



Gemeente Aalsmeer

Nota van toelichting bij het Mandaatbesluit kernorganisatie gemeente Aalsmeer 2022

Zaaknummer: Z22-072286

Datum: 27 juni 2022

Algemeen

De begrippen mandaat, delegatie, attributie en volmacht worden vaak in één adem genoemd. Van daar dat vooraf een korte toelichting op deze begrippen wordt gegeven.

- *Mandaat*: het door een ander laten uitoefenen van de publiekrechtelijke bevoegdheid, waarbij de verantwoordelijkheid bij het mandaterende bestuursorgaan blijft en waarover het ook zeggenschap behoudt. In voorkomende gevallen kan ook door de mandaatgever zelf een besluit worden genomen. Een besluit van de gemandateerde dat is genomen binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, geldt als besluit van de verstrekker van het mandaat. Mandaat geschiedt zowel aan ondergeschikten als aan niet-ondergeschikten.
- *Delegatie*: het door een ander laten uitoefenen van de publiekrechtelijke bevoegdheid, waarbij de verantwoordelijkheid niet langer bij de overdrager van de bevoegdheid (de delegans) berust, maar bij degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd (de delegataris). De delegans kan de gedelegeerde bevoegdheid niet zelf meer uitoefenen. Artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat delegatie aan ondergeschikten niet is toegestaan.
- *Attributie*: het toekennen van een nieuwe bestuursbevoegdheid. Het gaat om toekenning van bevoegdheden die rechtstreeks uit de wet voortvloeien.
- *Volmacht*: Anders dan bij delegatie, mandaat en attributie gaat het bij de volmacht niet om de bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, maar om bevoegdheden tot het verrichten van feitelijke handelingen of tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De regels rondom delegatie en mandaat zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing op feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen (schakelbepaling 10:21 Awb)

Door de uitoefening van bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen komen de voordelen, maar ook de nadelen van mandaat tot leven. De aard van de te nemen beslissing speelt natuurlijk een rol. Beleidsmatige en politieke gevoelige zaken vereisen een hoger niveau, terwijl uitvoerende en (door regels) ingekaderde beslissingen op de werkplek kunnen worden genomen, dus niet noodzakelijk door een leidinggevende. Op basis van artikel 10:9 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan de mandaatgever de mogelijkheid tot ondermandaat geven. Een bezwaar dat hier tegen nog wel eens wordt aangevoerd, is dat de leidinggevende de bevoegdheid nodig heeft om zijn gezag te doen gelden. De bevoegdheidstoedeling doet niet af aan de hiërarchische verhouding en sluit ook een aanwijzingsbevoegdheid van de leidinggevende niet uit.

Zoals hierboven gezegd wordt onder mandaat verstaan een bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Anders dan bij delegatie blijft de bevoegdheid bij het betreffende bestuursorgaan. Een in mandaat genomen besluit geldt dus als een besluit dat door het bestuursorgaan zelf is genomen. Het bestuursorgaan blijft dus verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. Een besluit dat via een mandaat is genomen moet vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen (artikel 10:10 Awb) en welke functionaris de bevoegdheid heeft gekregen om het besluit namens het bestuursorgaan te mogen nemen. Artikel 11 van het mandaatbesluit geeft daarom precies aan hoe een besluit ondertekend moet worden:

*Burgemeester en wethouders van Aalsmeer,
namens dezen, handtekening naam (onder)gemandateerde functie (onder)gemandateerde*

De verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan blijkt ook uit het feit dat het altijd mogelijk blijft dat zij de bevoegdheid zelf kunnen blijven uitoefenen (artikel 10:7 Awb). Met andere woorden: bestuursorganen blijven altijd bevoegd zelf besluiten te nemen, ook al hebben ze hiervoor een mandaat verleend.

Het bestuursorgaan heeft vele sturingsmogelijkheden bij het verlenen van mandaten. Hij kan bijvoorbeeld per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:6, eerste lid Awb) en de gemandateerde is verplicht om op verzoek inlichtingen te verschaffen (artikel 10:6, tweede lid Awb). Tenslotte kan het bestuursorgaan het verleende mandaat te allen tijde intrekken.

Geen mandaat

De mogelijkheden voor het verlenen van mandaat zijn ruim. Het uitgangspunt is dat een mandaat altijd mogelijk is, tenzij..... In artikel 10:3 Awb staan de "tenzij gronden".

- Mandaat is niet toegestaan als dit bij wet is verboden.
- Mandaat is ook niet toegestaan bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.
- Mandaat om te beslissen op een bezwaarschrift kan niet worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen.
- Beslissen op een verzoek om instemming met rechtstreeks beroep (artikel 7:1a Awb) kan niet worden gemandateerd aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen.
- Mandaat is niet toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Uit de Memorie van Toelichting¹ zijn twee situaties hiervan af te leiden:
 - Mandaatverlening is geheel uitgesloten omdat besluitvorming alleen mag plaatsvinden door het orgaan dat door de wetgever is aangewezen. Het gaat hier om zware bevoegdheden op basis waarvan ingrijpende besluiten kunnen worden genomen, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het geven van noodbevelen door de burgemeester en het mandateren van de ondertekeningsbevoegdheid van de gemeentesecretaris ex artikel 59a Gemeentewet;
 - Mandaatverlening is in een concreet geval uitgesloten vanwege de hoedanigheid of positie van de mandaatontvanger, bijvoorbeeld indien:
 - de gemandateerde een eigen belang heeft bij de mandaatuitoefening (verlening bouwvergunning door ambtenaar die naast of in het betreffende pand woont);
 - de uitoefening van het mandaat inhoudelijk buiten de normale taken van de gemandateerde ligt (besluiten over een bijstandsuitkering mandateren aan het hoofd facilitaire zaken of aan het hoofd vergunningen).

Mandatering voor het nemen van besluiten op bezwaar

Het is in beginsel mogelijk een mandaat te verlenen voor het nemen van een beslissing op bezwaar. Er gelden echter wel enkele beperkingen.

1. Ambtenaren die het primaire besluit in mandaat hebben genomen (artikel 10:3, derde lid Awb) kunnen geen beslissing op bezwaar nemen over datzelfde besluit. De bedoeling van de bezwaarschriftenprocedure is een volledige heroverweging van het besluit. Een gecombineerd mandaat aan dezelfde persoon, biedt onvoldoende waarborgen voor een dergelijk open, volledige heroverweging². Binnen de gemeente Aalsmeer heeft de gemeentesecretaris mandaat om te besluiten op bezwaarschriften. In zijn geval zal er dus voor gezorgd moeten worden dat er een functiescheiding plaats vindt wanneer de gemeentesecretaris als gemandateerde een primair besluit neemt. Het is wel mogelijk dat een ander ambtenaar (bijvoorbeeld de loco-secretaris) namens het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt. Het is toegestaan dat de voorbereiding van beide besluiten door dezelfde persoon geschiedt, zolang de besluiten door verschillende personen worden genomen.³

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23700, nr. 3 pag. 170.

² ECLI:NL:RVS:1996:ZF2333, ABRvS, 16091996.

³ ECLI:NL:RVS:2015:3362, ABRvS, 4-11-2015, r.o. 3.1.

2. De raad kan haar bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar niet mandateren aan het college of een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie.
3. Mandatering is niet mogelijk wanneer het primaire besluit door het bestuursorgaan zelf is genomen. De heroverwegingsfunctie van bezwaar vergt namelijk dat degene die de beslissing in bezwaar neemt, zich volledig vrij moet voelen om indien nodig een ander besluit te nemen dan het in bezwaar bestreden besluit. Daarom is het niet toegestaan dat een lid van het college op bezwaar beslist over een besluit dat door het college als geheel is genomen. Datzelfde geldt ook voor de situatie waarin sprake is van een besluit dat door de wethouder zelf is genomen. Ook dan is mandatering van het besluit op bezwaar aan de betreffende wethouder niet toegestaan.

Ondertekeningen van overeenkomsten

Veel functionarissen hebben de bevoegdheid om privaatrechtelijke overeenkomsten te kunnen ondertekenen. Deze ondertekening is echter niet onbeperkt. Privaatrechtelijke overeenkomsten hebben een financieel risico. Om dit risico te beperken heeft het college een budgethoudersregeling vastgesteld. Ten aanzien van gemandateerde bevoegdheden die financiële consequenties hebben, geldt dat hierin in de lopende begroting moet zijn voorzien en conform budgethoudersregeling gemeente Aalsmeer 2022 worden toegepast.

Ondermandaten

Mandaten en ondermandaten worden op functie verleend. Dit betekent dat de mandaatregeling niet bij iedere personeelwijziging hoeft te worden aangepast: degene die benoemd is in een functie heeft automatisch de mandaatbevoegdheden van de afdeling waar hij/zij werkzaam is zoals deze in het mandatenoverzicht zijn opgenomen.

In beginsel volgen de ondermandaten de hiërarchische lijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld de gemeentesecretaris ondermandaat kan verlenen aan strategisch bestuursadviseur(s). Door de uitoefening van bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen worden veel ondermandaten rechtstreeks aan behandelende functionarissen ondergemandateerd.

Plaatsvervanging

Een plaatsvervanger heeft geen zelfstandig mandaat, maar treedt op bij afwezigheid van de mandaathouder. Artikel 10 van het mandaatbesluit heeft aansluiting gemaakt aan de Budgethoudersregeling gemeente Aalsmeer 2022. Bij het toepassen van een plaatsvervangingsregeling voor budgethouders wordt uitgegaan van de volgende voorkeursvolgorde:

- a. Horizontale vervanging binnen het niveau van gelijkwaardige budgethouders als eerste keus;
- b. Verticale vervanging naar een hoger hiërarchisch niveau van de te vervangen budgethouder als tweede keus;
- c. Verticale vervanging naar een lager hiërarchisch niveau als dat onvermijdelijk is. Met dien verstande dat dit niet naar een lager niveau dan teamleider kan plaatsvinden.

Plaatsvervanging is aan de orde (i) in het geval van ontstentenis of belet van de mandaathouder en (ii) ten tijde van deze ontstentenis of belet het relevante besluit geen uitstel kan lijden;

De spelers

De kernorganisatie Aalsmeer is een compacte organisatie en kent derhalve geen uitgebreide hiërarchische structuur. In de organisatie zijn er medewerkers, strategische adviseurs, strategisch bestuursadviseurs, de bestuurssecretaris, de concerncontroller, de gemeentesecretaris en de griffier. Vanwege de hiërarchische bevoegdheid is er voor de griffier een apart mandaatbesluit opgesteld.

College en burgemeester

In het Mandaatbesluit kernorganisatie Aalsmeer worden bevoegdheden van het Aalsmeerse college en de burgemeester gemandateerd. De voorwaarden die het college en de burgemeester van Aalsmeer aan de mandaatverlening stellen zijn in de kolom "specifieke bepalingen" te lezen.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Definities

In deze bepaling wordt een aantal begrippen gedefinieerd.

Degene die een bevoegdheid mandateert wordt ook mandaatgever genoemd en degene aan wie een bevoegdheid wordt gemandateerd heet gemandateerde. Deze terminologie sluit aan bij hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht.

Mandaat, volmacht en machtiging zijn verschillende rechtsvormen. In het onderhavige besluit wordt voor het gemak steeds van mandaat gesproken, waar soms volmacht en machtiging bedoeld worden. In artikel 13 van het mandaatbesluit is bepaald dat de bepalingen over mandaat van overeenkomstige toepassing zijn op volmacht en machtiging. Volledigheidshalve wordt hier het onderscheid tussen de begrippen uitgelegd.

Artikel 2 Bepalingen bij uitvoering mandaten

Het mandaatbesluit kernorganisatie Aalsmeer is alleen voor de gemeente Aalsmeer van toepassing. Deze zijn ook alleen van toepassing voor de taken die zijn teruggehaald van, of nooit zijn overgedragen aan de AA-organisatie. Dit wil niet zeggen dat vergelijkbare mandaten ook zijn verstrekt aan de AA-organisatie voor de uitvoering van taken. Indien sprake is van uitzonderingen/voorwaarden die de gemeente stelt, dan worden deze uitzonderingen/voorwaarden in de specifieke bepalingen vermeld.

Mandaten moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met de vigerende Budgethoudersregeling gemeente Aalsmeer 2022. Als er een nieuwe Budgethoudersregeling wordt vastgesteld, moeten mandaten vanaf het moment van vaststellen worden uitgevoerd overeenkomstig de nieuwe vigerende versie.

Artikel 3 Reikwijdte mandaat

Het ligt voor de hand dat bij mandatering van een bevoegdheid ook de daarbij behorende handelingen, bijvoorbeeld ondertekening van de stukken, door de gemandateerde worden verricht. In plaats van per gemandateerde bevoegdheid ook de bijbehorende handelingen te mandateren, is deze algemene bepaling in het mandaatbesluit opgenomen.

Artikel 4 Geen mandaat

Indien het om politiek gevoelige zaken gaat, overschrijding van het budget c.q. begroting en in het verkeer met hogere overheden, wordt het in beginsel niet passend geacht dat correspondentie in mandaat wordt ondertekend. Om die reden zijn deze uitzonderingen opgenomen.

Artikel 5 Vervallen ondermandaat

Geen nadere toelichting.

Artikel 6 Terugkoppeling portefeuillehouder

In bepaalde gevallen moet de portefeuillehouder of de burgemeester geconsulteerd worden voordat van een mandaat gebruik gemaakt wordt. Het gaat daarbij met name om politiek gevoelige zaken of zaken met mogelijke onvoorziene consequenties. Het bepaalde in artikel 4 doet niet af aan de werking van het mandaat. Het mandaat blijft ook bij politiek gevoelige zaken en dergelijke van kracht. Dit neemt niet weg dat de mandaatgever kan besluiten de besluitvorming naar zich toe te trekken, de mandaatgever blijft immers altijd zelf bevoegd het besluit te nemen.

Artikel 7 Terugkoppeling college bij toepassing van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet

Op grond van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet geeft het college de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder d, e, f en g (privaatrechtelijke rechtshandelingen, procesbesluiten, civiele verdediging en jaarmarkten), indien de raad daarom verzoekt, of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In het vijfde lid van artikel

169 is bepaald dat wanneer het uitoefenen van de bevoegdheid uit art 160, eerste lid, onder e geen uitstel kan dulden de raad zo snel mogelijk wordt geïnformeerd.

Als een situatie als bedoeld in artikel 169, vierde lid aan de orde is, moet het college bij de besluitvorming betrokken worden. Het mandaat blijft van kracht, maar het college kan desgewenst zelf de besluitvorming op zich nemen.

Zaken als bedoeld in artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet vallen vaak ook onder artikel 4 van dit mandaatbesluit. Gelet op het speciale karakter van artikel 4 van het mandaatbesluit, gaat dit artikel voor en worden dergelijke zaken altijd aan het college voorgelegd, in plaats van de portefeuillehouder te consulteren.

Op de vraag wanneer sprake is van een besluit dat "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente", is geen eenduidig antwoord te geven. Per geval moet bekeken worden of sprake is van een dergelijke situatie. Voorbeelden kunnen zijn: politiek gevoelige situaties, zaken die door de media gevolgd worden, zaken waarbij veel of grote belangen zijn betrokken en zaken waarbij de gemeente een risico loopt om een groot bedrag aan schadevergoeding te moeten betalen.

Artikel 8 Afstemming

Indien een gemandateerde bevoegdheid raakvlakken heeft met het werkterrein van een of meer andere gemandateerden, is het van belang dat afstemming met die gemandateerden plaatsvindt. De gemandateerde is in die gevallen verplicht een zaak voor te leggen aan de betreffende gemandateerden. Als geen overeenstemming kan worden bereikt, moet de zaak worden voorgelegd aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

Artikel 9 Niet voldoen aan terugkoppelingsplicht

Het consulteren van de gemeentesecretaris, een portefeuillehouder of de burgemeester zijn interne procedurele aangelegenheden. Er wordt met deze bepalingen in het mandaatbesluit niet beoogd externe werking in het leven te roepen.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 6 augustus 2003 (200301625/1) geoordeeld over een mandaatbesluit waarin bepaald was dat stukken die beleidsaspecten bezitten ter nadere besluitvorming moesten worden voorgelegd aan het bestuursorgaan. Stukken werden volgens het besluit (onder andere) geacht beleidsaspecten te bezitten als ze leiden tot een afwijking of aanvulling van een eerder vastgestelde gedragslijn of politiek gevoelig zijn. De Afdeling oordeelde hierover dat deze criteria voor velerlei uitleg vatbaar en onduidelijk waren, zodat aan de hand van de mandateringsregeling niet kon worden bepaald in welke gevallen mandaat is verleend, hetgeen in strijd werd geacht met afdeling 10.1.1. van de Awb.

Anders dan in de situatie waarover deze uitspraak gaat, is in de artikelen 7, 8 en 9 van het Mandaatbesluit kernorganisatie Aalsmeer sprake van terugkoppeling; de zaken moeten aan de portefeuillehouder, burgemeester, college of directie worden voorgelegd, maar niet teruggelegd ter besluitvorming. Benadrukt wordt dat het mandaat te allen tijde van kracht blijft. Dit neemt echter niet weg dat het bevoegde bestuursorgaan de besluitvorming zelf op zich kan nemen.

Artikel 10 Plaatsvervangingsbepaling

Wanneer een bevoegdheid is ondergemandateerd aan een medewerker, kan de strategisch bestuursadviseur de bevoegdheid bij afwezigheid van deze medewerker uitoefenen. Als de strategisch bestuursadviseur ook afwezig is, dan geldt de plaatsvervangingsbepaling.

Artikel 11 Wijze van ondertekenen

Artikel 10:10 van de Awb bepaalt dat een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen. Met het bepaalde in dit artikel wordt aangegeven hoe hieraan voor Amstelveen en Aalsmeer op uniforme wijze uitvoering wordt gegeven.

Artikel 12 Verantwoording

Bevoegdheden worden zo laag mogelijk in de organisatie belegd. Daartegenover staat dat over het uitvoeren van de bevoegdheden terugkoppeling plaats moet vinden naar het orgaan dat het mandaat verleend heeft.

Artikel 13 Volmacht en machtiging

Waar over mandaten gesproken wordt, wordt in sommige gevallen volmacht (voor een privaatrechtelijke rechtshandeling) of machtiging (voor een handeling niet zijnde een besluit of privaatrechtelijke rechtshandeling) bedoeld. Gemakshalve wordt ook in die gevallen van mandaat gesproken. De bepalingen over mandaat zijn van overeenkomstige toepassing op volmacht en machtiging (artikel 10:12 Awb).

Artikel 14 Toepassing mandaatbesluit

In dit artikel is bepaald dat het mandaatbesluit mede van toepassing is op in de toekomst te verlenen mandaten. Alle in het verleden aan medewerkers verleende mandaten zijn ingetrokken.