

**kadernotitie
mandaten
gemeente Wageningen**

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Reikwijdte van mandatering – begrippenkader
3. Organisatorische uitgangspunten bij het verlenen van mandaten
- 4. Juridische uitgangspunten bij het verlenen van mandaten**
5. Hoofddeling van mandaten: algemene mandaten en specifieke afdelingsmandaten
6. Het proces van mandatering: van voorstel tot implementatie
7. Hoe kan ik zien welk mandaat aan wie verleend is – mandaatlijsten
8. Het juiste gebruik van het mandaat – algemene toelichting
9. Verankering: de verantwoordelijkheid voor bijhouden van mandaten en control

bijlagen

1. wettekst Algemene wet bestuursrecht – Afdeling 10.1.1
2. format mandaatlijst, te gebruiken voor publicatie op Intranet

1. Inleiding

In de afgelopen periode is al het nodige gezegd en geschreven over mandaten in onze organisatie. Nu is mandatering een lastig en taai onderwerp. Er is dan ook een behoorlijke begripsverwarring ontstaan over het begrip *mandaat*. Die begripsverwarring maakt bespreking ervan soms moeilijk, want, als we het over mandatering hebben, waar praten we dan eigenlijk precies over?

In veel organisaties – en ook in de onze – wordt mandatering vooral gezien als iets dat op het terrein van juristen thuishoort, en het zijn dan ook vaak de juristen die zich met mandaatregelingen bezighouden. Dat is begrijpelijk, en ten dele ook terecht, want om op een goede manier met mandatering om te gaan moet je zorgen voor een stevige juridische onderbouwing. Maar, dat is slechts het halve verhaal.

In deze Kadernotitie wordt mandatering dan ook van een andere kant benaderd. We proberen mandatering niet zozeer als een *juridisch* vraagstuk maar als een *organisatie-instrument* te beschouwen:

het college van burgemeester en wethouders heeft op grond van allerlei wet- en regelgeving bevoegdheden gekregen¹. Bevoegdheden om publiek- (en privaat)rechtelijke beslissingen te nemen. In de praktijk is het onmogelijk voor het college om al die bevoegdheden zelf uit te oefenen, zelf al die besluiten te nemen. Daarom draagt het college de bevoegdheid om besluiten te nemen over aan ambtenaren. Die overdracht van bevoegdheden noemen we "het verlenen van een mandaat".

Als je het zo beschouwt, dan is mandatering vooral een instrument om de organisatie goed te laten functioneren. Bovendien kan op die manier uitdrukking gegeven worden aan het uitgangspunt dat "verantwoordelijkheden laag in de organisatie" worden gelegd. Maar hoe laag we dat doen, waar we de bevoegdheden die het college overdraagt nu precies neerleggen, daar moeten we afspraken over maken. Over die afspraken gaat deze kadernotitie.

Mandatering is een instrument dat wel aan een aantal juridische voorwaarden moet voldoen. Daarom is het ook van belang dat het verlenen van mandaten plaatsvindt op basis van een gedegen juridische grondslag en na een goede juridische toets. Die juridische grondslag is op heldere wijze vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

De noodzakelijke juridische toets wordt opgenomen in de werkwijze rond het verlenen van mandaten.

Nadat de mandaten verleend zijn, zullen we als organisatie moeten zorgen dat we ook volgens die mandaatverlening gaan werken. Dit wordt extra belangrijk door de rechtmatigheidstoets die de accountant vanaf 2004 uitvoert. Een aantal middelen staan ons ten dienste bij het op goede manier uitvoering geven aan verleende mandaten:

- een goede *communicatie* en *instructie* over wat mandaat inhoudt en hoe we ermee werken
- *verankering* van de verleende mandaten in *werkprocessen*
- control(e) op het werken volgens mandaat door *interne controle* en *juridische control*

Ook aan deze aspecten wordt in de Kadernotitie aandacht geschonken.

2. Reikwijdte van mandatering - begrippenkader

Over het begrip mandatering ontstaat in de praktijk al gauw begripsverwarring. Daarom staan we bij het begrippenkader wat uitvoeriger stil.

Iedereen weet dat de raad het hoogste orgaan van de gemeente is, en dat het college van burgemeester en wethouders het dagelijks bestuur van de gemeente voert. Dat laatste houdt onder meer in dat b&w (in medebewind) uitvoering geven aan allerlei wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving geven bevoegdheden aan b&w, variërend van het verlenen van een bouwvergunning, het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan tot het toekennen van een uitkering of het verstrekken van een subsidie. We hebben het dan iedere keer over de bevoegdheid tot het nemen van *besluiten met rechtsgevolg*. Die bevoegdheden kan het college overdragen en dat doet ze door middel van *verlening van een mandaat*. Het gaat dan om een mandaat voor het uitoefenen van een specifieke bevoegdheid. Overigens worden bevoegdheden niet alleen in landelijke wetgeving aan b&w toegekend, maar ook in door de raad vastgestelde verordeningen.²

Mandaat dient als juridische vorm te worden onderscheiden van de verwante vorm van *delegatie*.

- Bij mandaat wordt de bevoegdheid verleend om *in naam van* het bestuursorgaan een besluit te nemen.
- Bij delegatie wordt de bevoegdheid overgedragen om *in plaats van* het bestuursorgaan *onder eigen verantwoordelijkheid* een besluit te nemen.

Delegatie komt vooral voor tussen bestuursorganen: vaak is het de gemeenteraad die bevoegdheden delegeert aan het college van b&w. Delegatie (zoals bedoeld in afdeling 10 van de Awb) aan ondergeschikten is niet toegestaan. Als we dus zeggen dat een leidinggevende "goed kan delegeren" dan kunnen we daar van alles mee bedoelen, maar in ieder geval *niet* dat hij zijn bevoegdheden overdraagt.

Mandaat zoals in de Awb is bedoeld gaat dus vooral over de bevoegdheid tot het nemen van besluiten met rechtsgevolg. Ambtenaren doen natuurlijk veel meer dan het nemen van besluiten. Sterker nog: heel veel ambtenaren zullen alleen maar andere dingen doen, zij hebben dan ook geen specifieke bevoegdheden gekregen. Hebben die ambtenaren dan geen 'mandaat'? In juridische zin misschien niet, maar in praktische zin wel.

Het omvangrijkste 'mandaat' dat aan ambtenaren verleend wordt, ligt eigenlijk niet vast in de specifieke door het college van b&w verleende mandaten waar we het hier over hebben, maar in de aanstelling in een bepaalde functie en in de vaststelling van een functiebeschrijving. Door middel van zijn aanstelling in een bepaalde functie kan de ambtenaar – namens het college – allerlei handelingen verrichten. Iedere keer wanneer we een burger te woord staan, een brief beantwoorden, een functioneringsgesprek houden (etc.) dan doen we dat namens het college. Maar dan niet op grond van een specifiek ("juridisch") mandaat maar gewoon op grond van onze aanstelling. Dat betekent dat we voor allerlei handelingen die een logisch gevolg zijn van het feit dat we in een bepaalde functie werken en die niet een bepaald rechtsgevolg hebben geen afzonderlijk mandaat nodig hebben. De vastgestelde functiebeschrijving is dus een belangrijk document voor de ambtenaar die wil weten waartoe hij wel en niet 'bevoegd' is en welke handelingen hij wel en niet mag verrichten.

In juridische zin wordt vaak onderscheid gemaakt tussen een *beslismandaat* en een *tekenmandaat* (zie ook par. 3). Er kan dus een onderscheid worden gemaakt tussen degene die een bepaald besluit neemt en degene die (namens degene die het besluit genomen heeft) de beschikking of brief die het gevolg is van dat besluit ondertekent. In organisatorische zin nemen we het uitgangspunt dat we het beslis- en het tekenmandaat aan dezelfde ambtenaar verlenen.

Om eenduidig werken met mandaten te bevorderen, hanteren we in het vervolg de volgende lijst met begrippen:

Mandaat: de bevoegdheid om – voor zover passend binnen de functiebeschrijving van gemandateerde in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10.1 Awb)

Volmacht: de bevoegdheid om – voor zover passend binnen de functiebeschrijving van de

volmachthouder – in naam van een bestuursorgaan privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten

Machtiging: de bevoegdheid om – voor zover passend binnen de functiebeschrijving van de gemachtigde – in naam van een bestuursorgaan feitelijke handelingen te verrichten

Delegatie: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (art. 10:13 Awb)

Structureel mandaat: mandaat dat voor langere tijd geldt en dus ook meerdere keren gebruikt wordt (de meeste mandaten zijn structurele mandaten). Een structureel mandaat kan zowel voor bepaalde als voor onbepaalde tijd verleend worden. Moet schriftelijk verleend worden (art. 10.5 Awb)

Bijzonder mandaat: mandaat om op te treden in één bepaalde kwestie (bijvoorbeeld voor een vertegenwoordiging bij de rechtbank in één bepaalde zaak). Dit mandaat wordt slechts éénmaal gebruikt

Submandaat: (*in de Awb genoemd: ondermandaat*) de bevoegdheid die overgedragen wordt door een gemandateerde (dus het *doorgeven* van de bevoegdheid). Submandaat mag alleen als de oorspronkelijke mandaatgever daar bij verlening van het mandaat toestemming voor gegeven heeft

Mandaatgever: de instantie of persoon die een bevoegdheid overdraagt aan een ander, vaak het college van b&w

Gemandateerde: degene aan wie door de mandaatgever een bevoegdheid is toegekend, bij structurele mandaten volstaat het noemen van de functie en sector/afdeling, in sommige gevallen is ook het noemen van een naam noodzakelijk (bijv. bij een bijzonder mandaat voor vertegenwoordiging bij de rechtbank)

Mandaat verlenen: de handeling cq het besluit van de mandaatgever waarbij de bevoegdheid overgedragen wordt. Verlenen van een algemeen mandaat gebeurt schriftelijk.

Mandaat intrekken: omgekeerde van mandaat verlenen: een verleend mandaat beëindigen. Een mandaat dat voor beperkte periode is verleend, wordt beëindigd zonder expliciet besluit, door het enkele tijdsverloop. Intrekken van een algemeen mandaat gebeurt schriftelijk.

Mandaatregister: officiële verzameling van alle besluiten tot verlening of tot intrekking van mandaten, gearchieveerd bij documentaire informatievoorziening (van belang om na te kunnen gaan of een mandaat verleend is en of het nog geldig is)

Mandaatlijst: verzamellijst van de verleende mandaten per sector/afdeling of per onderwerp, zoals die voor gebruik door de organisatie gepubliceerd wordt op Intranet

Mandaatinstructie: Nadere regels die gesteld kunnen worden aan de gemandateerde over het uitoefenen van de gemandateerde bevoegdheid/bevoegdheden

Voor de verdere juridische invulling van het begrip mandaat verwijzen we naar paragraaf 4 van deze Notitie.

3. Organisatorische uitgangspunten bij het verlenen van mandaten

De bevoegdheden die zich lenen voor mandatering door het college aan het ambtelijk apparaat vormen tezamen een ware lappendeken. Zeker wanneer niet alleen gekeken wordt naar de administratiefrechtelijke bevoegdheden, maar ook naar de civielrechtelijke bevoegdheden en de bevoegdheid tot feitelijk handelen. Juridisch beperkingen zijn er nauwelijks bij beantwoording van de vraag wat aan wie gemandateerd kan worden (zie ook par. 4). Organisatorisch gezien zijn er echter wel een aantal beperkingen aan te geven.

Het organisatorisch kader voor mandatering wordt in eerste instantie bepaald door wat hierover is vastgelegd in het Organisatiestatuu.

Artikel 5 van het Organisatiestatuu ("uitgangspunten bij toedeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden") kent de volgende bepalingen:

6. *De toedeling van bevoegdheden op de onderscheiden terreinen wordt vastgelegd in mandaatregelingen welke voor de gehele organisatie ter inzage zijn.*
7. *De mandaatregelingen zijn zodanig ingericht dat voorzien wordt in vervanging bij afwezigheid van de mandataris.*
8. *In ieder geval worden mandaatregelingen gemaakt voor de terreinen:*

Personeel en organisatie, Financiën.
9. *De mandaatregelingen maken als bijlagen onderdeel uit van dit Organisatiestatuu.*

Om de keuze te maken bij welke ambtenaar welke bevoegdheden worden neergelegd worden de volgende uitgangspunten geformuleerd.³

a. mandaat aan de gemeentesecretaris op het terrein van bedrijfsvoering

Op het terrein van *bedrijfsvoering* (P&O, financieel mandaat) worden alle bevoegdheden door het college van b&w gemandateerd aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Hiermee wordt benadrukt dat de algemeen directeur eindverantwoordelijk is voor de hele bedrijfsvoering van de organisatie.

De gemeentesecretaris krijgt de bevoegdheid om submandaten te verlenen en dat doet hij ook in ruime mate.

b. algemeen mandaat aan de directeurs op het inhoudelijk terrein van hun sector

De directeurs van de sector krijgen alle bevoegdheden gemandateerd op het inhoudelijk terrein van hun sector. Dit past bij de eindverantwoordelijkheid die de directeurs dragen voor de te leveren prestaties binnen hun sector. Net als bij het bedrijfsvoeringmandaat van de algemeen directeur geldt ook hier dat submandaten in ruime mate verleend worden binnen de sector. Slechts een beperkt aantal bevoegdheden wordt niet gesubmandateerd.

c. integraal management op afdelingsniveau

Het belangrijkste uitgangspunt in de sturingsfilosofie is integraal management op afdelingsniveau.

Afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor overeengekomen prestaties en moeten beschikken over de (financiële, personele en materiële) middelen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Bij die verantwoordelijkheid horen dan weer de bevoegdheden om de besluiten te kunnen nemen die horen bij het waarmaken van de verantwoordelijkheden (zie Reorganisatieplan, p. 4).

Dit uitgangspunt is met name op de mandaten i.v.m. inzet van middelen van toepassing!

Specifiek op het vlak van P&O is het "echelon-model" van belang (hiërarchische gelaagdheid in de inrichting van de organisatie). Het is niet wenselijk dat ambtenaren besluiten nemen die hen zelf raken of waar zij persoonlijk belang bij hebben.

Op grond van integraal management en het vermijden van eigen belang is als hoofdregel geformuleerd voor het P&O-mandaat dat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen op personeel gebied altijd op het naast hogere niveau van leidinggevende ligt.

Dus: beslissingen t.a.v. directeuren worden genomen door de algemeen directeur

Beslissingen t.a.v. afdelingsmanagers worden genomen door de directeuren

Beslissingen t.a.v. medewerkers worden genomen door afdelingsmanagers OF teamleiders.

d. verantwoordelijkheden laag in de organisatie leggen

Onze organisatie heeft als uitgangspunt en ambitie te werken met deskundige, betrokken en taakvolwassen medewerkers. Daarbij hoort dat medewerkers ook verantwoordelijkheden krijgen. Met een populaire term heet het dan dat "verantwoordelijkheden laag in de organisatie worden gelegd" of dat de medewerkers "primaathouder" zijn.

Is dat niet strijdig met het vorige uitgangspunt (integraal management), dat immers met zich meebrengt dat verantwoordelijkheid bij afdelingsmanagers, en dus vrij hoog in de organisatie ligt?

Die strijdigheid is er niet, omdat het bij dit uitgangspunt niet over de inzet van middelen gaat (= bedrijfsvoering, = het primaat van het management) maar om het vakinhoudelijke gedeelte. En daar ligt het primaat wel bij de medewerker, ieder op zijn terrein (bepaald door aanstelling en functiebeschrijving) en op zijn niveau.

Dit uitgangspunt is vooral op de vakinhoudelijke bevoegdheden van toepassing.

e. centrale regeling van mandaten op een aantal terreinen

Een aantal werkzaamheden wordt per afdeling uitgevoerd, maar leent zich wel voor één centrale regeling van de mandateringen. Hiermee wordt een gelijke werkwijze binnen de hele organisatie bevorderd en is de control beter te regelen.

Centrale regeling van mandaten is van toepassing op het behandelen van klachten en bezwaarschriften en op de ondertekening van brieven. Ook verlening van subsidies op grond van de Algemene subsidieverordening leent zich voor een centrale regeling van gemandateerde bevoegdheden.

f. uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid past binnen het systeem van taak- en functieverdeling

Om in de praktijk goed te werken, moet er binnen het totale systeem van mandatering een interne logica bewaard blijven. Die logica hangt vooral samen met de verdere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Grotendeels is dat al vastgelegd in functiebeschrijvingen. Er zal dus een check uitgevoerd worden tussen de verlening van mandaten en de functiebeschrijvingen.

Daar hoort ook de voorwaarde bij dat de gemandateerde bevoegdheid niet alleen in formele maar ook in materiële zin "waargemaakt" kan worden. Daar bedoelen we dit mee: in formele zin is een mandaat vaak al waargemaakt door het plaatsen van een paraaf door de gemandateerde op een voorstel of onder een beschikking of contract. Maar: als iemand per dag honderd handtekeningen zet (waarvoor hij wel gemandateerd is) oefent hij het mandaat dan ook nog in "materiële" zin uit? Met andere woorden: kan hij de besluiten die hij neemt ook nog inhoudelijk "voor zijn rekening nemen?"

In het geval dat iemand honderd beslissingen per dag moet nemen, zal het uitoefenen van het mandaat in materiële zin niet meer aan de orde zijn. Er zijn dan twee opties: verder submandaat verlenen op zodanig niveau dat het mandaat wel waargemaakt kan worden of in het werkproces dat uitmondt in het gebruikmaken van de gemandateerde bevoegdheid een deskundige en controleerbare kwaliteitstoets inbouwen.

g. overige uitgangspunten per onderdeel van de mandaten

In par. 5 is een hoofdingeling van de mandaten gegeven. Per onderdeel (A-C) van die indeling kunnen nog specifieke uitgangspunten geformuleerd worden.

In het P&O-mandaat zijn – bij voorbeeld – nog de volgende uitgangspunten opgenomen:

- controversiële of risicovolle beslissingen: deze worden doorgaans é én of twee echelons hoger gelegd dan de vergelijkbare niet controversiële of risicovolle beslissing
- gebonden beslissingen: indien aan een beslissing geen sturingsmogelijkheid verbonden is, dan kan een bevoegdheid één echelon lager komen te liggen

Bij het financiële mandaat spelen andere zaken. Beslissingen die gemandateerd worden hebben vaak financiële consequenties. Daarnaast vereist een zorgvuldig budgetbeheer dat er een uitgebreidere instructie is dan binnen het bestek van deze Kadernotitie geregeld kan worden. Om die reden wordt er in het kader van het financieel mandaat een afzonderlijke instructie budgetbeheer gemaakt.

Bovenstaande uitgangspunten zijn bepalend voor de vraag aan welke functionaris een bepaald mandaat verleend wordt. Daarnaast zijn er nog twee andere “organisatorische” uitgangspunten geformuleerd, en wel met betrekking tot ondertekening van besluiten en vervanging:

h. beslis- en ondertekenmandaat in één hand

De Awb opent in art. 10.11 de mogelijkheid om een onderscheid aan te brengen tussen het mandaat om een besluit te nemen en het mandaat om dat besluit te ondertekenen. Het meest helder is echter als beslis- en ondertekenmandaten in één hand liggen.

i. in vervanging bij afwezigheid wordt voorzien.

Artikel 5 lid 7 van het Organisatiestatuuat bepaalt dat bij het verlenen van mandaten ook voorzien wordt in vervanging bij afwezigheid.

Veel mandaten zijn verleend aan functies met één functiehouder. Bij afwezigheid van de functiehouder is het niet mogelijk en ook niet wenselijk om besluitvorming op te schorten. Daarom dient er een vervangingsregeling te zijn. Over vervanging worden vaak al afspraken gemaakt. In de praktijk is het het handigst om de vervanging i.k.v. mandatering te laten samenvallen met de afspraken over vervanging die toch al gemaakt zijn/worden. De volgende afspraken zijn – organisatiebreed – vastgelegd over vervanging:

- de algemeen directeur en de concernmanagers vervangen elkaar
- de directeurs/concernmanagers vervangen elkaar
- de afdelings(-team)managers vervangen elkaar
- de door de algemeen directeur als zodanig aangewezen medewerkers vervangen de teammanagers

Voor zover er niet al een duidelijke (vastgelegde) afspraak is m.b.t. vervanging, moet dit per verleend mandaat alsnog geregeld worden. Dit zal dan ook vertaald moeten worden in de mandaatlijsten.

4. Juridische uitgangspunten bij het verlenen van mandaten

Het mandaat is geen vrije rechtsfiguur. De Algemene wet bestuursrecht schept het juridisch kader voor de inrichting van de gemeentelijke mandaatregeling. Dit kader is dwingendrechtelijk van aard, dat wil zeggen dat wij er niet van kunnen afwijken in een eigen regeling. Wel is het mogelijk om voor zaken die in de Awb niet geregeld zijn aanvullende regels vast te stellen, voor zover die niet strijdig zijn met andere wettelijke bepalingen.

Voor degenen die veel met mandaten werken is het nuttig om kennis te nemen van het Awb-kader. In bijlage 1 bij deze Notitie is daarom de tekst van Afdeling 10.1.1. opgenomen, tezamen met een korte toelichting per artikel.

Naast al hetgeen al op afdoende manier is vastgelegd in de Awb, is er slechts in beperkte mate behoefte aan verdere juridische uitgangspunten. Omdat de Awb in beginsel alleen het optreden van de gemeente binnen het *publiekrechtelijke* kader regelt, moet nog wel worden stilgestaan bij het privaatrechtelijke en feitelijke handelen van de gemeente. De bestuursorganen zullen ook niet al hun privaatrechtelijke bevoegdheden (en al helemaal niet alle feitelijke handelingen) zelf willen uitvoeren. Ook binnen die sfeer is er dus behoefte aan "mandatering" of daarmee vergelijkbare rechtsfiguren. De Awb voorziet hier in zoverre in, dat in artikel 10:12 geregeld is dat de bepalingen van Afdeling 10.1.1. ook van toepassing zijn op *volmacht* tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen en op *machtiging* tot het verrichten van feitelijke handelingen. Deze zogeheten "schakelbepaling" dient – teneinde zijn volle werking te krijgen binnen de gemeentelijke mandateringsregelingen – als uitgangspunt herhaald te worden. Daarnaast is het zo dat ook al hetgeen in deze Kadernotitie geregeld is onverkort van toepassing is op volmachten en machtigingen.

Kort samengevat worden daarom de volgende juridische uitgangspunten geformuleerd:

- a. afdeling 10.1.1. Algemene wet bestuursrecht is het algemene toetsingskader bij verlening van mandaten
- b. op grond van de schakelbepaling van art. 10:12 Awb is al hetgeen in deze kadernotitie ten aanzien van mandaten is bepaald eveneens van toepassing op:
 - volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen
 - machtiging tot het verrichten van handelingen die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn (feitelijke handelingen)

5. Hoofdindeling van mandaten

Geconstateerd werd dat alle bevoegdheden die gemandateerd kunnen worden tezamen een ware lappendeken vormen. Is hierin vervolgens nog een overzichtelijke lijn aan te brengen?

Om de overzichtelijkheid te bevorderen wordt de volgende indeling gehanteerd:

1. mandaten op het terrein van de middelenfuncties:

1. mandaat m.b.t. financiële bevoegdheden
2. mandaat m.b.t. bevoegdheden op terrein van personeel

2. algemene mandaten die voor de hele organisatie gelden:

1. bezwaarschriften
2. klachtenregeling
3. gerechtelijke procedures
4. wet openbaarheid van bestuur
5. subsidieverlening
6. ondertekening van brieven

3. vakinhoudelijke mandaten, bijeengebracht per afdeling ⁴

1. brandweer en veiligheid
2. stadsontwikkeling
3. vergunningen en grondzaken
4. beheer openbare ruimte
5. welzijn, onderwijs en burgerzaken
6. sociale zaken
7. algemene en personele zaken
8. facilitaire zaken
9. financiën

De te verlenen mandaten worden op basis van deze indeling genummerd in het mandaatregister en gepubliceerd in de Mandaatlijsten op Intranet. De relatie tussen de nummering in het register en de mandaatlijsten moet 1-op-1 herleidbaar zijn.

6. Het proces van mandaatverlening: van voorstel tot implementatie

Het proces dat leidt tot verlening van een mandaat en de invoering ervan doorloopt een aantal stappen.

a. het voorstel

Verlening van een mandaat gebeurt door middel van een besluit van het orgaan dat de bevoegdheid heeft. Daartoe moet dus een voorstel gedaan worden. Voor verlening van een mandaat door b&w is dat door het maken van een b&w-voorstel. Voor verlening van een submandaat (door een door b&w gemandateerde) gebeurt dat door middel van een zogenaamd "mandaatvoorstel" (SDS-sjabloon). Wie het voorstel schrijft is niet van belang, dat kan een afdelingsmanager zijn, maar ook een beleidsmedewerker of zelfs de (sub)mandaatgever zelf.

Het mandaat moet passen binnen de twee hierboven aangegeven toetsingskaders:

- het organisatorische kader (zoals vastgelegd in paragraaf 3 van deze Notitie),
- het juridische kader (zoals vastgelegd in de Awb) en eventuele aanvullende gemeentelijke regels,

In het voorstel voor verlening van een (sub)mandaat wordt aangegeven welk medeadvies n.a.v. deze toetsing is uitgebracht.

Het voorstel voor verlening van een mandaat moet de volgende informatie geven:

- a. wie is mandaatgever
- b. wie is/zijn gemandateerde (meestal volstaat het noemen van een functie, als het bijv. gaat om een mandaat voor eenmalige vertegenwoordiging bij de rechtbank, dan zal ook de naam van de gemandateerde genoemd moeten worden)
- c. wat is de inhoud van het mandaat
- d. wat is de grondslag voor het mandaat (bijv. wet en artikelnummer waar b&w haar bevoegdheid op baseert of verwijzing naar artikel in verordening)
- e. zijn er beperkingen met betrekking tot het verleende mandaat
- f. ontvangt de gemandateerde de bevoegdheid tot het verlenen van submandaat
- g. geldt een instructie met betrekking tot het mandaat (tegelijk met het mandaat vast te stellen)
- h. is het een algemeen of een eenmalig mandaat
- i. is het een mandaat voor bepaalde of onbepaalde tijd
- j. wat is de ingangsdatum en de eventuele einddatum van het mandaat
- k. hoe is de vervanging geregeld
- l. is door de afdeling AP een positief advies afgegeven n.a.v. de toetsing op de kaders van respectievelijk par. 3 en 4

b. het besluit

Het besluit tot verlening van een mandaat is genomen als het door de mandaatgever ondertekend is. Omdat het een besluit van algemene strekking is, mondt het besluit niet uit in een beschikking.

c. registratie

In verband met het toezicht op het gebruik van mandaten (bijv. door de accountant in het kader van de rechtmatigheidstoets, in incidentele gevallen ook door de rechter) is het van cruciaal belang dat er geen enkele twijfel is over welke mandaten verleend zijn. Om de vereiste zekerheid te bewerkstelligen worden alle besluiten waarbij mandaten worden verleend op één centrale plaats bewaard. Meest aangewezen plaats is (nog steeds, ook in het digitale tijdperk) het archief bij de cluster Documentaire Informatievoorziening. Archivering geschiedt in een afzonderlijk dossier zodat alle verleende mandaten op één plaats te vinden zijn. Dit noemen we het *mandaatregister* (zie ook par. 2 – begrippenkader).

d. publicatie

Publicatie van besluiten tot het verlenen van mandaten gebeurt intern. Intranet is het meest geëigende medium omdat dit centraal bijgehouden wordt en er dus geen verschillende versies van kunnen circuleren. Publicatie heeft tot doel het algemeen bekend maken binnen de organisatie, zodat voor ieder inzichtelijk is wie op welk moment waartoe bevoegd is. Om te bevorderen dat binnen de verleende mandaten gehandeld wordt, moet de publicatie overzichtelijk zijn.

Het register zoals dat bij DIV aanwezig is, voldoet niet aan die voorwaarde, ook niet in digitale vorm. Daarom worden de besluiten uit het register samengebracht in *mandaatlijsten* (zie par. 2 – begrippenkader). Deze lijsten zijn niet meer en niet minder dan een schematisch overzicht van de verleende mandaten. De inrichting moet zodanig zijn, dat het voor iedere gebruiker mogelijk is om snel te weten te komen waar een bepaalde bevoegdheid neergelegd is. Een ordening naar onderwerp is daarvoor het meest inzichtelijk. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Voor de financiële mandaten is een andere wijze van publicatie gekozen. Jaarlijks worden de financiële mandaten opgenomen in de werkbegroting tezamen met de instructie budgetbeheer.

In de koppen van de subproducten en de kostenplaatsen wordt de budgethouder (= de gemandateerde) aangegeven. Op die manier is per begrotingspost direct duidelijk wie hiervoor beschikkingsbevoegd is. Bijkomend voordeel is dat er duidelijkheid is ten aanzien van de hoogte van het budget en de te gebruiken rekeningnummers in FIS.

e. instructie

Naast publicatie kan het ook nodig zijn om actievere vormen van *communicatie* in te zetten rond het verlenen van mandaten. Het op intranet publiceren is een passief instrument en is geen garantie dat er ook volgens de verleende mandaten gewerkt gaat worden. Zeker indien een nieuw verleend mandaat een wijziging in de manier van werken betekent, dan zal een instructie nodig zijn over hoe met het mandaat om te gaan. Omdat de kennis over het fenomeen "mandateren" ; niet algemeen aanwezig is, moet ook daarop een check worden gedaan. Voor ondersteuning hierin (van bijvoorbeeld het management) kan een beroep worden gedaan op de afdeling Algemene en personele zaken.

7. Hoe kan ik zien welk mandaat aan wie verleend is – mandaatlijsten

Ook voor de wat beter geïnformeerde medewerker zal de belangrijkste vraag rond mandatering zijn van het type: “mag ik deze beslissing nemen, of moet iemand anders dat doen?”

In par. 5 werd al vastgesteld dat het mandaatregister niet voldoet om snel een eenduidig antwoord te geven op die vraag. Om die reden wordt er – ook in onze organisatie – al lang gewerkt met verzamellijsten waar de verleende mandaten in samengevat zijn.

Omdat het alles bij elkaar gaat om een ware lappendeken aan verleende mandaten, is het niet goed mogelijk om de mandaten in één allesomvattend en overzichtelijk document samen te brengen. Wat wel kan, is het werken met één format voor de mandaatlijsten, zodat de regelmatige gebruiker sneller zijn weg er in kan vinden. Daarom is er voor de P&O-mandaten en voor de “inhoudelijke mandaten” (zie par. 5 voor toelichting op deze indeling) één format beschikbaar.

Deze format bevat de volgende informatie:

kopregel	in de kopregel van iedere lijst staat vermeld aan wie het mandaat verleend is. Bij de mandaten in de categorieën A en B (bedrijfsvoering en algemene mandaten) is dat de algemeen directeur. Bij de mandaten in de categorie C (mandaten per afdeling) is dat de sectordirecteur.
nr.	het nummer dient een 1-op-1 verwijzing naar het mandaatregister te bevatten
onderwerp	het onderwerp waar het mandaat op betrekking heeft. Dit is de belangrijkste informatie waar de gebruiker in zal zoeken, dus binnen de mandaatlijst is de ordening naar onderwerp heel belangrijk
wet/ artikelnr.	verwijzing naar wet/verordening en artikelnummer waar de gemandateerde bevoegdheid zijn oorsprong in vindt
mandaat	korte maar nauwkeurige omschrijving van de bevoegdheid die gemandateerd is
(sub)mandaat aan	de functionaris aan wie het (sub)mandaat verleend is. Doorgaans bevat deze kolom alleen de submandaathouders. Zie wat hierboven bij “kopregel” is geschreven over het verleende mandaat.

Voor de *financiële mandaten* wordt gewerkt vanuit een heel ander uitgangspunt, die ook tot een andere vorm leidt. De financiële mandaten zijn direct en in een één-op-één relatie gekoppeld aan de werkbegroting en de daarin beschikbaar gestelde budgetten.

De financiële mandaten zijn terug te vinden in de werkbegroting, die ieder jaar wordt vastgesteld.

Voor het zoeken in de mandaten is aan de mandaatlijsten een index toegevoegd. Hierbij is aan de hand van sleutelwoorden het nummer van het mandaat genoemd, zodat u snel kunt zien in welke lijst u het mandaat kunt vinden.

8. Gebruik van het mandaat – algemene toelichting

Een correcte en gereguleerde manier van *verlenen* van mandaten (par. 6) en een snel antwoord op de vraag *welke mandaten er zijn* (par.7) garanderen nog niet een *juist gebruik* van de verleende mandaten.

Grotendeels gaat het dan om de vraag wat de grenzen van het verleende mandaat zijn.

Hoe maak ik als gemandateerde op verantwoorde manier gebruik van het aan mij verleende mandaat? Deze vraag is niet alleen van belang voor de gemandateerden zelf, maar ook voor de medewerkers die besluitvorming voorbereiden. Ook zij moeten zich nadrukkelijk de vraag stellen “past het besluit dat ik nu voorbereid wel of niet binnen het verleende mandaat”.

Om een juist gebruik te bevorderen volgt hieronder een aantal hoofdlijnen voor het gebruik van mandaten. We verwijzen naar art. 10:6 van de Awb (zie bijlage a.), waarin bepaald is dat de mandaatgever de gemandateerde instructies kan geven voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Dit kan per geval of in het algemeen. Instructies per verleend mandaat worden in de mandaatlijsten opgenomen, wat hieronder volgt is dus een *algemene instructie*.

Hoofdlijn van de instructie is: *ga weloverwogen en verstandig met verleende mandaten om!*

Dit is niet erg SMART geformuleerd, maar wel van groot belang! Bij het verlenen van mandaten kan immers nooit helemaal voorzien worden welke situaties zich allemaal voor kunnen doen. In feite zal steeds – bij ieder besluit - de afweging gemaakt moeten worden of *DIT BESLUIT* nog wel strookt *MET DIT MANDAAT* – ***zowel naar de letter als naar de geest***.

We onderscheiden dan ook drie situaties waarin het respectievelijk niet toegestaan, niet wenselijk of niet verstandig is om van een verleend mandaat gebruik te maken.

a. niet toegestaan

Gebruikmaking van een mandaat is niet toegestaan indien het gebruik *naar de letter* niet mogelijk is. Ook indien het mandaat naar de geest wel zo bedoeld was!

voorbeeld:

De aanvraag voor een bouwvergunning kent een zeer geringe overschrijding van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt m.b.t. het maximaal te bebouwen oppervlak.

Op zich zijn de regels van het bestemmingsplan – en daarmee van het verleende mandaat – natuurlijk niet bedoeld om zeer kleine overschrijdingen onmogelijk te maken, maar eerder om uitwassen te voorkomen. Maar, de jurisprudentie op dit gebied leert nu eenmaal dat de gemeente hierin heel streng moet zijn. Dus – ook al was het niet de bedoeling om een geringe overschrijding tegen te gaan – mag in dit geval het mandaat toch niet gebruikt worden.

Overigens is het in dit geval geen oplossing om de mandaatgever dan zelf het besluit te laten nemen, want ook die is gebonden aan dezelfde beperkingen!

b. niet wenselijk

Gebruikmaking van een mandaat is niet wenselijk indien het gebruik weliswaar naar de letter mogelijk, *maar niet naar de geest* bedoeld is.

voorbeeld:

verlening van subsidie aan een vereniging of instelling die omstreden is of die negatief in de publiciteit komt

De algemene subsidieverordening en de deelverordeningen die daarbij horen, geven aan in welke gevallen subsidie verleend kan worden. Maar soms is een vereniging of instelling negatief in het nieuws – om wat voor reden dan ook. In zo’n situatie kan het gebruik van het mandaat tot problemen leiden, omdat de verantwoordelijk wethouder niet op de hoogte hoeft te zijn van de subsidieverlening,

maar hier wel vragen over kan krijgen. In zo'n situatie is gebruikmaking van het mandaat niet wenselijk.

c. niet verstandig

Ook als het te nemen besluit naar letter en naar geest past binnen het verleende mandaat, is het soms niet verstandig om van het mandaat gebruik te maken.

voorbeeld:

het verlenen van een uitkering of voorziening door een gemandateerde ambtenaar aan een familielid

voorbeeld:

het verlenen van een bouwvergunning voor een kraakpand, waardoor het tot een ontruiming zal komen

Onder deze categorie vallen enerzijds besluiten waarbij sprake kan zijn van belangenverstrengeling of waarbij op andere manier integriteit in het geding kan zijn.

Vaak kan dit probleem opgelost worden doordat een collega – die voor dezelfde bevoegdheid ook gemandateerd is – de beslissing neemt. Lost dat het probleem niet op, of is het niet mogelijk, dan kan het besluit door de mandaatgever zelf genomen worden (er wordt dan dus geen gebruik gemaakt van het verleende mandaat).

Daarnaast vallen onder deze categorie ook alle beslissingen waar bepaalde voorzienbare ongewenste effecten of risico's aan kleven (tweede voorbeeld). Bij sommige beslissingen is voorzienbaar dat er bepaalde ongewenste bestuurlijke, publicitaire, juridische of financiële effecten optreden. Dit maakt het *niet* -nemen van die beslissing overigens niet altijd mogelijk (denk maar aan allerlei gebonden beslissingen die we nemen!), maar het is wel een indicator om OF vooraf goed overleg te plegen OF betrokken partijen goed te informeren OF de mandaatgever zelf het besluit te laten nemen!

9. Verankering: control en actueel houden van mandaten

Met het verlenen van mandaten binnen de gestelde organisatorische en juridische kaders is nog niet bewerkstelligd dat we ook volgens de mandaten gaan werken. Publicatie, communicatie en eventuele instructie kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Maar daarmee is nog geen sprake van een werkelijke verankering binnen de organisatie.

Bij het bevorderen dat de organisatie met betrekking tot de mandaten "in control" is, zijn er drie momenten te onderscheiden:

- ante control – kaderstellend, voorafgaand aan het proces (deze notitie)
- toetsing/controle - tijdens en als onderdeel van het proces
- post control – in de vorm van interne controle of juridische control, na het proces

Deze notitie is kaderstellend en in die zin een belangrijk instrument van *ante control*.

Een ander belangrijk instrument van ante control om mandatering te verankeren is het beschrijven en implementeren van werkprocessen. Het nemen van een beslissing o.g.v. een gemandateerde bevoegdheid is vaak onderdeel van een reeks van handelingen die tot een bepaald product leiden (bijv. het verlenen van een bouwvergunning) en die in een werkproces beschreven worden.

In de beschrijving van werkprocessen moet inzichtelijk worden in welke stap(pen) van het proces een op grond van mandaat verleende bevoegdheid een rol speelt.

Overige eisen die met het oog op een juiste toepassing van in mandaat verleende bevoegdheden aan werkprocessen gesteld worden zijn:

- *functiescheiding*: dit zal vaak betekenen dat degene die de beslissing neemt niet dezelfde is als degene die het voorstel doet
- *controlemomenten* : dit houdt in dat er op een aantal cruciale punten in het proces adequate controle ingebouwd moet zijn. Het meest cruciale punt in het proces is het besluit. Controlemomenten zullen vooral gericht zijn op het bevorderen van inhoudelijk en juridisch juiste besluiten

Post control op mandatering kan plaats vinden binnen uit te voeren audits of tijdens interne controleonderzoeken.

Tot slot is het van belang te regelen dat de mandatering ook actueel gehouden wordt.

Immers: wet- en regelgeving veranderen voortdurend en daarmee ook de bevoegdheden die aan bestuursorganen toekomen en gemandateerd kunnen worden. Om dit te bevorderen wordt per onderdeel van de mandaten een verantwoordelijke aangewezen.

De verantwoordelijkheid is als volgt verdeeld (vgl. par. 5 – hoofdingeling)

A1 manager financiën

A2 manager algemene en personele zaken

B 1 t/m/ B 6 manager algemene en personele zaken

C afdelingsmanagers, ieder m.b.t. eigen afdeling

De hier aan de managers gegeven verantwoordelijkheid heeft betrekking op de inhoud van de mandaten. Echter: de mandaten moeten ook op juiste wijze juridisch geformuleerd zijn (zie hoofdstuk 6) en er moet verwezen worden naar de juiste artikelen in wetten/verordeningen waar het mandaat op gestoeld is. Voor de juridische kwaliteit zijn de juridisch medewerkers van de afdeling Algemene en personele zaken verantwoordelijk. Dat houdt tevens in dat hun adviezen t.a.v. de juridische inrichting gevolgd moeten worden.

Ook de verantwoordelijkheid voor het publiceren op Intranet en het actueel houden van de mandaatlijsten ligt bij de afdeling Algemene en personele zaken. Inhoudelijk zal de afdeling APZ een grote inbreng hebben bij de categorie A2 en alle categorieën onder B.

bijlage a – wettekst Algemene wet bestuursrecht

Afdeling 10.1.1. Mandaat

Artikel 10:1

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

Artikel 10:2

Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.

Geeft het belang aan dat de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid blijft: alleen een besluit dat binnen de grenzen van de bevoegdheid is genomen geldt als een besluit van de mandaatgever

Artikel 10:3

1. Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

2. Mandaat wordt in ieder geval niet verleend indien het betreft een bevoegdheid:

1. tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;
2. tot het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;
3. tot het beslissen op een beroepschrift;
4. tot het vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan.

3. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.

Geeft verdere uitwerking over de situaties waarin wel en waarin geen mandaat verleend mag worden. De hoofdregel staat in lid 1: mandaat verlenen is mogelijk tenzij de wet aangeeft dat het niet mag of "de aard van de bevoegdheid" zich ertegen verzet. De leden 2 en 3 geven een aantal gevallen waarin de wetgever boven twijfel heeft willen stellen dat mandaat NIET mogelijk is. Belangrijkste geval waarin mandaat niet mogelijk is: als het gaat om het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Bij het beslissen op bezwaar geldt dat dit niet gemandateerd mag worden aan degene die het primaire besluit heeft genomen.

Artikel 10:4

1. Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandaatverlening is voorzien.

Een mandaat kan ook verleend worden aan iemand die NIET werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever. In dat geval is wel toestemming van de gemandateerde nodig. Impliciet volgt hieruit dat wanneer de gemandateerde WEL werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever die toestemming van de gemandateerde NIET vereist is

Artikel 10:5

1. Een bestuursorgaan kan hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval verlenen.
2. Een algemeen mandaat wordt schriftelijk verleend. Een mandaat voor een bepaald geval wordt in ieder geval schriftelijk verleend indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid aan de mandaatgever.

Artikel 10:6

1. De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.
2. De gemandateerde verschaft de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.

De mandaatgever kan instructies verlenen aan de gemandateerde voor de uitoefening van het mandaat. Dat kan zowel in algemene zin als per geval. Hieruit blijkt al dat bij mandaat de mandaatgever de zeggenschap over zijn bevoegdheid niet helemaal kwijt is. Zie ook het volgende artikel

Artikel 10:7

De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 10:8

1. De mandaatgever kan het mandaat ten allen tijde intrekken.
2. Een algemeen mandaat wordt schriftelijk ingetrokken.

Artikel 10:9

1. De mandaatgever kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend.
2. Op ondermandaat zijn de overige artikelen van deze afdeling van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10:10

Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Op die manier blijft voor de buitenwacht helder aan welk bestuursorgaan de bevoegdheid in beginsel toekomt.

Artikel 10:11

1. Een bestuursorgaan kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet.
2. In dat geval moet uit het besluit blijken dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.

Artikel 10:12

Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

Bevat een zogeheten "schakelbepaling". Mandaat ziet in beginsel alleen op publiekrechtelijke rechtshandelingen. Maar een gemeente verricht ook allerlei privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen.

Door middel van deze schakelbepaling kunnen de regels uit deze afdeling ook worden toegepast op privaatrechtelijke rechtshandelingen en op feitelijke handelingen. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen spreken we niet van mandaat maar van "volmacht" en bij feitelijke handelingen van "machtiging".