



Interdepartementaal hoofdenoverleg JZ

memo

Mogelijke thema's en werkwijze IHJZ 2010/2011

buiten verzoek

CONCEPT – AGENDA

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving
Bureau Juridisch Adviseur

Datum
3 september 2010

buiten verzoek

buiten verzoek

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving
Bureau Juridisch Adviseur

Datum
3 september 2010

Naast de hierboven genoemde onderwerpen, volgend uit het concept voor het "Werkprogramma juridische functie 2010", meent het IHJZ van betekenis te kunnen zijn ten aanzien van advisering/ signalering/ monitoring inzake o.m. de volgende onderwerpen:

buiten verzoek

17. Mandaat- en volmachtenkwesties;

buiten verzoek

Met vriendelijke groet,



AAN: Leden Interdepartementaal Hoofdenoverleg JZ

agenda

Interdepartementaal Hoofdenoverleg JZ

Omschrijving

Vergaderdatum en -tijd

Vergaderplaats

Aanwezig

Agenda

8 november 2011, 12.00 - 14.00 uur

Ministerie van VWS, Parnassusplein 5 ((H 13-08)

buiten verzoek

8. Publicatie van mandaatregelingen

Informatieverstrekking over de bespreking in het IWB over de publicatie van mandaatbesluiten. Een gedeelte uit het verslag van het IWB is bij de stukken gevoegd.

Datum
28 oktober 2011

buiten verzoek



Aan: Voorzitter en leden IHJZ

agenda

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Agenda
Vergaderdatum en -tijd	9 juli 2013, 12.15 – 14.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van AZ, Binnenhof 19, RVD-zaal.

buiten verzoek

5. Publiceren/consolideren ondermandaatregelingen

Ter bespreking en besluitvorming.

Zie bijlage 5 (memo over ondermandaat), toelichting door 5.1.2e.

buiten verzoek

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
4 juli 2013



Deelnemers aan het Hoofdenoverleg Juridische Zaken+

verslag

Hoofdenoverleg Juridische Zaken +

Omschrijving	Verslag met actiepunten- en besluitenlijst
Vergaderdatum en -tijd	20 augustus 2013, 15.30 - 17.00 uur
Vergaderplaats	N01 – 11 – Kollhoff - zaal (Turfmarkt 147)
Aanwezig	<div>5.1.2e (IND, vervangt 5.1.2e</div> <div>(DTV), 5.1.2e (CBP, vervangt 5.1.2e 5.1.2e</div> <div>(NFI), 5.1.2e 5.1.2e (DWJZ, voorzitter), 5.1.2e</div> <div>(DGRR), 5.1.2e (CJIB), 5.1.2e (DJI, vervangt 5.1.2e</div> <div>5.1.2e (NCTV), 5.1.2e (Nationale Politie), 5.1.2e</div> <div>5.1.2e (DWJZ, secretaris), 5.1.2e (Justis, vervangt</div> <div>5.1.2e), 5.1.2e (DGPoI), 5.1.2e (DGJS)</div>
Afwezig	<div>5.1.2e (RdvK), 5.1.2e (Rvdr), 5.1.2e (JustID), De</div> <div>5.1.2e AG), 5.1.2e (Ksa), 5.1.2e (DGRR), De</div> <div>(CBP), 5.1.2e (DII), 5.1.2e (Justis), 5.1.2e</div> <div>(DGVZ), 5.1.2e (DJI)</div>

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken
11 juni 2013

Contactpersoon

5.1.2e	5.1.2e
--------	--------

*Senior adviseur juridische
zaken*

T
E

5.1.2e

@minvenj.nl

Datum
4 oktober 2013

Datum
4 oktober 2013

buiten verzoek

4. Terugkoppeling IHJZ en IOWJZ

IHJZ

Agenda van het IHJZ van 9 juli jl. is reeds meegezonden evenals de verslagen van de overleggen van 11 juni en 9 juli jl.

5.1.2e geeft aan dat naar aanleiding van de mandaat-uitspraak (reeds toegezonden) een werkgroep mandaat is ingesteld. Er blijken diverse verschillen in mandaatregelingen te zijn, ook in publicaties. Helder dient te worden wie waarvoor bevoegd is. Wie beoordeelt de gevoeligheid? Mandaat OM is inmiddels aangepast.

5.1.2e geeft aan dat het van belang is dat de werkgroep ook kijkt naar de techniek van mandaatregelingen.

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek



minutes

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving

Verslag

Vergaderdatum en -tijd

9 juli 2013, 12.15-14.00 uur

Vergaderplaats

Ministerie van AZ

Aanwezig

(BZ), (VWS), (FIN),
 (IenM), (OCW), (EZ),
 (BZK, plv. vz.), (AZ), (VenJ,
secretaris), (VenJ, plv. secr.); aanwezig in
verband met agendapunt 5 (publiceren/consolideren
ondermandaatregelingen): (VenJ); aanwezig in
verband met agendapunt 6 (toelichting visie op
klachtrecht): (BZK).

Afwezig

(VenJ, vz.), (DEF),
 (SZW).

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
Contactpersoon

22 juli 2013 5.1.2e 5.1.2e

Juridisch ondersteuner

T 5.1.2e
E @minvenj.nl

Datum
22 juli 2013

5. Publiceren/consolideren ondermandaatregelingen

5.1.2e bij de sector
Wetgevingskwaliteitsbeleid (DWJZ, VenJ), licht het memo publiceren/consolideren
ondermandaatregelingen toe dat in mei 2013 aan de orde is geweest in het IWB.
De aanleiding voor het memo is gelegen in de vraag van de SDU-redactie of naast
mandaatbesluiten ook ondermandaatbesluiten zouden moeten worden
opgenomen in het BWB. In het memo worden vragen gesteld over de
wenselijkheid van het publiceren en het consolideren van
ondermandaatregelingen, de huidige praktijk van publicatie van
ondermandaatbesluiten, de juistheid van ondermandaatverlening door de minister
en de wenselijkheid van het harmoniseren van de vorm van
ondermandaatregelingen. Aan het IHJZ wordt gevraagd een visie op deze punten
te geven.

Uit een korte inventarisatie volgt dat de ondermandaatverlening en de publicatie
van ondermandaatbesluiten – voor zover daarover informatie bekend is – binnen
ministeries op uiteenlopende manieren is geregeld. Hoofdmandaatregelingen
worden doorgaans extern gepubliceerd; ondermandaatregelingen worden meestal
intern bekendgemaakt. Voor zover daarover informatie bekend is, wordt
geconstateerd dat mandaatregisters over het algemeen niet goed worden
bijgehouden.

Het IHJZ concludeert dat mandaat- en ondermandaatverlening binnen de
verschillende ministeries interdepartementaal moet worden onderzocht en dat
behoefte bestaat aan interdepartementale afstemming op dit terrein. Het IHJZ
stelt een werkgroep mandaat- en ondermandaatverlening in, onder
voorzitterschap van VenJ, die ten doel heeft kwesties zoals de noodzaak tot

publicatie van (onder)mandaatregelingen, mogelijkheden voor standaardisatie hiervan, wijzen van bijhouden mandaatregisters alsmede de verlening van volmachten en machtigingen te onderzoeken en hierover aanbevelingen te doen. Nadat de werkgroep verslag heeft uitgebracht, zullen de in het memo gestelde vragen kunnen worden beantwoord. Naast VenJ nemen deel aan de werkgroep EZ, FIN, VWS, BZ en BZK.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken
Datum
22 juli 2013

5.1.2e brengt de uitspraak van de ABRvS van 3 juli 2013 onder de aandacht waarin een artikel uit de Mandaatregeling niet-beheersaangelegenheden OM, dat betrekking heeft op de bevoegdheid tot het beslissen op Wob-verzoeken die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, onverbindend is verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. De vraag welke implicaties deze uitspraak heeft en hoe daarmee zo goed mogelijk kan worden omgegaan, wordt aan de werkgroep meegegeven.

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Werkplan 2014

buiten verzoek

3. *Nieuwe instrumenten voor overheidsjuristen/evaluaties*

Het IHJZ levert in 2014 de volgende nieuwe instrumenten voor overheidsjuristen op:

buiten verzoek

- Handreiking mandaat.

buiten verzoek



Aan: Voorzitter en leden IHJZ

agenda

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Agenda
Vergaderdatum en -tijd	11 februari 2014, 12.15 – 14.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van EZ, Vergaderzaal 22/Kopsaal, Bezuidenhoutseweg 73

buiten verzoek

6. Stand van zaken werkgroepen

a. Handreiking mandaat

Ter bespreking.

Zie bijlage 6 (svz notitie).

b. Handreiking onverplichte tegemoetkoming

Mondelinge toelichting door 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e.

buiten verzoek

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

WERKPROGRAMMA HJZ 2014

Algemeen

Het Hoofdenoverleg BD vindt in 2014 maandelijks plaats op de derde donderdag van de maand van 15.00 uur – 16.30 uur.

buiten verzoek

buiten verzoek

18 september 2014

- Mandaat (leidraad IHJZ) (*voorbereid door sector JZ*);

buiten verzoek



minutes

Verslag

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	11 februari 2014, 12:15-14:00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van EZ, Den Haag
Aanwezig	<div>5.1.2e</div> (OCW), <div>5.1.2e</div> (IenM), <div>5.1.2e</div> (VWS), <div>5.1.2e</div> (EZ), <div>5.1.2e</div> (BZ), <div>5.1.2e</div> (BZK), <div>5.1.2e</div> (AZ), <div>5.1.2e</div> <div>5.1.2e</div> (vz. VenJ), <div>5.1.2e</div> (secr. VenJ), <div>5.1.2e</div> (notulist VenJ).
Afwezig	Aanwezig i.v.m. agendapunt 4: <div>5.1.2e</div> (EZ). <div>5.1.2e</div> (FIN), <div>5.1.2e</div> (SZW), <div>5.1.2e</div> (DEF), <div>5.1.2e</div> (VWS).

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
17 februari 2014

6. Stand van zaken werkgroepen

a. Handreiking mandaat

De secretaris licht de tussenrapportage van de werkgroep (onder)mandaat toe. Het IHJZ is akkoord met de voorgestelde aanpak die ertoe strekt aanbevelingen te doen en een leidraad te ontwikkelen over zowel inhoudelijke mandaatkwesties als zaken die verband houden met de vorm van mandaatverlening. De voorzitter geeft aan dat de kwestie van publicatie in de Staatscourant een belangrijk aandachtspunt is. De verwachte opleverdatum is voor de zomer van 2014.

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
17 februari 2014

buiten verzoek



Voorzitter en leden IHJZ

memo

Werkprogramma IHJZ: resultaten eerste helft 2014 en
herziene planning tweede helft 2014

0000000010

buiten verzoek

	werkprogramma 2014	
--	--------------------	--

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken

Tabel 2: Voorstel voor werkprogramma IHJZ tweede helft 2014 (herziene versie, gecursiveerde onderwerpen zijn nieuw t.o.v. de oorspronkelijke planning)

Maand	Onderwerp	Opmerking
September 2014	Themabijeenkomst ervaringen Expertisecentrum subsidies (3) (OCW, VWS, SZW)	
	<i>Verdiepingsslag rijksbrede e-mail archiveerrichtlijn (werkgroep IWO + redactieraad)</i>	<i>Eindproduct, vaststelling in IOWJZ september 2014.</i>
	<i>Presentatie over mededingsrechtelijke kennis bij EZ (EZ)</i>	<i>Nieuw onderwerp, op verzoek van IHJZ.</i>
	<i>Handreiking mandaat (werkgroep mandaat)</i>	<i>Doorgeschoven onderwerp. Vaststelling handreiking in IOWJZ september 2014.</i>

buiten verzoek

buiten verzoek



Aan: Voorzitter en leden IHJZ

agenda

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Agenda
Vergaderdatum en -tijd	9 september 2014, 12.15 – 14.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van VWS,

buiten verzoek

5. Handreiking mandaat

Ter besluitvorming en doorgeleiding naar IOWJZ

Mondelinge toelichting door *.

*Zie bijlage **

buiten verzoek

buiten verzoek

Handreiking Mandaat

September 2014

The diagram illustrates the assembly of a 10x10 grid using 1x2 and 2x1 tiles. The grid is composed of 50 tiles, with 25 of each type. The tiles are labeled with '5.1.2e'.

Inhoudsopgave

Inleiding

1. Algemene mandaatkwesties
2. Mandaat aan niet-ondergeschikten
3. Ondermandaat
4. Volmacht en machtiging
5. Publicatie en register

Inleiding

Binnen ministeries worden besluiten meestal niet genomen door het bestuursorgaan waaraan door de wetgever een bestuursbevoegdheid is toegekend - de minister - maar door een krachtens mandaat bevoegde functionaris. Afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat algemene regels over mandaat. Onder mandaat wordt ingevolge de Awb verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Kenmerkend voor mandaat is dat het mandaterende bestuursorgaan verantwoordelijk blijft voor de bevoegdheidsuitoefening en hierover de zeggenschap blijft behouden.

De Handreiking Mandaat is bedoeld als hulpmiddel voor juristen en alle andere medewerkers die werkzaam zijn bij ministeries of daaronder ressorterende onderdelen en die zich bezighouden met mandaatkwesties. De handreiking biedt praktische handreikingen voor het regelen van mandaatverhoudingen bij ministeries en het opstellen en vormgeven van mandaatbesluiten. Uitgangspunt daarbij is steeds het wettelijk kader van de Awb. Bij de totstandkoming van deze 'best practices', is gebruik gemaakt van de ervaringen van diverse ministeries bij het opstellen van mandaatbesluiten. Voor de voorbeelden is geput uit de door de ministeries opgestelde (algemene) mandaatbesluiten. De handreiking besteedt ook aandacht aan een aantal actuele kwesties op het gebied van mandaat, zoals recente jurisprudentiële ontwikkelingen en de mandaatverlening aan shared service organisaties (SSO's) binnen het rijk.

Naast mandaat wordt binnen ministeries gebruik gemaakt van de vertegenwoordigingsfiguren volmacht en machtiging. Volmacht wordt verleend voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Machtiging wordt verleend tot het verrichten van handelingen, die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke handeling zijn (feitelijke handelingen). De regels over mandaat in afdeling 10.1.1 van de Awb zijn van overeenkomstige toepassing op de verlening van volmacht en machtiging door een bestuursorgaan aan een ondergeschikte. De handreiking bevat ook handreikingen voor de verlening van volmacht en machtiging.

Hoofdstuk 1 Algemene mandaatkwesities

Handreiking 1: Mandaatverlening door een minister is mogelijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet.

Hoofddregel in de Awb is dat bevoegdheden die een bestuursorgaan toekomen kunnen worden gemandateerd (artikel 10:3, eerste lid, van de Awb). Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 van de Awb). De mandaatgever blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening en houdt hierover de zeggenschap.

Mandaatverlening is bij uitstek geschikt binnen de hiërarchische organisatiestructuur van de ministeries. De ministeries zijn op grond van artikel 44 van de Grondwet ingesteld bij koninklijk besluit. Elke minister heeft beleidsterreinen waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Op grond van artikel 46 van de Grondwet kan een staatssecretaris worden belast met een deel van de taken van de minister. De taakomschrijving van een staatssecretaris wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Bij sommige ministeries verlenen zowel de minister als de staatssecretaris mandaat van de bevoegdheden die hen toekomen. In het mandaatbesluit wordt dan opgenomen dat het ten aanzien van de minister bepaalde, van overeenkomstige toepassing is voor de staatssecretaris. Wanneer het gaat om de uitoefening van taken waarmee de staatssecretaris wordt belast, dient de 'minister' als de 'staatssecretaris' te worden gelezen. Eenzelfde constructie komt voor ten aanzien van een minister zonder portefeuille. Bij andere ministeries verleent uit staatsrechtelijke overwegingen uitsluitend de minister mandaat. Waar in deze handreiking gesproken wordt over minister, dient in voorkomende gevallen tevens gelezen te worden: staatssecretaris.

Ministers (met uitzondering van de ministers zonder portefeuille) hebben een eigen ambtelijke organisatie. De ambtelijke rechtspositie brengt mee dat de minister leiding geeft aan de werkzaamheden van het ambtelijk personeel en hierover de zeggenschap heeft.

De mandaatverlening binnen de ministeries is geregeld in (algemene) mandaatbesluiten. Voor de mandaatstructuur wordt aansluiting gezocht bij de organisatiestructuur van het ministerie. Artikel 3 van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijkdienst 2011 verplicht ministers tot het vaststellen van de organisatie en formatie van hun ministerie. Alle ministeries hebben een Organisatiebesluit, waarin de interne organisatiestructuur is vastgesteld en waarin taken zijn toebedeeld aan dienstonderdelen. Binnen veel ministeries wordt mandaat verleend ten aanzien van alle aangelegenheden die tot de taken van een dienstonderdeel behoren, waarmee een koppeling wordt gelegd met het Organisatiebesluit. Het mandaat wordt verleend aan de functionaris die aan het hoofd staat van het dienstonderdeel. Een dergelijke vorm van algemene mandaatverlening sluit aan de bij de integrale managementverantwoordelijkheid van de desbetreffende functionaris. Bij een aantal ministeries omvat de integrale managementverantwoordelijkheid ook de personeelsbesluiten en de mandaatverlening strekt zich dan ook uit tot deze categorie besluiten.

Een vaste structuur ten aanzien van mandatering ontbreekt binnen de rijksoverheid. Sommige ministeries stellen mandaatbesluiten op per organisatielaag, andere ministeries verlenen in één algemeen besluit mandaat tot op het niveau van een directeur of afdelingshoofd. Indien sprake is van een gelaagde mandaatverlening wordt in de regel door de mandaatgever de mogelijkheid van ondermandaat toegestaan. Zie over ondermandaat Handreiking 13.

De Awb maakt een aantal uitzonderingen op de hoofdregel dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen (artikel 10:3, eerste tot en met vierde lid, van de Awb).

Mandaatverlening is niet mogelijk, indien:

- bij wettelijk voorschrift is bepaald dat geen mandaatverlening mogelijk is van een bepaalde bevoegdheid (dit komt echter niet vaak voor);
- de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet;
- het een bevoegdheid betreft tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (avv's), tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;¹
- het een bevoegdheid betreft tot het nemen van een besluit dat met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;
- het een bevoegdheid betreft tot het vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan (afdeling 10.2.1. van de Awb).

De Awb kent een aantal beperkingen met betrekking tot de functionaris aan wie kan worden toegestaan in mandaat te beslissen. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of een verzoek om rechtstreeks beroep wordt niet verleend aan degene die het besluit in primo heeft genomen (artikel 10:3, derde lid, van de Awb). Uit de rechtspraak² volgt dat het evenmin is toegestaan dat een hiërarchisch ondergeschikte van degene die het besluit in eerste aanleg heeft genomen het besluit in bezwaar neemt. Dat past niet bij het heroverwegingskarakter van de bezwaarfase.

Indien bij het opleggen van een bestuurlijke boete de verzwaarde procedure van artikel 5:53 van de Awb moet worden gevolgd, mag de functionaris aan wie mandaat verleend wordt voor het opleggen van een bestuurlijke boete niet dezelfde functionaris zijn als een degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (artikel 10:3, vierde lid, van de Awb). In de praktijk komt het wel voor dat de uitzonderingen uit de Awb - uit een oogpunt van volledigheid - worden overgenomen in de mandaatbesluiten. Gebruikers van mandaatregelingen zijn niet altijd op de hoogte van de inhoud van de Awb. Uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit is het overschrijven van wetsartikelen in een mandaatbesluit niet wenselijk. Het verdient de voorkeur om deze op te nemen in de toelichting bij het mandaatbesluit of een (intern werkende) mandaatinstructie in plaats van in het besluit zelf.

Naast voornoemde uitzonderingen kan de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzetten. Dit kan het geval zijn als de bevoegdheid een zodanig zwaar karakter heeft dat mandaatverlening in het geheel uitgesloten moet worden geacht, omdat de besluitvorming door het hoogste politieke orgaan moet plaatsvinden. Een voorbeeld is de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan een zelfstandig bestuursorgaan. In de mandaatbesluiten van veel ministeries is nader uitgewerkt wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet.

Ook kan de situatie zich voordoen dat de aard van de bevoegdheid niet principieel aan de mandaatverlening in de weg staat, maar dat de mandaatverlening in het concrete geval, gelet op de aard van de bevoegdheid en de omstandigheden van het geval, niet is toegestaan. Ook de positie van de gemandateerde op zichzelf of ten opzichte van de mandaatverlenende minister kan ertoe leiden dat de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de mandaatverlening plaatsvindt buiten de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde. Of als de gemandateerde zelf belanghebbende is bij het uitoefenen van een bevoegdheid (zie ook artikel 2:4, tweede lid, van de Awb).

In de onderstaande overzichten zijn veel voorkomende mandaatvoorbehouden opgenomen.

Overzicht 1 Veel voorkomende mandaatvoorbehouden die de minister maakt

Mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat	
<i>Koning</i>	
<i>Kabinet van de Koning</i>	
<i>De Raad van State of de Raad van State of commissie</i>	
¹ De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 33) bepalen dat in een regeling behoudens bijzondere omstandigheden niet wordt voorzien in mandaatverlening van de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften.	
² Minister of staatssecretaris	
Bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:1999:AA3753.	

<i>(Vice-pr.) Raad van State (van het Koninkrijk)</i>
<i>(Pr.) Algemene rekenkamer</i>
<i>Nationale ombudsman</i>
<i>Adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges</i>
<i>Autoriteiten in (binnen- of) buitenland, in rang gelijk aan of hoger dan een minister of staatssecretaris</i>
<i>De Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten</i>
<i>De Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten</i>
<i>De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten</i>
<i>De besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba</i>

Overzicht 2 Veel voorkomende inhoudelijke

mandaatvoorbeholden die de minister maakt

<i>Inhoudelijke mandaatvoorbeholden</i>
<i>Aankondiging van uitbreiding van de Rijksbemoeienis</i>
<i>Beslissingen die politieke beleidswijzigingen inhouden</i>
<i>Besluiten inhoudende aanwijzingen aan andere bestuursorganen</i>
<i>Het vaststellen van beleidsregels</i>
<i>Beslissingen waaruit belangrijke financiële consequenties voor het Rijk voortvloeien</i>
<i>Delegatie van bevoegdheden</i>
<i>Aangelegenheden met betrekking tot de secretaris-generaal</i>
<i>De gemandateerde die belanghebbende is</i>

Handreiking 2: Mandaat wordt schriftelijk verleend.

Op grond van artikel 10:5 van de Awb kan een minister hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval verlenen. Een algemeen mandaat moet schriftelijk worden verleend. Een mandaat voor een bepaald geval wordt in ieder geval schriftelijk verleend indien de gemandateerde niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de minister (artikel 10:5, tweede lid, van de Awb). Zie hierover Handreiking 9. Het verdient aanbeveling om ook een bijzonder mandaat voor een specifiek geval schriftelijk te verlenen.

Mandaatverlening wordt in de departementale praktijk vaak gekoppeld aan verlening van volmacht en machtiging. Zie hierover Handreiking 15 en verder.

Een mandaatbesluit is een besluit waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Een mandaatbesluit moet volgens de regels van de artikelen 3:40 jo 3:42 van de Awb bekend worden gemaakt. Zie hierover Handreiking 17 en verder. Een mandaatbesluit is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. Strikt genomen dient onder een mandaatbesluit een rechtsmiddelclausule te worden geplaatst (conform artikel 3:45 van de Awb). Een aantal ministeries doet dit consequent. Sommige ministeries laten de bezwaarclausule achterwege als de inschatting is dat potentiële belanghebbenden geen gebruik zullen maken van de bezwaarmogelijkheid (het betreft veelal een interne regeling waarmee de betrokkenen instemmen).

Aangezien het verlenen van mandaat een besluit is, verdient het vanuit regelgevingstechnisch oogpunt aanbevelingen de term 'besluit' te gebruiken voor een mandaatbesluit, in plaats van de term 'regeling'. Bij voorkeur dient het mandaatbesluit voorzien te worden van een citeertitel, zodat hiernaar gemakkelijk verwezen kan worden.³

Een (algemeen) mandaat dat schriftelijk is verleend, kan alleen schriftelijk worden ingetrokken (artikel 10:8 van de Awb).

Handreiking 3: De omvang van het mandaat wordt voldoende begrensd.

³ Zie over (de formulering van) citeertitels paragraaf 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 184 en 185)

De formulering van de verlening van een algemeen mandaat verschilt per ministerie. Een aantal ministeries volstaat met een algemeen geformuleerd mandaat (zie voorbeeld 1). Andere ministeries regelen op welke bevoegdheden het mandaat (in ieder geval) betrekking heeft (zie voorbeeld 2).

Voorbeeld 1 (Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 januari 2004, nr. DJZ/BR/0065-04, houdende regels inzake mandaat, volmacht en machtiging voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Artikel 3. Algemeen mandaat, volmacht en machtiging Secretaris-Generaal

Aan de Secretaris-Generaal en de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal wordt algemeen mandaat, volmacht en machtiging verleend voor al hetgeen het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft.

Voorbeeld 2 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012)

Artikel 6

1. Aan de secretaris-generaal wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend voor:

a. aangelegenheden op het gebied van de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft, zoals nader omschreven in de toelichting bij het koninklijk besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (Stb. 1988, 499);

b. het vaststellen van ministeriële regelingen als bedoeld in de artikel 31a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, artikel 5.2 van de Wet dieren en het nemen van besluiten die noodzakelijk zijn ter uitvoering van Europese verordeningen op het gebied van het Europese Visserijbeleid;

c. het vaststellen van circulaire's, met uitzondering van circulaire's die naar het oordeel van de secretaris-generaal door de minister of een hoofd van dienst moeten worden vastgesteld;

d. het vaststellen van de werkterreinen van de hoofden van dienst;

e. aangelegenheden op het werkterrein van de hoofden van dienst:

1°. ten aanzien waarvan de secretaris-generaal in een incidenteel geval aan een hoofd van dienst mededeling heeft gedaan dat zij door hem zullen worden behandeld of

2°. die door een hoofd van dienst aan de secretaris-generaal ter afhandeling worden voorgelegd, tenzij zij naar het oordeel van de secretaris-generaal door een ander hoofd van dienst moeten worden behandeld;

f. aangelegenheden op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur, voor zover niet behorend tot het werkterrein van een hoofd van dienst;

g. het uitoefenen van de bevoegdheden van de minister inzake benoeming, schorsing, ontslag en vergoeding van ambtenaren en andere personen in organen van rechtspersonen en colleges, voor zover daarvoor geen mandaat, volmacht en machtiging is verleend aan een hoofd van dienst;

h. aangelegenheden op het gebied van personeel, financiën, organisatie en bedrijfsvoering, voor zover niet vallend onder het werkterrein van een hoofd van dienst.

Het rechtszekerheidsbeginsel brengt mee dat het mandaat voldoende bepaald moet zijn. Uit de formulering van het mandaat moet duidelijk worden voor welke categorie van besluiten mandaat is verleend. Een besluit dat aan de gemandateerde zelf overlaat om te bepalen wat de precieze omvang van het mandaat is, is uit oogpunt van rechtszekerheid niet toelaatbaar. In 2013 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een bepaling in een mandaatregeling waarin "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" werden uitgezonderd van het mandaat onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid.⁴ Deze formulering komt voor in veel mandaatbesluiten van ministeries, meestal, maar niet uitsluitend, in relatie tot mandaatverlening van de bevoegdheid om besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur te nemen.

Om het risico te voorkomen dat een mandaatbepaling van deze strekking onverbindend wordt verklaard, heeft een aantal ministeries het voorbehoud geschrapt in het mandaatbesluit, eventueel met overheveling hiervan naar een (intern werkende) mandaatinstructie. Er wordt teruggevallen op de politieke sensitiviteit van ambtenaren om besluiten met politieke of bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen tijdig op te schalen. Een alternatief om het risico van onverbindendverklaring te vermijden is het opnemen van duidelijke criteria (voorbehouden) waaruit kan worden afgeleid voor welke categorieën van besluiten wel en geen mandaat is verleend. Voorwaarde voor het opnemen van specifieke voorbehouden op de

⁴ECLI:NL:RVS:2013:145, met verwijzing naar ABRvS 26 juni 2002 nr. 200104374/.

bevoegdheidsuitoefening in een mandaatbesluit is dat de interne werkwijze hierop is aangesloten. Onderstaand voorbeeld betreft een mogelijkheid van categorisering. Uiteraard is de keuze voor bepaalde categorieën afhankelijk van politiek-bestuurlijke wensen die per ministerie verschillen en die per bewind kunnen veranderen.

Voorbeeld

Aan de secretaris-generaal blijft voorbehouden de bevoegdheid om besluiten te nemen, indien deze zijn neergelegd in een document dat betrekking heeft op een verzoek in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur dat:

- *afkomstig is uit de media;*
- *betrekking heeft op rapporten van adviescommissies;*
- *betrekking heeft op onderzoeken van toezichthouders;*
- *betrekking heeft op financiële en ict-systemen;*
- *betrekking heeft op betrekkingen met andere staten.*

Mandaat van een beschikkingsbevoegdheid houdt niet in dat ook de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels wordt gemandateerd. Dit is alleen mogelijk, indien dit bij de mandaatverlening expliciet is bepaald. Aanwijzing 46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft voor dat de vaststelling van beleidsregels krachtens mandaat ten minste geschiedt op het niveau van een directeur-generaal of een vergelijkbare functionaris.

Het achteraf bekrachtigen van beleidsregels wordt niet geaccepteerd door de rechter.⁵ Gevolg is dat een besluit vernietigd wordt op grond van een motiveringsgebrek.

Handreiking 4: Mandaat wordt verleend aan een functionaris.

Artikel 10:1 van de Awb definieert mandaat als de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen. De redactie laat open dat mandaat plaatsvindt aan een met name genoemd persoon dan wel een bepaalde functie. In de mandaatbesluiten van de ministeries wordt mandaat verleend aan functies, niet aan een persoon. Het voordeel hiervan is dat bij personele wisseling het mandaatbesluit niet hoeft te worden aangepast.

Bij de verlening van mandaat aan een functionaris wordt aangesloten bij de binnen het ministerie geldende organisatiestructuur. Een aantal ministeries heeft een gecombineerd Organisatie- en mandaatbesluit.

Mandaatverlening aan plaatsvervangers is niet ongebruikelijk, maar niet noodzakelijk indien het mandaat wordt verleend aan een functie en het toepasselijke Organisatiebesluit een vervangingsregeling bevat. Bij afwezigheid van de functionaris aan wie mandaat is verleend wordt de bevoegdheid uitgeoefend door degene die volgens de toepasselijke regels (Organisatiebesluit, O&F-rapport) het plaatsvervangerschap uitoefent.

Handreiking 5: Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de minister.

Artikel 10:2 van de Awb regelt de rechtsgevolgen van mandaat. Het besluit van een gemandateerde geldt als een besluit van de minister die het mandaat heeft verleend. De gemandateerde dient bij het nemen zijn besluit binnen zijn mandaatbevoegdheid te blijven, anders is er sprake van een onbevoegd genomen besluit. Desondanks kan bij overschrijding van de grenzen van het mandaat, het vertrouwensbeginsel bescherming bieden aan degene die op de aanwezigheid van een geldig mandaat vertrouwt en daarop ook mocht vertrouwen.⁶

⁵ ECLI:NL:RVS:2012:BX2541.

⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr 3

Een gebrek in het mandaat kan in de bezwaarfase worden hersteld. Het achteraf herstellen van een mandaatgebrek of bekrachtigen van een mandaat in de beroepfase, heft een mandaatgebrek niet op. De rechter kan wel aanleiding zien om op grond van artikel 6:22 van de Awb een mandaatgebrek te passeren en het besluit in stand laten, indien het bevoegde orgaan te kennen geeft het gebrekkige besluit voor zijn rekening te nemen (bekrachtiging) en indien blijkt dat de belanghebbende niet door de instandlating van het besluit is benadeeld. De rechter kan het beroep ook gegrond verklaren en met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten.

Om bevoegdheidsgebreken te voorkomen is het zaak dat mandaatbesluiten volledig en actueel zijn. Het verdient aanbeveling om een systeem van interne kwaliteitsborging in te richten, waarin voorzien wordt in (periodieke) toetsing van de juistheid en actualiteit van de mandaatbesluiten. Bij veel ministeries wordt deze taak door de (centrale) juridische afdeling verricht. Uit de praktijk blijkt dat vaak terugwerkende kracht aan mandaatbesluiten wordt toegekend. In de jurisprudentie is geoordeeld dat mandaatverlening met terugwerkende kracht een bevoegdheidsgebrek niet oplost.⁷

Handreiking 6: In een krachtens mandaat genomen besluit wordt de minister namens wie het besluit genomen wordt vermeld.

Op grond van artikel 10:10 van de Awb dient in een besluit dat krachtens mandaat wordt genomen vermeld te worden dat een besluit namens de minister wordt genomen. In geval van ondermandaat (zie hierover Handreiking 13 e.v.) dient in het besluit in ieder geval de oorspronkelijke mandaatgever, de minister, te worden vermeld. Het is niet noodzakelijk - en voor de duidelijkheid ook niet wenselijk - dat iedere tussenschakel wordt genoemd. Sommige ministeries nemen in een mandaatbesluit een aanwijzing op over de formulering van de ondertekening⁸ van het krachtens mandaat genomen besluit op.

Voorbeeld

Besluit van de Minister van Economische Zaken van 7 december 2012, nr. WJZ / 12376584, houdende regels inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012)

Artikel 15

Het krachtens mandaat of volmacht ondertekenen van stukken geschiedt als volgt:

De Minister van Economische Zaken, namens deze:

(handtekening)

(naam functionaris)

(functie)

De gemandateerde hoeft niet ongevraagd het mandaat aan te tonen. Er bestaat geen verplichting om het mandaatbesluit bij het genomen besluit te voegen. Desgewenst moeten derden wel kunnen nagaan of de gemandateerde bevoegd is om het besluit te nemen.

Zie hierover Handreiking 19.

De bepalingen over mandaat in de Awb zijn van openbare orde. De rechter is bevoegd om ambtshalve de geoorloofdheid van het mandaat te onderzoeken. Dit komt zelden voor. Wel wordt soms voor de zitting door de rechtbank het relevante mandaatbesluit opgevraagd.

Uit artikel 10:11 van de Awb volgt dat een minister kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Het ondertekeningsmandaat is geen mandaat in de zin van artikel 10:1 van de Awb ofwel het 'afdoeningsmandaat', omdat de minister zelf het

⁷ ECLI:NL:RVS:BY0403.

⁸ Het Huisstijlhandboek Correspondentie van het Ministerie van Algemene Zaken bevat rijksbrede richtlijnen voor de ondertekening van brieven.

besluit neemt, maar alleen de schriftelijke afdoening en de ondertekening van het besluit wordt gemandateerd. In een dergelijk geval moet duidelijk uit het besluit blijken dat de minister het besluit zelf heeft genomen. In de mandaatbesluiten van ministeries wordt niet vaak ondertekeningsmandaat verleend.

Handreiking 7: De minister blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening.

Mandaat is een publiekrechtelijke vertegenwoordigingsfiguur. De minister die het mandaat verleent blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening. Juridisch gezien geldt een in mandaat genomen besluit als een besluit van de minister.⁹ De minister blijft bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 van de Awb) en kan het mandaat te allen tijde intrekken (artikel 10:8 van de Awb).

Op grond van artikel 10:6 van de Awb heeft de minister een instructiebevoegdheid. De minister kan per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. De instructies zijn vormvrij. Algemene instructies kunnen gegeven worden in de vorm van (naar buiten werkende) beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Voor zover bekend hanteren ministeries geen mandaatinstructies in de vorm van beleidsregels. Wel wordt een (algemeen) mandaatbesluit soms samen met een toelichting in de Staatscourant gepubliceerd. Instructies kunnen ook een intern karakter hebben en hoeven dan niet te worden gepubliceerd. Soms maakt een minister specifieke wensen over de afdoening van stukken kenbaar via de lijn.

De gemandateerde dient op grond van artikel 10:6 van de Awb de minister op diens verzoek inlichtingen te verschaffen.

⁹ Mandaat dient onderscheiden te worden van delegatie. Bij delegatie vindt wel een overdracht van bevoegdheden plaats. De gedelegeerde oefent de bevoegdheid zelfstandig uit. Het delegerende bestuursorgaan raakt de zeggenschap kwijt. Delegatie aan ondergeschikten is niet toegestaan (artikel 10:14 van de Awb), tenzij bij wet in formele zin anders is bepaald.

Hoofdstuk 2 Mandaatverlening aan een niet- ondergeschikte

Handreiking 8: Mandaatverlening door een minister aan een niet-ondergeschikte is mogelijk, tenzij de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet.

Mandaatverlening door een minister aan een niet-ondergeschikte is in beginsel mogelijk en komt in de praktijk regelmatig voor. Ook hier geldt de regel van artikel 10:3 van de Awb dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandaatverlening mag verzetten.

Hoewel in de parlementaire geschiedenis mandaatverlening aan niet-ondergeschikten nog als een weinig passende figuur werd beschouwd, omdat de voor mandaat gebruikelijke hiërarchische relatie ontbreekt,¹⁰ laat de Awb hier ruimte voor en vindt mandaatverlening aan niet-ondergeschikten in de praktijk regelmatig plaats. De aanleiding voor mandaatverlening aan niet-ondergeschikten is vaak gelegen in het feit dat een bepaalde organisatie over kennis of expertise op een bepaald terrein beschikt, waarover het mandaatverlenende ministerie niet beschikt. Ook komt het (steeds vaker) voor dat bepaalde taken bij een bepaald organisatieonderdeel worden geconcentreerd. De eerder genoemde SSO's zijn hier een voorbeeld van. Doorgaans gaat het bij mandaat aan niet-ondergeschikten dan ook om mandaatverlening op een afgebakend werkterrein (bij SSO's) of een bepaald geval.

Handreiking 9: Mandaat aan een niet-ondergeschikte wordt schriftelijk verleend en behoeft de instemming van de gemandateerde en van degene onder wiens verantwoordelijkheid deze werkt.

De mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte geschiedt schriftelijk (artikel 10:5, tweede lid, van de Awb).

Voorbeeld

Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 december 2013, 2013-0000170957, tot verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan DUO in verband met het register buitenlandse kinderopvang De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

1. Aan de directeur-generaal Dienst Uitvoering Onderwijs wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend tot het nemen van besluiten en het verrichten van alle benodigde handelingen verband houdende met het register buitenlandse kinderopvang, zoals bepaald in of krachtens de artikelen 1:48, 1:48a en 1:48b van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, met uitzondering van de bevoegdheid om nadere regels te stellen.

Het mandaat aan een niet-ondergeschikte wordt, gelet op de interne mandaatverhoudingen, vaak verleend door de minister. De algemene mandaatbesluiten van ministeries voorzien vaak uitsluitend in de mogelijkheid van (onder)mandatering binnen het eigen departement aan ondergeschikte ambtenaren. Binnen deze structuur is het niet mogelijk dat een lagere functionaris ondermandaat verleent aan een niet-ondergeschikte.

Artikel 10:4 van de Awb vereist de instemming van de gemandateerde niet-ondergeschikte met de mandaatverlening en – in voorkomende gevallen – diens werkgever. Hoewel de Awb dit niet vereist en de instemming kan blijken uit de uitoefening door de gemandateerde, verdient het aanbeveling om in het mandaatbesluit blij te geven van de schriftelijke instemming. Zodoende wordt expliciet gemaakt dat aan de wettelijke eis van instemming is voldaan. Ook kunnen derden op deze wijze de correctheid van de mandaatverlening controleren.

Voorbeeld

Besluit van de Minister van Financiën van 10 december 2013, FM 2013/2174 M, directie Financiële Markten, betreffende het verlenen van mandaat, volmacht en machtiging aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs in verband met vakbekwaamheid Wft) De Minister van Financiën,

¹⁰ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr 3

Handelende met instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gezien de schriftelijke instemming van de Directeur-Generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs van 3 december 2013;

Het verlenen van ondermandaat door de niet-ondergeschikte is uitsluitend mogelijk, indien de mandaatverlenende minister dit bij de verlening van het mandaat heeft toegestaan. Zie hierover Handreiking 13.

Handreiking 10: Een minister kan een niet-ondergeschikte gemandateerde instructies geven.

Op grond van artikel 10:6 van de Awb dient een niet-ondergeschikte gemandateerde te voldoen aan de instructies van de mandaatverlenende minister. Daarnaast dient hij op diens verzoek inlichtingen te verstrekken. Met de instemming met de mandaatverlening heeft de gemandateerde deze verplichtingen op zich genomen. Omdat anders dan bij ondergeschikten een formele gezagsrelatie ontbreekt, kan dit soms tot minder gewenste situaties leiden.

Binnen het rijk komt het regelmatig voor dat mandaat aan een niet-ondergeschikte binnen dezelfde bestuurslaag (van de ene minister aan de andere minister of van de ene minister aan een ambtenaar van een ander ministerie) wordt verleend. De mandaatverlening heeft dan tot gevolg dat een minister een instructiebevoegdheid jegens een andere minister of diens ondergeschikte krijgt. Ook kan dit ertoe leiden dat een gemandateerde functionaris (tegengestelde) instructies krijgt van twee ministers. In de praktijk lost dit zich meestal wel op doordat de mandaatverlenende minister zich onthoudt van het geven van instructies.

Mandaatverlening van een minister aan een ZBO komt eveneens voor. De onafhankelijke positie van een zelfstandig bestuursorgaan sluit niet dat dit in mandaat is gebonden aan aanwijzingen van een mandaatgever.¹¹ Artikel 8 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen houdt uitdrukkelijk rekening met mogelijkheid van mandaat aan zelfstandige bestuursorganen.

Ook mandaatverlening aan privaatrechtelijke rechtspersonen komt voor. Zij worden daardoor niet zelf een bestuursorgaan. Dat is wel het geval als de instelling bevoegdheden geattribueerd krijgt; de instelling wordt dan een b-orgaan (met enig openbaar gezag bekleed).

Mandaatverlening van een minister aan een bestuursorgaan van een gemeente of provincie komt minder vaak voor. Hiermee moet terughoudendheid worden betracht, omdat het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt doorbroken.

Handreiking 11: Bij mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte kunnen met de bevoegdheid waarvoor mandaat verleend wordt samenhangende bevoegdheden worden betrokken.

Indien een minister mandaat van een bevoegdheid verleent aan een niet-ondergeschikte, is het mogelijk om de bevoegdheden die met de gemandateerde bevoegdheid samenhangen, zoals het beslissen op een bezwaarschrift, of het behandelen van een klacht, tevens te mandateren aan een niet-ondergeschikte, indien de aard van de bevoegdheid zich hier niet tegen verzet. Van belang is of de desbetreffende niet-ondergeschikte instelling of organisatie voldoende uitgerust is voor het behandelen van juridische procedures.

De functionaris die de primaire beslissing in mandaat neemt waartegen bezwaar wordt gemaakt, mag niet tevens ook de beslissing op bezwaar in mandaat nemen (artikel 10:3, derde lid, van de Awb). Tenzij ervoor gekozen wordt om de minister het besluit op bezwaar te laten nemen, zal het mandaatbesluit moeten voorzien in de mogelijkheid van ondermandaat. Zie hierover Handreiking 13. Indien bevoegdheden die samenhangen met een bepaalde bestuursbevoegdheid worden

¹¹ ECLI:NL:CBB:2013:294

gemandateerd aan een niet-ondergeschikte, dient in het mandaatbesluit expliciet mandaat te worden verleend ten aanzien van deze bevoegdheden.

Indien echter een besluit in eerste aanleg is genomen door een minister of diens ondergeschikte is het niet mogelijk om het nemen van een beslissing op het bezwaar aan een niet-ondergeschikte te mandateren. Uit de rechtspraak volgt dat de heroverwegingskarakter van de bezwaarschriftprocedure vergt dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan wordt genomen.¹²

Voorbeeld

Besluit van de Minister van Economische Zaken van 16 december 2013, nr. WJZ/13205027, inzake de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica (Besluit mandaat, volmacht en machtiging directeur-generaal Rijkswaterstaat inzake de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica) De Minister van Economische Zaken,

Gelet op afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht;

Gezien de schriftelijke instemming van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de directeur-generaal Rijkswaterstaat;

Besluit:

Artikel 1

Aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het nemen van besluiten en het verrichten van overige handelingen die verband houden met de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica.

Artikel 2

Aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat wordt tevens mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het behandelen van bezwaar- en beroepschriften gericht tegen besluiten als bedoeld in artikel 1, waaronder het nemen van beslissingen op bezwaarschriften en het instellen van (hoger) beroep.

Handreiking 12: Mandaatverlening door een minister aan een SSO voor het rijk is mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte.

Een SSO verricht taken voor verschillende ministeries. De instelling van SSO's past in de rijksbrede trend om (bedrijfsvoerings)taken steeds meer te centraliseren. Voorbeelden van SSO's zijn P-direkt, en de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking (UBR HIS) en Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P), die zijn ondergebracht bij het ministerie van BZK.

Zolang de taken op grond van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de Organisatiebesluiten bij de afzonderlijke ministeries belegd zijn, fungeert het SSO als niet-ondergeschikte voor die ministers (behoudens de minister waar het SSO is ondergebracht). Voordat SSO's bevoegdheden in mandaat kunnen uitoefenen voor andere ministeries, moet de bevoegdheid daartoe vanuit elk ministerie worden verleend. Het mandaat wordt schriftelijk verleend. Zie hierover Handreiking 9.

¹² ABRvS 4 april 2007, AB 2007196 en JB 2007/101

Hoofdstuk 3 Ondermandaat

Handreiking 13: Het verlenen van ondermandaat is mogelijk, indien dit is toegestaan door de minister.

Onder ondermandaat moet worden verstaan de figuur dat de gemandateerde op zijn beurt mandaat verleent aan een ander. Het verlenen van ondermandaat moet uitdrukkelijk zijn toegestaan door de mandaatverlenende minister (artikel 10:9 van de Awb). Op het verlenen van ondermandaat zijn de regels over mandaatverlening van afdeling 10.1.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing.

Voorbeeld

Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 7 december 2011, kenmerk nr. DDS 5719271, houdende verlening van mandaat, volmacht en machtiging (Mandaatregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011)

Artikel 3

- 1. De secretaris-generaal wordt toegestaan ondermandaat te verlenen aan:*
 - a. de hoofden van de clusters;*
 - b. andere bij het ministerie werkzame ambtenaren, voor zover zij niet ressorteren onder een hoofd van een cluster.*
- 2. Het ondermandaat kan steeds één hiërarchisch niveau verder worden doorgegeven.*

Handreiking 14: Een besluit tot ondermandaatverlening bevat de volgende elementen:

- **Het gebruik van de term 'ondermandaat' in het opschrift en het ondermandaatbesluit;**
- **Een verwijzing naar de hoofdmandaatregeling waarop het ondermandaatbesluit berust in het opschrift en de aanhef;**
- **Besluitvorming en ondertekening door de functionaris die het ondermandaat verleent.**

Een uniforme – en daarmee herkenbare – vormgeving van ondermandaatbesluiten is van belang voor de opname van de mandaatbesluiten in het basiswettenbestand (BWB) op www.wetten.nl. Met de SDU is afgesproken dat in de Staatscourant gepubliceerde ondermandaatbesluiten behorende bij een hoofdmandaatbesluit in het BWB worden opgenomen en dus in geconsolideerde vorm beschikbaar zijn na eventuele wijzigingen. Hiervoor is nodig dat een ondermandaatbesluit herkenbaar is als behorend bij een hoofdmandaatbesluit.

Voorbeeld

Besluit van [functie gemandateerde] van het (bijvoorbeeld) directoraat-generaal [noemen] van het Ministerie van [noemen] van [datum], [kenmerk], houdende verlening van ondermandaat aan (bijvoorbeeld) de directeurs van de onder het directoraat-generaal ressorterende directies [eventueel: citeertitel]

De [functie gemandateerde] van het (bijvoorbeeld) directoraat-generaal [noemen] van het Ministerie van [noemen],

Gelet op artikel [toepasselijke artikelen uit de hoofdmandaatregeling inzake ondermandaat];

Besluit:

Artikel 1

Van het ingevolge [artikel hoofdmandaatregeling] van de [hoofdmandaatregeling] aan de [functie gemandateerde] verleende mandaat wordt ten aanzien van de aangelegenheden die hun directies betreffen ondermandaat verleend aan:

- a. [functionaris noemen]
- b. etc.

Artikel 2 (inwerkingtredingsbepaling)

Eventueel: Artikel 3 (citeertitel)

Dit besluit zal (indien van toepassing: met de toelichting) in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, [datum]

De [functie gemandateerde] van het (bijvoorbeeld) directoraat-generaal [noemen] van het Ministerie van [noemen],

[Naam van gemandateerde die ondermandaat verleent noemen]

Hoofdstuk 4 Volmacht en machtiging

Handreiking 15: Afdeling 10.1.1 is van overeenkomstige toepassing op het verlenen van volmacht en machtiging door een minister.

Naast mandaat wordt binnen ministeries gebruik gemaakt van de vertegenwoordigingsfiguren volmacht en machtiging. Volmacht wordt verleend voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Machtiging wordt verleend tot het verrichten van handelingen, die noch een besluit noch een privaatrechtelijke handeling zijn (feitelijke handelingen).

Ingevolge artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 verrichten de ministers namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen met betrekking tot hun respectievelijke begrotingen (tenzij bij of krachtens de wet een andere minister is aangewezen). De grondslag voor het verlenen van volmacht op rijksniveau voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen is gelegen in artikel 32, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Artikel 1 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 (hierna: het Besluit) bepaalt de kring van personen aan wie volmacht kan worden verleend. Ingevolge artikel 6 van het Besluit mag een algemene volmacht alleen worden verleend aan ambtenaren en werknemers met een arbeidsovereenkomst. Een bijzondere volmacht mag naast voornoemde personen verleend worden aan andere natuurlijke personen als daar dwingende redenen voor zijn en aan rechtspersonen als dat bij of krachtens de wet is bepaald. In artikel 1 van het Besluit is geregeld dat volmachtverlening in beginsel schriftelijk geschiedt.

Artikel 10:12 van de Awb bepaalt dat de inhoud van de bepalingen over mandaat uit afdeling 10.1.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing is indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen of machtiging verleent tot het verrichten van feitelijke handelingen. Bevoegdheidstoedeling binnen een ministerie inzake besluiten, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen kan hierdoor op een uniforme wijze in één regeling worden geregeld. De Handreikingen in de hoofdstukken 1 tot en met 3 en 5 van deze handreiking zijn van overeenkomstige toepassing op volmachtverlening en machtiging.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van afdeling 10.1.1 Awb geldt strikt genomen niet voor volmacht en machtiging aan niet-ondergeschikten. Volmacht aan niet-ondergeschikten wordt beheerst door het bepaalde in het Besluit (bijzondere volmachtverlening is mogelijk en vindt schriftelijk plaats) en titel 3.3 van het Burgerlijk Wetboek.

Over machtiging aan niet-ondergeschikten is niets geregeld. Omdat bij handelen door een niet-ondergeschikte namens een minister handelingen worden verricht die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, verdient het aanbeveling hiervoor een regeling te treffen. In de praktijk wordt aansluiting gezocht bij de wijze waarop mandaat wordt verleend.

Voorbeeld

Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 september 2009, nr. DBV/PZ 2947060, tot het verlenen van machtiging aan P-Direkt

Artikel 2

1. De directeur P-Direkt wordt gemachtigd tot het verrichten van feitelijke handelingen die verband houden met de dienstverlening van P-Direkt aan het ministerie.

Handreiking 16: Verlening van volmacht en machtiging kan plaatsvinden door in een mandaatbesluit de verlening van volmacht en machtiging gelijk te stellen met de verlening van mandaat.

Net als mandaat worden volmacht en machtiging schriftelijk verleend. In de praktijk geschiedt volmachtverlening en machtiging vaak door in een mandaatbesluit te bepalen dat voor de toepassing van het desbetreffende mandaatbesluit volmacht en machtiging met mandaat worden gelijkgesteld.

Voorbeeld

Mandaatregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Artikel 7

1. Voor de toepassing van deze regeling en de op grond daarvan verleende en doorgegeven ondermandaten worden met mandaat en ondermandaat gelijkgesteld de verlening en het doorgeven van:

- a. volmacht om in naam van de bewindspersoon privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten;*
- b. machtiging om in naam van de bewindspersoon handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.*

Een andere optie is het expliciet verlenen van volmacht en machtiging. In dat geval dienen de bevoegdheden steeds consequent te worden uitgeschreven.

Voorbeeld

Besluit mandaat, volmacht en machtiging inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport inzake handhaving Kernenergiewet

Artikel 2

1. Aan de inspecteur-generaal wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het nemen van besluiten en het verrichten van overige handelingen die verband houden met handhaving van de Kernenergiewet.

(..)

Artikel 3

1. Aan de inspecteur-generaal wordt mandaat en machtiging verleend voor het behandelen van bezwaarschriften tegen besluiten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, waaronder begrepen het nemen van beslissingen op bezwaarschriften.

2. Aan de inspecteur-generaal wordt tevens machtiging verleend voor het behandelen van beroepschriften en voor het voeren van verweer in de gevallen waarin (hoger) beroep is ingesteld tegen een beslissing op bezwaarschrift als bedoeld in het eerste lid.

Indien het verlenen van volmacht (en/of machtiging) niet in het mandaatbesluit, maar bij afzonderlijk besluit geschiedt, is dit een besluit in de zin van de Awb, waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing zijn, waaronder de bekendmakingsplicht. Zie hierover Handreiking 17. Qua vormgeving kan worden aangesloten bij de vormgeving van een mandaatbesluit.

Hoofdstuk 5 Publicatie en register

Handreiking 17: (Onder)mandaatbesluiten worden bekendgemaakt (gepubliceerd) in de Staatscourant.

Een algemeen schriftelijk mandaat is een besluit van algemene strekking en dient op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:42, eerste lid, van de Awb in de Staatscourant te worden bekendgemaakt om in werking te kunnen treden. Een schriftelijk mandaat voor een bepaald geval is een beschikking; bekendmaking daarvan geschiedt in beginsel door toezending of uitreiking aan belanghebbenden. In de praktijk is het voldoende als het bijzondere mandaatbesluit wordt toegevoegd aan het (digitale) dossier. Alle ministeries publiceren algemene (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant. Tot welk niveau (onder)mandaatbesluiten worden gepubliceerd (bijvoorbeeld het niveau van hoofd van een dienstonderdeel of het niveau van directeur), is ministerie-afhankelijk. Omdat volmacht en machtiging gewoonlijk worden gelijkgesteld met mandaat in de mandaatbesluit, is publicatie van de volmachten en machtigingen gedekt. De mandaatbesluiten worden opgenomen en geconsolideerd in BWB op www.wetten.nl.

Handreiking 18: Het verdient aanbeveling om een (onder)mandaat-, volmacht- en machtigingenregister aan te houden.

De Awb verplicht niet tot het bijhouden van een mandaatregister. Wel kent een aantal ministeries een verplichting hiertoe in de eigen mandaatbesluiten. Ten aanzien van volmachten bestaat op grond van artikel 1, vierde lid, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen de verplichting om een openbaar register bij te houden voor de verleende volmachten. Vanuit het oogpunt van vindbaarheid en kenbaarheid van de (onder)mandaatregelingen verdient het aanbeveling een (onder)mandaat-, volmacht- en machtigingenregister aan te houden.

Een aantal ministeries houdt een fysiek mandaat-, volmacht- en machtigingenregister bij. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een onderdeel van het ministerie van EZ, houdt een digitaal mandaatregister bij, dat openbaar toegankelijk is. In het digitale mandaatregister worden alle (onder)mandaten bijgehouden op naam van (onder)gemandateerde medewerkers. In het bestaande systeem kan worden gezocht op naam van een medewerker. Daarbij worden de geldende en verlopen (onder)mandaten getoond en kan worden doorgeklikt naar de onderliggende (onder)mandaat- en aanwijzingsbesluiten.

Het digitale mandaatregister van RVO kan eventueel als 'stand-alone'-systeem voor andere ministeries beschikbaar worden gesteld. Desgewenst kunnen de mogelijkheden in overleg met de RVO verder in kaart worden gebracht.



Voorzitter en leden IOWJZ

memo

Het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) biedt het IOWJZ ten behoeve van **agendapunt 4 Uit het IHJZ** de volgende stukken aan:

buiten verzoek

- b. Ter vaststelling en besluitvorming: Handreiking Mandaat (bijlage 3: 'Handreiking Mandaat')

buiten verzoek

Toelichting

buiten verzoek

Ad b. Vaststelling en besluitvorming Handreiking Mandaat

Op 9 september 2014 heeft het IHJZ ingestemd met de Handreiking Mandaat. De ontwikkeling van deze handreiking is onderdeel van het IHJZ-werkprogramma 2013/14. De handreiking is ontwikkeld door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van BZ, BZK, EZ, FIN, VenJ en VWS.

Omdat de organisatie per ministerie sterk verschilt heeft de werkgroep geen modelbesluit(en) ontwikkeld, maar biedt de handreiking vele praktische handvatten voor het regelen van mandaatverhoudingen bij de ministeries.

De handreiking is bedoeld voor een brede doelgroep: alle medewerkers die zich bezighouden met mandaatkwesties. Het IHJZ onderkent dat sommige onderdelen vrijwel een herhaling bevatten van artikelen uit de Awb, maar dat wordt gelet op de brede doelgroep niet bezwaarlijk gevonden en juist nuttig.

In de handreiking worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. Algemene mandaatkwesties;
2. Mandaat aan niet-ondergeschikten;
3. Ondermandaat;
4. Volmacht en machtiging;
5. Publicatie en register.

Het IOWJZ wordt verzocht de Handreiking Mandaat vast te stellen. Na vaststelling wordt de Handreiking op de KCWJ-site geplaatst.

Ter besluitvorming wordt aandacht gevraagd voor de handreikingen 17 en 18. Daarin wordt gewezen op de verplichting respectievelijk nut en noodzaak van een (onder)mandaat-, volmacht- en machtigingenregister.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken Sector Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

mr. 5.1.2e 5.1.2e

Secretaris IHJZ

M 5.1.2e

5.1.2e [minvenj.nl](mailto:5.1.2e@minvenj.nl)

Datum

15 september 2014

Het IOWJZ wordt gevraagd te besluiten zich ervoor in te spannen dat de departementen binnen één jaar ieder hun (onder)mandaat-, volmacht en machtigingenregister op orde hebben.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

buiten verzoek

5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e



verslag

Verslag

Omschrijving
Vergaderdatum en -tijd
Vergaderplaats
Aanwezig

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
9 september 2014, 12.15-14.00 uur

Ministerie van VWS

5.1.2e 5.1.2e (vz. VenJ), 5.1.2e (secr. VenJ), 5.1.2e (BZK), 5.1.2e (IenM), 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (AZ), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (SZW).

Aanwezig i.v.m. agendapunt 4: 5.1.2e (EZ); i.v.m. agendapunt 5: 5.1.2e (EZ); i.v.m. agendapunt 6.a: 5.1.2e (VenJ).

Afwezig

5.1.2e 5.1.2e (SZW, wordt vervangen door 5.1.2e), 5.1.2e (DEF), 5.1.2e (FIN).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken
Contactpersoon
Dag 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e
12 augustus 2014
Medewerker juridische zaken
T 5.1.2e
E 5.1.2e @minvenj.nl

Datum
17 september 2014

buiten verzoek

5. Handreiking mandaat

5.1.2e 5.1.2e geeft aan dat de voorzitter en de secretaris van de werkgroep (beiden VenJ) vandaag niet aanwezig konden zijn. Werkgroeplid 5.1.2e (EZ) is aanwezig om eventuele vragen te beantwoorden.

Desgevraagd is het algemene beeld van de aanwezigen dat de handreiking voldoet aan de gegeven opdracht en de verwachtingen van het IHJZ. Er wordt waardering uitgesproken voor de inspanningen van de werkgroep. 5.1.2e 5.1.2e heeft nog wel enkele suggesties voor (kleine) inhoudelijke aanpassingen. Deze zijn besproken en zullen door VenJ verwerkt worden. Daarbij zal ook gezocht worden naar een andere term dan 'Aanwijzingen', omdat het karakter afwijkt van bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Besproken wordt dat sommige tekstonderdelen vrijwel een herhaling zijn van artikelen uit de Awb. Dit wordt in dit geval echter niet bezwaarlijk gevonden; de Handreiking is geschreven voor een brede doelgroep die hierbij gebaat zal zijn. Geconstateerd wordt dat er een verplichting bestaat volmachten in een register bij te houden en dat het soms (o.g.v. eigen regelgeving) verplicht, en in ieder geval nuttig is ook een mandaat- en machtigingenregister bij te houden. Het IHJZ

zou meer informatie willen hebben over de mogelijkheden van het register dat RVO gebruikt, mede gelet op de bereidheid van SDU geconsolideerde (onder)mandaten op te nemen in het Basis Wettenbestand op internet. De bij sommige departementen voorkomende mandaatverlening door de Staatssecretaris (en niet Minister) wordt gesignaleerd als onderwerp voor de Groslijst van het IHJZ voor eventuele verdere verdieping.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
12 augustus 2014

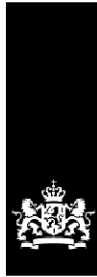
Ten aanzien van de voorgelegde beslispunten wordt besloten:

- 1) Het IHJZ stemt in met de Handreiking mandaat en de daarin opgenomen aanbevelingen (met inachtneming van enkele door te voeren wijzigingen).
- 2) Het IHJZ acht het wenselijk de mogelijkheid van het door de departementen benutten van het digitale mandaatregister van RVO nader te onderzoeken.
- 3) Het IHJZ stemt in met doorgeleiding van de Handreiking naar het IOWJZ ter vaststelling. Daarbij zal worden voorgesteld dat het IOWJZ besluit zich ervoor in te spannen dat de departementen binnen één jaar hun (onder)mandaat-, volmacht en machtigingenregister op orde hebben.

buiten verzoek

Datum
12 augustus 2014

buiten verzoek



verslag

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	14 oktober 2014, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van BZ
Aanwezig	<div>5.1.2e 5.1.2e (vz. VenJ), 5.1.2e (secre. VenJ), 5.1.2e 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (BZK), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (AZ), 5.1.2e 5.1.2e en 5.1.2e (BZK, voor agendapunt 5), 5.1.2e (notulist, VenJ).</div>
Afwezig	<div>5.1.2e (DEF), 5.1.2e (IenM).</div>

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

5.1.2e herinnert aan de eerdere besluitvorming in het kader van de handreiking Mandaat en het voornemen om de RVO te vragen een presentatie te geven over hun digitale mandaatregister. Dit onderwerp wordt opgenomen in het werkprogramma.

buiten verzoek

buiten verzoek



verslag

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	14 oktober 2014, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van BZK
Aanwezig	<div>5.1.2e 5.1.2e (vz. VenJ), 5.1.2e (secre. VenJ), 5.1.2e 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (IenM), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (BZK), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e SZW, voor agendapunt 5), 5.1.2e (VenJ, voor agendapunten 6, 7 en 8), 5.1.2e (notulist VenJ).</div>
Afwezig	<div>5.1.2e (AZ), 5.1.2e (DEF).</div>

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken

Contactpersoon

Dat 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e
5 november 2014
5.1.2e

T 5.1.2e

5.1.2e @minvenj.nl

Datum

5 november 2014

buiten verzoek

4. Terugkoppeling uit het IOWJZ

Handreiking Mandaat

Het IOWJZ heeft de Handreiking Mandaat vastgesteld met de aantekening dat in overleg tussen FIN en VenJ ten behoeve van de bruikbaarheid binnen de Belastingdienst nog een enkele tekst wordt toegevoegd aan handreiking 17. Er zal voorts een duidelijke communicatieboodschap bovenop het stuk worden geplaatst. De IOWJZ-leden zullen zich er binnen het eigen departement sterk voor maken dat de mandaat- en volmachtregisters op orde zijn of komen; over een jaar zal hierop een follow up plaatsvinden. Het IHJZ heeft het verzoek gekregen om bij de departementen de organisatieregelingen te inventariseren, mede omdat die meestal de basis vormen voor de mandaatverhoudingen. Deze inventarisatie zal in een volgend IOWJZ worden besproken.

De voorzitter stelt voor dat alle deelnemers aan het IHJZ vóór de volgende bijeenkomst de meest recente en/of meest relevante organisatieregeling van het

eigen ministerie opvragen en mailen naar de secretaris. Na de inventarisatie wordt verder gezien wat eventuele vervolgstappen richting het IOWJZ zullen zijn.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
5 november 2014

buiten verzoek

buiten verzoek



Leden IOWJZ

verslag

IOWJZ van 25 september 2014

Omschrijving	Conceptverslag IOWJZ 25 september 2014
Vergaderdatum en -tijd	25 september 2014, 10.00 - 12.00 uur
Vergaderplaats	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kohlhoffzaal
Aanwezig	<div>5.1.2e (vz., BZK), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e (VenJ), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (IenM), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (DEF), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (vz. IHJZ, VenJ)</div>
Afwezig	<div>5.1.2e (RvS), 5.1.2e (AvW), 5.1.2e (AZ), 5.1.2e (VenJ)</div>

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
KCWJ

Datum
27 oktober 2014

Ons kenmerk
578056

b. Handreiking mandaat

Vz. IHJZ stelt dat de handreiking van de werkgroep voorziet in een behoefte van een aantal ministeries. Het stuk moet toegankelijk zijn voor iedereen. Veel wat erin staat is een herhaling van de wet. FIN vraagt of handreiking ook bruikbaar is voor de belastingdienst en stelt voor de afdeling communicatie naar het stuk te laten kijken. IenM geeft aan dat het nodig is om de handreiking vanuit de juridische dienst in het ministerie te laten landen, zodat er geen wilde conclusies worden getrokken uit genuanceerde bepalingen. Zorg voor een makkelijk leesbaar stuk, maar let op versimpeling. VWS stelt voor om een communicatieboodschap boven op het stuk te doen.

Vz. IHJZ wil de huidige versie behouden en zal communicatie naar een kop laten kijken en zal in overleg met Financiën ten behoeve van bruikbaarheid binnen de Belastingdienst nog een enkele tekst toevoegen in handreiking 17. Daarnaast wijst hij op het register volmacht en mandaat. RVO heeft een mooi overzicht. Kan het IOWJZ zich committeren te streven om naar een jaar een beeld te hebben van mandaatregelingen?

BZ vindt het een mooi pleidooi, maar vraagt zich af hoe het staat met het organisatiebesluit. Dat is geen wettelijke verplichting. Willen we dat gedetailleerd of niet? Laten we zorgen voor een goede balans. VWS zoekt naar een ander soort systeem van organisatiebesluiten. Het hoeft namelijk niet aan de hand van een overzicht. Voorzitter concludeert dat IOWJZ instemt met de handreikingen. VenJ zal een duidelijke communicatieboodschap bovenop het stuk plaatsen. In overleg tussen VenJ en Financiën zal, ten behoeve van de bruikbaarheid binnen de Belastingdienst, nog een enkele tekst worden toegevoegd in handreiking 17. De IOWJZ-leden zullen zich er binnen hun eigen departement sterk voor maken, dat de mandaat- en volmachtregisters op orde zijn of komen; over een jaar zal hierop een follow up plaatsvinden. Tenslotte krijgt het IHJZ het verzoek om bij de departementen de organisatieregelingen te inventariseren, mede omdat die meestal de basis vormen voor de mandaatverhoudingen. Deze inventarisatie kan in een volgende IOWJZ worden besproken.

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Bij agenda punt	Actiepunt	Actie door	Afhandelen op/vóór:
4			
	buiten verzoek		
4	Update mandaat- en volmachtregisters ministeries	Leden IOWJZ	Najaar 2015
buiten verzoek			

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ)

Jaarverslag 2014 en werkprogramma 2015

I. JAARVERSLAG IHJZ 2014

buiten verzoek

2. *Nieuwe instrumenten voor overheidsjuristen*

In 2014 zijn in IHJZ-verband de volgende nieuwe instrumenten voor overheidsjuristen tot stand gebracht:

buiten verzoek

- Handreiking Mandaat (tot stand gebracht door IHJZ-werkgroep, vastgesteld door IOWJZ, gereed voor publicatie op KCWJ-site);

buiten verzoek

buiten verzoek

II. WERKPROGRAMMA IHJZ 2015

buiten verzoek

buiten verzoek

Lange termijn (2015 en verder)

Evaluaties:

buiten verzoek

2017:

buiten verzoek

Evaluatie handreiking mandaat



verslag

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	13 januari 2015, 12:15 uur
Aanwezig	<div>5.1.2e</div> (plv. vz. BZK), <div>5.1.2e</div> (secr. VenJ), <div>5.1.2e</div> (FIN), <div>5.1.2e</div> (OCW), <div>5.1.2e</div> (SZW), <div>5.1.2e</div> (BZ), <div>5.1.2e</div> (EZ), <div>5.1.2e</div> (VWS), <div>5.1.2e</div> (AZ), <div>5.1.2e</div> (IenM), <div>5.1.2e</div> RVO/EZ is aanwezig i.v.m. agendapunt 4, <div>5.1.2e</div> (VenJ) is aanwezig i.v.m. agendapunt 5, <div>5.1.2e</div> (verslag, VenJ).
Afwezig	<div>5.1.2e</div> (DEF), <div>5.1.2e</div> (FIN) wordt vervangen door <div>5.1.2e</div> .

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Contactpersoon

Datum 19 januari 2015
Adviseur juridische zaken

T 5.1.2e

5.1.2e @minvenj.nl

Datum

19 januari 2015

4. Digitaal mandaatregister RVO

5.1.2e van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geeft een presentatie over het digitale mandaatregister van de RVO dat momenteel in ontwikkeling is. De RVO is officieel een agentschap van EZ, maar voert ook taken uit voor andere ministeries, decentrale overheden en de EU. De taakuitvoering geschiedt op basis van mandaatverlening. Eén van de voorgangers van de RVO, Agentschap NL, beschikte over een mandaatregister dat voor externen raadpleegbaar was via internet. Bij inrichting van de RVO werd besloten dat er een nieuw digitaal mandaatregister zou worden ontwikkeld. Het nieuwe systeem van het mandaatregister is een stand alone-versie, maar kan in theorie door de hele Rijksoverheid worden gebruikt. In dit nieuwe systeem kan op naam van gemandateerden, functies, afdeling of programma worden gezocht naar het bijbehorende mandaat. De inhoud, aard, status (actief of inactief) en de geldigheid van de mandaten kunnen in het mandaatregister worden opgevraagd. In het mandaatregister worden links naar het onderliggende mandaatbesluit opgenomen. De doelgroep betreft externen die in het rechtsverkeer te maken krijgen met een functionaris van de RVO die een bepaalde handeling verricht en die willen weten of deze handeling bevoegdlijk is verricht. Met name bij financiële aangelegenheden wordt gebruik gemaakt van het mandaatregister. Achter het mandaatregister zit een beheermodule waarin de relevante informatie aan elkaar kan worden gekoppeld. De actualisatie van het mandaatregister vereist handmatige updates. Om het zoeken op naam mogelijk te maken moeten relevante aanstellingsbesluiten worden verzameld en ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor de updates is binnen de RVO bij de JZ-functie belegd en kost op jaarbasis ongeveer 300-350 uren ofwel 2 fte.

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek



CONCEPT

memo

Inventarisatie departementale organisatiebesluiten

Inleiding

Het IOWJZ heeft op 25 september 2014 de door het IHJZ aangeboden Handreiking Mandaat vastgesteld. Bij die gelegenheid is het IHJZ verzocht de departementale organisatiebesluiten te inventariseren, mede omdat een aantal departementen (mogelijk) op zoek is naar een ander systeem voor het organisatiebesluit.

Het verzoek om een inventarisatie is uitgevoerd door de organisatiebesluiten te bundelen. Bijgevoegd treft u de **11** organisatiebesluiten aan. Omdat de organisatiebesluiten divers van aard zijn en slechts op enkele hoofdlijnen overeenkomsten vertonen, bevat dit memo slechts een verkennende analyse. Om verdere gedachtevorming behulpzaam te zijn, worden in onderdeel A enkele opmerkingen gemaakt over organisatiebesluiten in algemene zin en wordt daarbij het verband met mandaatverlening belicht. In onderdeel B worden de resultaten van de verkennende analyse beschreven en wordt aangegeven welke aspecten bij eerste lezing en vergelijking van de departementale organisatiebesluiten in het oog springen.

Dit memo wordt het IOWJZ ter kennisname aangeboden. De verkennende analyse kan behulpzaam zijn bij eventuele actualisatie van de organisatiebesluiten.

A. Organisatiebesluiten en mandaat

Formele instelling

Er bestaat geen algemene organisatiewet voor het niveau van de centrale overheid. De juridische normering voor de centrale overheid gebeurt in artikel 44 van de Grondwet. Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld en onder leiding staan van een minister. De organisatie van een ministerie wordt gebaseerd op het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011. Op grond van dit besluit stelt een minister de organisatie en formatie van zijn ministerie vast, met inachtneming van een door de minister van BZK vastgesteld kader (art. 3 lid 2). Organisatieonderdelen kunnen ook bij KB of wet worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld een adviescollege of een zelfstandig bestuursorgaan (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) of het ondersteunend apparaat van een adviescollege of zelfstandig bestuursorgaan.

Indien een dienst of overig onderdeel niet formeel is ingesteld, bestaat het desbetreffende onderdeel technisch gesproken niet. Dit heeft onder andere implicaties voor het toedelen van taken, verantwoordelijkheden en formatieve ruimte aan een dergelijk onderdeel en voor de verlening van mandaat aan de hoofden en functionarissen van een dergelijk onderdeel.

De koppeling tussen organisatiebesluiten en mandaat

Er bestaat een koppeling tussen organisatiebesluiten en mandaatbesluiten. De mandaatverlening binnen de ministeries is geregeld in (algemene) mandaatbesluiten. Voor de mandaatstructuur wordt doorgaans aansluiting gezocht bij de organisatiestructuur van het ministerie. Binnen veel ministeries wordt mandaat verleend ten aanzien van alle aangelegenheden die tot de taken

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

5.1.2e

Datum
8 januari 2015

Bijlagen
11

van een dienstonderdeel behoren, waarmee een koppeling wordt gelegd met de organisatieregeling waarin taken zijn benoemd. Het mandaat wordt verleend aan de functionaris die aan het hoofd staat van het dienstonderdeel. Een dergelijke vorm van algemene mandaatverlening sluit aan bij de integrale managementverantwoordelijkheid van de desbetreffende functionaris. Een vaste structuur ten aanzien van mandatering ontbreekt binnen de rijksoverheid. Sommige ministeries stellen mandaatbesluiten op per organisatieniveau, andere ministeries verlenen in één algemeen besluit binnen de piramidale structuur van het ministerie in verticale richting mandaat tot op het niveau van een directeur of afdelingshoofd. Vanwege het ontbreken van een vaste structuur van mandatering, heeft de IHJZ-werkgroep die de Handreiking Mandaat heeft opgesteld, geen modellen voor mandaatbesluiten ontworpen.

Benoemen dienstonderdelen en diensthoofden

Een organisatie- of instellingsbesluit dient een bepaling te bevatten waarmee de dienst of het dienstonderdeel wordt ingesteld onder een specifieke naam. Alleen dan kan aan functionarissen van die specifieke dienst door middel van een verwijzing ook mandaat worden verleend. De onderdelen van de dienst of het overige onderdeel moeten om dezelfde reden eveneens worden benoemd.

Diensten en hun onderdelen staan onder leiding van een diensthoofd respectievelijk de leidinggevenden van de onderdelen. Indien alle functies die uiteindelijk bevoegdheden op grond van mandaat zullen uitoefenen, worden benoemd in het organisatie- of instellingsbesluit, bevordert dit een heldere mandaatverlening.

Omschrijving taken en mandaatverlening

Indien bij mandaatverlening wordt verwezen naar de taken genoemd in het organisatie- of instellingsbesluit, dan dient dit besluit een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de taken van het onderdeel te bevatten. Indien deze taken te vaag zijn omschreven, kan zich een risico voordoen ten aanzien van de aan de taakomschrijving gekoppelde mandaatverlening. Uit de rechtspraak blijkt dat een algemeen mandaat dat het aan de gemandateerde zelf overlaat om de precieze omvang van het mandaat te bepalen, uit een oogpunt van rechtszekerheid niet aanvaardbaar is. De AbRvS heeft een bepaling in een mandaatregeling waarin "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" werden uitgezonderd van het mandaat, onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. Meer in het algemeen wordt in de rechtspraak kritisch geoordeeld over het gebruik van vage termen bij mandaatverlening.¹

B. Verkennende analyse departementale organisatiebesluiten

Zoals opgemerkt in de inleiding zijn de organisatiebesluiten zeer divers van aard. Uit de verkennende analyse van de departementale organisatiebesluiten blijkt dat hieraan geen gemeenschappelijke filosofie ten grondslag ligt. Bij een vergelijking van organisatiebesluiten moet steeds bedacht worden dat zij in belangrijke mate

¹ Zie o.m. AbRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:145, AbRvS 14 september 2005, AB 2006, 154 m.nt. NV, AbRvS 25 februari 2004, AB 2004, 216 m.nt. NV en AbRvS 26 juni 2002, JB 2002/230. Zie ook het rapport Algemeen bestuursrecht 2001: mandaat en delegatie, p. 103-107. Het rapport geeft aan dat mandaatverlening die afhankelijk is van subjectieve termen alsmede van termen waaraan geen enkele duidelijkheid kan worden ontleed, juridisch riskant en bestuurlijk onwenselijk is.

zijn bepaald door de historische ontwikkeling van het departement, onder invloed staan van verschillen in departementale cultuur en politieke accenten die zijn gelegd bij kabinetswisselingen. Ook geldt dat bij het duiden van verschillen ook de bijbehorende mandaatbesluiten vergeleken moeten worden. Verschillen in benamingen en structuur kunnen immers ook verband houden met verschil in opzet van de mandaatregelingen.

Hieronder volgen kort enkele aspecten die bij eerste vergelijking opvallen:

Beschrijving interne opbouw

De enige belangrijke overeenkomst tussen de organisatiebesluiten is de interne opbouw van een ministerie die zij bevatten. De niveaus aan de top van de piramidale opbouw van (het kerndeel van) een ministerie worden in de organisatiebesluiten onderscheiden in het niveau van de politieke top, het niveau van de ambtelijke top, het niveau van de directoraten-generaal en het niveau van de hieronder ressorterende directies.

Sommige ministeries benoemen een directoraat-generaal niet als organisatieonderdeel, maar uitsluitend de functie van de directeur-generaal.

Agentschappen en andere vormen van 'buitendiensten' zijn soms wel en soms niet benoemd in de organisatiebesluiten. Indien benoemd, is dat soms gezamenlijk met de directoraten-generaal en directies als 'diensten'. Soms krijgen zij een aparte benaming als 'buitendienst'.

Verhouding tussen organisatiebesluiten en mandaatbesluiten

De koppeling tussen de organisatie- en mandaatbesluiten bij de verschillende ministeries is zeer verschillend. Voorkomende varianten zijn dat het organisatiebesluit en het mandaatbesluit twee aparte besluiten zijn die gelijktijdig worden genomen, dat het organisatiebesluit een bijlage bij het mandaatbesluit vormt en dat de organisatie-indeling en mandaatverlening zijn verweven in één integraal besluit.

Beschrijving taken

De meeste ministeries formuleren de taken van de benoemde onderdelen in hun organisatiebesluiten. Taken worden soms alleen op niveau van directies en lager geformuleerd, soms ook op niveau van directoraat-generaal. Soms worden taken van directies niet genoemd maar moeten deze worden afgeleid uit de taken die aan de directeur-generaal zijn opgedragen. De taakomschrijvingen variëren van enerzijds algemene beschrijvingen van aandachtsgebieden en beleidsmatige doelstellingen tot anderzijds een opsomming van specifiek te nemen besluiten of concreet tot stand te brengen producten. Deze varianten komen soms ook binnen een en hetzelfde organisatiebesluit voor. De mate van gedetailleerdheid in de taakomschrijving verschilt per ministerie. Zowel puntsgewijze opsomming als beschrijvende alinea's komen voor. Varianten binnen de beschrijving van taken zijn zeer divers. Voorkomende varianten zijn: 'heeft als taak, is verantwoordelijk voor, verzorgt, biedt ondersteuning, is belast met, houdt zich bezig met, voert uit, coördineert, bevordert, is aanspreekpunt, bereidt voor, draagt bij aan'. Ook komt voor dat wordt beschreven dat managementafspraken de taakomschrijvingen bepalen. In plaats van taakomschrijvingen, komt men ook beschrijvingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tegen. In een enkel geval worden uitsluitend organisatieonderdelen genoemd en geen taken. Sommige ministeries formuleren naast de taken ook de na te streven doelen.

Hiërarchische structuren

Uit de organisatiebesluiten zijn de hiërarchische structuren binnen een ministerie in meer of mindere mate af te leiden doordat de interne opbouw van de departementale pyramide vanaf het hoogste niveau in verticale richting wordt beschreven. Het aantal hiërarchische niveaus in de piramidale opbouw van het departement verschilt per ministerie. Ook in de gehanteerde terminologie van diverse hiërarchische niveaus zijn verschillen waar te nemen. Men komt diverse benamingen tegen zoals: bureaus, programma's en diensten. Sommige ministeries geven de hiërarchische plaats van een dienstonderdeel en/of -hoofd in het organogram uitdrukkelijk aan ("ressorteert onder"). De leiding(gevende) van een dienstonderdeel wordt niet altijd genoemd. Sommige ministeries regelen de plaatsvervangende leidinggevers in de organisatieregeling. Sommige ministeries beschrijven overlegstructuren op het niveau van de ambtelijke top.

Verantwoordings- en financiële elementen

Sommige ministeries leggen ook systemen van verantwoording voor de taakuitoefening en elementen van financiële control vast in het organisatiebesluit.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de organisatiebesluiten zeer divers van aard zijn. Deze diversiteit hoeft juridisch geen probleem te zijn. Sommige zijn omvangrijk en complex en daarom niet eenvoudig te doorgronden voor leken. Met name door de koppeling aan mandaatverlening, wordt dit juridisch relevant. Onduidelijkheid in bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft zijn weerslag op de effectiviteit van de organisatie en kan leiden tot kwetsbaarheden in juridische aangelegenheden waar bevoegdheid aan de orde is.



IOWJZ

memo

Inventarisatie departementale organisatiebesluiten

Inleiding

Het IOWJZ heeft op 25 september 2014 de door het IHJZ aangeboden Handreiking Mandaat vastgesteld. Bij die gelegenheid is het IHJZ verzocht de departementale organisatiebesluiten te inventariseren, mede omdat een aantal departementen (mogelijk) op zoek is naar een ander systeem voor het organisatiebesluit.

Dit memo wordt het IOWJZ ter kennisname aangeboden. Vanwege de grote diversiteit tussen de ministeries en organisatieregelingen en het ontbreken van een normatief kader worden geen modelregeling of aanwijzingen ter besluitvorming voorgelegd. Wel bevat het memo enkele algemene aanbevelingen, biedt het inzicht in diverse voorkomende varianten en kan het daarmee behulpzaam zijn bij eventuele actualisatie van het organisatiebesluit. Om die reden wordt aanbevolen dat de IOWJZ-leden het memo binnen hun departement doorgeleiden naar de verantwoordelijke voor het beheer van het organisatiebesluit. De aanbevelingen zijn mede voor die lezer bestemd.

Conclusie

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de organisatiebesluiten zeer divers van aard zijn. Deze diversiteit hoeft juridisch geen probleem te zijn. Sommige zijn omvangrijk en complex en daarom niet eenvoudig te doorgronden voor leken. Met name door de veelvoorkomende koppeling aan mandaatverlening, wordt dit juridisch relevant. Als taken en bevoegdheden niet helder zijn af te leiden uit de organisatieregeling zal dit ook intern zijn weerslag kunnen hebben op de duidelijkheid voor ambtenaren omtrent de eigen rol en positie en extern zijn weerslag kunnen hebben in juridische aangelegenheden waar bevoegdheid aan de orde is. Vermeden moet worden dat een rechter, contractspartij of geadresseerde twijfelt aan een bevoegdheid.

Aanbevelingen

- Benut ervaring en expertise van departementen die recentelijk het organisatiebesluit geactualiseerd hebben.
- Betrek een jurist van de P&O-afdeling, of andere jurist, bij het opstellen van het organisatiebesluit (naar analogie van toetsing van regelgeving).
- Vermijd bederf van helderheid die kan ontstaan bij diversiteit aan inbreng van dienstonderdelen door regie te houden op redactie, vorm en inhoud vanuit een vooropgezet model.
- Benoem expliciet alle dienstonderdelen die te onderscheiden zijn in organisatorisch of formatief opzicht; benoem de hiërarchische plaats daarvan en benoem van ieder onderdeel de leidinggevende en plaatsvervanger.
- Houd omschrijving van organisatieonderdelen, doelen, taken, leidinggevend en mandaat c.q. bevoegdheden zo veel mogelijk helder uit elkaar in afzonderlijke hoofdstukken of bepalingen.
- Bedenk dat al hetgeen in het organisatiebesluit wordt opgenomen, bij wijziging daarvan ook tot wijziging van het besluit moet leiden (het organisatiebesluit is geen verzamelplaats voor interne afspraken).
- Geef eventuele financiële grenzen aan bevoegdheid duidelijk aan.
- Streef naar beknoptheid zonder voldoende bepaaldheid uit het oog te verliezen en wees consistent in gebruik van termen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

mr.
mr.

@minvenj.nl
 @minvenj.nl

Datum

16 januari 2015

Bijlagen

11

Toelichting

Het verzoek om een inventarisatie is uitgevoerd door de organisatiebesluiten te bundelen. Aldus treft u bijgevoegd de 11 organisatiebesluiten aan. Omdat de organisatiebesluiten divers van aard zijn en slechts op enkele hoofdlijnen overeenkomsten vertonen, bevat dit memo slechts een verkennende analyse. Om verdere gedachtevorming behulpzaam te zijn, worden in onderdeel A enkele opmerkingen gemaakt over organisatiebesluiten in algemene zin en wordt daarbij het verband met mandaatverlening belicht. In onderdeel B worden de resultaten van de verkennende analyse beschreven en wordt aangegeven welke aspecten bij eerste lezing en vergelijking van de departementale organisatiebesluiten in het oog springen.

A. Organisatiebesluiten en mandaat

Formele instelling

Er bestaat geen algemene organisatiewet voor het niveau van de centrale overheid. Een juridische normering voor de centrale overheid kan gevonden worden in de Grondwet. Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld en onder leiding staan van een minister. De organisatie van een ministerie wordt gebaseerd op het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011. Op grond van dit besluit stelt een minister de organisatie en formatie van zijn ministerie vast, met inachtneming van een door de minister van BZK vastgesteld kader (art. 3 lid 2). Organisatieonderdelen kunnen ook bij KB of wet worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld een adviescollege of een zelfstandig bestuursorgaan (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) of het ondersteunend apparaat van een adviescollege of zelfstandig bestuursorgaan.

Nut en noodzaak

Indien een dienst of overig onderdeel niet formeel is ingesteld, bestaat het desbetreffende onderdeel technisch gesproken niet. Dit heeft onder andere implicaties voor de mogelijkheid om de structuur van het departement inzichtelijk te maken, voor het beschrijven en toedelen van taken, verantwoordelijkheden en formatieve ruimte aan een dienstonderdeel en voor de verlening van mandaat aan de hoofden en functionarissen van een dienstonderdeel. Een organisatiebesluit kan dit alles faciliteren.

De koppeling tussen organisatiebesluiten en mandaat

Er bestaat een koppeling tussen organisatiebesluiten en mandaatbesluiten. De mandaatverlening binnen de ministeries is geregeld in (algemene) mandaatbesluiten. Voor de mandaatstructuur wordt doorgaans aansluiting gezocht bij de organisatiestructuur van het ministerie. Binnen veel ministeries wordt mandaat verleend ten aanzien van alle aangelegenheden die tot de taken van een dienstonderdeel behoren, waarmee een koppeling wordt gelegd met de organisatieregeling waarin taken zijn benoemd. Het mandaat wordt verleend aan de functionaris die aan het hoofd staat van het dienstonderdeel. Een dergelijke vorm van algemene mandaatverlening sluit aan bij de integrale managementverantwoordelijkheid van de desbetreffende functionaris. Een vaste structuur ten aanzien van mandatering ontbreekt binnen de rijksoverheid. Sommige ministeries stellen mandaatbesluiten op per organisatieniveau, andere

ministeries verlenen in één algemeen besluit binnen de piramidale structuur van het ministerie in verticale richting mandaat tot op het niveau van een directeur of afdelingshoofd. Vanwege het ontbreken van een vaste structuur van mandatering, heeft de IHJZ-werkgroep die de Handreiking Mandaat heeft opgesteld, geen modellen voor mandaatbesluiten ontworpen.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Benoemen dienstonderdelen en diensthoofden

Een organisatie- of instellingsbesluit dient een bepaling te bevatten waarmee de dienst of het dienstonderdeel wordt ingesteld onder een specifieke naam. Alleen dan kan aan functionarissen van die specifieke dienst door middel van een verwijzing ook mandaat worden verleend. De onderdelen van de dienst of het overige onderdeel moeten om dezelfde reden eveneens worden benoemd.

Diensten en hun onderdelen staan onder leiding van een diensthoofd respectievelijk de leidinggevendende van de onderdelen. Indien alle functies die uiteindelijk bevoegdheden op grond van mandaat zullen uitoefenen, worden benoemd in het organisatie- of instellingsbesluit, bevordert dit een heldere mandaatverlening.

Omschrijving taken en mandaatverlening

Indien bij mandaatverlening wordt verwezen naar de taken genoemd in het organisatie- of instellingsbesluit, dan dient dit besluit een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de taken van het onderdeel te bevatten. Indien deze taken te vaag zijn omschreven, kan zich een risico voordoen ten aanzien van de aan de taakomschrijving gekoppelde mandaatverlening. Uit de rechtspraak blijkt dat een algemeen mandaat dat het aan de gemandateerde zelf overlaat om de precieze omvang van het mandaat te bepalen, uit een oogpunt van rechtszekerheid niet aanvaardbaar is. De AbRvS heeft een bepaling in een mandaatregeling waarin "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" werden uitgezonderd van het mandaat, onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. Meer in het algemeen wordt in de rechtspraak kritisch geoordeeld over het gebruik van vage termen bij mandaatverlening.¹

B. Verkennende analyse departementale organisatiebesluiten

Zoals opgemerkt in de inleiding zijn de organisatiebesluiten zeer divers van aard. Uit de verkennende analyse van de departementale organisatiebesluiten blijkt dat hieraan geen gemeenschappelijke filosofie ten grondslag ligt. Bij een vergelijking van organisatiebesluiten moet steeds bedacht worden dat zij in belangrijke mate zijn bepaald door de historische ontwikkeling van het departement, onder invloed staan van verschillen in departementale cultuur en politieke accenten die zijn gelegd bij kabinetswisselingen. Ook geldt dat bij het duiden van verschillen ook de bijbehorende mandaatbesluiten vergeleken moeten worden. Verschillen in benamingen en structuur kunnen immers ook verband houden met verschil in opzet van de mandaatregelingen.

¹ Zie o.m. AbRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:145, AbRvS 14 september 2005, AB 2006, 154 m.nt. NV, AbRvS 25 februari 2004, AB 2004, 216 m.nt. NV en AbRvS 26 juni 2002, JB 2002/230. Zie ook het rapport Algemeen bestuursrecht 2001: mandaat en delegatie, p. 103-107. Het rapport geeft aan dat mandaatverlening die afhankelijk is van subjectieve termen alsmede van termen waaraan geen enkele duidelijkheid kan worden ontleed, juridisch riskant en bestuurlijk onwenselijk is.

Hieronder volgen kort enkele aspecten die bij eerste vergelijking opvallen:

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Beschrijving interne opbouw

De enige belangrijke overeenkomst tussen de organisatiebesluiten is de interne opbouw van een ministerie die zij bevatten. De niveaus aan de top van de piramidale opbouw van (het kerndeel van) een ministerie worden in de organisatiebesluiten onderscheiden in het niveau van de politieke top, het niveau van de ambtelijke top, het niveau van de directoraten-generaal en het niveau van de hieronder ressorterende directies.

Sommige ministeries benoemen een directoraat-generaal niet als organisatieonderdeel, maar uitsluitend de functie van de directeur-generaal.

Agentschappen en andere vormen van 'buitendiensten' zijn soms wel en soms niet benoemd in de organisatiebesluiten. Indien benoemd, is dat soms gezamenlijk met de directoraten-generaal en directies als 'diensten'. Soms krijgen zij een aparte benaming als 'buitendienst'.

Verhouding tussen organisatiebesluiten en mandaatbesluiten

De koppeling tussen de organisatie- en mandaatbesluiten bij de verschillende ministeries is zeer verschillend. Voorkomende varianten zijn dat het organisatiebesluit en het mandaatbesluit twee aparte besluiten zijn die gelijktijdig worden genomen, dat het organisatiebesluit een bijlage bij het mandaatbesluit vormt en dat de organisatie-indeling en mandaatverlening zijn verweven in één integraal besluit.

Beschrijving taken

De meeste ministeries formuleren de taken van de benoemde onderdelen in hun organisatiebesluiten. Taken worden soms alleen op niveau van directies en lager geformuleerd, soms ook op niveau van directoraat-generaal. Soms worden taken van directies niet genoemd maar moeten deze worden afgeleid uit de taken die aan de directeur-generaal zijn opgedragen. De taakomschrijvingen variëren van enerzijds algemene beschrijvingen van aandachtsgebieden en beleidsmatige doelstellingen tot anderzijds een opsomming van specifiek te nemen besluiten of concreet tot stand te brengen producten. Deze varianten komen soms ook binnen een en hetzelfde organisatiebesluit voor. De mate van gedetailleerdheid in de taakomschrijving verschilt per ministerie. Zowel puntsgewijze opsomming als beschrijvende alinea's komen voor. Varianten binnen de beschrijving van taken zijn zeer divers. Voorkomende varianten zijn: 'heeft als taak, is verantwoordelijk voor, verzorgt, biedt ondersteuning, is belast met, houdt zich bezig met, voert uit, coördineert, bevordert, is aanspreekpunt, bereidt voor, draagt bij aan'. Ook komt voor dat wordt beschreven dat managementafspraken de taakomschrijvingen bepalen. In plaats van taakomschrijvingen, komt men ook beschrijvingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tegen. In een enkel geval worden uitsluitend organisatieonderdelen genoemd en geen taken. Sommige ministeries formuleren naast de taken ook de na te streven doelen.

Hiërarchische structuren

Uit de organisatiebesluiten zijn de hiërarchische structuren binnen een ministerie in meer of mindere mate af te leiden doordat de interne opbouw van de departementale pyramide vanaf het hoogste niveau in verticale richting wordt beschreven. Het aantal hiërarchische niveaus in de piramidale opbouw van het departement verschilt per ministerie. Ook in de gehanteerde terminologie van

diverse hiërarchische niveaus zijn verschillen waar te nemen. Men komt diverse benamingen tegen zoals: bureaus, programma's en diensten. Sommige ministeries geven de hiërarchische plaats van een dienstonderdeel en/of -hoofd in het organogram uitdrukkelijk aan ("ressorteert onder"). De leiding(gevende) van een dienstonderdeel wordt niet altijd genoemd. Sommige ministeries regelen de plaatsvervangende leidinggevers in de organisatieregeling. Sommige ministeries beschrijven overlegstructuren op het niveau van de ambtelijke top.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Verantwoordings- en financiële elementen

Sommige ministeries leggen ook systemen van verantwoording voor de taakuitoefening en elementen van financiële control vast in het organisatiebesluit.



verslag

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	14 juli 2015, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van AZ
Aanwezig	<div>5.1.2e (wnd. vz. BZK), 5.1.2e (secr. VenJ), 5.1.2e (AZ), 5.1.2e (VenJ), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e (IenM), 5.1.2e (SZW, aanwezig i.v.m. agendapunt 4), 5.1.2e (VenJ, aanwezig i.v.m. agendapunt 5), 5.1.2e (VenJ), 5.1.2e (VenJ, notulist).</div>
Afwezig	<div>5.1.2e 5.1.2e (vz. VenJ), 5.1.2e (DEF), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (BZ).</div>

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

9. Wat verder ter tafel komt

5.1.2e geeft aan dat het IOWJZ op 25 september 2014 heeft besloten dat de deelnemers zich binnen het eigen departement sterk zullen maken voor het op orde zijn van een mandaat- en volmachtregister en vraagt de IHJZ-deelnemers wat de stand van zaken hiervan is. Dit is nog niet bij iedereen bekend. De voorzitter stelt voor dat de IHJZ-deelnemers intern navraag doen en dat dit punt tijdens de volgende bijeenkomst wordt besproken.

Datum
14 juli 2015

buiten verzoek



verslag

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
Vergaderdatum en -tijd	8 september 2015, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van VenJ, Den Haag
Aanwezig	<div>5.1.2e 5.1.2e (vz.), 5.1.2e (secr. VenJ), 5.1.2e (OCW), 5.1.2e (BZK), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e (I&M) en 5.1.2e 5.1.2e (EZ) zijn aanwezig i.v.m. agendapunt 4, 5.1.2e (VenJ) is aanwezig i.v.m. agendapunt 5.</div>
Afwezig	<div>5.1.2e (DEF), 5.1.2e (I&M), 5.1.2e (AZ)</div>

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Contactpersoon

5.1.2e
25 september 2015
Senior adviseur juridische
zaken

T 5.1.2e
5.1.2e @minvenj.nl

Datum
25 september 2015

buiten verzoek

6. Stand van zaken mandaatregisters

Vanwege tijdgebrek wordt afgesproken dit agendapunt naar de volgende
bijeenkomst door te schuiven. 5.1.2e meldt dat bij 10 ministeries ontslag- en
aanstellingsbesluiten via p-direkt zullen gaan plaatsvinden en dat de natte
handtekening achterwege zal worden gelaten. Dat heeft tot gevolg dat sommige
mandaatregelingen moeten worden aangepast.

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken

Datum
25 september 2015

buiten verzoek



verslags

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag IHJZ
Vergaderdatum en -tijd	11 november 2015, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van BZ
Aanwezig	<div>5.1.2e</div> <div>5.1.2e</div> (Vz, VenJ), <div>5.1.2e</div> (EZ), <div>5.1.2e</div> (OCW), <div>5.1.2e</div> (BZK), <div>5.1.2e</div> (I&M), <div>5.1.2e</div> (VWS), <div>5.1.2e</div> (BZ), <div>5.1.2e</div> (FIN), <div>5.1.2e</div> (SZW), <div>5.1.2e</div> (VenJ, secr.), <div>5.1.2e</div> (SZW, aanwezig i.v.m. agendapunt 4), <div>5.1.2e</div> (VenJ, aanwezig i.v.m. agendapunt 5).
Afwezig	<div>5.1.2e</div> (AZ), <div>5.1.2e</div> (DEF).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector juridische zaken

Contactpersoon

Dat 5.1.2e 5.1.2e
19 oktober 2015

T 070 370 79 11

F 070 370 75 16

Datum

11 november 2015

buiten verzoek

buiten verzoek

7. Mandaatregisters

5.1.2e meldt dat bij EZ wordt onderzocht of het huidige volmachtregister kan worden uitgebreid door hierin ook mandaten op te nemen. Een mandaatregister is al wel op intranet raadpleegbaar.

Gelet op de tijd wordt dit agendapunt voor het overige doorgeschoven naar het IHZJ van 8 december 2015.

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector juridische zaken

Datum
19 oktober 2015

buiten verzoek



verslags

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag IHJZ
Vergaderdatum en -tijd	8 december 2015, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van Defensie
Aanwezig	5.1.2e (Vz, VenJ), 5.1.2e (DEF), 5.1.2e (FIN), 5.1.2e BZK, 5.1.2e OCW), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (SZW), 5.1.2e (VWS), 5.1.2e (AZ), 5.1.2e (VenJ, secretaris), 5.1.2e (beiden OM, aanwezig i.v.m. agendapunt 4), 5.1.2e
Afwezig	5.1.2e BZK, aanwezig i.v.m. agendapunt 5). 5.1.2e (EZ), 5.1.2e (I&M).

buiten verzoek

buiten verzoek

8. Mandaatregister

De secretaris meldt dat veel departementen inmiddels hebben gereageerd op het verzoek om de stand van zaken van de mandaatregelingen door te geven. Hij zal de departementen die nog niet van zich hebben laten horen verzoeken dit alsnog te doen.

buiten verzoek

buiten verzoek



nota

Voorzitter en leden van het IOWJZ

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector juridische zaken

Turfmarkt 147
Datum 29 februari 2016
Postbus 20301
2511 DP Den Haag
Ons kenmerk
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
mr.

T 070 370 79 11
F 070 370 75 16

Terugkoppeling uit het IHJZ

Datum
29 februari 2016

Ons kenmerk
-

Van
Voorzitter IHJZ

Concipiënt

Namens het IHJZ leg ik hierbij een aantal producten ter vaststelling voor aan het IOWJZ. Daarnaast hecht ik eraan, in verband met mijn vertrek per 1 april 2016, het IOWJZ een overzicht te geven van de stand van zaken van de onderwerpen en thema's die op dit moment bij het IHJZ in behandeling zijn.

Gevraagde beslissingen

Het IOWJZ wordt verzocht om de volgende beslissingen:

buiten verzoek

Kennis nemen van de stand van zaken in de volgende dossiers:

buiten verzoek

- Evaluatie handreiking mandaat

buiten verzoek

- Mandaatregister

buiten verzoek

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector juridische zaken

Datum
29 februari 2016

Ons kenmerk
-

Toelichting

buiten verzoek

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector juridische zaken

Datum
29 februari 2016

Ons kenmerk
-

buiten verzoek

buiten verzoek

Evaluatie Handreiking Mandaat

In 2014 heeft een IHJZ-werkgroep de Handreiking Mandaat opgesteld. Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor juristen en alle andere medewerkers van ministeries die zich bezighouden met mandaatkwesties. Dit jaar zal worden geëvalueerd in hoeverre dit stuk in de praktijk nuttige diensten bewijst en of de handreiking actualisatie of aanpassing behoeft.

buiten verzoek

Mandaatregister

De mandaatregelingen van de verschillende departementen houden ook in 2016 de aandacht van het IHJZ. Deze regelingen worden door het IHJZ in kaart gebracht en binnen het IHJZ worden mogelijkheden onderzocht om de diverse regelingen te verbeteren.

buiten verzoek



verslags

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken

Omschrijving	Verslag IHJZ
Vergaderdatum en -tijd	12 juli 2016, 12.15 uur
Vergaderplaats	Ministerie van VenJ
Aanwezig	<div>5.1.2e</div> (VenJ, voorzitter), <div>5.1.2e</div> (BZ), <div>5.1.2e</div> (DEF), <div>5.1.2e</div> (BZK), <div>5.1.2e</div> (OCW), <div>5.1.2e</div> (FIN), <div>5.1.2e</div> (VWS), <div>5.1.2e</div> (EZ), <div>5.1.2e</div> (I&M), <div>5.1.2e</div> (VenJ, aanwezig i.v.m. agendapunt 4), <div>5.1.2e</div> (VenJ, aanwezig i.v.m. agendapunt 5), <div>5.1.2e</div> (VenJ, secretaries).
Afwezig	<div>5.1.2e</div> (AZ), SZW.

buiten verzoek

buiten verzoek

7. Actualisatie werkprogramma IHJZ

De actualisatie van het werkprogramma leidt tot de volgende aanpassingen:

- Het onderwerp "mandaatregisters" wordt verplaatst naar de groslijst. Afgesproken wordt dat het onderwerp terugkeert op de agenda als hierover nieuws te melden is.

buiten verzoek

- Er bestaat geen behoefte aan een evaluatie van de handreiking mandaat.

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Redactieraad BWB

Aan: Leden en contactpersonen Redactieraad Basiswettenbestand
Betreft: **Verslag vergadering Redactieraad 29 november 2018, 09.30 - 11.30 uur**

Aanwezig: Leden

5.1.2e (BZK; wnd. voorzitter),
5.1.2e (JenV, secretaris; verslag)
5.1.2e (SZW),
5.1.2e (BZ),
5.1.2e (OCW),
5.1.2e (VWS),
5.1.2e (EZK/LNV)

Contactpersonen

5.1.2e (KOOP),
5.1.2e (Sdu),
5.1.2e (Sdu)

Afwezig: 5.1.2e (IenW), 5.1.2e (BZ), 5.1.2e (Def), 5.1.2e
5.1.2e (KOOP), 5.1.2e (TK), 5.1.2e (JenV), 5.1.2e
(Decentrale overheden), *Vacature* (Fin)

Gasten: 5.1.2e (KOOP)

ALGEMEEN

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Actiepunten

buiten verzoek

buiten verzoek

7	JenV	Instellingsbesluiten en mandaatbesluiten. Verkenning scheiding van personele en materiele wijzigingen. Optie om Handleiding mandaatbesluiten aan te passen. Hierover wordt gerappelleerd. In afwachting van besluitvorming IHJZ.	26-4-2018	Loopt
---	------	--	-----------	-------

buiten verzoek