

MANDAATREGELING VAN DE GEMEENTE SCHAGEN 2016

Burgemeester en wethouders, de burgemeester, de gemeentesecretaris, de heffings- en invorde-ring-sambtenaar als bedoeld in artikel 231, tweede lid, aanhef en de onderdelen b en c, van de Gemeentewet, van de gemeente Schagen, ieder voor zover het hun of zijn bevoegdheden betreft;

gelet op de Gemeentewet en afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t e n :

vast te stellen de volgende: Mandaatregeling van de gemeente Schagen

Artikel 1 Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

- belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen: ingrijpende gevolgen die zich voordoen of kunnen voordoen na het nemen van een besluit in overeenstemming met of in afwijking van (recente) besluitvorming door een gemeentelijk bestuursorgaan. Hiervan is in ieder geval sprake, als het besluit aanmerkelijke (financiële) invloed heeft of zou kunnen hebben op regionaal, plaatselijk of op persoonlijk niveau;
- instructies: instructies als bedoeld in artikel 10:6 van de wet;
- machtiging: de bevoegdheid tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn;
- mandaat: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen of de door het bestuursorgaan genomen besluiten te ondertekenen;
- ondermandaat: verlening van mandaat door de mandateerde;
- volmacht: de bevoegdheid om in naam van de volmachtgever privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten;
- wet: Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 2 Mandaat in het algemeen

1. Mandaat wordt krachtens deze regeling verleend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.
2. Mandaat wordt in ieder geval niet verleend, indien het betreft een bevoegdheid tot:
 - a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;
 - b. het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;
 - c. het vernietigen van of het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan.
3. Mandaat tot het beslissen op bezwaar of op een verzoek in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, als bedoeld in artikel 7:1a van de wet, wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.
4. Indien artikel 5:53 van de wet van toepassing is, dat het opstellen van een rapport of proces-verbaal verplicht stelt, alsmede het bieden van gelegenheid tot het naar voren brengen van een zienswijze in geval van een overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van meer dan € 340,00 wordt mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet verleend aan degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.

Artikel 3 Volmacht, machtiging en ondermandaat

1. Verlening van mandaat op grond van deze regeling houdt mede de verlening van volmacht en machtiging in.
2. De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.
3. Op verlening van volmacht, machtiging of ondermandaat is deze regeling van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4 Mandaat aan de gemeentesecretaris en afdelingshoofden

1. Aan de gemeentesecretaris wordt mandaat verleend om de aan burgemeester en wethouders en de burgemeester toegedeelde bevoegdheden uit te oefenen, met uitzondering van in ieder geval de op bijlage 4 vermelde bevoegdheden.

2. De gemeentesecretaris verleent voor de hem gemandateerde bevoegdheden ondermandaat aan de afdelingshoofden, met uitzondering van in ieder geval de op bijlage 5 vermelde bevoegdheden.
3. Een afdelingshoofd kan een in ondermandaat verkregen bevoegdheid slechts uitoefenen voor zover zij betrekking heeft op de hem opgedragen taken.
4. Een afdelingshoofd kan een aan hem gemandateerde bevoegdheid ondermandateren aan

een medewerker die op zijn afdeling werkzaam is.

5. Het in de leden 1, 2 en 4 bedoelde mandaat en ondermandaat wordt in ieder geval verleend met de op bijlage 1 vermelde instructies.

Artikel 5 Verlenen van mandaat door de heffings- en invorderingsambtenaar

1. De heffings- en invorderingsambtenaar kunnen hun bevoegdheden mandateren.
2. Deze regeling is op het verlenen van dit mandaat van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6 Verlenen van mandaat aan externen

1. Verlening van mandaat aan een gemandateerde die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de instemming van de gemandateerde en in voorkomend geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid de gemandateerde werkt.
2. Het in lid 1 bedoelde mandaat wordt, met inachtneming van de positie van de gemandateerde, in ieder geval verleend met de op bijlage 1 vermelde instructies.
3. Een gemandateerde die werkzaamheden voor de mandaatgever verricht op grond van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, een stage- of detacheringsovereenkomst of een gemandateerde die werkzaamheden verricht op grond van een overeenkomst van een opdracht behoeft niet te voldoen aan de in het eerste lid bedoelde verplichtingen.
4. De op grond van het eerste lid verleende mandaten worden vermeld op bijlage 2.

Artikel 7 Exclusief mandaat voor aangewezen ambten of personen

Aan de op bijlage 3 vermelde ambten of personen wordt met uitsluiting van anderen mandaat verleend om de op die bijlage vermelde bevoegdheden uit te oefenen.

Artikel 8 Ondertekening van een krachtens mandaat genomen of ondertekend besluit

1. Een besluit dat krachtens mandaat is genomen, vermeldt namens welk bestuursorgaan het is genomen.
2. Uit een besluit dat krachtens mandaat is ondertekend, blijkt dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.
3. Aan de wethouders wordt ondertekeningmandaat verleend voor zover het hun portefeuille betreft.
4. De leden 1 en 2 zijn van overeenkomstige toepassing op ieder ander stuk dat namens een bestuursorgaan wordt opgesteld en bekend gemaakt.
5. Het krachtens mandaat genomen of ondertekende besluit vermeldt, naast de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie, in ieder geval: de naam van de ondertekenaar, de aanduiding van zijn functie en zijn handtekening.

Artikel 9 Het bijhouden mandaatregeling, bekendmaking en evaluatie

1. Het afdelingshoofd Middelen draagt zorg voor periodieke evaluatie van deze regeling.
2. Een mandaatgever heeft over een voornemen tot het verlenen van een mandaat overleg met het afdelingshoofd Middelen.
3. Kennisgeving van mandaatbesluiten als bedoeld in artikel 3:42 van de wet en publicatie voor intern gebruik geschiedt door elektronische bekendmaking.
4. Een mandaatgever brengt een besluit tot verlening van een mandaat zo spoedig mogelijk ter kennis van het afdelingshoofd Middelen.

Artikel 10 Overgangsbepaling

Een besluit tot verlening van mandaat, dat voor de inwerkingtreding van deze regeling kracht is, wordt, voor zover dit hiermee niet in strijd is, gelijk gesteld met een besluit dat op grond van deze regeling is genomen.

Artikel 11 Slotbepalingen

1. De Mandaatregeling gemeente Schagen wordt ingetrokken.
2. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2016.
3. Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatregeling gemeente Schagen 2016.

Vastgesteld op 10 november 2015,
burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen,
de secretaris, de burgemeester,
N.Swellengrebel. M.J.P. van Kampen – Nouwen.
De burgemeester van de gemeente Schagen,
M.J.P. van Kampen – Nouwen.
De secretaris van de gemeente Schagen,
N.Swellengrebel.
De heffingsambtenaar van de gemeente Schagen,
G.E.P. Meijer.
De invorderingsambtenaar van de gemeente Schagen,
G.Benit.
Datum bekendmaking: 15 december 2015
Datum inwerkingtreding: 1 januari 2016

Bijlage 1

Instructies die ingevolge artikel 4, lid 5, van de Mandaatregeling gemeente Schagen bij de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid in ieder geval in acht worden genomen.

1. Van een mandaat wordt geen gebruik gemaakt, indien het bestuursorgaan te kennen heeft gegeven de bevoegdheid zelf te willen uitoefenen.
2. Van een mandaat wordt geen gebruik gemaakt, indien te verwachten valt dat het besluit belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen zal hebben.

De medewerker die in dit geval gebruik wil maken van het mandaat, behoort in zo'n geval redelijkerwijs te beseffen dat hij het besluit niet kan nemen.

Bijlage 2

Bevoegdheden die ingevolge artikel 6 van de mandaatregeling gemeente Schagen door het bestuursorgaan zijn gemandateerd aan ambten of personen, die geen deel uitmaken van de gemeentelijke organisatie.

I. BESTUUR EN / OF DIRECTEUR VAN DE REGIONALE UITVOERINGSDIENST NOORD-HOLLAND NOORD

Bij raadsbesluit d.d. 23 juni 2013 is de Gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord vastgesteld.

Op grond van artikel 9, lid 1, van de regeling zijn geen bevoegdheden gedelegeerd.

Op grond van artikel 9, de leden 2 tot en met 6, van de gemeenschappelijke regeling kunnen bevoegdheden worden gemandateerd.

Van die laatste mogelijkheid is gebruik gemaakt door middel van het Mandaatbesluit Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord 2014, vastgesteld bij besluit d.d. 8 april 2014.

Op grond van artikel 7 van de op 15 mei 2014 gesloten DVO Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (DVO RUD NHN) worden de bevoegdheden (en taken) uitgevoerd overeenkomstig het verleende mandaat.

II. HULPOFFICIER VAN JUSTITIE MET BETREKKING TOT DE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER OP GROND VAN ARTIKEL 3 I.V.M. DE ARTIKELEN 2 EN 9 VAN DE WET TIJDELIJK HUISVERBOD

1. Het ondertekenen van besluiten genomen op grond van artikel 2, lid 1, en artikel 9, lid 1, met betrekking tot het opleggen en verlengen van een huisverbod.
2. Het opnemen van contact met het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, als bedoeld in artikel 2, lid 3.
3. Het mondeling aanzeggen van een huisverbod, als bedoeld in artikel 2, lid 7.
4. Het meedelen van de inhoud van het huisverbod en de gevolgen van niet-naleving daarvan aan de uithuisgeplaatste en instantie voor advies- en hulpverlening / advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, als bedoeld in artikel 2, lid 8.

III. GECERTICEERDE INSTELLING DE JEUGD- & GEZINSBESCHERMERS TE HAARLEM

Op grond van hoofdstuk 6 van de Jeugdwet in rechte verzoeken tot (spoed- of voorwaardelijke of verlenging van de) machtiging tot uithuisplaatsing van een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader in te dienen bij de rechtbank (bij collegebesluit d.d. 24 februari 2015).

IV. DIRECTEUR GGD HOLLANDS NOORDEN

In spoedeisende gevallen een passende tijdelijke voorziening te treffen voor crisishulp en opvang van de jeugdige en volwassene ter uitvoering van het Meldpunt Veilig thuis (AMHK) onder de voorwaarde dat gebruik wordt gemaakt van de door de gemeente gecontracteerde organisaties (bij collegebesluit d.d. 25 november 2014).

V. DIRECTEUR GGD HOLLANDS NOORDEN

Het nemen van besluiten op grond van de artikelen 1.46 lid 1, 1.47 de leden 2 en 3, 1.47a lid 1, 1.61 lid 1, 1.65 lid 1 en 1.66 lid 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen of de bij of krachtens deze wet vastgestelde (nadere) regels (bij collegebesluit d.d. 20 april 2015).

VI. COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE DEN HELDER

1. Het nemen van besluiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (art. 2.3.1 en verder) of de bij of krachtens deze wet vastgestelde uitvoeringsregelingen, voor zover sprake is van een behoefte aan opvang of beschermd wonen.
2. Het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures die betrekking hebben op de in onderdeel 1 genoemde besluiten. Rechtsgedingen omvat ook het instellen van een kortgeding, de voeging in strafzaken, de instelling van beroep, het verzoek tot schorsing van een aangevochten beslissing of het aanvragen van een voorlopige voorziening (bij collegebesluit d.d. 27 januari 201

Bijlage 3

Bevoegdheden die ingevolge artikel 7 van de mandaatregeling gemeente Schagen met uitsluiting van anderen zijn gemandateerd aan ambten of personen.

I. DE ALGEMEEN COMMANDANT BEVOLKINGSZORG

In geval van een crisissituatie als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Wet veiligheidsregio's heeft de Algemeen Commandant Bevolkingszorg mandaat:

1. om rechtshandelingen naar burgerlijk recht te verrichten, zoals het sluiten van overeenkomsten tot (ver)koop, (ver)huur, bruikleen van (on) roerende goederen, alsmede het sluiten van overeenkomsten van opdracht of van aanneming van werk tot een bedrag van maximaal € 25.000, -, exclusief BTW, per incident;
2. om informatie te verschaffen en de informatievoorziening af te stemmen als bedoeld in artikel 7, de leden 1 tot en met 3, van de Wet veiligheidsregio's, met uitzondering van informatie over Slachtoffers, Identiteit, Oorzaak en Scenario's (SIOS);

per crisissituatie ter grootte van een Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure (GRIP) 0 en hoger.

Het mandaat wordt verleend met de instructies dat de Algemeen Commandant Bevolkingszorg:

- a. de burgemeester zo mogelijk in kennis stelt van het voornemen om van het mandaat gebruik te maken of hem zo spoedig mogelijk na het gebruik van het mandaat in kennis stelt;
- b. de bevoegdheid als bedoeld in onderdeel 1 mag ondermandateren aan de Officier van Dienst Bevolkingszorg;
- c. de bevoegdheid als bedoeld in onderdeel 2 mag ondermandateren aan: het Hoofd Communicatie (v/h Kwartiermaker Crisiscommunicatie) en de Voorlichter van Dienst Commando Plaats Incident dan wel de communicatieadviseurs van de Regionale Pool Communicatie of de medewerkers van de Afdeling Middelen, Taakveld Communicatie;
- d. aan het onder c. bedoelde ondermandaat de bijzondere instructie verbindt dat de betreffende medewerkers uitsluitend informatie verschaffen over Procedures, Processen en Feiten (PPF).

II. DE ALGEMEEN COMMANDANT GENEESKUNDIGE HULPVERLENING IN DE REGIO

De Algemeen Commandant Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio heeft mandaat: om aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 6 van de Wet veiligheidsregio's, indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde.

Het mandaat wordt verleend met de instructie dat:

- a. de burgemeester zo mogelijk in kennis wordt gesteld van het voornemen om van het mandaat gebruik te maken of zo spoedig mogelijk na het gebruik van het mandaat;
- b. de Algemeen Commandant Bevolkingszorg deze bevoegdheid mag ondermandateren aan de Officier van Dienst Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio.

Bijlage 4

Bevoegdheden die ingevolge artikel 4, lid 1, van de mandaatregeling gemeente Schagen in ieder geval NIET voor mandaat aan de gemeentesecretaris in aanmerking komen.

PUBLIEKRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN

1. Het vaststellen van regels en beleid, met uitzondering van intern werkende regels.
2. Het nemen van besluiten tot benoeming van personen in adviescommissies en dergelijke als bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet.

BIJZONDERE PUBLIEKRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER OP GROND VAN DE GEMEENTEWET

1. Het nemen van besluiten op grond van de Wet tijdelijk huisverbod.
2. Het nemen van besluiten op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.
3. Het nemen van besluiten op grond van de artikel 151b met betrekking tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.
4. Het nemen van besluiten op grond van artikel 151c met betrekking tot het installeren van vaste camera's.

5. Het nemen van besluiten op grond van artikel 154a met betrekking tot het tijdelijke ophouding van groepen van personen.
6. Het nemen van besluiten op grond van artikel 172 over het toezicht en de handhaving van de openbare orde.
7. Het nemen van besluiten op grond van artikel 172a en 172b over het geven van een bevel aan een persoon die de openbare orde heeft verstoord.
8. Het nemen van besluiten op grond van artikel 174 over het toezicht op samenkomsten.
9. Het nemen van besluiten op grond van artikel 174a over sluiten van een woning, lokaal of erf.
10. Het nemen van besluiten op grond van artikel 174b over het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied.
11. Het geven van noodbevelen op grond van artikel 175.
12. Het vaststellen van noodverordeningen op grond van artikel 176.
13. Het nemen van besluiten op grond van artikel 176a met betrekking tot het tijdelijk ophouden van en overbrengen van personen naar een bepaalde plaats.

PRIVAATRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN

1. Het sluiten of opzeggen van een overeenkomst tot het aangaan van een Publiek Privaatrechtelijke Samenwerking, convenanten en bestuursovereenkomsten, inclusief intentieverklaringen hierover.
2. Het sluiten of het opzeggen van overeenkomsten waarvan de financiële waarde de toegekende budgetten overstijgt.
3. Het al dan niet instellen van een civiele procedure of het aanwenden van rechtsmiddelen (beroep, hoger beroep, beroep in cassatie).
4. Het besluiten over het beslechten van een geschil, zoals alternatieve geschillenbeslechting (arbitrage, mediation en dergelijke).
5. Het oprichten van en deelnemen aan rechtspersonen en het benoemen van vertegenwoordigers (stichtingen, vennootschappen, verenigingen en dergelijke), indien zij zouden kunnen leiden tot belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen.
6. Het aanvaarden of afwijzen van erfstellingen, legaten, schenkingen.
7. Het aanvaarden of afwijzen van een aanbod tot sponsoring.
8. Het aanvragen van surseance van betaling en faillissement.
9. Het besluiten op verzoeken om schadevergoeding hoger dan € 10.000,--, ALLEEN indien de gemeente hiervoor NIET is verzekerd.

RECHTSPOSITIONELE AANGELEGENHEDEN

1. Het nemen van besluiten over de benoeming, schorsing, ontslag, salaris, toelagen van en het vervullen van nevenfuncties door de gemeentesecretaris.
2. Het nemen van besluiten naar aanleiding van op grond van de wet tegen de gemeentesecretaris ingediende klachten.

Bijlage 5

Bevoegdheden die ingevolge artikel 4, lid 2, van de mandaatregeling in ieder geval NIET voor onder-mandaat aan afdelingshoofden in aanmerking komen.

1. Het nemen van besluiten over de ambtelijke organisatie.
2. Het nemen van besluiten over de benoeming, schorsing, ontslag, salaris, toelagen van en het vervullen van nevenfuncties door de afdelingshoofden, ondergeschikten en medewerkers als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de mandaatregeling.
3. Het nemen van besluiten naar aanleiding van op grond van de wet tegen de afdelingshoofden ingediende klachten.

Toelichting bij de Mandaatregeling van de gemeente Schagen 2016

I. Algemene toelichting

Inleiding

In het algemene deel van deze toelichting wordt allereerst ingegaan op het verschijnsel mandaat en enkele begrippen die hiermee in verband worden gebracht. Hierbij wordt allereerst bedoeld op de veel gehoorde begrippen attributie en delegatie. Verder komen de uitgangspunten van de mandaat-regeling zelf ter sprake en de manier waarop zij moet worden toegepast. Bij dit laatste gaat het dan vooral om de inhoud van de bijlagen, want die zijn voor de praktische toepassing van de regeling het meeste van belang. De regeling geeft immers de hoofdlijnen van het systeem weer, voor een antwoord op de vraag of men in een bepaald geval wel of geen mandaat heeft, zullen de bijlagen uitkomst moeten bieden. De nieuwe regeling volgt qua systematiek de oude regeling en heeft uitsluitend betrekking op het verlenen van mandaat door de burgemeester, burgemeester en wethouders en de heffings- en in-vorderingsambtenaar.

Het gaat hierbij in principe om verlening van mandaat voor alle, niet gedetailleerd omschreven bevoegdheden, tenzij anders is aangegeven in de bijlagen.

Verder voorziet de regeling ook niet in het verlenen van mandaat voor het mogen aanwenden van een budget. Hierin is, om financieel-technische redenen, voorzien in een afzonderlijke budgethouders-regeling.

Wel is er weer, zoals bij de vorige regeling het geval was, in onderdeel 17 van Bijlage 4, het verband gelegd dat, wil men een mandaat kunnen hebben voor een besluit met financiële gevolgen, hiervoor voldoende budget dient te zijn.

Ook is vaker dan voorheen voor het gemak een verwijzing naar een artikel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vervangen door de tekst van het artikel zelf (bijvoorbeeld artikel 8, de leden 1 en 2). Soms is zowel het artikelnummer als de inhoud ervan opgenomen (bijvoorbeeld artikel 2, de leden 3 en 4).

Omdat over het systeem van mandaat of de eisen die hieraan gesteld worden soms vragen rezen, is de mandaatregeling hier en daar aangevuld met artikelen van de Awb die hierover gaan (bijvoorbeeld artikel 3, lid 2).

Nieuw is dat de regeling nu onder meer ook de mogelijkheid biedt om:

- op lager niveau te kunnen beslissen op bezwaren (niet meer uitgezonderd op bijlage 4);
- (alleen) ondertekeningsmandaat te verlenen (artikel 1);
- personeel te laten benoemen door de gemeentesecretaris (niet meer uitgezonderd op bijlage 4);
- bij tijdelijke werkzaamheden door externen niet meer behoeven te voldoen aan het toestemmingsver-eiste (artikel 6, lid 3).

Niet nieuw, maar systematisch anders is de afweging geregeld die de gemandateerde behoort te maken als het (mogelijk) om politiek gevoelige besluiten gaat. In de oude regeling was dit begrip opgenomen in onderdeel 3, aanhef en sub b, van Bijlage 1. Met het oog op de hierna nog aan de orde te stellen rechtspraak is het begrip uitgeschreven in definitie-artikel 1. Via instructie 2 van bijlage 1 werkt dit begrip door bij de toepassing van de regeling.

Ter voorkoming van onnodig administratief werk is ook nieuw dat de regeling voorziet in overgangsrecht om de al genomen besluiten van kracht te laten blijven. Dat is gebeurd in artikel 10. Uiteraard, voor zover deze niet in strijd zijn met de nieuwe regeling en voor zover zij niet worden ingetrokken.

Overigens zullen in de komende tijd mogelijk besluiten worden aangepast als gevolg van bijvoorbeeld organisatorische ontwikkelingen en veranderde naamgeving (Afdeling Veiligheid of Openbaar Gebied).

Enkele begrippen

In titel 10:1 van de Awb zijn definities opgenomen van de begrippen: mandaat, delegatie en attributie. Deze begrippen cirkelen op hun beurt weer om het centrale thema in het staats- en bestuursrecht: de bevoegdheid. Dat is de wettelijke grondslag om als overheid te kunnen optreden. Immers, behoudens een zeer uitzonderlijk geval, heeft de (een) overheid geen bevoegdheid als er geen grondslag kan worden aangewezen die te herleiden valt tot de Grondwet of een wet.

Bij attributie gaat het om toekenning van een nieuwe, voordien niet bestaande bevoegdheid. Bij delegatie en mandaat bestaat de bevoegdheid al, maar oefent een ander bestuursorgaan dan het in de wet genoemde die uit.

Bij delegatie deelt het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan de (een) toegekende bevoegdheid toe aan een ander bestuursorgaan dat in 'eigen naam' de besluiten neemt. Het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan heeft dan niet meer de mogelijkheid om tijdens gebruikmaking van de bevoegdheid in te grijpen door bijvoorbeeld het geven van instructies.

Het is daarom voor de genomen besluiten ook niet meer ter verantwoording te roepen. Het bestuursorgaan kan in het uiterste geval alleen het delegatiebesluit weer intrekken.

De reden dat een bestuursorgaan uitdrukkelijk in de wet wordt aangewezen om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen, is bij delegatie dat de wetgever wenst dat die bevoegdheid alleen door dit specifieke bestuursorgaan wordt uitgeoefend. En dat dit hiervoor door de gekozen bestuursorganen ter verantwoording kan worden geroepen. Omdat de overwegingen om de bevoegdheid toe te delen sterk door staatsrechtelijke overwegingen is bepaald, is voor delegatie steeds een uitdrukkelijke, wettelijke grondslag vereist.

Bij mandaat ligt dit anders, hoewel ook hier een bevoegdheid wordt uitgeoefend door een ander dan het oorspronkelijke bestuursorgaan. De achtergrond voor het verlenen van mandaat is echter een andere dan bij delegatie, namelijk dat het bestuursorgaan zich niet met 'bulk'- en standaardbesluiten zou moeten belasten. Die kan de ambtelijke organisatie nemen. Die neemt de besluiten, anders dan bij delegatie het geval is, niet in eigen naam, maar namens het bestuursorgaan. De ambtelijke organisatie is hiervoor echter niet (nooit) politiek verantwoordelijk, vandaar dat het in de wet genoemde bestuursorgaan verantwoordelijk blijft voor de genomen besluiten. Dat is ook de reden dat voor mandaat geen wettelijke grondslag is vereist. Wel kan het wettelijk zijn uitgesloten (zie bijvoorbeeld artikel 177, lid 2, van de Gemeentewet).

Mandaat is dus een vorm van vertegenwoordiging en is hiermee als het ware de tegenhanger van de figuur van volmacht die in het privaatrecht bekend is. Het verschil is dat volmacht wordt verleend voor een enkele, precies omschreven rechtshandeling, terwijl met een bepaald mandaat heel veel besluiten (van dezelfde soort) kunnen worden genomen.

Daarnaast komt de figuur van machtiging voor die doorgaans voor allerlei andere situaties wordt gebruikt, maar eigenlijk bedoeld is om feitelijke handelingen en dergelijke te mogen verrichten.

Voorbeelden van een situatie waarvoor een volmacht of een machtiging wordt verleend, zijn een volmacht om voor de gemeente een koopovereenkomst te sluiten of een machtiging om bij een ongeval of ramp het bevel te kunnen geven om door te lopen.

Artikel 10:12 van de Awb en artikel 3, lid 1, van de mandaatregeling spelen hierop in. Het laatste artikel houdt in dat een verleend mandaat ook betekent dat volmacht en machtiging is verleend. Hiermee wordt voorkomen dat er nog aan tal van formaliteiten moet worden voldaan als al een mandaat is verleend.

Uitgangspunten van de regeling

Evenals de oude regeling, gaat ook deze mandaatregeling uit van de systematische methode, omdat de zogeheten enumeratieve (=opsommende) methode te bewerkelijk, onderhoudsgevoelig en bepaald niet foutloos is. Daarom zijn er ook nu geen uitgebreide bijlagen bijgevoegd waaraan de medewerker precies kan ontlenen of hij in een bepaald geval het mandaat heeft om te beslissen (zoals hiervoor is opgemerkt, bestaat op grond van de regeling nu ook de mogelijkheid om uitsluitend mandaat te verlenen voor het ondertekenen van stukken, maar, omdat het afdoeningsmandaat verder gaat dan een onder-tekeningsmandaat, zal in het hierna volgende alleen hierop worden ingegaan (tenzij anders aangegeven). Ook kent de nieuwe regeling weer het systeem dat het bestuursorgaan via de gemeentesecretaris en het afdelingshoofd mandaat aan een medewerker verleent om besluiten te nemen, tenzij hierop in de bijlagen 4 en 5 een uitzondering is gemaakt.

Overigens blijft het soms lastig om de bijlagen te lezen, zeker in het enkele geval waarin gebruik is gemaakt van een dubbele ontkenning. Dit is het geval bij nummer 24 van bijlage 4, waaruit blijkt dat er geen mandaat is om te beslissen op verzoeken om schadevergoeding hoger dan € 10.000,-, in het geval hiervoor geen verzekering is gesloten.

Concreet betekent dit dat er alleen mandaat is om te beslissen op verzoeken om schadevergoeding hoger dan € 10.000,-, indien de gemeente hiervoor is verzekerd. Anders blijft het mandaat beperkt tot verzoeken die betrekking hebben op schade die lager is dan € 10.000,-.

Het afdelingshoofd zal in de meeste gevallen in de besluiten in algemene bewoordingen onder(on-)mandaat verlenen, gevolgd door een opsomming van de wetten op grond waarvan de besluiten worden genomen. Verder wordt niet de naam van de gemandateerde, maar de functie aangeduid waaraan de bevoegdheid wordt gemandateerd. Dit om te voorkomen dat bij het vervullen van een bepaalde functie door een andere persoon steeds een nieuw mandaatbesluit moet worden genomen. Hoewel dit uiteraard niet wordt uitgesloten. Tot slot is met het oog op de leesbaarheid in het model-ondermandaatbesluit de standaard-zinsnede "of de bij of krachtens deze wetten gestelde (nadere) regels" opgenomen. Als gevolg hiervan behoeven niet alle regelingen die ter uitvoering van een wet zijn vastgesteld in dit besluit behoeven niet worden vermeld (algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, verordeningen e.d.).

Afhankelijk van de soort bevoegdheid of functie kan het echter wel voorkomen dat gedetailleerd is aangegeven hoever het (een) mandaat gaat. Het afdelingshoofd heeft er dan voor gekozen om het mandaat te beperken tot een bepaalde bevoegdheid of bepaald bedrag.

Naast mandaat aan medewerkers van onze organisatie kent ook deze regeling de mogelijkheid om mandaat aan externen te verlenen. Een verschil met de oude regeling is echter dat in principe niet meer het bestuursorgaan zelf hierover beslist, maar de gemeentesecretaris (hij heeft nu op grond van de nieuwe regeling ook de mogelijkheid om personeel te benoemen). Gebleken is dat de formaliteiten die zijn verbonden aan het verlenen van mandaat aan externen bij (zeer) tijdelijke 'inhuur' van extern personeel, een te zware constructie zijn om het bestuursorgaan steeds hierover te laten beslissen. Nu hetzelfde opgaat voor het verlenen van toestemming van de gemandateerde en (eventueel) zijn leidinggevende bij kortlopende contracten, is ook het toestemmingsvereiste vervallen (zie artikel 6, lid 3).

De mogelijkheid die in deze mandaatregeling is gekozen om bevoegdheden van de heffings- en invorderingsambtenaar te kunnen laten mandateren, bestaat ook nu weer uit het zoveel mogelijk van toepassing verklaren van de regeling. Hierin voorziet artikel 5 van de regeling.

De systematische methode en de rechtszekerheid

Intussen wordt een constructie, waarbij het aan de gemandateerde zelf wordt overgelaten om te bepalen wat de omvang van een mandaat is niet (overall) zonder meer aangenomen. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin het primair aan de gemandateerde zelf wordt overgelaten om te bepalen of een besluit politiek-bestuurlijk gevoelig ligt, dat wil zeggen: "belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen" heeft.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft zich hierover een paar keer uitgelaten en dan vooral over de rechtszekerheid die hierbij een rol zou spelen (zie bijvoorbeeld: ABRvS 25 februari 2004, nr. 200303658/1 en 16 oktober 2013, nr. 201209925/1/A3, met verwijzingen naar eerdere uitspraken).

Nu uit die twee bedenkingen mogelijk een voorkeur valt op te maken voor de enumeratieve methode, is het met het oog op de systematiek van deze regeling zinvol zich de vraag te stellen of de enumeratieve methode wel zo'n (grote) duidelijkheid biedt, en hiermee de rechtszekerheid dient, die men meent hiervan te mogen verwachten. Met andere woorden, of de nu gevolgde systematische methode hierin te kort schiet.

Allereerst wat betreft het aspect van de omvang van het mandaat, met andere woorden of er categorieën van besluiten zouden moeten worden genoemd in de bijlagen.

Kennisneming van voorbeelden van (veel) voorkomende enumeratieve mandaatregelingen biedt, naast een diversiteit aan opzet, vaak in de bijlagen een niet volledige of zelfs een willekeurige opsomming

van wettelijke bevoegdheden waarvoor mandaat wordt verleend. Het is zelfs de vraag of een volledige opsomming wel te geven valt, want er zijn immers enorm veel wetten en uitvoeringsregelingen die alle moeten worden genoemd. Hierbij komt nog dat, voordat de bevoegdheden kunnen worden opgenomen, zij aan de hand van het (wettelijke) selectiecriterium moeten worden beoordeeld of de "aard van de bevoegdheid" zich tegen het verlenen van mandaat verzet. Kortom, het vergt een behoorlijke inspanning om dat per (artikel van de) regeling te beoordelen.

Daarbij komt dat die soort mandaatregelingen door de vele wijzigingen van de (alle) regelingen erg onderhoudsgevoelig is en daarom doorgaans niet continu, maar periodiek wordt bijgehouden. Tot slot is de kans op het maken van fouten bij omvangrijke(re) opsommingen van nature al redelijk groot.

Die drie factoren sluiten dus zeker de kans niet uit dat er in de praktijk een onbevoegd besluit wordt genomen. Integendeel.

Nu valt hiertegen in te brengen dat niet op grond van alle regelingen een even groot aantal aanvragen wordt ingediend naar aanleiding waarvan een besluit hoeft te worden genomen. En dat vervolgens voor het dan nog enkel, te nemen besluit op grond van een niet in de bijlagen opgenomen bevoegdheid het probleem van mandaat niet zo'n grote rol speelt.

Ook zou men met het oog op de bewerkelijkheid, het onderhoud en het maken van fouten kunnen stellen dat dit probleem praktisch niet zo'n rol speelt, omdat het aantal uitspraken van de rechter, waarbij een onbevoegd genomen besluit is vernietigd, in de regel erg gering is. Zou zich dit al voordoen, dan kan een besluit doorgaans nog wel worden bekrachtigd.

Zo gezien, zou men de risico's gerust kunnen lopen die uit een oogpunt van rechtszekerheid aan de enumeratieve methode kleven. Tegen die opvatting pleit de vooronderstelling in ons staats- en bestuursrecht dat een besluit van de overheid in een democratische rechtsstaat altijd regelmatig en rechtmatig behoort te zijn (genomen). Dat is immers ook de opvatting die ook spreekt uit de zo-even genoemde rechtspraak.

Hiermee is dan tevens het tweede aspect aan de orde, namelijk in hoeverre de tot nu toe gehanteerde systematische methode problemen oproept uit een oogpunt van rechtszekerheid. En, zo ja, of die wel zo groot zijn als wordt aangenomen of dat zij, wat ook denkbaar is, mogelijk even groot of kleiner zijn. De systematische methode gaat er, kortweg gezegd, van uit dat de ambtelijke organisatie alle 'doorsnee' besluiten mag nemen, tenzij de bijlagen hierop een uitzondering maken.

Zoals opgemerkt, heeft men bij dit systeem dus geen uitgebreide bijlagen te raadplegen om te achterhalen of men een mandaat heeft. Dat heeft men in beginsel, maar wel zullen de bijlagen moeten worden geraadpleegd om te zien of mandaat is uitgesloten. Ook die bijlagen kunnen, om dezelfde reden als bij de enumeratieve methode het geval is, niet volledig zijn. Daarom wordt gewerkt met de constructie dat er "in ieder geval" geen mandaat is, als de in de bijlagen genoemde bevoegdheden aan de orde zijn. Aanvullend hierop behoort vervolgens de afweging te worden gemaakt of de "aard van de bevoegdheid" zich tegen het mandaat verzet, waarover hierna meer. Hoe dan ook: dit systeem leidt tot een kleinere opsomming van (uitgezonderde) bevoegdheden dan bij de enumeratieve methode het geval is.

Ten aanzien van de opsommingen zou men dus kunnen stellen dat de enumeratieve methode een optelsom is van bevoegdheden, terwijl de systematische methode een aftreksom is.

Bij beide methoden staat de uitkomst als het ware bij voorbaat vast, namelijk dat er mandaat is. Waar het gaat om het vaststellen van de omvang van het mandaat, speelt de rechtszekerheid dus geen rol. Hooguit een even grote rol.

Van doorslaggevend belang is vervolgens het antwoord op de vraag of de "aard van de bevoegdheid" zich tegen gebruikmaking van het mandaat verzet. Let hierbij wel: het gaat hierbij om een afweging die steeds behoort te worden gemaakt, dat wil zeggen: bij toepassing van beide systemen. Daarnaast dient specifiek in deze gemeente nog de afweging te worden gemaakt of het te nemen besluit "ingrijpende politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen" heeft of kan hebben. Een afweging die in al dan niet aangepaste vorm in veel regelingen voorkomt en verband houdt met het politiek-bestuurlijke inleavingsvermogen van de gemandateerde.

Zoals opgemerkt, roept ook deze afweging bij de ABRvS vragen op, omdat het volgens haar (alleen) aan de gemandateerde wordt overgelaten om als eerste uit te maken, wanneer van zo'n situatie sprake is.

Evenals bij het eerste aspect het geval is, kan men ook hier de vraag stellen of het genoemde probleem met de rechtszekerheid wel een rol speelt en, zo ja, of die wel zo groot is. Voor het antwoord op die vraag is het van belang om vast te stellen wat men zich erbij moet voorstellen bij de afweging dat de "aard van de bevoegdheid" zich niet tegen een mandaat mag verzetten.

Bij die afweging gaat het om twee te onderscheiden deelafwegingen, namelijk of de aard van de bevoegdheid zich 'letterlijk' tegen het mandaat verzet of dat de omstandigheden van het concrete geval zich hiertegen verzetten. In het eerste geval zal de bevoegdheid waarvan de gemandateerde gebruik wil maken, direct al uitwijzen dat mandaat niet aan de orde is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vaststellen van een ruimtelijk uitwerkingsplan door de ambtelijke organisatie. In het tweede geval is het mandaat in beginsel wel gegeven, maar zal de gemandateerde zich moeten afvragen of gebruikmaking van het mandaat in het zich aandienende geval wel raadzaam is. Hierbij dienen zich uiteraard ook

vragen aan die te maken hebben met wat het bestuur als ingrijpend kan aanmerken op bestuurlijk, politiek of maatschappelijk niveau.

Dit vergt een goed ontwikkeld inlevingsvermogen in wat op dat niveau als zodanig wordt ervaren en kan per te nemen besluit verschillen. Het heeft uitdrukkelijk niet alleen te maken met kwantitatieve grootheden, maar ook met de simpele bestuurlijke vaststelling achteraf dat men "het graag even had geweten". Die afweging maakt de gemandateerde als eerste zelf en valt dus (grotendeels) samen met het begrip "ingrijpende politieke, bestuurlijke en maatschappelijke gevolgen". Zoals opgemerkt, is dit zowel bij de enumeratieve als de systematische methode verplicht.

Met de conclusie dat die laatste afweging (grotendeels) samenvalt met de afweging of de "aard van de bevoegdheid" zich mogelijk tegen een mandaat verzet, kan ook hier worden vastgesteld dat het probleem dat hier mogelijk uit een oogpunt van rechtszekerheid wordt gesignaleerd, niet aan de orde of, in ieder geval, niet groter is.

Samenvattend kan de conclusie worden getrokken dat de, uit het oogpunt van rechtszekerheid gesignaleerde problemen bij de nu vastgesteld mandaatregeling niet zo groot zijn. In ieder geval niet groter dan die wel zich ook kunnen voordoen bij mandaatregelingen die volgens de enumeratieve methode zijn opgesteld.

Systematiek van de mandaatregeling

Zoals bij de oude regeling al het geval was, is de systematiek van de mandaatregeling ook nu weer dat de burgemeester en wethouders en de burgemeester via de gemeentesecretaris het afdelingshoofd mandaat verlenen. Voor de heffings- en invorderingsambtenaar geldt een iets afwijkende regeling, vandaar dat artikel 5 de regeling van overeenkomstige toepassing verklaart. Het systeem houdt dus in dat:

- a. op grond van artikel 4, lid 1 en 2 voor alle bevoegdheden mandaat wordt verleend, tenzij zij zijn uitgezonderd in de bijlagen 4 en 5 bij de regeling;
- b. voor zover dit op grond van artikel 2 in het algemeen niet is uitgezonderd, omdat een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet;
- c. voor zover op grond van de artikelen 6 en 7 geen mandaat is verleend aan externen of aan specifieke ambten of personen.

In de meeste gevallen komt dit tot nu toe gevolgde systeem er in de praktijk op neer dat een medewerker in de regel bevoegd is besluiten te nemen op grond van een specifiek ondermandaatbesluit of, als dit niet het geval is, dat een afdelingshoofd dit is. Om dit te kunnen beoordelen dienen de bijlagen 4 en 5 en specifieke ondermandaten te worden geraadpleegd. Hieruit valt op te maken dat een bevoegdheid in mandaat 'op papier' is gegeven, dan zal vervolgens nog moeten worden bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen gebruikmaking van het mandaat verzet. De afweging of de aard van de bevoegdheid zich tegen een bepaald mandaat verzet, vergt een belangrijk aantal deelafwegingen dat, zoals hiervoor is opgemerkt, een goed ontwikkeld gevoel voor bestuurlijk-politieke verhoudingen vergt.

Een goede vingervijzing voor de te plegen afweging is dat, mocht men zelf al twijfel koesteren of men wel gebruik kan maken van een mandaat, het verstandig is om het afdelingshoofd te raadplegen. Dit zal vervolgens kunnen beoordelen wie het besluit zal 'moeten' nemen.

De overige onderdelen (zie c) zijn voor de dagelijkse praktijk in zoverre van belang dat zij betrekking hebben op specifieke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid waar het doorgaans al vast ligt wie welke bevoegdheden heeft ('commandastructuur'). Hier heeft de Veiligheidsregio immers een grotere rol dan de gemeentelijke organisatie.

Overige aspecten die in de mandaatregeling zijn verwerkt

Naast de aspecten die rechtstreeks verband houden met het verlenen van mandaat, zijn er diverse onderwerpen die met de formulering en verwerking van mandaatbesluiten en de regeling te maken hebben. Zo bepaalt artikel 9 bepaalt dat er periodiek een evaluatie wordt gehouden, dat er vooroverleg is over een te verlenen mandaat en dat het besluit wordt bekend gemaakt. Zijn de eerste onderwerpen meer van intern belang, het laatste is vooral van extern belang. Immers, naast het onmiskenbaar persoonlijk element dat schuilt in een mandaatbesluit, is het externe aspect dat de burger en de rechter moeten kunnen nagaan of de bevoegdheid rechtmatig wordt uitgeoefend. Daarom moet het besluit worden bekendgemaakt, want anders treedt het niet in werking. Voor intern gebruik is Flip de bron voor de organisatie om na te kunnen gaan wie waarvoor mandaat heeft.

Overigens is niet alleen het overleg over en het verlenen van mandaat van belang, maar ook de hieraan te verbinden instructies. Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 4, lid 5, en artikel 6, lid 2, is in het model-mandaatbesluit de standaard-clausule opgenomen dat de instructies die op bijlage 1 bij de regeling zijn vermeld altijd van toepassing is.

Verder is, zoals hiervoor al is opgemerkt, voor de toepassing niet alleen de regeling van belang, maar ook de bijlagen ervan. Hieruit blijkt waarvoor in ieder geval geen mandaat is verleend. Wijzigingen hiervan hebben tot gevolg dat een bevoegdheid al dan niet meer kan worden uitgeoefend.

Een overgangsbepaling zorgt ervoor dat de continuïteit van besluitvorming over mandaat is gewaarborgd. Bestaande besluiten blijven van kracht, uiteraard voor zover zij niet in strijd zijn met de regeling. Wel zullen zij, waar nodig, de komende periode worden geactualiseerd.

Er zijn immers organisatorische en personele wijzigingen geweest die behoren te worden verwerkt. Ook al betreft het doorgaans voor het verlenen van mandaat geen fatale wijzigingen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

De gedefinieerde begrippen spreken voor zich en behoeven nauwelijks toelichting. Hiervoor is al uitgebreid ingegaan over hoe te handelen als "belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen" zich aandienen.

In de systematiek van deze regeling is nu in artikel 1 een omschrijving van die gevolgen gegeven, terwijl in onderdeel 3, onder a, van bijlage 1 van de ingetrokken regeling enkel was vermeld dat er voorafgaand overleg behoorde te zijn bij "(aanmerkelijke) politieke of bestuurlijke gevolgen". Niet alleen was hiervan geen omschrijving gegeven, maar sloot ook de bewoording niet aan bij wat gangbaar is.

Intussen is ook in de hiervoor genoemde uitspraken van de ABRvS 25 februari 2004, nr. 200303658/1 en 16 oktober 2013, nr. 201209925/1/A3, en de commentaren hierop geen omschrijving te vinden, zelfs geen poging hiertoe. Wel wordt erkend dat het niet eenvoudig is een formulering te vinden die recht doet aan de inhoud ervan.

In de regeling is een poging ondernomen door allereerst een algemene omschrijving op te nemen en vervolgens een aantal voorbeelden gegeven van het niveau waarop de gevolgen een rol kunnen spelen. Afgewacht zal moeten worden in hoeverre een rechter kan instemmen met die omschrijving, zo hier al een beroep op wordt gedaan. Het voordeel van een rechterlijk oordeel is dat, mocht hij problemen signaleren met de omschrijving, hij zich hierover ook zal (moeten) uitlaten, zodat zij desnoods kan worden aangepast.

Intussen moet het natuurlijk wel gaan om "belangrijke" gevolgen. De definitie werkt dit verder uit met de woorden "ingrijpend" en "aanmerkelijk", want anders zou de mogelijkheid om mandaat te kunnen verlenen zonder betekenis zijn. Ieder besluit of handeling heeft gevolgen, dus wil een medewerker ook zelfstandig kunnen beoordelen of hij mandaat heeft, dan zal er een duidelijke grens moeten worden aangegeven. Uiteraard blijft het mogelijk dat de 3 synoniemen in een bepaald geval interpretatieverschillen oproepen, maar met een goed ontwikkeld gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen valt hier doorgaans wel uit te komen.

Verder zijn in dit artikel de wettelijke definities van de begrippen machtiging, mandaat en volmacht uitgeschreven. Bij het begrip mandaat is nu ook de omschrijving van het ondertekeningsmandaat opgenomen. Hetgeen inhoudt dat de regeling hierop ook betrekking heeft. De oude regeling voorzag hierin niet.

Bij machtiging mag men op de eerste plaats denken aan feitelijke handelingen, zoals een niet-schriftelijke beslissing of de feitelijke handhaving van de openbare orde (volgen van een opdracht van de burgemeester). Een klassiek voorbeeld van een privaatrechtelijke rechtshandeling is het sluiten van een overeenkomst, terwijl er voor de notaris door de burgemeester vaak een volmacht wordt afgegeven om namens de gemeente te kunnen optreden.

Artikel 2 Mandaat in het algemeen

Dit artikel is de bijna letterlijke weergave van artikel 10:3 van de Awb. Bijna, want in plaats van het woord "wet" wordt in de eerste zin van het eerste lid het woord "regeling" aangehouden. Het artikel herhaalt nog eens het algemene uitgangspunt dat mandaat in beginsel steeds is geoorloofd, tenzij een wettelijk voorschrift dit uitsluit of de aard van de bevoegdheid zich tegen het mandaat verzet.

Een voorbeeld van een wettelijk verbod is te vinden in het tweede lid van artikel 177 van de Gemeentewet. Hierin zijn een aantal bevoegdheden op het terrein van de openbare orde genoemd waarvoor de burgemeester geen machtiging mag verlenen.

Het tweede en derde lid sommen een aantal gevallen op, waarin geen mandaat is toegestaan of is gebonden aan een aantal voorwaarden. Het laatste artikellid heeft betrekking op een onderdeel van bestuursdwang, namelijk het opmaken van een rapport of een proces-verbaal. In dat geval en in het geval dat is genoemd in het tweede lid, namelijk het beslissen op bezwaar of op een verzoek om rechtstreeks beroep te mogen instellen zonder de bezwarenprocedure te doorlopen, moet worden gewaakt tegen een te directe betrokkenheid bij de primaire besluitvorming.

Overigens voorzag de oude mandaatregeling niet in deze materie om de reden dat deze onderwerpen waren uitgesloten van mandaat.

Voor de toepassing van het eerste lid en de afwegingen die in een concreet geval behoren te worden gemaakt, wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting waarin uitgebreid is ingegaan op de aspecten die hiermee verband houden.

Voor alle duidelijkheid wordt hier nog eens gewezen op de hoofdregel in het staats- en bestuurs-recht dat wie een bevoegdheid heeft om, zoals hier, mandaat te verlenen die ook kan gebruiken om het mandaat weer in te trekken (implied power of actus contrarius).

Artikel 10:8 van de Awb bepaalt dat dit bij een algemeen mandaat schriftelijk moet gebeuren, wat in dit geval zou betekenen dat deze regeling en haar bijlagen (deels) wordt gewijzigd of ingetrokken.

Artikel 3 Volmacht, machtiging en ondermandaat

Op grond van de schakelbepaling van artikel 10:12 Awb zijn de mandaatbepalingen van afdeling 10.1.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing op de verlening van volmacht en machtiging.

Het eerste lid vult dit artikel aan door te bepalen dat de medewerker die een mandaat krijgt ook een volmacht heeft en een machtiging. Dit om te regelen dat, wanneer over het mandaat om een bepaalde bevoegdheid te mogen uitoefenen duidelijkheid bestaat, voor de doorgaans hierna volgende formaliteiten en feitelijke handeling geen volmacht en machtiging behoeft te worden verleend. Dus in deze regeling wordt in één adem mandaat verleend om publiekrechtelijke besluiten te nemen, volmacht om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en machtiging om handelingen te verrichten die geen besluit en geen privaatrechtelijke rechtshandeling zijn (feitelijke handelingen).

Het tweede lid stelt buiten twijfel dat, welke vorm van toestemming om te mogen beslissen ook wordt gegeven, het de mandaatverlener is die bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen. De eerste instructie die op bijlage 1 bij de regeling is vermeld, herhaalt dit nog eens voor het gemak van de gebruiker.

Het derde lid verklaart de regeling van overeenkomstige toepassing op het verlenen van machtiging, ondermandaat en volmacht. Hetgeen inhoudt dat sommige bepalingen niet letterlijk kunnen worden toegepast, maar moeten worden ingelezen.

Artikel 4 Mandaat aan de gemeentesecretaris en afdelingshoofden

Evenals met de ingetrokken mandaatregeling het geval was, is ook nu in het eerste lid de constructie gekozen dat de bestuursorganen die mandaat verlenen, dit eerst doen aan de gemeentesecretaris. Hij mandateert op grond van het tweede lid meteen door naar de afdelingshoofden. Die kunnen vervolgens beslissen aan welke functie zij mandaat verlenen (hiervoor is al aangegeven dat er voor de heffings- en invorderingsambtenaar een iets afwijkende regeling geldt). Voor het door het afdelingshoofd te verlenen onder(onder)mandaat wordt een modelbesluit aangehouden. Met dit model kan voldoende rekening worden gehouden met verschillende, zich aandienende situaties.

Het derde lid bepaalt als vanzelfsprekend dat de afdelingshoofden slechts mandaat verlenen voor zover het gaat om bevoegdheden en taken die aan hun (zijn afdeling) zijn opgedragen. Het is opgenomen om te voorkomen dat er competentiegeschillen ontstaan. Mocht dit dreigen dan zal degene die het mandaat wil uitoefenen hierover met de mandaatgever van gedachten moeten wisselen.

Bijlagen 4 en 5

Naast de regeling zelf geven de bijlagen 4 en 5 bij de regeling de beperkingen weer die voor het mandaat in ieder geval gelden. Ook hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de oude regeling, dat wil zeggen dat de op die bijlagen vermelde bevoegdheden niet zijn gemandateerd.

Veranderd zijn echter de indeling van vooral bijlage 4. Gebleken is namelijk dat de oude bijlage 4 soms moeilijk toegankelijk was en leidde tot interpretatieverschillen. Daarom is allereerst de indeling van de rubrieken gewijzigd. Verder zijn veel bevoegdheden geschrapt waarvan al direct duidelijk was dat de "aard van de bevoegdheid" zich verzet tegen verlening van mandaat. Ook zijn er veel bevoegdheden op privaatrechtelijk gebied tekstueel samengevoegd, zonder dat dit de leesbaarheid geweld aan doet. In de nieuwe rubriek van de gemandateerde bevoegdheden van de burgemeester zijn nu niet alleen de artikelen van de toepasselijke wet genoemd, maar is voor het leesgemak ook een korte omschrijving van de bevoegdheid zelf gegeven.

Niet op de laatste plaats zijn tal van bevoegdheden vervallen, omdat uit de evaluatie is gebleken dat die zonder bezwaar door de medewerkers kunnen worden uitgeoefend.

Zonder volledigheid na te streven, is het mogelijk dat de gemandateerde nu (ook):

- mandaat aan externen mag verlenen;
- mag beslissen op bezwaar of op de zienswijzen tijdens/na doorlopen van een uniforme openbare voorbereidings-procedure;
- besluiten mag nemen in afwijking van beleid;
- besluiten mag nemen op grond van een (anti-)hardheidsclausule;
- regels of beleid mag vaststellen, die interne werking hebben;
- (civielrechtelijke) procedures mag instellen of rechtsmiddelen mag aanwenden;
- rechtspositionele besluiten mag nemen.

Zoals het vijfde lid van het artikel bepaalt, worden aan een mandaat of ondermandaat in ieder geval de instructies verbonden die zijn vermeld op bijlage 1 bij deze regeling. Dit speelt in de hiervoor vermelde bevoegdheden vooral een rol waar het gaat om het nemen van besluiten in afwijking van beleid of op grond van een anti-hardheidsclausule. Immers, worden vaak besluiten genomen in afwijking van beleid of regeling, dan kan dit inhouden dat die regeling of dat beleid aan herziening toe is. Zeker, wanneer het om dezelfde categorie besluiten gaat. In zo'n geval zal de gemandateerde moeten overwegen of er niet overgegaan moet worden tot wijziging van het beleid of de regeling.

Dit laatste is een bevoegdheid die is voorbehouden aan het bestuursorgaan, zodat het genoemde bestuursorgaan in ieder geval in kennis moet worden gesteld dat er aan het beleid of de regeling iets schort.

Artikel 5 Verlenen van mandaat door de heffings- en invorderingsambtenaar

In deze mandaatregeling gaat het vooral om de mandatering van bevoegdheden van burgemeester en wethouders en van de burgemeester. De heffings- en invorderingsambtenaar is hieraan voor de overzichtelijkheid toegevoegd. Hij ontleent eigen bevoegdheden rechtstreeks en via schakelbepaling artikel 231 van de Gemeentewet aan specifieke wettelijke belastingregelingen. Hij kan die bevoegdheden op grond van deze regeling dus 'zelfstandig' mandateren.

(Overigens doet die zelfstandigheid er intussen niet aan af dat het burgemeester en wethouders zijn die de heffings- en invorderingsambtenaar benoemen en reeds hierom in de positie zijn sturend op te treden).

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is de regeling op het verlenen van mandaat door de heffings- en invorderingsambtenaar van overeenkomstige toepassing. Van overeenkomstige toepassing, omdat de regeling erin voorziet dat burgemeester en wethouder en de burgemeester op grond van artikel 4, lid 1, en de gemeentesecretaris op grond van het tweede lid van dit artikel mandaat verlenen aan de afdelingshoofden met de mogelijkheid dat zij dit op grond van het vierde lid van dit artikel weer ondermandateren aan de medewerkers.

Dit artikel bepaalt in afwijking van het systeem dat in artikel 4 wordt gevolgd, dat de heffings- en invorderingsambtenaar hun bevoegdheden kunnen mandateren, zij hebben met andere woorden ook de mogelijkheid om dit niet te doen. Maken zij hiervan wel gebruik dan is de regeling op het verlenen van mandaat of ondermandaat van overeenkomstige toepassing. Dat wil zeggen dat zij, waar dit noodzakelijk is, wordt ingelezen.

Artikel 6 Verlenen van mandaat aan externen

In afwijking van de situatie, zoals die bestond onder de werking van de oude regeling, is het nu mogelijk dat het verlenen van mandaat aan externen ("niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van...") door de gemandateerden wordt gedaan. Tijdens de evaluatie is gebleken dat hieraan niet alleen behoefte bestaat, maar ook dat het bestuursorgaan hiermee kan worden ontlast.

Van de situatie waarin een externe niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een gemeentelijk bestuursorgaan, moet intussen de situatie worden onderscheiden dat een externe binnen de organisatie (tijdelijk) werkzaamheden voor de gemeente verricht. Doet de laatste dat in een bepaalde gemeentelijke functie, dan kan voor het mogen uitoefenen van bepaalde bevoegdheden worden volstaan met het geven van een opdracht of op grond van een doorgaans al verleend ondermandaat.

Voor deze situatie is nooit of wordt doorgaans niet de instemming van de gemandateerde of zijn leidinggevende gevraagd. Omdat hierover in een aantal gevallen toch onduidelijkheid bestond, bepaalt het derde lid van het artikel voor alle duidelijkheid dat aan de toestemmingsvereisten van artikel 10:4 van de Awb niet hoeft te worden voldaan. Bij een speciale vorm van mandaat aan externen, namelijk mandaat aan een bestuursorgaan van een andere overheid, is een goed ontwikkeld gevoel voor bestuurlijk-politieke verhoudingen meer noodzakelijk dan bij doorsnee-besluiten. Immers, wanneer de gemandateerde een bestuursorgaan van een ander overheidsverband is, wordt het stelsel van politieke verantwoordelijkheid (daar) doorbroken. Daarnaast speelt de vraag van ondergeschiktheid hier geen rol. Ook de rechtspraak ziet voor die vorm van mandaat dan ook alleen bij uitzondering ruimte (bijvoorbeeld ABRvS 14 mei 1998, AB 1998, 287). Dat stelt zwaardere eisen aan de afweging of mandaat moet worden verleend, zodat eerder moet worden overwogen of het betreffende bestuursorgaan niet zelf het mandaat moet verlenen. Overigens dient goed te worden bedacht dat het bij externen niet alleen om personen of ambten gaat, maar bijvoorbeeld ook om openbare lichamen op basis van gemeenschappelijke regelingen, waaraan het verlenen van of de uitvoering van gemeentelijke diensten/taken is opgedragen.

Bijlage 2

Uit een oogpunt van vindbaarheid zijn op deze bijlage het aan de RUD verleende mandaat en de datum van besluitvorming opgenomen. Evenals enkele andere besluiten, zoals op het gebied van het gebied van het Sociaal Domein. Voorts zijn hier de aan de hulpofficier van justitie gemandateerde bevoegdheden op grond van de Wet tijdelijk huisverbod vermeld. In verband met de mogelijk ingrijpende en publicitaire gevolgen die met de toepassing van die wet samenhangen, is aan de hulpofficier van justitie een ondertekenings-mandaat en een machtiging verleend om een aantal feitelijke handelingen te mogen verrichten die die wet noemt.

Artikel 7 Exclusief mandaat voor aangewezen ambten of personen

Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is de opzet van crisisbestrijding anders vorm gegeven. Dat verplichtte niet direct tot een andere tekst van het artikel van de mandaatregeling, maar wel van de hierop betrekking hebbende bijlage.

Wat de redactie van het artikel betreft, is ook nu de constructie gekozen dat het bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden rechtstreeks ("met uitsluiting van anderen") aan specifieke functionarissen mandateert, dat wil zeggen niet 'via' de gemeentesecretaris en het afdelingshoofd. Dit hangt nauw samen met de aard van de betreffende bevoegdheden die verband houden met een crisissituatie en de organisaties die met het verhelpen van de crisis zijn belast. Een mandaat via de gemeentesecretaris en afdelingshoofden zou bovendien vertragend werken in situaties waar snel handelen is geboden. Wat overigens

niet wil zeggen dat er in crisissituaties geen beroep op de gemeentelijke organisatie zal worden gedaan. Veel medewerkers maken immers onderdeel uit van of spelen een rol bij de crisisbestrijding.

Bijlage 3

De bijlage haakt wat terminologie betreft in op de Wet veiligheidsregio's, omdat de ter uitvoering hiervan vastgestelde algemene maatregel van bestuur in dit opzicht niet geheel aansluit. Vandaar de verwijzing naar de artikelen van die wet. Verder is voor de technische terminologie, zoals bijvoorbeeld GRIP, SIOS of PPF aangesloten bij het crisisplan, omdat wet noch algemene maatregel die kennen. Dit is gebeurd, omdat degenen aan wie het mandaat is verleend met dit plan werken en daarom ook weten in welke situatie zij wat mogen doen. Zij zijn bovendien vertrouwd met het vakjargon, zodat hierover en de omvang van het mandaat geen misverstand kan ontstaan.

De bevoegdheden en situaties waarin deze in mandaat kunnen worden aangewend, zijn dus in beginsel duidelijk te ontleen aan de bijlagen. Niet uitgesloten kan worden dat het ter plaatse van de crisissituatie (mondeling) wordt gewijzigd of aangevuld, al naar gelang de toestand dit vereist. Goede verslaglegging hiervan speelt hierbij een grote rol.

Het mandaat is in principe verleend aan de Algemeen Commandant Bevolkingszorg en de Algemeen Commandant Geneeskundige Hulpverlening in de Regio die de mogelijkheid hebben tot het verlenen van ondermandaat. De eerstgenoemde heeft het mandaat tijdens een crisissituatie, terwijl de laatste dit heeft in iedere situatie, waarin ambulancevervoer is vereist en de openbare orde in het geding is. Bij het mandaat aan de Algemeen Commandant Bevolkingszorg wordt een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden die direct verband houden met de crisissituatie en de informatie of informatievoorziening hierover.

De bevoegdheden zijn beperkt qua: kennisgeving aan mandaatgever, bedrag en inhoud van de te verschaffen informatie.

In een crisissituatie speelt de burgemeester een grote rol en hij is ook politiek verantwoordelijk voor de bestrijding en opheffing van de crisissituatie. Omdat de gebeurtenissen qua te nemen maatregelen en publicitair nogal ingrijpend kunnen zijn, is ervoor gekozen dat de bevoegdheden worden uitgeoefend, nadat de burgemeester "zo mogelijk" in kennis is gesteld van het voornemen om van het mandaat gebruik te maken of "zo spoedig mogelijk na" het gebruik ervan. Er zijn immers talloze situaties denkbaar waar onmiddellijk handelen is geboden. Niet kan worden uitgesloten dat de burgemeester nog niet ter plaatse aanwezig is. De term "zo mogelijk" heeft hierop betrekking. Direct aansluitend hierop geldt het criterium dat de commandant de burgemeester "zo spoedig mogelijk na" het gebruik van het mandaat op de hoogte stelt. Dit houdt in dat de commandant de burgemeester informeert zo snel als onder de gegeven omstandigheden mogelijk is. Vandaar dat hier niet de term onverwijld is aangehouden. Die houdt immers in dat zonder enige uitstel kennis wordt gegeven.

Het bedrag dat in een crisissituatie in mandaat mag worden aangewend bedraagt € 25.000,--, ex BTW en dat per incident. Het bedrag is gebaseerd op een ervaringscijfer; de praktijk zal moeten uitwijzen of wijziging in de hoogte moet worden aangebracht.

Wat, tot slot, de inhoud van de te verschaffen informatie aan inwoners en media betreft, is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen informatie over personen en hun lotgevallen (SIOS) en technische informatie (PPF).

Uitgangspunt is dat de burgemeester in een crisissituatie informatie verschaft over personen en hun lotgevallen en dat de overige informatie door de gemandateerden kan worden verstrekt.

Onderdeel 2 van de eerste rubriek beperkt met het oog hierop het mandaat voor de Commandant. Het in dit onderdeel verleende mandaat voor het verstrekken van andere informatie kan de commandant ondermandateren, voor zover het technische informatie betreft (PPF).

Uiteraard kunnen zich zowel bij het mandaat als het ondermandaat twijfelgevallen voordoen, maar ook hier gelden de instructies van bijlage 1 bij de regeling. Zeker in crisissituaties mag worden verwacht dat degenen die zijn belast met de bestrijding ervan een voldoende gevoel hebben ontwikkeld voor bestuurlijke verhoudingen om te weten wanneer en hoe zij hun contacten met de burgemeester inrichten en onderhouden.

Artikel 8 Ondertekening van een krachtens mandaat genomen of ondertekend besluit

Het eerste en tweede lid zijn de letterlijke weergave van de artikelen 10:10 en 10:11 van de Awb. Het vierde lid houdt rekening met de situatie dat niet alleen sprake is van een besluit, maar ook van een ander document. Gekozen is hier voor het ruimer begrip "stuk".

Het vijfde lid houdt verband met de overige informatie die een belanghebbende moet kunnen ontleen aan een besluit. Dit is een vorm van informatieverschaffing die, naast de bekendmaking van het mandaatbesluit, de belanghebbende de mogelijkheid moet kunnen bieden om na te gaan of een besluit bevoegd is genomen. Ook de rechterlijke controle strekt zich hierover uit.

De eerste 2 leden zijn opgenomen om nog eens duidelijk naar voren te laten komen welke eisen er mogen worden gesteld aan het format van een krachtens mandaat genomen of ondertekend besluit. Aan de ondertekeningsclausule "namens..." valt immers niet te ontleen om welke soort mandaat het gaat. De eis die de wet stelt voor een krachtens mandaat genomen besluit is dat moet blijken namens welk bestuursorgaan het is genomen. Dit houdt in dat het format van het besluit of stuk, naast de zo-even genoemde clausule, voor het onderscheid van de soort mandaat uitsluitend de naam van de gemandateerde vermeldt.

Het derde lid verleent de wethouders het mandaat om, voor zover het hun portefeuille betreft, stukken zelfstandig te ondertekenen.

Bij een krachtens mandaat ondertekend besluit of stuk is dit anders, want het is het bestuursorgaan zelf dat het besluit heeft genomen, terwijl de gemandateerde het besluit of stuk enkel ondertekent. Daarom vermeldt het format hier voor de duidelijkheid de naam van het bestuursorgaan als beslissers. Voor de vindbaarheid en desnoods rechterlijke controle vermeldt het besluit de datum waarop het is genomen en het ondertekeningsmandaat is verleend.

Overigens treft men op een krachtens mandaat ondertekend stuk wel de clausule "Overeenkomstig het genomen besluit van..." aan. Dit is echter de formulering die doorgaans wordt gebruikt voor afschriften van besluiten. Niet voor krachtens mandaat ondertekende stukken.

Artikel 9 Bijhouden mandaatregeling, bekendmaking en evaluatie

Het eerste lid moet garanderen dat de mandaatregeling up to date blijft waar het gaat om het bijhouden van bijvoorbeeld organisatorische ontwikkelingen. Het tweede lid heeft op de volgende fase betrekking, namelijk als een mandaatgever het voornemen heeft om een mandaat te verlenen. Om de uniformiteit van de mandaatbesluiten zoveel mogelijk te garanderen en om de kennis op het rechtsgebied waarop het mandaat betrekking heeft, te delen, bepaalt het tweede lid dat hierover overleg plaats heeft. In dit geval met het Taakveld Juridische Zaken, onderdeel van de Afdeling

Middelen. Dit taakveld ontvangt op grond van het vierde lid van dit artikel ook een exemplaar van het genomen mandaatbesluit.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, zal het mandaatbesluit bekend gemaakt moeten worden. Immers, naast het onmiskenbaar persoonlijk element dat verband houdt met dit besluit is er een extern element. Belanghebbenden moeten kunnen nagaan of een besluit bevoegd is genomen. Ook de rechter oefent hierop controle uit. Het derde lid regelt dit met zoveel woorden.

Bekendmaking gebeurt via het zogeheten GVOP systeem door de afdelingen zelf die ook zorgdragen voor publicatie op FLIP.

Artikel 10 Overgangsbepaling

Omdat er op grond van de ingetrokken mandaatregeling tal van mandaatbesluiten zijn genomen, zou intrekking van de oude regeling tot gevolg hebben dat de grondslag aan die besluiten zou komen te ontvallen. Zij zouden opnieuw moeten worden vastgesteld.

Om aan dit gevolg te ontkomen, bepaalt dit artikel dat genomen besluiten die niet in strijd zijn met de nieuwe regeling gelijk gesteld worden met een op grond hiervan genomen besluit.

Uiteraard neemt dit niet weg dat de genomen besluiten uit een oogpunt van leesbaarheid aanpassing behoeven, bijvoorbeeld, omdat de organisatie intussen wijzigingen heeft ondergaan. Dat staat aan de rechtskracht van het besluit niet in de weg, zolang er geen sprake is van strijdigheid met de nieuwe regeling.

Artikel 11 Slotbepalingen

Het eerste lid regelt de intrekking van de tot de datum van inwerkingtreding van deze regeling geldende mandaatregeling. Normaal treedt een nieuwe regeling in volle omvang in kracht, tenzij is voorzien in overgangsbepalingen die hierop een uitzondering maken. Artikel 10 voorziet hierin op de aangegeven wijze.

Het tweede lid bepaalt dat de regeling op 1 januari 2016 in werking treedt.