

Toelichting op het Mandaatbesluit 2022

Inleiding

In artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt mandaat omschreven als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Het kan een ambtenaar zijn, een bestuurder zelf, of zelfs iemand van buiten de gemeentelijke organisatie (bijv. politie). De bevoegdheid in mandaat wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het oorspronkelijke bevoegde orgaan. 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. 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.

Methodiek

De methodiek die in deze mandaatregeling wordt toegepast wijkt af van de gangbare methodiek. Gebruikelijk is om in de mandaatregeling alle gemandateerde bevoegdheden expliciet te benoemen, vaak onder verwijzing naar het wetsartikel waarin die bevoegdheid is neergelegd. Deze methode heeft vanzelfsprekend positieve en negatieve gevolgen.

Positieve gevolgen zijn dat vrij nauwkeurig kan worden nagegaan aan welke functionaris welke bevoegdheid is gemandateerd. Is een bepaalde bevoegdheid niet opgenomen in de mandaatregeling (bijvoorbeeld uitvoeringsbesluiten op grond van een verordening van een latere datum dan de datum waarop de mandaatregeling is vastgesteld) dan is dus uitsluitend het college dan wel burgemeester bevoegd om die besluiten te nemen. Negatieve gevolgen van deze methodiek zijn dat dergelijke mandaatbesluiten snel "verouderen" en daardoor erg onderhoudsgevoelig zijn. Wetten worden voortdurend gewijzigd, er komen steeds nieuwe wetten bij of wetten worden juist ingetrokken. Dit alles maakt dat de mandaatregeling vrijwel voortdurend aan wijzigingen onderhevig is. Het uitgangspunt is dat bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd om de organisatie zo slagvaardig mogelijk te maken.

De directeuren, maar ook de onder hen ressorterende functionarissen, moeten over die bevoegdheden beschikken om de hen toegekende taken adequaat en efficiënt uit te voeren. Dat impliceert tevens dat het bestuur haar medewerkers het vertrouwen schenkt dat zij op gepaste en verstandige wijze gebruik maken van en omgaan met hun bevoegdheden.

In deze mandaatregeling wordt de omgekeerde methodiek toegepast. Alle college- dan wel burgemeesterbevoegdheden worden gemandateerd tot op het laagste leidinggevend niveau, tenzij de bevoegdheid expliciet wordt voorbehouden aan een ander leidinggevend op een hoger niveau. Binnen de gemeentelijke praktijk is het gebruikelijk dat beslissingsbevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden uitgeoefend. Dit betekent dat mandaten niet alleen aan de directeuren worden verleend, maar ook aan teammanagers, of in een aantal gevallen aan gekwalificeerde medewerkers. De omgekeerde methodiek sluit hier goed op aan. Daarnaast wordt de mandaatregeling minder onderhoudsgevoelig doordat deze methode minder gevoelig is voor wijziging in wet- en regelgeving.

Ondertekening- en beslissingsmandaat

In het mandaatbesluit is degene die bevoegd is in mandaat een besluit te nemen tevens bevoegd dit besluit te ondertekenen. Uitgangspunt van het mandaatbesluit is dat alle bevoegdheden beslissingsmandaten betreffen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven.

Met beslissingen worden hier zowel beslissingen gericht op rechtsgevolg bedoeld (besluiten in de zin van de Awb) als beslissingen die niet zijn gericht op rechtsgevolg. Een voorbeeld van een beslissing gericht op rechtsgevolg is een vergunning of een subsidiebesluit. Een voorbeeld van een beslissing die niet is gericht op rechtsgevolg is de vooraankondiging van een handhavings-besluit.

In de Awb art 10:11 wordt ook de figuur van ondertekeningsmandaat genoemd. Dit betreft echter geen mandaat in de zin van het nemen van een besluit, maar ziet slechts op de administratieve handeling van het ondertekenen van een besluit, dat door het bestuursorgaan zelf is genomen. Binnen de gemeentelijke praktijk wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van ondertekeningsmandaten.

De bevoegdheid om in mandaat beslissingen te nemen impliceert de bevoegdheid tot ondertekening namens het bestuursorgaan.

Volmacht en machtiging

In deze mandaatregeling worden zowel publiekrechtelijke - als privaatrechtelijke bevoegdheden aan functionarissen toegekend. Dat betekent dat mandaat wordt verleend om publiekrechtelijke beslissingen te

nemen, volmacht om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en machtiging om handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn (artikel 10:12 Awb). Volmacht en machtiging zijn niet als zodanig in het mandaatbesluit te onderscheiden. Toch is het van belang even bij volmacht (3:60 e.v. BW) stil te staan. Volmacht speelt een rol bij het optreden van de gemeente als rechtspersoon naar burgerlijk recht. Een voorbeeld kan hierbij wellicht duidelijkheid verschaffen. Als de gemeente (als rechtspersoon) een koopovereenkomst sluit, is het college op grond van de Gemeentewet het bevoegde orgaan om tot koop te beslissen. De ondertekening van de koopovereenkomst wordt echter door de burgemeester (ingevolge art. 171 Gemeentewet) gedaan. Het college kan een ambtenaar een volmacht 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.

De schakelbepaling van artikel 10:12 Awb zorgt ervoor dat de publiekrechtelijke vereisten die gelden voor mandaatverlening overeenkomstig gelden voor het verlenen van volmachten (en machtigingen). In het vervolg van deze toelichting wordt gemakshalve verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over volmacht of machtiging te spreken.

Ondermandaat

Er bestaat een mogelijkheid om door te mandateren (ondermandaat). Degene die mandaat heeft gekregen is bevoegd aan anderen door te mandateren. In bijlage 8 bij dit mandaatbesluit is het ondermandaatbesluit toegevoegd. Ondermandaat dat buiten de bijlage om wordt verleend, dient eerst aan het MT te worden voorgelegd.

Het ondermandaatbesluit heeft als praktisch voordeel dat b.v. een teammanager kan bepalen of en wie hij/zij een bevoegdheid geeft; anderzijds is een eventueel nadeel dat deze constructie geen eenduidig beeld meer geeft van het mandaatbesluit.

Uitzonderingen mandaat

Op 6 augustus 2003 heeft de Raad van State uitspraak gedaan in een zaak tegen de gemeente Maasbree. In die uitspraak heeft de Raad van State zich uitgelaten over een onderdeel van de mandaatregeling van Maasbree in die zin dat een daarin opgenomen passage door de Raad van State "voor velerlei uitleg vatbaar en onduidelijk" werd gekwalificeerd, "waardoor zij aanleiding kan geven tot misverstanden". Dit heeft ertoe geleid dat er in deze regeling naar is gestreefd zo concreet mogelijk te zijn over het niveau waarop bevoegdheden zijn neergelegd.

Om een bevoegdheid te mandateren is geen wettelijke grondslag vereist. Mandatering is toegestaan tenzij een wettelijk voorschrift, of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet (art. 10:3 1e lid Awb). Daarom moet bij het verlenen van een mandaat telkens nagegaan worden of de wettelijke regeling waarop de bevoegdheid is gebaseerd iets zegt over eventueel mandaat. Ook zal nagegaan moeten worden of er andere redenen zijn dat een mandaatverlening is uitgesloten. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, beperking van grondrechten, het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, het beslissen op een bezwaarschrift en dergelijke.

Uitgangspunt bij mandaat behoort te zijn dat het zaken betreft waaraan praktisch geen beleidsconsequenties zijn verbonden. Hierbij kunnen we denken aan gebonden beschikkingen, routinebesluiten en besluiten op basis van bekend gemaakt beleid. In bepaalde gevallen zal het bevoegde bestuursorgaan een terugkoppeling wensen alvorens er gebruik wordt gemaakt van de gemandateerde bevoegdheid. In het mandaatbesluit zijn een aantal criteria gegeven wanneer er terugkoppeling dient plaats te vinden aan het bestuursorgaan dan wel portefeuillehouder. De criteria zijn niet allemaal even hard. Derhalve wordt een zeker inschattingsvermogen verlangd van de betrokken ambtenaar.

Relatie met het organisatiebesluit

Het is voor degenen die met de gemeente te maken hebben, of het nu gaat om het verkrijgen van een omgevingsvergunning of om het sluiten van een koopovereenkomst voor kopieerpapier dan wel, en niet in de laatste plaats, om de rechter die een besluit van de gemeente moet toetsen, van belang dat zij kunnen nagaan of het besluit door een bevoegde persoon is genomen en het contract door een bevoegde persoon is ondertekend. Bevoegdheden hebben dus te maken met het rechtmatig uitvoeren van taken. Daarom kan deze mandaatregeling niet los worden gezien van het organisatiebesluit, waarin is vastgelegd op welke wijze de taken van het gemeentebestuur in de organisatie zijn ondergebracht. In dit mandaatbesluit worden aan functionarissen uitsluitend de bevoegdheden toegekend die zij nodig hebben om de taken te kunnen uitvoeren die tot hun werkterrein behoren.

Het organisatiebesluit is door het college vastgesteld, evenals de mandaatregeling. Dat maakt het eenvoudig om beide producten optimaal op elkaar af te stemmen en om snel en efficiënt noodzakelijke wijzigingen door te voeren.

Treasury

In de mandaatregeling wordt de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van treasury niet geregeld. De reden daarvoor is dat die bevoegdheden zijn gesteld in het Treasurystatuut, geldend voor de gemeente Súdwest-Fryslân. Dat statuut is door het college vastgesteld en geeft daarom de kaders waarbinnen de treasurybevoegdheden worden uitgeoefend.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel vormt een weerslag van artikel 10:12 Awb. Door dit artikel wordt duidelijk dat de mandaatregeling niet slechts betrekking heeft op het publiekrechtelijk handelen van de gemeente maar op al het handelen, dus ook privaatrechtelijk en feitelijk handelen.

Een voorbeeld van volmacht is de bevoegdheid tot het aangaan van overeenkomsten en een voorbeeld van een machtiging is de bevoegdheid om een betaling te verrichten of om tarieven vast te stellen voor commerciële dienstverlening door de gemeente.

Volmacht is de privaatrechtelijke evenknie van mandaat. Volmacht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, boek 3 art. 60 e.v. en wordt via de schakelbepaling in de Awb (art. 10:12) gelijkgesteld met mandaat. Volmacht is niet als zodanig in het mandaatbesluit te onderscheiden. Toch is het van belang even bij dit rechtsfiguur stil te staan.

Volmacht speelt een rol bij het optreden van de gemeente als rechtspersoon naar burgerlijk recht.

Een voorbeeld kan hierbij wellicht duidelijkheid verschaffen.

Als de gemeente (als rechtspersoon) een koopovereenkomst sluit, is het college op grond van de Gemeentewet het bevoegde orgaan om tot koop te beslissen. De ondertekening van de koopovereenkomst wordt echter door de burgemeester (ingevolge art. 171 Gemeentewet) gedaan. Het college kan een ambtenaar een volmacht 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.

Artikel 2

Spreekt voor zich.

Artikel 3

Lid 1:

In dit artikel worden de bevoegdheden die bij het college en de burgemeester berusten, gemandateerd aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is het hoofd van de ambtelijke organisatie. Daarom worden alle bevoegdheden van het college en de burgemeester via de gemeentesecretaris aan de overige in de regeling genoemde functionarissen gemandateerd. De gemeentesecretaris is dus feitelijk het centrale punt van waaruit alle bevoegdheden in de organisatie worden verspreid. Het uitgangspunt van deze regeling is dat de bevoegdheden zodanig in de organisatie zijn neergelegd dat het slechts in uitzonderingssituaties nodig moet zijn om terug te vallen op een hoger bevoegdheidsniveau. In artikel 6 zijn de algemene uitzonderingen genoemd.

Lid 2:

Op grond van artikel 10:8 Awb kan een mandaatgever (in dit geval het college of de burgemeester) het mandaat te allen tijde intrekken. Die bevoegdheid wordt in het tweede lid ook toegekend aan de gemeentesecretaris. Dit maakt het mogelijk dat de gemeentesecretaris beslist dat hij bepaalde aangelegenheden voor een korte of langere tijd zelf af wil doen of dat hij in een concreet geval aangeeft dat het aan een onder hem ressorterende functionaris verleende mandaat voor dat geval niet geldt en hij het besluit zelf wil nemen. In het eerste geval gaat het om een min of meer structurele situatie en geldt de eis dat dit schriftelijk wordt vastgelegd en ter informatie aan het college wordt gezonden. Een dergelijk besluit zal ook op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt, zodat dit ook naar buiten toe bekend en toetsbaar is. Bij incidentele gevallen is dat niet nodig.

Artikel 4

Lid 1:

Dit lid brengt de hiërarchische positie van de gemeentesecretaris tot uitdrukking. Alle bevoegdheden worden namelijk niet naar de gemeentesecretaris maar via hem aan de directeuren gemandateerd.

Lid 2:

In het tweede lid wordt de koppeling gelegd tussen de gemandateerde bevoegdheden en de bevoegdheden van de verschillende directeuren. Het mandaat van een directeur geldt voor die aangelegenheden waar hij als directeur voor verantwoordelijk is. Dit is gemeentebreed, want de ene directeur kan de andere directeur vervangen.

Lid 3:

Zie de toelichting bij artikel 2, tweede lid. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat het bij het opstellen van deze regeling het uitgangspunt is geweest dat dezelfde bevoegdheden gemeentebreed ook op hetzelfde leidinggevende niveau worden neergelegd. Het moet niettemin mogelijk zijn om per domein of team, al dan niet tijdelijk, een bepaalde bevoegdheid op een hoger niveau neer te leggen. Als er bijvoorbeeld aan een team een financiële taakstelling is opgelegd kan dat voor een directeur aanleiding zijn om meer financiële bevoegdheden aan zichzelf voor te behouden. Als aan een domein een goedkeurende accountantsverklaring is onthouden kan dat ook aanleiding zijn voor een directeur om bepaalde bevoegdheden op een hoger niveau neer te leggen. Deze regeling geeft de grenzen aan waarbinnen de directeuren zelf kunnen beslissen of zij voor hun organisatieonderdeel daarin wijzigingen willen aanbrengen.

Artikel 5

Lid 1:

De aan de directeuren gemandateerde bevoegdheden worden gemandateerd aan de teammanagers, projectmanagers en programmamanagers/opgavemanagers. De aan de directeuren gemandateerde bevoegdheden zijn de bevoegdheden van de gemeentesecretaris, met uitzondering van de in bijlage 2 genoemde bevoegdheden die aan individuele functionarissen zijn voorbehouden en de in bijlage 3 genoemde bevoegdheden die aan de gemeentesecretaris zijn voorbehouden.

Lid 2, 3 en 4:

Ten aanzien van de teammanagers, projectmanagers en programmamanagers/opgavemanagers geldt dat zij hun bevoegdheden slechts mogen aanwenden ter uitvoering van de taken die aan hen zijn opgedragen. Voor projectmanagers en programmamanagers/opgavemanagers geldt dat dit voor binnen het genoemde budget geldt.

Lid 5:

Hierin komt de getrapte structuur van de mandaatverlening tot uiting. Op elk leidinggevend niveau wordt een aantal bevoegdheden voorbehouden, met andere woorden, uitgezonderd van het mandaat.

Lid 6: Dit betreft de bevoegdheden die de gemeentearchivaris heeft op grond van de Archiefwet heeft en niet de bevoegdheden die hij heeft in zijn functie als teammanager van Team Archiefbeheer.

Artikel 6

Lid 1:

Dit is een herhaling van artikel 10:9 Awb en hier vooral voor de volledigheid en duidelijkheid naar de eigen organisatie opgenomen. Voor het ondermandaat is toestemming van de oorspronkelijke mandaatverlener noodzakelijk. Deze toestemming kan ook op een later moment dan bij de oorspronkelijk mandaatverlening worden gegeven.

Lid 2:

Als bijlage 7 bij dit mandaatbesluit is het ondermandaatbesluit toegevoegd. Hierin zijn een aantal bevoegdheden, met name op het gebied van sociale zaken, opgenomen waarbij de teammanager (en andere leidinggevendenden) die ondermandateert aan onder hem ressorterende ambtenaren.

Artikel 7

Algemeen: Bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden dienen alle van toepassing zijnde wetten, algemene maatregelen van bestuur, voorschriften, verordeningen, raadsbesluiten, circulaires, aanwijzingen, richtlijnen etc, in acht te worden genomen. Ten aanzien van bevoegdheden die zowel ten laste van de gemeente financiële gevolgen hebben geldt bovendien dat hierin in de begroting van de gemeente moet zijn voorzien.

Lid 1:

Om een bevoegdheid te mandateren is geen wettelijke grondslag vereist. Mandatering is toegestaan tenzij een wettelijk voorschrift, of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet (art. 10:3, eerste lid Awb). Daarom moet bij het verlenen van een mandaat telkens nagegaan worden of de wettelijke regeling

waarop de bevoegdheid is gebaseerd iets zegt over eventueel mandaat. Ook zal nagegaan moeten worden of er andere redenen zijn dat een mandaatverlening is uitgesloten. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, beperking van grondrechten, het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, het beslissen op een bezwaarschrift en dergelijke.

Lid 2:

Mocht het mandaatbesluit verschillen met de budgethoudersregeling dan bepaalt dit lid dat de Budgethoudersregeling prevaleert boven het mandaatbesluit.

Artikel 8

Spreekt voor zich.

Artikel 9

Uitgangspunt bij mandaat behoort te zijn dat het zaken betreft waaraan praktisch geen beleidsconsequenties zijn verbonden. Hierbij kunnen we denken aan gebonden beschikkingen, routinebesluiten en besluiten op basis van bekend gemaakt beleid. In bepaalde gevallen zal het bevoegde bestuursorgaan een terugkoppeling wensen alvorens er gebruik wordt gemaakt van de gemandateerde bevoegdheid. In het mandaatbesluit is een aantal begrenzungen opgesteld t.a.v. het gebruik van gemandateerde bevoegdheden.

Op grond van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 augustus 2003 is het criterium politiek gevoelige zaken voor velerlei uitleg vatbaar en onduidelijk. Dit is in strijd met afdeling 10.1.1 van de Awb.

Ook zijn een aantal begrippen in dit artikel opgenomen die onbepaald zijn te noemen. Daarom zijn ze ook in dit artikel opgenomen en niet in artikel 6 (algemene uitzonderingen).

Op grond van dit artikel kan bijvoorbeeld een portefeuillehouder beslissen dat een aangelegenheid door het college moet worden afgedaan. Dat impliceert dat gevoelige kwesties tijdig aan de portefeuillehouder moeten worden voorgelegd. Leidinggevend worden verondersteld te kunnen beoordelen welke zaken als een dergelijke gevoelige kwestie moeten worden beschouwd.

In grote lijnen betekent dit dus dat de in dit artikel genoemde gevallen de verplichting bestaat de beslissing voor te leggen aan het bestuursorgaan. De criteria zijn niet allemaal even hard.

Van de betrokken ambtenaar van de gemeente mag worden verwacht dat zij dergelijke begrippen op hun juiste waarde weten te schatten en daar op zorgvuldige wijze mee kunnen omgaan.

Artikel 10

In artikel 10:11 Awb wordt ook de figuur van ondertekeningsmandaat genoemd. Dit betreft echter geen mandaat in de zin van het nemen van een besluit, maar ziet slechts op de administratieve handeling van het ondertekenen van een besluit, dat door het bestuursorgaan zelf is genomen. Binnen de gemeentelijke praktijk wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van ondertekeningsmandaten. Degene die bevoegd is in mandaat een besluit te nemen is hiermee tevens bevoegd dit besluit te ondertekenen.

Uitgangspunt van het mandaatbesluit is dat alle bevoegdheden beslissingsmandaten betreffen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven (zie bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken in het bijgevoegde ondermandaatbesluit).

Artikel 11

Indien een directeur of teammanager afwezig is, dan wordt deze horizontaal vervangen door een leidinggevende van een ander domein c.q. een ander team. In andere gevallen wordt bij afwezigheid verticaal vervangen.

Artikel 12

Het mandaat verleend aan de personen, die niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, zijn in bijlage 7 opgenomen.

Artikel 13

Wijziging van het mandaatbesluit wordt gecoördineerd door het team Juridische en Veiligheidszaken. De kern van de procedure is dat de teams zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van informatie die nodig is om tot mandatering te komen. Het team Juridische en Veiligheidszaken is verantwoordelijk voor een goede verwerking in het mandaatbesluit.

Artikel 14

Spreekt voor zich.

Artikel 15

Spreekt voor zich.

Artikel 16

Spreekt voor zich.