

Toelichting op Algemene mandaatregeling Deurne 2020

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In een gemeentelijk organisatie worden dagelijks vele besluiten genomen en tal van (uitvoerende) handelingen verricht. Het mag duidelijk zijn dat de gemeentelijke bestuursorganen (en het college in het bijzonder) niet al die handelingen voor hun rekening kunnen nemen. Via delegatie en met name via mandaat kunnen besluitvormingsprocessen worden bespoedigd (meer hierover in onderdeel 3.1).

De wereld om ons heen verandert in een rap tempo. We hebben of krijgen te maken met diverse veranderingen met name op het maatschappelijke (netwerksamenleving, nieuwe overheidstaken en de participerende overheid), demografische (vergrijzing bevolking), economische (stijging welvaart), juridische (te denken valt aan de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren) en technische vlak (verdergaande digitalisering en big data). Wij willen een moderne, slagvaardige, resultaatgerichte en vraaggerichte organisatie zijn, die snel en efficiënt kan schakelen naar inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. De genoemde ontwikkelingen en wijzigingen in de organisatiestructuur vragen om actualisatie van het mandaatstelsel.

De rechtsfiguur mandaat is met de invoering van de derde tranche (1998) opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 10:1 Awb omschrijft mandaat als volgt: *'de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen'*. Een teken- of ondertekeningsmandaat is geen (volwaardig of vol) mandaat omdat de beslissing om de handtekening te zetten op zichzelf géén besluit is. Wel erkent de Awb het bestaan van ondertekeningsmandaten (zie artikel 10:11 Awb).

In Deurne is bewust gekozen voor het overkoepelende begrip mandaat omdat hiermee wordt aangesloten bij de gemeentelijke bestuurspraktijk. Onder dat begrip vallen ook de volmacht (privaatrechtelijke rechtshandelingen) en de machtiging (feitelijke handelingen). Hierover meer in onderdeel B van de (artikelsgewijze) toelichting.

2. Het Deurnese mandaatstelsel in een 'nutshell'

Hieronder volgt in het kort een overzicht van de kenmerken van het Deurnese mandaatstelsel nieuwe stijl. Daarna worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige editie nader belicht.

2.1 Kenmerken mandaatstelsel (nieuw)

Het Deurnese mandaatstelsel wordt gekenmerkt door:

- Een algemene regeling met 'spelregels' rondom het gebruik van mandaat (inclusief een algemene en artikelsgewijze toelichting) en een bijbehorend mandaatregister.
- Mandaten in beginsel verstrekt op functie; de functies komen overeen met het door het college vastgestelde functieboek HR21.
- Een beperkt aantal mandaten aan externe (verbonden) partijen.

- Een beperkt aantal bestuurlijke mandaten ofwel (algemene) mandaten aan individuele portefeuillehouders. Reden terughoudendheid: primaat van collegiale besluitvorming.
- Onderscheid tussen mandaat en ondermandaat via een zogenaamde "tweetrapsraket", d.w.z. afdelingshoofden en teamleiders aan wie mandaat is verleend hebben veelal de ruimte om een ontvangen mandaat zelf door te mandateren of onder te mandateren aan ondergeschikten (meer hierover in onderdeel 4.2).
- Een strikte koppeling met de Regeling budgethouders en -bewakers Deurne 2019 en de vervangingsregeling (voor leidinggevenden).
- Een informatieplicht: het verplicht informeren over een in (onder)mandaat genomen besluit volgens het adagium '*mandaat krijgen is ook verantwoording afleggen*'.
- Een coördinatiebepaling (in de mandaatregeling): een bepaling die regelt hoe om te gaan met een mandaat in het geval er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte of strekking ervan.
- Een standaardbepaling (in de mandaatregeling) waarin diverse voorbereidings- en uitvoeringshandelingen die verband houden met een mandaat daarvan automatisch deel uitmaken.
- Een nieuwe schrijfwijze waarmee naar buiten toe het verschil tussen (volle) mandaten en ondertekeningsmandaten helder wordt (zie onderdeel 5).

2.2 De belangrijkste wijzigingen belicht

Binnen het nieuwe mandaatstelsel wordt - ten opzichte van het oude stelsel - er meer gemandateerd en is er meer ruimte voor het verstrekken van ondermandaten tot op medewerkersniveau. Ondermandaat en het "vierogenprincipe" sluiten elkaar niet uit; de in Deurne verlangde extra zekerheid kan worden bereikt door het op afdelings- en teamniveau (blijven) stimuleren van het 'vierogenprincipe' en het verlenen van ondermandaat met daaraan gekoppeld instructies, opmerkingen of beperkingen al dan niet in combinatie.

Het nieuwe mandaatregister is qua opzet en structuur anders en logischer ingericht dan de vorige editie. Nieuw is een aparte kolom waarin de juridische grondslag wordt vermeld. Ook is gekozen voor een meer heldere omschrijving van de gemandateerde bevoegdheden en is een aparte kolom geïntroduceerd met instructies, opmerkingen of beperkingen. Via de laatste kolom worden ook dwarsverbanden gelegd met andere mandaten of zaken.

3. Het wat en waarom van mandaat

Bij mandaatverlening worden bevoegdheden die een bestuursorgaan op grond van wet- en regelgeving toekomen, opgedragen aan functionarissen werkzaam binnen de gemeentelijke organisatie en in beperkte mate daarbuiten (de zogeheten externe mandaten). Mandaat is de rechtsfiguur om besluiten met een uitvoerend karakter neer te leggen in de uitvoerende organisatie. De achterliggende gedachte is dat op die manier een organisatie snel, wendbaar, slagvaardig en klantgericht kan opereren en bestuursorganen zoveel mogelijk worden ontlast.

3.1 Verschil delegatie en mandaat

In de praktijk worden de begrippen mandaat en delegatie nog weleens door elkaar gebruikt. Het belangrijkste verschil is dat bij delegatie de bevoegdheid om te besluiten wordt overgedragen van een bestuursorgaan op een ander bestuursorgaan, die vervolgens deze bevoegdheid zelfstandig en op eigen naam uitoefent. "Overdragen" betekent dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan zijn bevoegdheid niet zelf meer kan uitoefenen (tenzij het delegatiebesluit wordt teruggedraaid). Delegatie speelt doorgaans in de verhouding tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Delegatie aan ondergeschikte ambtenaren is niet toegestaan. Bij mandaat is doorgaans

sprake van de relatie bestuursorgaan - niet bestuursorgaan. Van overdracht van bevoegdheid is dan geen sprake; het heeft meer weg van vertegenwoordiging waarbij het mandaterende bestuursorgaan nog altijd zelf de bevoegdheid kan en mag uitoefenen.

3.2 Welke besluiten komen voor mandaat in aanmerking?

Mandaat is - zoals aangegeven - hét instrument om besluiten met een uitvoerend karakter op te dragen aan de uitvoerende organisatie. De volgende besluiten komen daarvoor in aanmerking:

- routinematige besluiten, ofwel besluiten die veelvuldig worden genomen, regelmatig terugkeren en waarbij niet of nauwelijks bestuurlijke gevoeligheden optreden;
- besluiten die binnen een vastgesteld en vastomlijnd beleidskader worden genomen. Hierbij moet men denken aan kaders die zijn neergelegd in regelgeving (met inbegrip van beleidsregels), beleidsnota's, visiedocumenten of plannen. *N.B. Besluiten met het oogmerk om vast beleid te wijzigen, te vernieuwen of te initiëren komen dus niet voor mandaat in aanmerking.*

3.3 Wettelijke beperkingen

Het verlenen van mandaat door een bestuursorgaan (veelal het college) is in het algemeen toegestaan. In de navolgende situaties geldt dat niet:

- het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid uitdrukkelijk in mandaatverlening is voorzien. *Achterliggende gedachte: het vaststellen van regelgeving wordt te belangrijk geacht om te mandateren.*
- het nemen van een besluit met versterkte meerderheid (een besluit waarbij meer dan de helft van de aanwezigen moet voor stemmen zoals twee/derde of drie/vierde) of van een besluit waarbij de vaststellingsprocedure zich tegen mandaatverlening verzet. *Achterliggende gedachte: het specifieke van die vaststellingsprocedure zou anders zijn verliezen.*
- het beslissen op een beroepschrift. *Achterliggende gedachte: de rechtsbescherming wordt te veel uitgehold wanneer dit werk aan anderen (ambtenaren) wordt overgelaten.*
- het vernietigen van of het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. *Achterliggende gedachte: het betreft hier zodanig ingrijpende besluiten dat de aard van mandaat zich hier tegen verzet, en zeker voor het bestuursorgaan die het lot treft dat zijn besluit wordt vernietigd of waaraan goedkeuring onthouden wordt.*

3.4 Mandaat en het beslissen op bezwaar

Het beslissen op een bezwaarschrift mag niet gemandateerd worden aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. *Achterliggende gedachte: het kunnen garanderen dat met voldoende afstand (m.a.w. zonder (schijn van) vooringenomenheid) het primaire besluit wordt heroverwogen.* Die beperking betekent overigens niet dat er niet gemandateerd kan worden. In Deurne zijn naast de gemeente-secretaris ook de afdelingshoofden bevoegd om te beslissen op bezwaarschriften voor zover:

- a. het besluit in primo (met vol mandaat) door een hiërarchisch ondergeschikte is genomen;
- b. in heroverweging het advies van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie volledig wordt gevolgd; en
- c. het dictum van het primaire besluit in stand blijft.

3.5 Consequenties bij overschrijding mandaat

In het geval er zonder mandaat wordt besloten of als de grenzen van het mandaat worden overschreden, dan is sprake van een onbevoegd genomen besluit. Het meest verstrekkende gevolg van een onbevoegd genomen besluit kan zijn dat dit in rechte wordt vernietigd.

4. Opzet mandaatstelsel

Het mandaatstelsel van Deurne bestaat uit twee delen. Het eerste deel wordt gevormd door een (algemene) mandaatregeling waarin de belangrijkste spelregels staan beschreven. Het tweede deel is het (bijbehorende) mandaatregister; een integraal overzicht van alle taken die door middel van mandaat, volmacht of machtiging kunnen worden afgedaan. N.B. het betreft hier dus bevoegdheden van algemene aard; mandaten die voor een bepaald of concreet geval worden verleend (en dus niet zijn bedoeld voor herhaalde toepassing) treft men niet aan in het mandaatregister!

4.1 Uitgangspunt: koppeling aan generieke functies

In Deurne zijn de mandaten gekoppeld aan de functies (HR21) Dit betekent dat bij ziekte of afwezigheid van de gemandateerde, zijn of haar vervanger krachtens hetzelfde mandaat hetzelfde besluit mag nemen met de daarbij behorende voorbereidings- en uitvoeringshandelingen (zie onderdeel 2.1). Als een externe wordt ingehuurd als vervanger, is de mandaatstructuur ook op deze van toepassing.

4.2 Ondermandaat

Ondermandaat past bij de besturingsfilosofie van de gemeente Deurne. De veranderingen zoals geschetst in onderdeel 1 (inleiding) en de organisatieontwikkelingen rechtvaardigen de gedachte om op grotere schaal en dieper binnen de organisatie te mandateren om zodoende meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij medewerkers.

Het is aan de afdelingshoofden of de teamleiders om ondermandaat te verlenen. Dit is slechts anders als het bestuursorgaan expliciet aangeeft of heeft aangegeven dat ondermandaat niet geoorloofd is (voor bestaande mandaten zie de laatste kolom van het mandaatregister).

Het is van belang dat ondermandaten correct en binnen de grenzen van de bevoegdheid worden uitgeoefend. Daarom is het zaak dat bevoegdheden voor de gebruikers helder omschreven en omlijnd zijn. Het in Deurne gehanteerde 'vierogenprincipe' en het gebruik van vooraf getoetste modelbesluiten of -beschikkingen (als onderdeel van juridische kwaliteitszorg) draagt bij aan een dit correcte gebruik. Hier ligt een belangrijke taak weggelegd voor de leidinggevenden.

Bij het verlenen van ondermandaat wordt door de mandaatgever verplicht gebruik gemaakt van het modelformulier ondermandaat.

5. Besluitvorming en ondertekening

In dit onderdeel worden ingegaan op de wijze waarop brieven (besluiten) en overeenkomsten (met inbegrip van convenanten) worden vormgegeven en ondertekend.

5.1 Mandaat (publiekrechtelijke rechtshandelingen)

Bij mandaat gaat het om beslissingsbevoegdheid ofwel de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb te nemen. Zoals in onderdeel 1 al is uiteengezet kennen we ook het ondertekeningsmandaat, dat eigenlijk naar de betekenis van de Awb geen (echt) mandaat is.

De functionaris aan wie (vol) mandaat is toegekend (gemandateerde) is bevoegd om zelfstandig te besluiten en aansluitend zijn of haar besluit te ondertekenen .

Opzet mandaatbrieven

Het is belangrijk dat uit een brief (besluit) volgt wie er een besluit heeft genomen (het bestuursorgaan zelf of een functionaris met mandaat). Is er slechts sprake van een ondertekeningsmandaat (waarbij de beslissing wordt genomen door het bestuursorgaan en de ondertekening plaats vindt door de gemandateerde), dan moet dit ook uit de brief blijken.

Redactionele opzet:

Voor besluiten (beschikkingen) en brieven krachtens (onder)**mandaat** van het college van b en w of de burgemeester wordt de redactie in zijn geheel gesteld in de **1^{ste} persoon, enkelvoud**, dus in de **ik-vorm**.

Dan wordt het:

Ik heb besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Deurne

..... (handtekening)

..... (naam gemandateerde leidinggevende)

..... (functie als vermeld in mandaatregister / functieboek HR21)

Bij **ondermandaat** wordt de volgende formulering aangehouden:

Ik heb besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Deurne

..... (handtekening)

..... (naam ondergemandateerde medewerker)

..... (functie als vermeld in mandaatregister / functieboek HR21)

Bij **ondertekeningsmandaat** worden de besluiten en brieven gesteld in de **derde persoon**.

Dan wordt het:

Burgemeester en wethouders / de burgemeester van Deurne < hebben / heeft > besloten om

De bijbehorende aftiteling luidt dan:

Met vriendelijke groet,

namens < burgemeester en wethouders / de burgemeester > van Deurne

..... (handtekening)

..... (naam gemandateerde)

..... (functie als vermeld in mandaatregister / functieboek HR21)

Bij het ontbreken van mandaat of het niet gebruik maken van mandaat worden de brieven en besluiten in de wij-vorm (college) of in de ik-vorm (burgemeester) gesteld.

Attentie: In de schrijfwijzer (Duidelijk Deurnes) wordt geadviseerd om de '**ik-vorm**' en de '**wij-vorm**' bij (onder)mandaat af te wisselen. Dit is niet meer toegestaan. In het vervolg wordt de hierboven omschreven schrijfwijze gevolgd.

5.2 Volmacht (privaatrechtelijke rechtshandelingen)

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die in mandaat (volmacht) worden genomen, spelen nog bijzondere aspecten die hieronder worden belicht.

Anders dan bij mandaat geldt bij het aangaan van (privaatrechtelijke) overeenkomsten en convenanten geen automatische ondertekeningbevoegdheid. Dit houdt verband met het bepaalde in artikel 171 van de Gemeentewet waarin staat vermeld dat '*de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt*'. Op basis van die bepaling komt de ondertekeningbevoegdheid toe aan de burgemeester. Deze kan overigens wel een wethouder of een ander (leidinggevende of medewerker) daartoe machtigen. In het algemene deel van het mandaatregister is een algemene volmachtbepaling opgenomen. Die bepaling komt erop neer *dat als elders in het mandaatregister de bevoegdheid is verleend om overeenkomsten (en convenanten) en opdrachten aan te gaan, dan is men ook bevoegd tot ondertekening daarvan. In dat geval is er sprake van een dubbele of volledige volmacht*.¹

Het is van belang dat in de aanhef van een overeenkomst of convenant duidelijk tot uiting komt wie het besluit heeft genomen. De aanhef vermeldt verder dat dat op basis van een volmacht(besluit) geschiedt met vermelding van de bijbehorende datum

De standaardaanhef bij een (dubbele of volledige) **volmacht** luidt als volgt:

De gemeente Deurne, ten deze krachtens volmacht vertegenwoordigd door <naam van de functionaris>, handelend op basis van het besluit van burgemeester en wethouders d.d. <datum volmachtbesluit >, hierna te noemen 'de gemeente';
en

..... (naam wederpartij)
komen overeen als volgt etc.

Aan het einde van de overeenkomst of het convenant wordt de datum van ondertekening vermeld.

De bijbehorende aftiteling is dan:

Namens de gemeente Deurne,
..... (naam gemandateerde),
..... (functie gemandateerde).

De standaardaanhef bij een '**ondertekeningvolmacht**' luidt als volgt:

De gemeente Deurne, ten deze krachtens volmacht vertegenwoordigd door <naam van de functionaris>, handelend ter uitvoering van het besluit van burgemeester en wethouders d.d. <datum besluit van het college om overeenkomst aan te gaan >, hierna te noemen 'de gemeente';

en
..... (naam wederpartij)
komen overeen als volgt etc.

Aan het einde van de overeenkomst of het convenant wordt de datum van ondertekening vermeld.

De bijbehorende aftiteling is dan:

¹ Van de 'dubbele of volledige volmacht' moet worden onderscheiden de 'ondertekeningvolmacht'. In het laatste geval neemt het college zelf het besluit en is er slechts een bevoegdheid om namens de burgemeester te ondertekenen. Ondertekeningvolmachten zijn in de regel eenmalig / incidenteel van aard en vallen dan ook buiten de reikwijdte van het mandaatstelsel. Volledigheidshalve worden ze hier wel behandeld vanwege de gewenste uniforme schrijfwijze.

Namens de gemeente Deurne,
..... (naam gemandateerde),
..... (functie gemandateerde).

Als er een dubbele volmacht is, moet bij het aangaan van een overeenkomst rekening worden gehouden met financiële verplichtingen (uitgaven). In dat geval moet vooraf worden nagegaan of je zelf de budgethouder bent en afdoende budget hebt voordat je de verplichting aangaat (meer hierover in onderdeel 6). Ben je dat niet, dan moet de verantwoordelijke budgethouder eerst zijn fiat geven. Verder dient rekening te worden gehouden met de geldende inkoop- en aanbestedingsregels.

Attentie: Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen met financiële verplichtingen (uitgaven) wordt rekening gehouden met de **budgettaire kaders en beperkingen** en de **geldende Inkoop- en aanbestedingsregels**

6. Mandaat en budgethouderschap

In de Regeling budgethouders- en bewakers Deurne 2019 zijn de taken, bevoegdheden en rollen rondom de budgetten vastgelegd. Zo is geregeld welke functionaris op welke wijze over de budgetten kan beschikken en op welke wijze met overschrijding van budgetten wordt omgegaan. Het is belangrijk om te beseffen dat de budgethouder niet automatisch op grond die hoedanigheid de nodige bijbehorende handelingen mag verrichten, maar hiervoor aparte mandaten, volmachten en machtigingen nodig heeft van het bevoegde bestuursorgaan. Deze zijn terug te vinden in het mandaatregister.

7. Bestuurlijke en externe mandaten

In Deurne zijn - vanwege het primaat van collegiaal bestuur - op bescheiden schaal individuele wethouders (portefeuillehouders) gemandateerd. Deze mandaten zijn terug te vinden in onderdeel III van het mandaatregister. Daarnaast zijn in het verleden ook mandaten verleend aan derden die niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een van onze bestuursorganen. We spreken dan van externe mandaten die zijn verwerkt in onderdeel IV van het mandaatregister. Belangrijk om te weten is dat bij externe mandaten instemming van de gemandateerde - en in voorkomend geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt - benodigd is. Na instemming is de externe verplicht te handelen naar de aanwijzingen van de mandaatgever (bijvoorbeeld het college). Om er zeker van te zijn dat aan de verplichting is voldaan, verdient het aanbeveling om de instemming schriftelijk vast te leggen en na ontvangst in het zaakstelsel op te nemen.

8. Onderhoud en bewaking kwaliteit mandaatstelsel

Om het mandaatstelsel en vooral het mandaatregister actueel en werkbaar te houden is het belangrijk dat vooraf helder is wie waarvoor verantwoordelijk is.

- Het management is inhoudelijk verantwoordelijk voor de mandaten en ondermandaten; directie, afdelingshoofden en teamleiders dragen er gezamenlijk zorg voor dat de mandaten actueel en werkzaam zijn. Zij zien ook toe op een correct gebruik in de praktijk.
- Juridische Zaken (JZ) bewaakt de kwaliteit van het mandaatstelsel; JZ adviseert over alle mutaties, brengt voorstellen daartoe in procedure en maakt genomen besluiten bekend.

9. Praktische aanbevelingen

Hieronder volgen diverse praktische aanbevelingen bij het gebruik van mandaat:

- Check altijd de tekst van het mandaat en of de omschrijving de lading dekt.
Bij onduidelijkheid: raadpleeg eerst de direct leidinggevende en zo nodig aanvullend een van de juristen van JZ. Blijft de onduidelijkheid bestaan: zie artikel 9 van de Algemene mandaatregeling Deurne 2020.
- Als er geld mee is gemoeid (uitgaven) ga dan na of daar (voldoende) budget voor aanwezig en als jezelf geen budgethouder bent wend je tot de budgethouder voor een fiat. *Bij onduidelijkheid: raadpleeg de financieel adviseur (afdeling Bedrijfsvoering).*
- Check altijd of er een omstandigheid is waarin geen gebruik mag worden gemaakt van de bevoegdheid. *Tip: Check artikel 6 van de Algemene mandaatregeling Deurne 2020 en raadpleeg bij twijfel de direct leidinggevende.*
- Wees alert op instructies, opmerkingen en beperkingen. *Raadpleeg hiervoor de laatste kolom bij betreffende mandaat in het mandaatregister.*

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In dit onderdeel worden alleen de artikelen of artikelleden toegelicht voor zover dat noodzakelijk of vanuit praktisch oogpunt gewenst is.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Binnen een gemeentelijke organisatie vinden er publiekrechtelijke rechtshandelingen, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen plaats. Bij publiekrechtelijke rechtshandelingen gaat het om besluiten die hun basis vinden in (bestuursrechtelijke) wet- of regelgeving of besluiten die verband houden met het uitoefenen van een publieke taak. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van subsidie op basis van een subsidieregeling of vergunningverlening op basis van de APV. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen gaat het vooral om het aangaan van overeenkomsten, convenanten of het verstrekken van opdrachten gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek (BW). Zo kan de gemeente als partij betrokken zijn bij het verwerven of de (ver)huur van onroerende zaken. Feitelijke handelingen zijn geen rechtshandelingen; ze zijn niet bedoeld om verandering aan te brengen in de bestaande rechten en plichten van bijvoorbeeld burgers. Feitelijke handelingen zijn ook géén besluiten. Een treffend voorbeeld hiervan is het plegen van onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte, zoals het vernieuwen van een wegdek.

Via mandaat kan de bevoegdheid aan anderen (ambtenaren of derden) worden opgedragen. Betreft het privaatrechtelijke rechtshandelingen, dan spreken we over volmacht. Gaat het om feitelijke handelingen dan hebben we te maken met machtiging.

Publiekrechtelijke rechtshandelingen	→	mandaat
Privaatrechtelijke rechtshandelingen	→	volmacht
Feitelijke handelingen	→	machtiging

Het ondertekeningsmandaat (ook wel aangeduid met tekenmandaat) is kort belicht in onderdeel A-1. Zoals daar al aangegeven is van een eigenlijk mandaat geen sprake. Immers, bij een ondertekeningsmandaat besluit het bestuursorgaan zelf en is de gemandateerde slechts bevoegd om het besluit / brief te ondertekenen. Het ondertekenen dient overigens wel te gebeuren op de wijze als vastgelegd in onderdeel A-5.

Het mandaatregister is de verzameling van interne en externe mandaten in de brede zin van het woord. Het bevat géén mandaten die eenmalig en voor een concreet geval (en dus niet voor herhaling vatbaar zijn) via een bestuurlijk behandelvoorstel (BBV) zijn verleend.

Bij mandaat zijn er twee partijen. Enerzijds het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid neerlegt bij een ander (in de regel een ambtenaar of een derde). Anderzijds de ontvanger van die bevoegdheid. Gekozen is voor het gebruik van de begrippen mandaatgever (soms ook wel aangeduid als mandaatverlener of mandataris) en gemandateerde (mandaatontvanger of mandans) omdat deze begrippen ook worden gebezigd in de Awb.

Het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester, de heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar zijn allen bestuursorganen en daarmee mandaatgevers.

Artikel 2 Schakelbepaling en reikwijdte

In de Awb zijn de volmacht en de machtiging via een schakelbepaling onder de werking van de bepalingen over mandaat gebracht (artikel 10:12 Awb). Wat geldt voor mandaten, geldt ook voor de volmachten en de machtigingen.

Artikel 3 Bevoegdheden, plaatsvervangende en besteding budgetten

Via het eerste lid van dit artikel wordt de koppeling gelegd tussen de 'spelregels' van de Algemene mandaatregeling Deurne 2020 en het bijbehorende mandaatregister. Het mandaatregister is het gedeelte dat in de praktijk wordt gebruikt om na te gaan of de bevoegdheid aanwezig is en zo ja, of het daarmee samenhangende gebruik geclausuleerd is (zie laatste kolom van het register). Ook naar buiten toe dient het mandaatregister als (juridische) legitimatie voor (rechts)handelingen door medewerkers en externen. Bij afwezigheid van een gemandateerde ambtenaar, is zijn plaatsvervanger bevoegd om het mandaat uit te oefenen (zie Vervangingsregeling leidinggevenden Deurne 2020).

Artikel 4 Ondermandaat

Artikel 10:9 Awb maakt het verlenen van ondermandaten mogelijk. Het eerste lid van de mandaatregeling geeft blijk van de systematiek: ja, tenzij. Wanneer er wettelijke bezwaren zijn tegen ondermandaat of omdat het bestuursorgaan ondermandaat om andere redenen niet wenselijk acht, dan volgt dit expliciet uit de laatste kolom van het mandaatregister. Als ondermandaat is toegestaan en men van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken, dan dient daartoe besloten te worden conform het tweede lid. De gemandateerde leidinggevende maakt daarbij gebruik van het voorgeschreven modelformulier.

Het vierde lid is opgenomen om de kwaliteit van besluiten en producten die worden genomen in ondermandaat te verbeteren. Bij het 'vierogenprincipe' gaat het om het "tegenlezen" door een ander dan de opsteller.

Artikel 5 Informatievoorziening

De verplichting om de mandaatgever op verzoek (passief) te informeren vloeit al voort uit artikel 10:6 Awb. Om het belang te benadrukken is ervoor gekozen om dit in een apart

artikel te benadrukken. Het uit eigener beweging (actief) informeren is alleen aan de orde als dat in het mandaatregister expliciet staat vermeld.

Artikel 6 Omvang en uitzonderingen op gebruik bevoegdheid

Besluitvorming staat in de regel niet op zichzelf; daar gaan veelal voorbereidingshandelingen aan vooraf en besluitvorming gaat gepaard met uitvoeringshandelingen. Om de discussie te voorkomen over wat er nu wel en niet onder valt, zijn de meest voorkomende zaken vermeld in het eerste lid en wel onder a t/m i. Let wel: het is geen limitatieve lijst. Handelingen waarvan twijfelachtig is of deze als een voorbereidings- of uitvoeringshandeling mogen worden bestempeld, worden eerst met de direct leidinggevende besproken zoals omschreven in de coördinatiebepaling (zie artikel 9, lid 2 van deze regeling).

Besluitvorming vormt de kern van het mandaat en komt in verschillende hoedanigheden voor. De meeste voorkomende besluiten zijn beschikkingen. Beschikkingen kunnen worden onderscheiden in: a. verleningsbesluiten (positieve beschikkingen); b. weigeringsbesluiten (negatieve beschikkingen); c. wijzigingsbesluiten; en d. intrekkingbesluiten. Omwille van de helderheid en ter voorkoming van foutief gebruik en discussie, is ervoor gekozen om waar mogelijk de gemandateerde bevoegdheden (zie tweede kolom van het register) zo helder en strak mogelijk te beschrijven. Dus niet meer "het uitvoering geven aan regeling X, maar wel "het verlenen en weigeren van vergunning". Wijzigingsbesluiten komen in de gemeentelijke bestuurspraktijk relatief weinig voor en zijn slechts toegestaan wanneer de wijziging van ondergeschikte betekenis is (zie onderdeel I-A.2). Bij meeromvattende wijzigingen dient er een intrekkingbesluit te worden genomen gevolgd door een nieuw besluit.

Intrekkingbesluiten maken niet standaard deel uit van de bevoegdheid vanwege de veelal verstrekende gevolgen voor belanghebbenden. Een uitzondering is gemaakt voor de intrekkingbesluiten op uitdrukkelijk verzoek van de direct belanghebbende en voor zover derden hiervan geen nadeel ondervinden. De regels omtrent intrekking bij mandaat zijn terug te vinden in het tweede lid van dit artikel.

Uit het derde lid volgt dat een mandaat normaal gesproken niet de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar omvat. In onderdeel A-3.5 is al uitvoerig stilgestaan bij dit onderwerp.

Het vierde lid geeft de grenzen aan voor het uitoefenen van een bevoegdheid. M.a.w. daarin worden de situaties beschreven waarin de gemandateerde geen gebruik mag maken van zijn mandaat. Zoals in onderdeel A-3 van deze toelichting al is verwoord, zien de verleende mandaten op routinematige besluiten die passen binnen de door het bestuur vastgestelde juridische- en/of besluiten die in lijn zijn met de financiële (beleids)kaders. De onderdelen a t/m h zijn zo strak en helder mogelijk geformuleerd.

Politiek-bestuurlijke gevoeligheid is een lastig criterium en hieraan komt geen zelfstandige betekenis toe. Toch kan het in een specifieke situatie een (goede) beweegreden zijn om van het gebruik van een mandaat af te zien. Mandaat is immers een recht en geen verplichting! Het criterium van persoonlijke betrokkenheid als bedoeld onder h heeft van doen met de ambtelijke integriteit ofwel het voorkomen van ongewenste (schijn van) belangenverstremgeling (zie ook personeelsregeling).

Artikel 7 Ondertekeningsmandaat

Voor de betekenis van het ondertekeningsmandaat wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1 onder d (begripsomschrijvingen) en de onderdelen A-1 en A-4.2 van deze toelichting.

In het eerste lid wordt de term 'slechts' gebezigd. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat een (vol) mandaat normaal gesproken zowel besluitvorming als de daarbij behorende ondertekening omvat. De bevoegdheid om enkel te ondertekenen geldt alleen in de situaties als omschreven onder a en b.

Voor de toelichting op het tweede lid zie onderdeel A-5.

Artikel 9 Coördinatie

Er kunnen zich situaties voordoen waarin het niet duidelijk is of van een mandaat gebruik mag worden gemaakt of onder welke condities. Om niet eindeloos in een discussie te geraken is artikel 9 opgenomen.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel

De in het mandaatregister opgenomen algemene, schriftelijke mandaten moeten worden bekend gemaakt overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid van artikel 3:42 Awb. Niet gepubliceerde mandaatbesluiten treden niet in werking voordat ze zijn bekendgemaakt. De bekendmaking vindt plaats in het (elektronisch) gemeentebblad. De geconsolideerde tekst is vervolgens raadpleegbaar via www.overheid.nl.