders is bepaald. In het bevoegdhedenregister wordt vermeld aan welke functionaris ondermandaat is verleend.
5. Ondermandaat aan niet-ondergeschikten is niet toegestaan.
6. Het is functionarissen aan wie ondermandaat is verleend niet toegestaan de hen toegekende bevoegdheden door te mandateren.

Artikel 2: Plaatsvervangingsregeling ambtelijk apparaat

In geval van afwezigheid geldt onderstaande plaatsvervangingsregeling, met dient verstande dat deze regeling de regels ten aanzien van de financiële bevoegdheden (budgethoudersregeling) onverlet laat:

a. directeuren vervangen de Algemeen Directeur in dezelfde rangorde als het college heeft vastgesteld voor de vervanging van de gemeentesecretaris;
b. de Algemeen directeur vervangt de overige directeuren tenzij de Algemeen Directeur op andere wijze in vervanging voorziet;
c. netwerkmanagers, programma- en (interim) projectmanagers worden vervangen door de directeur op wiens taakgebied zij werkzaam zijn tenzij de desbetreffende directeur op andere wijze in vervanging voorziet;
d. unitmanagers worden vervangen door andere – zo mogelijk in hun organisatieonderdeel werkzame – unitmanager, dan wel door de netwerkmanager c.q. unitmanager binnen de unit aan te wijzen vervanger, met dient verstand dat deze vervanging beperkt is tot het naastgelegen lagere niveau;
e. medewerkers worden vervangen door hun unitmanager, tenzij de unitmanager op andere wijze in vervanging voorziet.

Artikel 3: Ondertekeningsbevoegdheid

Het mandaat omvat de bevoegdheid tot ondertekening van de besluiten namens het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester tenzij in het Bevoegdhedenregister anders is vermeld.

Artikel 4: Reikwijdte bestuurlijk mandaat, beperkingen, plaatsvervanging

1. Aan de wethouder wordt mandaat verleend van alle in het Bevoegdhedenregister vermelde bevoegdheden, voor zover het een aangelegenheid betreft die tot zijn portefeuille behoort.
2. Het mandaat heeft geen betrekking op de volgende aangelegenheden:
   a. de afdoening en ondertekening van stukken die zijn gericht aan de gemeenteraad;

b. vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het gemeentelijkbeleid;
c. het beslissen op bezwaarschriften waarover de externe commissie bezwaarschriften heeft geadviseerd;
d. behandelen van klachten in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover de klacht gericht is tegen een gedraging van een lid van het college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris of een directeur;
e. indien er gemeentelijk beleid is vastgesteld voor de desbetreffende aangelegenheid en het besluit een afwijking hiervan impliceert;
f. in geval de beslissing zou kunnen leiden tot overschrijding van beschikbare budgetten of begrotingsposten;
g. de gemandateerde een persoonlijk belang heeft bij het uitoefenen van de bevoegdheid;
h. besluiten aangaande strategische en/of anticiperende aan- en/of verkopen van onroerende zaken;
i. huur- en pachtovereenkomsten of de vestiging van zakelijke rechten, waarvan de financiële gevolgen groter zijn dan € 5.000.000,--.

3. Wethouders kunnen alleen door hun vaste vervanger worden vervangen.

Artikel 5: Reikwijdte ambtelijk mandaat

1. Aan de medewerkers wordt mandaat verleend voor zover dit in het Bevoegdhedenregister wordt bepaald.
2. Aan de directeuren (niet zijnde de Algemeen Directeur) wordt mandaat verleend van alle in het Bevoegdhedenregister vermelde bevoegdheden voor zover het een aangelegenheid betreft die tot zijn takenpakket behoort.
3. Het mandaat van de Algemeen Directeur/gemeentesecretaris betreft alle in het Bevoegdhedenregister opgenomen bevoegdheden.

Artikel 6: beperkingen ambtelijk mandaat

In de volgende situaties is de gemandateerde niet bevoegd tot het nemen van besluiten als vermeld in het Bevoegdhedenregister:

a. Indien het betreft de in het artikel 4, tweede lid, bedoelde aangelegenheden;
b. B. advies van een ander organisatieonderdeel voorgeschreven is en dit advies en het eigen standpunt niet tot dezelfde conclusie leiden;
c. Het college, een lid daarvan of een leidinggevende van de (onder-)gemandateerde te kennen geeft het voorstel aan het college van burgemeester en wethouders c.q. de burgemeester ter besluitvorming te willen voorleggen.

Artikel 7: Informatieverstrekking

Het bestuursorgaan kan zich door gemandateerden laten informeren over de krachtens (onder-)mandaat genomen besluiten.

Artikel 8: Wijze van ondertekenen

1. De krachtens (onder-)mandaat genomen besluiten en overige stukken worden als volgt ondertekend:
   Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar,
   Namens deze,
   Functie
   (handtekening en naam);
   Dan wel:
   De burgemeester van de gemeente Alkmaar,
   Namens deze,
   Functie
   (handtekening en naam).
2. Indien uitsluitend gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot ondertekening (ondertekeningsmandaat), wordt voorafgaand aan de ondertekening vermeld:
   Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar,
   Namens deze getekend door
   Functie
   (handtekening en naam);
   Dan wel:

De burgemeester van de gemeente Alkmaar,
Namens deze getekend door
Functie
(handtekening en naam).

Artikel 9: Slotbepaling

1. Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit mandaat, machtiging en volmacht.
2. Dit besluit treedt in werking op de dag van haar bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2015.

Aldus besloten door het college van burgemeester en wethouders van de burgemeester van de gemeente Alkmaar in de vergadering van 6 januari 2015,

Het college van burgemeester en wethouders,

P.M. Bruinooge, burgemeester

Mr. J.W.C. Aalders, gemeentesecretaris

De burgemeester,

P.M. Bruinooge

Toelichting op het Bevoegdhedenregister en het Besluit mandaat, volmacht, machtiging

Algemeen

In het Besluit mandaat, machtiging en volmacht en het daarbij behorende Bevoegdhedenregister wordt geregeld in welke gevallen waarin ambtenaren en bestuurders de bevoegdheid krijgen toegekend namens de gemeente bepaalde (rechts)handelingen te verrichten. Dit betreft het publiekrechtelijke, het privaatrechtelijke èn het feitelijk handelen van de gemeente en de organen (raad, college van b & w en burgemeester) van de gemeente.

Bij de opstelling van het register is een van de uitgangspunten geweest dat geldende regelingen en procedures bekend kunnen worden verondersteld, zoals regels m.b.t. aanbesteding en inkoop, het integriteitsbeleid, de algemene subsidieverordening, de Europese regelgeving m.b.t. staatssteun, etc.

Verschil publiek- en privaatrecht

Publiekrechtelijke handelingen zijn handelingen die de gemeente als overheid verricht, b.v. het verlenen van vergunningen en het verstrekken van uitkeringen e.d.. In dit kader spreken we van mandaat en ondermandaat.[1] Publiekrechtelijke besluiten monden vaak uit in een beschikking (een eenzijdige rechtshandeling) waartegen belanghebbende burgers en bedrijven bezwaar kunnen maken.

[1] Mandaat is geregeld in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht

Daarnaast neemt een gemeente, net als bedrijven en natuurlijke personen, natuurlijk ook aan het rechtsverkeer deel, de gemeente verricht ook *privaatrechtelijke* rechtshandelingen. Net een bedrijf koopt ook de gemeente kantoormiddelen, verstrekt opdrachten aan accountants, etc..Een besluit om het stadhuis te laten restaureren mondt uit in een tweezijdig contract, en als de aannemer niet akkoord is met de inhoud tekent hij niet en zal de gemeente een andere aannemer moeten zoeken (contractsvrijheid). Als het om privaatrechtelijke rechtshandelingen gaat spreken we van volmacht.[2] Machtiging is een containerbegrip en wordt ook gebruikt voor het verlenen van de bevoegdheid tot het verrichten van feitelijk handelen.

Mandaat en ondermandaat

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan een besluit te nemen. De meest frequent voorkomende vorm is dat het college van b & w een bevoegdheid (b.v. verlenen vergunning) mandateert aan een ambtenaar. Daarnaast kan een wethouder door het college gemandateerd worden om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen, en kan de burgemeester zijn burgemeesterlijke bevoegdheden mandateren. Minder gebruikelijk is mandaat aan niet-ondergeschikten, maar het komt voor (zie deel 3 'Externen' in het Bevoeghedenregister) . Een niet-ondergeschikte dient met een mandaatverlening overigens in te stemmen.

Juridisch blijft een in mandaat genomen besluit het besluit van het bevoegde bestuursorgaan, vandaar dat tegen b.v. het namens b & w door een ambtenaar in mandaat genomen besluit om iemand geen uitkering te verstrekken bezwaar kan worden gemaakt bij het college.

Dit is overigens hèt verschil tussen delegatie en mandaat: bij delegatie gaat de bevoegdheid over naar de gedelegeerde en kan het bestuursorgaan de bevoegdheid ook niet meer zelf uitoefenen. Delegatie aan ambtenaren is overigens wettelijk niet meer toegestaan. Dit valt immers niet te rijmen met de politieke verantwoordelijkheid van college en raad.

Over "ondermandaat" wordt in de Algemene wet bestuursrecht bepaald dat het bestuursorgaan kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Als het college dus een bepaalde bevoegdheid aan een bijvoorbeeld een unitmanager mandateert kan deze die alleen doormandateren als b & w hebben bepaald dat dat mag.

Door middel van het register mandateert het college het afdoen van allerlei standaardzaken aan ambtenaren. Het is niet ongebruikelijk dat ambtenaren weliswaar gemandateerd zijn bepaalde besluiten te nemen maar een en ander tevoren afstemmen met de portefeuillehouder. Dit gebeurt regelmatig, b.v. in de stafoverleggen.

Voor concrete gevallen kan overigens afzonderlijk mandaat verleend worden. Dit kan zelfs mondeling (een algemeen mandaat, d.w.z. voor een bepaalde categorie besluiten, moet schriftelijk worden verleend). Om bewijsproblemen bij de rechter te voorkomen verdient een schriftelijk mandaat echter de voorkeur.

Afdoeningsmandaat en ondertekeningsmandaat

In het bestuursrecht wordt onderscheid gemaakt tussen afdoenings- en ondertekeningsmandaat. Bij ondertekeningsmandaat wordt de inhoud van het besluit door het bestuursorgaan zelf bepaald, slechts de schriftelijke vastlegging ervan geschiedt door een ander.

Het register bevat, tenzij anders is bepaald, afdoeningsmandaat. Dus: de unitmanager Sociaal besluit een uitkering in te trekken en ondertekent ook de beschikking.

Op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht moet in het besluit tot uitdrukking worden gebracht namens welk orgaan het besluit wordt genomen danwel ondertekend.

Voor afdoeningsmandaat wordt de volgende standaardformulering gehanteerd:

"Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,
(of: de burgemeester van Alkmaar)
namens deze,
handtekening, naam en functie"

Als men krachtens ondermandaat handelt is het niet nodig ook de oorspronkelijk gemandateerde te vermelden, het gaat erom dat duidelijk is namens welk bestuursorgaan gehandeld wordt.

Ondertekeningsmandaat wordt gebruikt als b & w wel over een bepaalde zaak besluiten maar de

[2] Volmacht is geregeld in boek 3, titel 3 van het Burgerlijk Wetboek en geldt dus niet alleen voor overheidsinstanties maar ook – bij uitstek – in het algemene rechtsverkeer

verdere afhandeling overlaten aan een ambtenaar of aan een afzonderlijke wethouder.
De standaardformulering voor ondertekeningsmandaat is:
"Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,
(of: de burgemeester van Alkmaar)
namens deze getekend door,
handtekening, naam en functie".

Vervanging

In de artikelen 2 en 4, derde lid van het Besluit mandaat, machtiging en volmacht is een plaatsvervangingsregeling opgenomen.
Een andere mogelijkheid is ondertekening "bij afwezigheid". Indien de brief al ondertekeningsgereed is maar degene die het oorspronkelijke mandaat heeft niet aanwezig is, dan kan zijn vervanger het stuk tekenen. Hij zet dan onder of naast de naam van de gemandateerde zijn eigen naam en handtekening, en de vermelding "b.a.".

Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Deze bevoegdheden zijn in de meeste gevallen gebaseerd op of gerelateerd aan artikel 160-1-e Gemeentewet. In dit artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de gemeente te verrichten. Voor het college gelden op grond van de Gemeentewet wel een aantal beperkingen, die dus ook voor de gevolmachtigden gelden.

Zo heeft het college een actieve informatieplicht aan de raad. De raad moet alle inlichtingen krijgen die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
Daarnaast dient het college vóór het tot de uitoefening van zijn bevoegdheden over gaat de raad te informeren indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval mag het college niet besluiten dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het spreekt welhaast vanzelf dat als een ambtenaar op grond van dit register bevoegd is maar vermoedt dat in een concreet geval een bepaald besluit ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, hij dan niet zelf het besluit neemt. In dat geval dient hij het college voor te stellen het desbetreffende besluit te nemen na het eerst te hebben voorgelegd aan de raad. Omdat het college door de raad ter verantwoording kan worden geroepen dient een ambtenaar uiterste zorgvuldigheid te betrachten om zijn college niet in moeilijkheden te brengen.

Een nog belangrijker beperking die aan het college – en dus aan ambtenaren – wordt gesteld is dat de raad wel het benodigde budget beschikbaar moet hebben gesteld.

Het meerdere omvat het mindere

In het register is er voor gekozen niet elk soort rechtshandeling in elke mogelijke variant te benoemen (dus niet: aanbod tot/sluiten van/opzeggen van/verlengen van/wijzigen van/dreigen met) want: wie het meerdere mag, mag ook het mindere. Mag een directeur een lease-contract sluiten dan mag hij dit ook opzeggen, uiteraard met inachtneming van de hieronder genoemde restricties.
Indien een mandaatbesluit ruim is geformuleerd dan dient dit ook ruim te worden uitgelegd. Staat er: "besluiten op grond van de Wet werk en bijstand" dan heeft het college bedoeld alle mogelijke besluiten te mandateren, dus het verlenen, intrekken, weigeren, terugvorderen, verlagen etc. van zowel bijzondere bijstand als periodieke bijstand als leenbijstand als het verstrekken van een voorschot. Dit geldt alleen nooit voor het beslissen op bezwaarschriften door een ambtenaar. Ofschoon het horen van de bezwaarmaker wèl door ambtenaren kan plaatsvinden hecht het college aan het uitgangspunt dat er een bestuurlijke heroverweging van het (veelal in mandaat genomen) oorspronkelijke besluit kan plaatsvinden.

De bevoegdheid tot het nemen van besluiten in het kader van herstelsancties wegens het handelen in strijd met een wettelijk voorschrift of vergunningschrift (voorheen het toepassen van bestuursdwang of opleggen van een last onder dwangsom) omvat het toepassen of weigeren ervan, het nemen van een kostenbeschikking, enz.. Staat in het register "besluiten over een vergunning" dan houdt dit niet alleen in de bevoegdheid om een vergunning te verlenen maar tevens die om een vergunning in te trekken,

te weigeren, opnieuw te verlenen of te wijzigen. De bevoegdheid tot bijvoorbeeld opdrachtverlening omvat mede de bevoegdheid tot aanbesteding en (niet)gunning. Besluiten over subsidies houdt naast het verlenen en vaststellen van subsidies ook het weigeren of terugvorderen ervan in.
Eventuele uitzonderingen op deze regel zijn in de kolom 'bijzonderheden' vermeld, of blijken uit de omschrijving van de bevoegdheid. Als daarin b.v. staat vermeld dat het besluiten tot het verlenen van subsidie is gemandateerd (en niet: 'besluiten over subsidie') dan blijkt daaruit dat het terugvorderen van subsidie of het ambtshalve verlagen ervan aan het college voorbehouden blijft.

Restricties

De bevoegdheid om namens het college overeenkomsten aan te gaan of andere rechtshandelingen te verrichten wordt op twee manieren beperkt. Ten eerste worden er financiële grenzen gesteld. Een unitmanager b.v. dient bij contracten met een totale waarde[3] van meer dan € 250.000, -[4] deze contracten ter besluitvorming aan een directeur[5] of het college voor te leggen. Ten tweede is de gemandateerde alleen bevoegd voor zover het contract binnen het werkgebied van zijn organisatorische eenheid valt. Als voor een bepaalde aanschaf de inschakeling van een afdeling van een andere eenheid verplicht is, b.v. Inkoop of ICT, dan is doorslaggevend voor welke unit of afdeling de aanschaf bestemd is.
Indien bijvoorbeeld de unit Burgerzaken met behulp van de afdeling ICT een nieuw softwaresysteem ad € 200.000 aanschaft dan is unitmanager Burgerzaken beslissings- en tekeningsbevoegd en budgetverantwoordelijk.
Voor projectmanagers, die veelal sectoroverschrijdende projecten onder hun hoede hebben betekent dit dat zij deelonderwerpen moeten herleiden tot de unit/cluster tot wiens taakgebied het onderwerp behoort.

De bevoegdheid om overeenkomsten tot een bepaald bedrag aan te gaan omvat dus, zoals gezegd, mede de bevoegdheid om deze overeenkomst op te zeggen, te wijzigen, erover te onderhandelen etc.. Voor de Unit Economie en Arbeidsmark 2 geldt in bepaalde gevallen een andere regeling, dit blijkt dan uit de gebruikte, meer specifieke formulering.

Het spreekt vanzelf dat van ambtenaren wordt verwacht dat zij prudent met hun bevoegdheden omgaan en dat zij bepaalde zaken, ook als aan de formele voorwaarden is voldaan, toch aan het college dienen voor te leggen. Te denken valt aan politiek-bestuurlijk gevoelige zaken, omstreden kwesties, kwesties waarbij andere overheden betrokken zijn, e.d.. Bij twijfel kan hierover worden overlegd met de portefeuillehouder(s).
Alle managers zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun producten, ook voor de juridische kwaliteit. Bij het aangaan van een contract dient hij er dus voor te zorgen dat het contract juridisch in orde is.

Ondertekening van stukken

Op grond van artikel 171 Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in en buiten rechte. De burgemeester kan deze vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon. Artikel 171 heeft uitdrukkelijk betrekking op de gemeente als publiekrechtelijke rechtspersoon en niet op "het gemeentebestuur" of op vertegenwoordiging van een van de gemeentelijke organen (raad, college van b & w, burgemeester).
Artikel 171 heeft betrekking op privaatrechtelijk handelen. In artikel 171 wordt bepaald dat de burgemeester (als enige) bevoegd is overeenkomsten, notariële akten en andere privaatrechtelijke stukken te ondertekenen en de gemeente te vertegenwoordigen in privaatrechtelijke procedures bij de rechter. Of uiteraard een ander te machtigen dat te doen. Dit behelst dus niet de bevoegdheid besluiten te nemen. Afdelingshoofden en budgethouders mogen binnen de grenzen waarbinnen zij contracten mogen aangaan deze ook ondertekenen namens de gemeente.

---

[3] Onder totale waarde wordt verstaan: de overeengekomen vergoeding (b.v. verkoopprijs). Bij contracten voor een bepaalde duur: de totale waarde. Bij contracten voor onbepaalde duur: de waarde van de duur waarop het contract (juridisch èn feitelijk) kan worden beëindigd. Voor Europese aanbestedingen moet erop gelet worden dat contracten voor de overeengekomen 4 jaar moeten worden samengesteld ter bepaling van de drempelwaarden.

[4] Alle bedragen zijn exlusief BTW

[5] Voor bedragen tot 5 miljoen is de Algemeen directeuren (en de overige directeuren in bepaalde gevallen) bevoegd, daarbij geldt dat vanaf 1 miljoen een medeparaaf van de portefeuillehouder verplicht is

Verleende volmachten

De directeuren en de meeste netwerk- en unitmanagers en andere functionarissen die regelmatig contracten ondertekenen hebben een op naam gestelde volmacht van de burgemeester gekregen, voor een overzicht hiervan, zie *"Vertegenwoordiging in contracten"* op de site van het team kennis.juridische.kwaliteitszorg op Alkmaar +.

Ondertekening overige stukken

Over ondertekening van (overige) stukken, b.v. brieven en besluiten, is in de Gemeentewet bepaald dat stukken van de raad door de burgemeester en de giffier worden ondertekend, en stukken van het college door de burgemeester en de secretaris.

Vangnetbepalingen

Als vangnet is in het register een algemene categorie opgenomen waarin aan unitmanagers de bevoegdheid is verleend om "overige publiekrechtelijke rechtshandelingen voor zover het werkgebied betreffend" te verrichten. Ook voor privaatrechtelijke aangelegenheden is een dergelijke vangnetbepaling opgenomen in het register.

L. Fasel, 16-11-2014