

Toelichting Mandaatbesluit

Algemene toelichting

Ter bevordering van de slagvaardigheid, dienstverlening, een vlotte en klantvriendelijke afdoening van stukken en de efficiëntie van de organisatie is het wenselijk bevoegdheden zoals opgenomen in het Mandaatbesluit en bijbehorend register te mandateren.

Besluit, register en toelichting

Onderhavige toelichting en het Mandaatregister maken onlosmakelijk onderdeel uit van het Mandaatbesluit.

Aan het einde van deze toelichting is een overzicht met de in het besluit en het register gebruikte afkortingen en symbolen gevoegd.

Delegatie, mandaat, volmacht en machtiging

Mandaat en delegatie zijn in het bestuursrecht reeds lang bekende rechtsfiguren. Het is van belang de begrippen mandaat en delegatie goed te onderscheiden. Gemeenschappelijk aan mandaat en delegatie is dat deze beide rechtsfiguren een bestuursorgaan de mogelijkheid geven een aan dat bestuursorgaan toekomende bevoegdheid door een ander te laten uitoefenen. Bij mandaat gaat het om een bevoegdheidsuitoefening waarvoor het mandaterende bestuursorgaan verantwoordelijk blijft en waarover het dan ook de zeggenschap blijft behouden. Delegatie is daarentegen een overdracht van bevoegdheid. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid berust niet langer bij het overdragende bestuursorgaan, maar komt bij degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd te liggen; deze oefent haar verder zelfstandig uit¹. Wil het overdragende orgaan de gedelegeerde bevoegdheid zelf (weer) uitoefenen, dan is daarvoor maar één mogelijkheid: de delegatie als zodanig ongedaan maken door het delegatiebesluit in te trekken².

Mandaat wordt vooral verleend aan ondergeschikten van het betrokken bestuursorgaan³.

In het Delegatiebesluit waterschap Hollandse is sprake van delegatie van bevoegdheden van de Verenigde Vergadering aan het college van dijkgraaf en heemraden. Alle bevoegdheidsoverdrachten van de Verenigde Vergadering geschieden derhalve via het college van dijkgraaf en heemraden. Hierbij is (onder)mandaat toegestaan. Een en ander voor zover ieder afzonderlijk bestuursorgaan of functionaris hiermee middels vaststelling van het Mandaatbesluit met bijbehorend register heeft ingestemd.

Bij de (in delegatie verkregen) bevoegdheidsoverdracht van een bestuursorgaan naar de ambtelijke organisatie is sprake van mandatering. De mandatering van bevoegdheden van het college van dijkgraaf en heemraden aan de ambtelijke organisatie geschiedt via de secretaris-directeur. Een

¹ P.J.J. van Buuren, 2009 (T&C Awb), inleidende opmerkingen bij hoofdstuk 10

² Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 15de dr. Amsterdam 2012. p. 119.

³ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 15de dr. Amsterdam 2012. p. 125.

verkregen mandaat kan altijd worden teruggelegd bij de mandaatgever. Hiervan kan onder andere sprake zijn indien twijfel bestaat of besluitvorming onder de gemandateerde bevoegdheid valt, indien het besluit beleidsaspecten bevat of bij bestuurlijke gevoeligheid.

Mandaat is een vorm van machtiging. In het privaatrecht wordt van volmacht gesproken⁴. [noot 4].

Mandaat is de bevoegdheid om een besluit te nemen. Bij volmacht is gevolmachtigde bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Bij machtiging is sprake van de bevoegdheid tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn (feitelijke handelingen). Artikel 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat afdeling 10.1.1 (Mandaat) van deze wet van overeenkomstige toepassing is indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht of machtiging verleent.

Door middel van het register worden ook aanwijzingen gedaan, zoals de heffings- en invorderingsambtenaren en de toezichthouders.

Mandaatregister

De inrichting van het Mandaatregister behoeft nadere toelichting.

Om zo veel mogelijk overzicht te verkrijgen wie wat aan wie gedelegeerd, gemandateerd of in volmacht of bij machtiging heeft overgedragen, is er voor gekozen om met tabellen te werken. Het Mandaatregister bestaat uit 7 tabellen, te weten:

1. Algemeen
2. Bedrijfsvoering
3. Projectmanagement
4. Vergunningverlening en handhaving
5. Watersysteem
6. Zuivering
7. Wegen

In de tabel Algemeen zijn de bevoegdheden opgenomen die de taken of de organisatie-eenheden van het waterschap overstijgen. Ook de bevoegdheden die voor alle gemandateerden gelijk zijn, zoals ondertekening van de bij de gemandateerde bevoegdheid behorende correspondentie, zijn in de tabel Algemeen opgenomen.

In de tabel Bedrijfsvoering zijn alle bevoegdheden opgenomen die behoren bij het leiden en laten functioneren van de gehele organisatie. In dit deel van het register zijn derhalve de bevoegdheden opgenomen voor alle besluiten en handelingen die ondersteunend en faciliterend zijn aan de uitvoering van de taken van het waterschap.

⁴ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 15de dr. Amsterdam 2012. p. 126.

De tabel Projecten heeft betrekking op de projecten die onder verantwoordelijkheid van het waterschap worden uitgevoerd. Bij het waterschap is er voor gekozen om projecten uit te voeren volgens de Prince2-systematiek. Prince2 is een gestructureerde methode voor projectmanagement.

Ten aanzien van bevoegdheden in het kader van Vergunningverlening en handhaving is een aparte tabel opgesteld. De in deze tabel genoemde bevoegdheden vloeien met name voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

Tenslotte zijn drie tabellen opgenomen die betrekking hebben op de taken van het waterschap.

Organen en functionarissen bevoegd tot besluitvorming

In het Delegatiebesluit en het Mandaatbesluit zijn de Verenigde Vergadering en het college van dijkgraaf en heemraden genoemd als meerpersoons geattribueerde organen die hun bevoegdheid of overdragen (VV aan college) of in mandaat geven.

Volledigheidshalve wordt aangegeven dat de ambtelijke organisatie van waterschap Hollandse Delta diverse andere structuren, zoals het Managementteam en de Directieraad kent. Deze structuren hebben geen besluitvormingsbevoegdheid. Immers voor hoe tot een besluit gekomen wordt, ontbreken regels. De Verenigde Vergadering en het college van dijkgraaf en heemraden hebben Reglementen van orde waarin is opgenomen hoeveel leden van deze organen aanwezig moeten zijn voor dat overgegaan kan worden tot besluitvorming en hoe deze besluitvorming tot stand komt (meerderheidsbesluiten/stemmingen). De Directieraad en het Managementteam hebben geen dergelijk reglement. Een en ander neemt niet weg dat deze structuren in de diverse processen een belangrijke rol vervullen. Besluiten binnen deze structuren worden op grond van delegatie en mandaat echter geacht genomen te zijn door de secretaris-directeur of de directeur die hiervoor op grond van het Mandaatregister bevoegd is.

Besluitbevoegdheid versus budgetverantwoordelijkheid

Dat op grond van delegatie of mandaat bevoegdheid is verkregen om besluiten (namens een bestuursorgaan) te nemen, wil niet zeggen dat hiermee ook in alle gevallen de financiële bevoegdheid is verkregen. Door middel van regelingen op het gebied van budgethouderschap wordt financiële bevoegdheid toegekend. Zo kan het dan ook voorkomen dat een functionaris middels het Mandaatbesluit gemandateerd wordt om te besluiten op bijvoorbeeld aansprakelijkstellingen, maar dat deze niet beschikt over budget om de toegekende schadevergoeding uit te keren. Voor deze gevallen is in het Mandaatregister het voorschrift opgenomen dat instemming verkregen dient te worden van de budgetverantwoordelijke. Degene die het besluit op de aansprakelijkstelling neemt, dient derhalve eerst bij degene die over budget beschikt akkoord te verkrijgen.

Een ander voorbeeld is dat in het register Projectmanagement de secretaris-directeur bevoegd is om het projectmandaat vast te stellen. In dit projectmandaat wordt ook de financiële ruimte waarover de projectmanager kan beschikken bepaald. Derhalve krijgt projectmanager met zijn aanwijzing en vaststelling van het projectmandaat ook budgetverantwoordelijkheid. Ten aanzien van het omgaan met deze budgetverantwoordelijkheid gelden de regels zoals die zijn vastgesteld in de Regeling Budgethouderschap.

Voorts is bij diverse bevoegdheden opgenomen dat slechts over de besluitvormende bevoegdheid kan worden beschikt indien de functionaris ook de budgetverantwoordelijke is.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de algemene begrippen gedefinieerd.

Artikel 1.2 mandaatregister

Lid 1 bepaalt dat het Mandaatregister, zoals reeds in de algemene toelichting is vermeld, onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het Mandaatbesluit. In lid 2 is bepaald dat wijziging van dit register geschiedt door ieder bevoegd orgaan of functionaris voor zich. Dit betekent dat het niet noodzakelijk is om iedere wijziging door of de Verenigde Vergadering of het college van dijkgraaf te laten vaststellen. Een in (onder)mandaat verkregen bevoegdheid kan, zonder instemming van de Verenigde Vergadering of het college, aan een andere functionaris worden overgedragen.

Artikel 1.3 Plaatsvervanging

In de aanwijzing van de plaatsvervangers van de secretaris-directeur (letters a en b) is onderscheid gemaakt ten aanzien van de wettelijke taken die de secretaris-directeur in zijn functie van secretaris als bedoeld in hoofdstuk VIII van de Waterschapswet heeft en de verantwoordelijkheid die de secretaris-directeur voor de ambtelijke organisatie heeft. In de aanwijzing van deze plaatsvervangers is voorzien in eerste, tweede en derde plaatsvervangers.

Leden van de directie treden op als elkaars vervanger (horizontale vervanging/ letter c).

Afdelingshoofden en teamleiders worden vervangen bij hun afwezigheid door hun collega leidinggevend (letter d en e). Bij afwezigheid van medewerkers is de vervanging verticaal geregeld, namelijk als een medewerker afwezig is treedt zijn teamleider of afdelingshoofd op (letter f). T.a.v. projectteamleden (zoals projectmanagers en opdrachtgevers) is bepaald dat deze bij afwezigheid worden vervangen door een collega met hetzelfde functieniveau (letter g), bijvoorbeeld een projectmanager wordt vervangen door een collega projectmanager.

Indien ook de plaatsvervanger als bedoeld in dit artikel afwezig is, blijft de secretaris-directeur altijd bevoegd om besluiten te nemen. Immers de bevoegheidsverkrijging van het college geschiedt via de secretaris-directeur en een verkregen bevoegdheid in mandaat kan altijd worden teruggelegd. In die zin kan de secretaris-directeur besluiten altijd tekenen. Hierbij moet dan wel bedacht worden dat het ook de secretaris-directeur is die het besluit genomen heeft. Bij ondertekening door een plaatsvervanger blijft de gemandateerde degene die geacht wordt het besluit genomen te hebben.

In het register worden ook functionarissen die niet in dienst bij het waterschap zijn als invorderings- en heffingsambtenaren aangewezen. Plaatsvervanging van deze ambtenaren geschiedt volgens de bij deze instanties geldende regels.

Lid twee van dit artikel voorziet er in dat indien omstandigheden dit noodzakelijk maken de secretaris-directeur bij separaat besluit een plaatsvervanger aan kan wijzen. Hierbij kan onder andere worden gedacht bij langere afwezigheid van een gemandateerde functionaris.

Artikel 1.4 Nieuwe bevoegdheden

Dit artikel geeft de mogelijkheid om (wettelijk) nieuw verkregen bevoegdheden of bevoegdheden die niet in het register zijn opgenomen tussentijds in het register op te nemen.

Hoofdstuk 2 Attributie

Artikel 2.1 Aanwijzing ambtenaren ex art. 123 Wsw

Met de aanwijzing in het register zijn de bedoelde ambtenaren geattribueerd ten aanzien van de bevoegdheden die een heffings- of invorderingsambtenaar rechtstreeks uit de wet ontleent.

In het register worden de heffings- en invorderingsambtenaren aangewezen. Waterschap Hollandse Delta heeft zijn belastingheffing ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling SVHW. Voor de heffing en invordering van watersysteemheffing (art. 117 Wsw), wegenheffing (art. 122a Wsw), zuiveringsheffing (art. 122d Wsw) en verontreinigingsheffing (art. 7.2 Waterwet) zijn dan ook ambtenaren in dienst van SVHW aangewezen.

Ten aanzien van ontheffingen voor landbouwverkeer en motorrijtuigen met beperkte snelheid is bepaald dat - indien de bevoegdheid tot het verlenen van deze ontheffingen is gemandateerd - aan de Algemeen directeur van het RDW, deze ook bevoegd is ten aanzien van de heffing van leges voor deze ontheffingen. Landbouwvoertuigen en motorrijtuigen met beperkte snelheid vallen namelijk onder het niet gekentekende langzaam verkeer. Dit type verkeer is niet via de Centrale ontheffingsverlening (COV) geregeld, mede omdat handhaving zonder kentekens zeer moeilijk is. Dit betekent dat landbouwers of loonbedrijven zelf een ontheffing bij de wegbeheerder moeten aanvragen.

Vanuit de één loket gedachte is het gewenst dat het waterschap als wegbeheerder aan de RDW mandaat verleent. De landbouwer of het loonbedrijf vraagt dan voor alle wegbeheerders, dus ook voor de wegen in beheer van het waterschap, rechtstreeks bij de RDW de ontheffing aan.

Artikel 2.2 Overeenkomstige toepassing

Indien de ambtenaren die door middel van het vorige artikel bij attributie bevoegdheden hebben verkregen, zijn op de (onder)mandatering van die bevoegdheden aan hun ondergeschikten de bepalingen van hoofdstuk 1, 3 en 5 van het Mandaatbesluit van kracht. Vanzelfsprekend zijn hierop ook de Algemene wet bestuursrecht en alle overige wettelijke bepalingen van kracht.

Hoofdstuk 3 Mandaat

Artikel 3.1 Strekking mandaat

Lid 2 is opgenomen om te bewerkstelligen dat indien een functionaris zijn mandaat om welke reden dan ook wenst terug te leggen, hij deze teruggeeft aan de secretaris-directeur. De bevoegdheden van het college zijn immers gemandateerd aan de secretaris-directeur, die op zijn beurt deze

bevoegdheden heeft onder gemandateerd. De secretaris-directeur is besluitvormingsbevoegd, maar kan bepalen besluitvorming aan het college voor te leggen.

Lid 3 geeft de mogelijkheid om een eerder door een mandaatnemer genomen besluit te herzien. Hoewel dit ten aanzien van een aantal specifieke besluiten, vanwege de duidelijkheid, ook in het register is opgenomen (bijvoorbeeld vergunningverlening) geldt deze bepaling voor alle in mandaat genomen besluiten. Bij besluitvorming als bedoeld in lid 3 dienen vanzelfsprekend de bijzondere bepalingen en voorschriften uit het register in acht te worden genomen.

Artikel 10:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht geeft een uitdrukkelijk, algemeen verbod van mandaat met betrekking tot de bevoegdheden zoals genoemd in lid 4 onder a en b van dit artikel.

Artikel 3.2 Bijzondere bepalingen

In dit artikel is opgenomen dat voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid ruimte moet bestaan in de begroting van het betreffende dienstjaar. Het daadwerkelijk beschikken over deze financiële ruimte dient volgens de hiervoor vastgestelde regels te geschieden. Dit betekent dat voor investeringen krediet moet zijn gevoteerd door de Verenigde Vergadering of het college van dijkgraaf en heemraden. Ieder voor zo ver het onder hun in het register toegekende bevoegdheid reikt. Indien de begroting van een betreffend dienstjaar geen financiële ruimte biedt, dient op de hiervoor vastgestelde wijze door het bevoegde bestuursorgaan ruimte gecreëerd te worden.

In lid 3 wordt de mogelijkheid geschapen om bij de mandaatverlening aanwijzingen te geven en geeft invulling aan het teruggeven van het mandaat bij bestuurlijke gevoeligheid. Wanneer er sprake is van bestuurlijke gevoeligheid is lastig te bepalen. Nu de mandaatverlening geschiedt via de secretaris-directeur wordt deze in zijn rol gezet om hierover een laatste oordeel te vellen en is ook een systeem van checks en balances geïncorporeerd. Om een meer objectieve basis te creëren om te kunnen beoordelen of een mandaat moet worden teruggegeven wordt het begrip beleidsaspecten geïntroduceerd. Overigens wordt gerealiseerd dat ook de huidige formulering interpretabel is. Zoals hiervoor vermeld, heeft de secretaris-directeur hierin een belangrijke rol.

Artikel 3.3 Persoonlijke ondertekening

In geval van ondermandaat dient bij het besluit de oorspronkelijke mandaatgever genoemd te worden. Niet noodzakelijk is dat bij ondermandaat iedere tussenschakel wordt genoemd.

Voor de ondertekening van besluiten worden de volgende functiebenamingen gebruikt:

1. Secretaris-directeur
2. Directeur
3. Hoofd [naam afdeling]
4. Teamleider [naam afdeling]

Artikel 4.4 Interne procedures

Dit artikel bepaalt dat een mandaatnemer intern overleg dient te plegen met betrokken collega's alvorens een besluit te kunnen nemen. Zeker ten aanzien van de budgetverantwoordelijkheid is dit

een belangrijk aspect. Indien verschil van inzicht blijft bestaan hoe de besluitvorming invulling te geven, voorziet dit artikel in de mogelijkheid tot opschaling naar de mandaatgever.

Hoofdstuk 4 Volmacht en machtiging

Artikel 4.1 Strekking volmacht en machtiging

Volmacht en machtiging zijn in dit besluit en in het register opgenomen om ook de bevoegdheden ten aanzien van privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen te regelen.

Van machtiging is sprake indien - door middel van het register - de vertegenwoordigingsbevoegdheid wordt neergelegd bij een functionaris. Bijvoorbeeld de vertegenwoordigingsbevoegdheid op grond van artikel 95 van de Waterschapswet bij (buiten)gerechtelijke procedures (zie tabel 1. Algemeen).

Artikel 4.2 en 4.3 Bijzondere bepalingen en persoonlijke ondertekening

De artikelen ten aanzien van de bijzondere bepalingen en de persoonlijke ondertekening bij volmacht en machtiging zijn overeenkomstig die voor deze onderwerpen voor mandaat. Korthedshalve wordt voor de toelichting op deze artikelen dan ook verwezen naar het hoofdstuk over mandaat (hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 5.1 Wijziging wetgeving

Dit artikel voorziet er in dat wanneer hogere wetgeving wordt aangepast niet gelijk het Mandaatbesluit met bijbehorende register behoeft te worden aangepast.

Artikel 5.2 Overgangsbepaling

Deze overgangsbepaling voorziet er in dat op voorgaande in delegatie of mandaat genomen besluiten van kracht blijven en niet onbevoegd genomen zijn.

Daarnaast is het op grond van dit artikel mogelijk dat het nu bevoegde orgaan of functionaris eerder genomen besluiten waarvoor op basis van voorgaande delegatie of mandaatbesluiten een hoger bestuursorgaan of functionaris bevoegd was, kunnen intrekken. Hierdoor is het niet noodzakelijk een besluit te laten intrekken door bijvoorbeeld het college van dijkgraaf en heemraden terwijl op grond van onderhavige besluit de secretaris-directeur bevoegd is een (nieuw) besluit ten aanzien van hetzelfde onderwerp vast te stellen of te wijzigen.

Artikel 5.5 Inwerkingtreding

Het delegatiebesluit (bevoegdheidsoverdracht van de Verenigde Vergadering naar het college) is een algemeen verbindend voorschrift en daarmee is er ingevolge artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar/beroep mogelijk. Dit besluit verbindt op grond van artikel 73 van de

Waterschapswet niet eerder dan wanneer het is bekendgemaakt. Bekendmaking geschiedt op de hiervoor in de Waterschapswet opgenomen bepalingen. Op grond van artikel 74 van de Waterschapswet treden bekendgemaakte algemeen verbindende voorschriften in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

De mandaatbesluiten (mandatering van college aan ambtenaren en ambtenaren aan ambtenaren) zijn gericht op rechtsgevolg en derhalve besluiten in de zin van artikel 1:3 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. Ook deze besluiten treden niet eerder in werking dan nadat zij bekend zijn gemaakt (artikel 3:40 Algemene wet bestuursrecht).

Ondertekening van het Mandaatbesluit

Het besluit is ondertekend door de bestuursorganen en de secretaris-directeur die op grond van het besluit een bevoegdheid krijgen toegekend en op hun beurt (onder)mandateren. Door deze werkwijze is het niet noodzakelijk om diverse documenten op te stellen die voorziet in de besluitvorming tot (onder)mandatering. Hierdoor blijft het aantal documenten beperkt en de overzichtelijkheid behouden. De datering de van besluitvorming is volgtijdelijk naar hiërarchie. Immers het college kan zijn bevoegdheden eerst mandateren nadat deze van de Verenigde Vergadering zijn verkregen en dat voor mandatering toestemming is verleend. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden die het college aan de secretaris-directeur mandateert, die de bevoegdheden op zijn beurt ondermandateert.

Afkortingen en symbolen

Bestuursorganen en functionarissen

VV	Verenigde Vergadering
DH	college van dijkgraaf en heemraden
DG	dijkgraaf
SD	secretaris-directeur
D	directeur
AH	Afdelingshoofd
TL	Teamleider benoemd tot teamleider A
MW	Medewerker

Symbolen

- Oorspronkelijk bevoegd orgaan
- Delegatie-/mandaat-/machtiging-/volmachtgever
- ◇ In delegatie van VV verkregen en gemandateerd aan SD
- ⌘ In mandaat verkregen van DH en (onder)gemandateerd

Wetten

Wsw	Waterschapswet
Ww	Waterwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
MJBP	Meerjarenbeleidsplan
UAV	Uniforme Administratieve Voorwaarden
UAVTI	Uniforme Administratieve Voorwaarden Technische Installatiewerken