

TOELICHTING

Algemeen

Met ingang van 1 april 2013 zijn er zeven omgevingsdiensten werkzaam binnen de provincie Gelderland. Deze diensten ondersteunen overheden bij de uitvoering van hun bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daartoe behoren niet alleen de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de daaraan gerelateerde taken op gebied van ketentoezicht en milieucriminaliteit, maar ook een breder pakket aan taken dat aansluit bij de inrichting van de fysieke leefomgeving.

De provincie Gelderland en de Gelderse gemeenten hebben ervoor gekozen om hun uitvoeringstaken op bovengenoemd werkgebied te laten uitvoeren door deze omgevingsdiensten. Uitgangspunt hierbij is dat de colleges van burgemeester en wethouders van de Gelderse gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland (de 'deelnemers') de uitvoering van taken aan de omgevingsdiensten opdragen door middel van mandaat.

Met het oog op een efficiënte bedrijfsvoering van de Gelderse omgevingsdiensten is in samenwerking met hun deelnemers een Gelders uniform mandaatformat opgesteld. Bij de voorbereiding van het mandaatformat is Hekkelman advocaten als onafhankelijke partij ingeschakeld. Met nadruk wordt vermeld dat het een format betreft en geen uniform mandaat. Dit laatste is niet aan de orde: elke deelnemer dient zelf te kunnen besluiten welk mandaat aan de omgevingsdienst wordt verstrekt. Daarin wordt niet getreden. Het format heeft als beoogd effect dat er binnen het Gelders stelsel één geharmoniseerd mandaatformat voorhanden is én blijft welk individueel is in te vullen door de deelnemers van de Gelderse omgevingsdiensten via de zogenoemde "kruisjessystematiek".

Onderhavig mandaatbesluit is tot stand gekomen met gebruikmaking van het ontwikkelde format, bestaande uit een mandaatbesluit met mandaatregister en toelichting. In een afzonderlijk mandaat-instructiedocument waarvoor eveneens een format is ontwikkeld, kan een deelnemer algemene instructies meegeven aan de omgevingsdienst.

Mandaatsystematiek

Het Algemeen mandaatbesluit bestaat uit twee gedeeltes. Het eerste gedeelte bevat de belangrijkste spelregels die grotendeels zijn terug te voeren op de Algemene wet bestuursrecht. Het tweede gedeelte, het mandaatregister (Bijlagen 1 t/m 3) is te vergelijken met een menukaart waaruit alle Gelderse deelnemers gerechten kunnen kiezen. De menukaart omvat alle in Gelderland geïnventariseerde (tot nu toe alleen gemeentelijke) mandaten waaruit elke deelnemer kan kiezen wat hij mandateert aan de betreffende omgevingsdienst.

Het betreft hier bevoegdheden van algemene aard. Het mandaatregister bevat geen mandaten die voor een bepaald of concreet geval (en dus niet zijn bedoeld voor herhaalde toepassing) zijn verleend.

De toegepaste mandaatmethodiek wijkt deels af van de methodiek die traditioneel wordt gehanteerd. Gebruikelijk is om alle gemandateerde bevoegdheden expliciet te benoemen onder verwijzing naar het wetsartikel waarin die bevoegdheid is neergelegd.

Deze traditionele methodiek wordt toegepast op de besluitbevoegdheden in het mandaatregister (artikel 1 van Bijlagen 1 t/m 3). Het betreft een limitatieve lijst waarop het bestuursorgaan aankruist welke bevoegdheid hij mandateert.

De omgekeerde methodiek wordt toegepast op de noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding, bekendmaking en uitvoering van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Kort gezegd komt het hierop neer: alles mag, tenzij. Al deze feitelijke handelingen zijn gemandateerd aan de directeur van de omgevingsdienst, *tenzij* een feitelijke handeling expliciet is voorbehouden aan het bestuursorgaan. Alléén de feitelijke handelingen die voorbehouden blijven aan het bestuursorgaan, worden aangekruist, namelijk in artikel 1 van Bijlagen 1 t/m 3. Op het moment dat iets niet wordt uitgezonderd van mandaat, is het daarmee automatisch wel gemandateerd. De feitelijke handelingen als vermeld in artikel 2 van Bijlagen 1 t/m 3 betreffen een niet-limitatieve lijst. Dit komt tot uitdrukking in artikel 3 lid 2 (gemandateerde bevoegdheden) en artikel 4 lid 2 (opt-out besluitbevoegdheid) van het algemeen mandaatbesluit waar is vermeld: 'Onder feitelijke handelingen worden in dit verband *mede* verstaan (...).'

Omdat met het verrichten van feitelijke handelingen geen beoogde rechtsgevolgen in het leven worden geroepen, is de omgekeerde methodiek hier goed toe te passen.

Schematisch ziet de toegepaste mandaatsystematiek er als volgt uit:

Bijlage		Betreft	Mandaatsysteem	
1	Lijst Awb-bevoegdheden	Artikel 1 accessoire besluitbevoegdheden	Aankruisen wat wordt gemandateerd	Limitatieve lijst
1	Lijst Awb-bevoegdheden	Artikel 2 feitelijke handelingen	Aankruisen wat <u>niet</u> wordt gemandateerd	Niet-limitatieve lijst
2	Lijst overige bevoegdheden-bijzondere wetten	Artikel 1 zelfstandige besluitbevoegdheden	Aankruisen wat wordt gemandateerd	Limitatieve lijst
2	Lijst overige bevoegdheden-bijzondere wetten	Artikel 2 feitelijke handelingen	Aankruisen wat <u>niet</u> wordt gemandateerd	Niet-limitatieve lijst
3	Lijst overige bevoegdheden-lokale verordeningen	Artikel 1 zelfstandige besluitbevoegdheden	Aankruisen wat wordt gemandateerd	Limitatieve lijst
3	Lijst overige bevoegdheden-lokale verordeningen	Artikel 2 feitelijke handelingen	Aankruisen wat <u>niet</u> wordt gemandateerd	Niet-limitatieve lijst

Onderscheid besluitbevoegdheden en feitelijke handelingen

In het onderliggende Algemeen mandaatbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen besluitbevoegdheden en bevoegdheden tot het verrichten van feitelijke handelingen. Binnen de categorie van besluitbevoegdheden kan voorts een onderscheid worden gemaakt tussen zelfstandige besluitbevoegdheden en accessoire besluitbevoegdheden.

In het mandaatregister zijn de bevoegdheden per wet op een logische manier ondergebracht. Hierbij is er onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden als vastgelegd in de generieke Awb (Bijlage 1) en specifieke bijzondere wetten in materiële zin (Bijlage 2 Bijzondere Wetten en Bijlage 3 lokale verordeningen).

Omdat de Awb geen zelfstandige besluitbevoegdheden scheidt, bevat de Awb-bevoegdhedenlijst (Bijlage 1) enkel een onderdeel 'Accessoire besluitbevoegdheden' en 'Feitelijke handelingen'. Bijzondere wetten in materiële zin bevatten zelfstandige besluitbevoegdheden én bevoegdheden tot het verrichten van feitelijke handelingen. De lijst van overige bevoegdheden (Bijlagen 2 en 3) heeft dan ook een onderdeel 'Zelfstandige besluitbevoegdheden' en 'Feitelijke handelingen'.

Hieronder wordt het verschil tussen zelfstandige besluitbevoegdheden, accessoire besluitbevoegdheden en bevoegdheden tot het verrichten van feitelijke handelingen uiteengezet.

Zelfstandige besluitbevoegdheden

Artikel 1 van Bijlagen 2 en 3 (Lijst van overige bevoegdheden) bij het Algemeen mandaatbesluit ziet op zogeheten zelfstandige besluitbevoegdheden als vastgelegd in bijzondere wetten en lokale verordeningen. Hierbij kan worden gedacht aan de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning (artikel 2.1 Wabo).

De afhandeling van meldingen in verband met de algemene regels die voor een bepaalde activiteit gelden (bijv. melding in verband met de algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm en in het Bouwbesluit, maar ook in APV's) wordt behandeld als een 'pseudobesluitbevoegdheid'. Bij deze categorie meldingen gelden voor het verrichten van activiteiten bepaalde bij of krachtens een wettelijk voorschrift gestelde algemene regels. Degene die de activiteit wil verrichten moet deze activiteit vooraf melden, maar deze melding is geen voorwaarde voor de gelding van de algemene regels. Degene die de activiteit verricht moet zich daaraan zonder meer houden. Het doel van de melding is vooral om het bestuursorgaan in kennis te stellen van het feit dat een meldingsplichtige activiteit wordt verricht.

Hoewel met de afhandeling van deze meldingen geen beoogde rechtsgevolgen in het leven worden geroepen en het dus geen besluit betreft in de zin van artikel 1:3 Awb, wordt de afhandeling van een melding toch geplaatst in artikel 1 van Bijlage 2 als ware het een besluitbevoegdheid. In het kader van een meldingsafhandeling zijn namelijk soms feitelijke handelingen noodzakelijk, denk bijvoorbeeld aan de publicatie ex artikel 8.41 lid 4 Wet milieubeheer. Door de afhandeling van een melding te behandelen als een pseudobesluitbevoegdheid, kunnen deelnemers die daar gebruik van willen maken, de opt-out clause toepassen waarover hieronder meer.

Accessoire besluitbevoegdheden

Artikel 1 van Bijlage 1 (Lijst van Awb-bevoegdheden) bij het Algemeen mandaatbesluit ziet op zogeheten accessoire besluitbevoegdheden als vastgelegd in de Awb. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schept geen zelfstandige besluitbevoegdheden, maar louter accessoire besluitbevoegdheden. Het verschil is dat bij de uitoefening van een accessoire besluitbevoegdheid het bestaan van een eerder besluit wordt voorondersteld. De Awb vooronderstelt een uit de bijzondere wet voortvloeiende zelfstandige besluitbevoegdheid. De vaststelling van de in het kader van bestuursdwang te verhalen kosten (artikel 5:26 Awb) is hiervan een voorbeeld: een dergelijk besluit bouwt voort op een eerder besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang.

Een accessoire Awb-besluitbevoegdheid wordt niet op zichzelf gemandateerd, maar *altijd* in het kader van de uitoefening van een (uit een andere wet in materiële zin voortvloeiende) zelfstandige besluitbevoegdheid.

Feitelijke handelingen

Artikel 2 van zowel Bijlage 1 (Lijst van Awb-bevoegdheden) als Bijlagen 2 en 3 (Lijst van overige bevoegdheden) bij het Algemeen mandaatbesluit ziet op feitelijke handelingen. Feitelijke handelingen roepen geen beoogd rechtsgevolg in het leven.

Feitelijke handelingen in het kader van een besluit

De feitelijke handelingen die vallen onder de definitie van mandaat in artikel 1 van het Algemeen mandaatbesluit, worden altijd verricht in het kader van de voorbereiding, bekendmaking of uitvoering van een bepaald besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het primaire doel van het Algemeen mandaatbesluit is te voorkomen dat onbevoegd *besluiten* worden genomen. Het theoretische vertrekpunt is dat enkel dáárvoor een mandaat nodig is en wordt verleend. Omdat het echter wenselijk is dat een gemandateerde ook zelf kan zorgen voor de vervulling van de voor de toepassing van een bevoegdheid geldende normcondities (denk bijv. aan het verzoeken om aanvullende informatie) en bevoegdheidsdiscussies op dat punt te vermijden, worden in het kielzog ook de accessoire feitelijke handelingen gemandateerd die rondom een besluit moeten worden verricht om een rechtens juist besluit tot stand te brengen en in werking te laten treden. Deze feitelijke handelingen 'liften' steeds mee met de betreffende besluitbevoegdheid, tenzij zij in het mandaatregister zijn aangekruist en dus uitdrukkelijk blijven voorbehouden aan het bestuursorgaan. Het is niet nodig om voor elke besluitbevoegdheid telkens expliciet te bepalen dat de gemandateerde óók bevoegd is tot het verrichten van de procedurele feitelijke handelingen op grond van de Awb.

Een feitelijke handeling in het kader van een besluit wordt dus niet op zichzelf gemandateerd. Deze is *altijd* gekoppeld aan een gemandateerde besluitbevoegdheid. De bevoegdheid om bijvoorbeeld een ontwerpbesluit toe te zenden, kan niet los worden gezien van een zelfstandige besluitbevoegdheid: *welke* ontwerpbesluiten mag de omgevingsdienst toezenden?

Opt-out besluitbevoegdheid

Binnen het Gelders stelsel maken sommige gemeentelijke deelnemers van de omgevingsdiensten de keuze om de daadwerkelijke besluitvorming aan zichzelf te houden. Enkel de feitelijke (voorbereidings)handelingen van een besluit worden gemandateerd aan de omgevingsdienst. Het hiervoor beschreven onderscheid tussen besluitbevoegdheden en feitelijke handelingen maakt het mogelijk hiermee rekening te houden. Omdat het logischer is in een dergelijke situatie aan te geven dat *alles behalve de besluitbevoegdheid* wordt gemandateerd, gebeurt dit door middel van een opt-out clause. De deelnemer kan in de opt-out kolom een kruisje zetten wanneer hij de bevoegdheid tot het nemen van het door de omgevingsdienst voorbereide en/of uit te voeren besluit, aan zich houdt. De betekenis van dit kruisje wordt in het Algemeen mandaatbesluit uitgewerkt.

Praktijkvoorbeelden

- 1 Als een bestuursorgaan ervoor kiest om een zelfstandige besluitbevoegdheid als vastgelegd in een bijzondere wet in materiële zin niet te mandateren (geen kruisje te zetten in artikel 1 Bijlagen 2 en 3, ook niet bij opt-out), dan blijft *alles* bij het bestuursorgaan. De lijst van Awb-bevoegdheden (Bijlage 1) bevat namelijk geen zelfstandig gemandateerde bevoegdheden, alleen accessoire bevoegdheden, te weten: accessoire besluitbevoegdheden en noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding, bekendmaking en uitvoering van een besluit.
- 2 Als een bestuursorgaan ervoor kiest om een zelfstandige besluitbevoegdheid te mandateren, maar niet de accessoire Awb-besluitbevoegdheid, dan zet hij alleen een kruisje bij de betreffende zelfstandige besluitbevoegdheid in artikel 1 Bijlage 2 of 3, en dus niet bij de accessoire Awb-besluitbevoegdheid (artikel 1 Bijlage 1). De gemandateerde is automatisch tevens bevoegd tot alle noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding, bekendmaking en uitvoering daarvan als vastgelegd in de Awb en bijzondere wet, tenzij er een kruisje is gezet bij de feitelijke handelingen die voorbehouden blijven aan het bestuursorgaan in artikel 2 Bijlagen 1, 2 of 3.
- 3 Als een bestuursorgaan ervoor kiest om de afhandeling van een melding Activiteitenbesluit te mandateren met een opt-out, dan zet hij een kruisje in de opt-out kolom van artikel 1 Bijlage 2 bij het desbetreffende mandaat. De afhandeling van een dergelijke melding wordt immers behandeld als een pseudobesluitbevoegdheid en staat derhalve vermeld bij de zelfstandige besluitbevoegdheden ex bijzondere wetten. Door de opt-out houdt het bestuursorgaan de bevoegdheid tot de door de omgevingsdienst voorbereide en/of uit te voeren afhandeling van die melding aan zich. De gemandateerde is dan louter bevoegd tot alle noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding, bekendmaking en uitvoering van die afhandeling, uitgezonderd de feitelijke handelingen in artikel 2 Bijlagen 1 en 2 waarbij een kruisje is gezet en die voorbehouden blijven aan het bestuursorgaan. Een accessoire Awb-besluitbevoegdheid is hier niet aan de orde, dus artikel 1 Bijlage 1 is verder niet van belang.

Stroomschema mandaatregister

Normaliter zwarte route, bij opt-out volg de route verder via de *blauwe* tekst en pijlen.

Is er een zelfstandige besluitbevoegdheid als vastgelegd in bijzondere wet of lokale verordening gemandateerd? (zie artikel 1 Bijlagen 2 en 3)

→

a Nee, want er staat geen kruisje

Alles blijft bij bestuursorgaan (incl. feitelijke handelingen + accessoire Awb besluitbevoegdheden)

↓

Ja, want er staat een kruisje

↓

Is er in het kader van het door het bestuursorgaan zelf te nemen (pseudo)besluit een feitelijke handeling als vastgelegd in bijzondere wet of lokale verordening gemandateerd (zie artikel 2 Bijlage 2 en 3)?

↓

Is er in het kader van de uitoefening van die gemandateerde bevoegdheid tevens een feitelijke handeling als vastgelegd in bijzondere wet of lokale verordening gemandateerd? (zie artikel 2 Bijlagen 2 en 3)

→

Nee, want er staat een kruisje

Aangekruiste feitelijke handeling blijft bij bestuursorgaan

↓

Ja, want er staat geen kruisje

↓

Is er in het kader van het door het bestuursorgaan zelf te nemen (pseudo)besluit een feitelijke handeling als vastgelegd in Awb gemandateerd (zie artikel 2 Bijlage 1)?

↓

Is er in het kader van de uitoefening van die gemandateerde bevoegdheid tevens een feitelijke handeling als vastgelegd in Awb gemandateerd? (zie artikel 2 Bijlage 1)

→

↓

Nee, want er staat een kruisje
Aangekruiste feitelijke handeling blijft bij bestuursorgaan

↓

Ja, want er staat geen kruisje

↓

Is er in het kader van de door het bestuursorgaan zelf te nemen (pseudo)besluit tevens een accessoire besluitbevoegdheid als vastgelegd in Awb gemandateerd? (zie artikel 1 Bijlage 1)

↓

↓

Nee, want er staat een kruisje bij opt-out
Besluitbevoegdheid blijft bij bestuursorgaan, alleen noodzakelijke feitelijke handelingen zijn toegestaan mits zij niet zijn aangekruist.

Nee, want er staat geen kruisje
Het betreft een pseudobesluitbevoegdheid en hierbij is een accessoire Awb besluitbevoegdheid niet aan de orde.

Is er in het kader van de uitoefening van die gemandateerde bevoegdheid tevens een accessoire besluitbevoegdheid als vastgelegd in de Awb gemandateerd? (zie artikel 1 Bijlage 1)

→

Nee, want er staat geen kruisje
Niet-aangekruiste accessoire Awb besluitbevoegdheid blijft bij bestuursorgaan

↓

Ja, want er staat een kruisje
Alles is gemandateerd aan omgevingsdienst (incl. feitelijke handelingen + accessoire Awb besluitbevoegdheid)

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een omschrijving van de belangrijkste begrippen die in het mandaatbesluit worden gebruikt.

Begrippen bestuursorgaan en directeur

Niet de rechtspersoon zelf (bijvoorbeeld de gemeente) maar de afzonderlijke bestuursorganen (bijvoorbeeld de raad, het college of de burgemeester) zijn bevoegd tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Bestuursorganen kunnen alleen een gemeenschappelijke regeling treffen voor de overdracht c.q. mandatering van hun eigen taken. Zie artikel 51 Wet gemeenschappelijke regelingen.

De omgevingsdiensten in het Gelders stelsel zijn zogeheten 'collegeregelingen'. De gemeenschappelijke regeling van elke omgevingsdienst is getroffen door de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland. In het kader hiervan hebben deze deelnemers een aantal van hun bevoegdheden gemandateerd aan de directeur van de omgevingsdienst. In het format wordt ervan uitgegaan dat er één mandaatbesluit per deelnemer komt. Omdat tot nu toe alleen de mandaten van alle Gelderse gemeentelijke deelnemers zijn geïnventariseerd, wordt met 'bestuursorgaan' het college van burgemeester en wethouders van de betrokken deelnemende gemeente aangeduid als mandaatgevend orgaan.

Begrip mandaat

In artikel 10:1 Awb wordt mandaat omschreven als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De bevoegdheid in mandaat wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan. De gemandateerde kan namens de mandaatgever besluiten nemen. Deze besluiten worden toegerekend aan het bestuursorgaan zelf. Het bestuursorgaan verliest de bevoegdheid om zelf het besluit te nemen niet en kan dit ook te allen tijde doen (artikel 10:7 Awb). Ook betekent dit dat bezwaar en beroep tegen een in mandaat genomen besluit wordt ingesteld tegen het bestuursorgaan zelf en niet tegen de ambtenaar die het besluit feitelijk heeft genomen.

In dit Algemeen mandaatbesluit wordt onder mandaat tevens de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van de noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding, bekendmaking en uitvoering van een in mandaat genomen of te nemen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

Begrip volmacht

Volmacht is geregeld in artikel 3:60 e.v. Burgerlijk Wetboek. De schakelbepaling van artikel 10:12 Awb zorgt ervoor dat de publiekrechtelijke vereisten die gelden voor mandaatverlening overeenkomstig gelden voor het verlenen van volmachten. Volmacht speelt een rol bij het optreden van een deelnemer als rechtspersoon naar burgerlijk recht. Volmacht betreft de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van een deelnemer bij privaatrechtelijke rechtshandelingen. Een voorbeeld kan hierbij wellicht duidelijkheid verschaffen. Als de gemeente (als rechtspersoon) een koopovereenkomst sluit, is het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 160 Gemeentewet het bevoegde orgaan om tot koop te beslissen. De ondertekening van de koopovereenkomst wordt echter door de burgemeester (ingevolge artikel 171 Gemeentewet) gedaan. Het college kan een ambtenaar een mandaat verlenen om besluiten te nemen tot het aangaan van een overeenkomst. Toch zal de burgemeester nog steeds de overeenkomst moeten ondertekenen, tenzij deze aan een ambtenaar volmacht verleent om de gemeente namens hem te vertegenwoordigen.

In dit Algemeen mandaatbesluit wordt onder volmacht tevens de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van de noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding en uitvoering van een in volmacht verrichte privaatrechtelijke rechtshandeling.

In het vervolg van deze toelichting wordt verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over volmacht te spreken.

Begrip machtiging

In dit Algemeen mandaatbesluit wordt onder machtiging begrepen de bevoegdheid tot het verrichten van de feitelijke handelingen welke niet onder de definitie van mandaat of volmacht vallen. Te denken valt aan het feitelijk handelen van de overheid bij de uitvoering van haar publiekrechtelijke taken zoals wegonderhoud, of een informatieve brief welke niet noodzakelijk is in het kader van een besluit of een privaatrechtelijke rechtshandeling. Hiermee worden er geen beoogde rechtsgevolgen in het leven geroepen.

Een zodanige machtiging is volgens het Algemeen mandaatbesluit alleen mogelijk bij *afzonderlijk* besluit door het bevoegde bestuursorgaan bijv. in het kader van een project, zie de schakelbepaling van artikel 2 Algemeen mandaatbesluit. De schakelbepaling van artikel 10:12 Awb zorgt ervoor dat de publiekrechtelijke vereisten die gelden voor mandaatverlening overeenkomstig gelden voor het verlenen van machtigingen.

In het vervolg van deze toelichting wordt verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over machtiging te spreken.

Artikel 2 Schakelbepaling

Lid 1 van dit artikel vormt een weerslag van artikel 10:12 Awb voor wat betreft volmacht. Door dit lid wordt duidelijk dat het Algemeen mandaatbesluit niet slechts betrekking heeft op het publiekrechtelijk handelen van de deelnemers, maar van overeenkomstige toepassing is op het privaatrechtelijk handelen. Volmacht is de privaatrechtelijke evenknie van mandaat.

Lid 2 van dit artikel maakt duidelijk dat het bevoegde bestuursorgaan bij afzonderlijk besluit een mandaat, volmacht of machtiging kan verlenen aan de omgevingsdienst. Alsdan is onderhavig mandaatbesluit van overeenkomstige toepassing. Deze verlening van mandaat, volmacht of machtiging voor een bepaald geval dient schriftelijk te geschieden, nu de directeur van de omgevingsdienst niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (artikel 10:5 lid 2 Awb).

Artikel 3 Gemandateerde bevoegdheden

In dit artikel wordt het verband gelegd tussen de spelregels van het Algemeen mandaatbesluit en het bijbehorende mandaatregister. Het mandaatregister is het gedeelte dat in de praktijk zal worden gebruikt om te checken of de bevoegdheid aanwezig is en zo ja, of het daarmee samenhangende gebruik begrenst is (zie de laatste kolom 'begrenzing' van het mandaatregister). Ook naar buiten toe dient het mandaatregister als legitimatie.

Bij mandaatverlening gaat het om de bevoegdheid om een bestuursorgaan te mogen vertegenwoordigen. Een bestuursorgaan kan zowel een algemeen mandaat als een mandaat voor een specifiek geval verlenen (artikel 10:5 Awb). Onderhavig Algemeen mandaatbesluit, de naam zegt het al, ziet op algemene mandaten. Een algemeen mandaat moet altijd schriftelijk worden verleend.

In casu gaat het om mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte. Met een dergelijke mandaatverlening komt de gemandateerde, de directeur van de omgevingsdienst, eigenlijk in een gezagsverhouding met de mandaatverlener terecht. Om die reden verbindt de wet hieraan de voorwaarde dat instemming vereist is van de mandaatontvanger en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt (artikel 10:4 Awb). Deze instemming kan ook blijken uit de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.

Artikel 5 Ondermandaat en vervanging

Een mandaatverlener kan vooraf toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Hierop zijn dezelfde regels van toepassing als op een 'primaire' mandaat (artikel 10:9 Awb).

Een besluit tot verlening van ondermandaat wordt bekendgemaakt in het publicatieblad van de omgevingsdienst en treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Het is niet nodig om (onder)mandatering aan een plaatsvervanger apart te regelen. De plaatsvervanger valt immers vanzelf binnen de reikwijdte van het Algemeen mandaatbesluit, mits deze plaatsvervanger formeel schriftelijk als zodanig is aangewezen.

Artikel 6 Grondgebied en begrenzing

Dit artikel geeft de grenzen aan voor het uitoefenen van een bevoegdheid naast de wettelijke beperkingen krachtens artikel 10:3 Awb. Een correcte naleving hiervan voorkomt dat besluiten onbevoegd worden genomen. 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 gevolg van een onbevoegd genomen besluit kan zijn dat dit in rechte wordt vernietigd. De bestuursrechter mag een dergelijk bevoegdheidsgebrek ambtshalve constateren.

Uit artikel 10:3 Awb volgt dat mandaatverlening niet toegestaan is, indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald of de aard van de bevoegdheid in verband met de zwaarte van de bevoegdheid en/of de positie van de gemandateerde zich tegen mandaatverlening verzet. Mandaat tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften is geoorloofd, indien bij verlening van die bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften is voorzien in de mogelijkheid van mandaat. Het is in beginsel mogelijk om mandaat te verlenen voor het nemen van een beslissing op bezwaar. In artikel 10:3 lid 3 Awb is bepaald dat géén mandaat kan worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Er moet dus worden geregeld dat er een functiescheiding is tussen de gemandateerde die het primaire besluit neemt en de gemandateerde die het besluit op bezwaar neemt.

Artikel 7 Voorschriften en instructies

Aan de verlening van mandaat is inherent dat de mandaatgever bevoegd is aan de gemandateerde per individueel geval of in het algemeen instructies te geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (artikel 10:6 Awb).

Indien het wenselijk is om algemene, naar buiten toe werkende instructies te geven over de uitoefening van het mandaat, dan geldt de voorwaarde dat deze instructies worden vastgesteld en bekendgemaakt als beleidsregels. Is alleen interne werking tussen mandaatgever en mandaatontvanger gewenst, dan volstaat vaststelling door de mandaatgever als (intern werkende) richtlijnen. In beide gevallen geldt dat de algemene instructies, voor zover deze niet in het Algemeen mandaatbesluit zijn opgenomen, gebundeld op schrift worden gesteld in een afzonderlijke mandaatinstructie (zie artikel 7 lid 4). Het uniforme Gelderse format dat hiervoor is ontwikkeld, gaat overigens uit van interne werking.

Instructies geven aan hoe het mandaat moet worden uitgeoefend (bijv. artikel 7 en 8), terwijl begrenzing (louter artikel 6) de omvang van het mandaat begrenst. Omdat de wet geen vormvoorschriften geeft, kunnen instructies los van het mandaatbesluit, in het mandaatbesluit, eerder of juist later dan het mandaatbesluit worden gegeven. Begrenzing van het mandaat maakt echter per definitie deel uit van het mandaatbesluit. Het betreft dus twee uiteenlopende rechtsfiguren met een verschillende strekking en ook verschillend rechtsgevolg. Wanneer de gemandateerde een instructie niet opvolgt, levert dat in beginsel geen bevoegdheidsgebrek op. Een bevoegdheidsgebrek is juist wel het resultaat, wanneer de gemandateerde een begrenzing niet in acht neemt. Hij overschrijdt dan met de grenzen van het mandaat de grenzen van zijn bevoegdheid. Zo komt een onbevoegd genomen en gebrekkig besluit tot stand.

Artikel 8 Informatieverstrekking

Deze algemene instructie conform artikel 10:6 Awb is gericht tot de gemandateerde. Het artikel beperkt niet de omvang van de gemandateerde bevoegdheden en kan in die zin niet aan derden worden tegengeworpen, maar geeft wel aan in welke gevallen een gemandateerde in ieder geval vooraf gevraagd en ongevraagd informatie dient te verstrekken aan het bestuursorgaan.

Artikel 9 Ondertekening

In dit artikel is aangegeven hoe de ondertekening luidt bij (onder)mandaat. Dit artikel is opgenomen gelet op artikel 10:10 Awb. Hierin is bepaald dat het mandaatbesluit moet vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Artikel 10 Inwerkingtreding

In dit artikel is aangegeven dat het Algemeen mandaatbesluit in werking treedt op de dag na bekendmaking. Tevens wordt aangegeven dat de eerdere algemene mandaten en de daarop volgende wijzigingsbesluiten komen te vervallen.

In de wetstoelichting bij de Awb staat dat een schriftelijk verleend algemeen mandaat een besluit van algemene strekking is dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt. In casu gaat het inderdaad om een mandaat dat is gericht op een niet nader gedefinieerde doelgroep. Dit betekent dat het bestuursorgaan moet zorg dragen voor een geschikte wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld via een (elektronisch) gemeentebblad of in een huis-aan-huisblad. Niet bekendgemaakte mandaatbesluiten treden niet in werking, voordat ze zijn bekendgemaakt. Bij de bekendmaking dient de mogelijkheid van bezwaar en beroep te worden vermeld. Overigens zal het niet snel voorkomen dat een derde een voldoende rechtstreeks belang heeft om als belanghebbende in een procedure tegen een mandaatbesluit te kunnen worden aangemerkt (zie artikel 1:2 lid 1 juncto 8:1 Awb).

Artikel 11 Citeerwijze

In dit artikel wordt de naamaanduiding van het Algemeen mandaatbesluit aangegeven.