



nota

De Minister van Veiligheid en Justitie

Mandaatregeling OM voor wob zaken onverbindend

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtspraak**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
B12

Datum
25 juli 2013
Postbus 20301
2300 LH Den Haag
Ons kenmerk
408890
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
mr.
Adviseur

T 070 370 77 08
M
F 070 370 79 25
@minvenj.nl

Datum
10 juli 2013

Ons kenmerk
408890

Dossiënummer
408865

Concipiënt
mr.

Doel van deze nota

- U informeren over een uitspraak van de Raad van State waarin de bepaling in de mandaatregeling voor het Openbaar Ministerie om in wob-zaken te beslissen onverbindend is verklaard.
- U adviseren en informeren over de (mogelijke) consequenties van deze uitspraak en de mogelijke oplossingen.

Samenvatting:

- De Raad van State heeft een bepaling in de mandaatregeling voor het Openbaar Ministerie onverbindend verklaard, wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat met de uitzondering dat beslissen in zaken die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen aan de secretaris-generaal is voorbehouden, het aan de gemandateerde wordt gelaten om dit te beoordelen. Daarmee is het mandaat niet voldoende begrensd.
- In de desbetreffende zaak is het besluit onbevoegd genomen. Een herstelbesluit zal aan de SG ter ondertekening worden voorgelegd. In lopende zaken blijft de bestaande werkwijze voorlopig gehandhaafd. In rechterlijke procedures zal eventueel met een bekrachtiging (door de SG) worden gewerkt.

- Geadviseerd wordt de Mandaatregeling niet beheersaangelegenheden openbaar ministerie te wijzigen en het voorbehoud daaruit de schrappen. Dat betekent dat het College het volledige mandaat krijgt om Wob-verzoeken af te doen. Daaraan kan in de mandaatregeling worden toegevoegd dat over mogelijk gevoelige zaken afstemming moet plaatsvinden. Dat raakt dan niet de bevoegdheid. Feitelijk zal dan de werkwijze niet veranderen; beslissingen in gevoelige zaken, worden door de SG genomen.
- De algemene mandaatregeling van Ministerie van Veiligheid en Justitie bevat een soortgelijk voorbehoud. Dit werkt door naar de onderliggende mandaten aan de Clusterhoofden en verder. Op korte termijn wordt naar een passende oplossing gezocht. U wordt hierover nader geïnformeerd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
BJZ

Datum
10 juli 2013

Ons kenmerk
408890

Uitspraak Raad van State

Op 8 januari 2011 heeft de verzoeker aan het OM verzocht hem de foto toe te sturen, naar aanleiding van een boete die hem is opgelegd voor een verkeersovertreding. Later heeft verzoeker aangegeven daarmee een wobverzoek te hebben gedaan. Hierop is beslist door het 5.1.2e 5.1.2e van de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (COVM), namens de hoofdofficier en directeur CVOM, namens de minister. Op het hiertegen gericht bezwaar is beslist door het hoofd van de afdeling bestuurlijke en juridische zaken van het Parket-Generaal, namens het College van Procureurs-Generaal. De verzoeker heeft aangevoerd dat de primaire beslissing en de beslissing op bezwaar onbevoegd zijn genomen wegens een mandaatgebrek. De Raad van State stelt vast dat het in artikel 3, aanhef en onder c, van de "Mandaatregeling niet-beheersaangelegenheden openbaar ministerie" aan het College van PG's is overgelaten om te beoordelen of de inwilliging van een verzoek op grond van artikel 3 van de Wob belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kan hebben. De Raad van State overweegt op basis van eerdere jurisprudentie dat het in strijd is met de rechtszekerheid als in een mandaatregeling aan de gemandateerde wordt overgelaten te beoordelen of een zaak bestuurlijk gevoelig is. De Raad van State verbindt hieraan vervolgens de conclusie dat de betreffende Mandaatregeling op dat punt onverbindend is en dat de besluiten onbevoegd zijn genomen. De Raad van State draagt de Minister bij tussenuitspraak op om met inachtneming van die uitspraak binnen zes weken een nieuw besluit te nemen en de Afdeling de uitkomst mede te delen.

Gevolgen uitspraak Raad van State voor het Openbaar Ministerie

1. In de desbetreffende zaak heeft de Raad van State geoordeeld dat de wob-mandaatbepaling onverbindend is en de besluiten onbevoegd zijn genomen. Daarbij is de minister opgedragen een nieuwe (herstel)besluit op bezwaar te nemen. Dit besluit dient ertoe om het bevoegdheidsgebrek te herstellen. Inhoudelijk zal de beslissing hetzelfde blijven. Dit (herstel)besluit wordt op korte termijn door het OM aangeleverd en aan de SG voorgelegd. De SG is zonder twijfel bevoegd tot ondertekening.

2. Het onverbindend verklaren van de betreffende bepaling die ziet op het 'wob-mandaat' raakt de hele OM-kolom. Daarin worden veel wob-beslissingen genomen, veelal doorgemandateerd op het niveau van de parketten. Met name bij de CVOM worden ook veel van dit soort zaken in ondermandaat, namens de minister, afgedaan. Dit kan consequenties hebben voor veel wobzaken. De volgende zaken kunnen worden onderscheiden:

- a. De uitspraak van de Raad van State kan niet raken aan reeds onherroepelijke zaken; een onbevoegd (wegens mandaatgebrek) gegeven uitspraak is niet van rechtswege nietig.
- b. De lopende zaken waarin een primaire beslissing of een beslissing op bezwaar moet worden genomen. Vooralsnog zal de werkwijze in lopende zaken niet worden aangepast; het OM blijft die behandelen. Het is ondoenlijk om de komende weken alle beslissingen door de SG of de minister te laten ondertekenen. Zonodig kan in een latere fase een herstel plaatsvinden.
- c. Zaken in beroep bij de rechtbank of de Raad van State tegen beslissingen waar een bevoegdheidsgebrek aan kleeft. Het OM blijft deze zaken behandelen. Er zal naar bevind van zaken worden gehandeld. De verwachting is dat door rechters de bevoegdheid niet ambtshalve aan de orde wordt gesteld. In die zaken waarin het al dan niet door de wederpartij aan de orde wordt gesteld, zal worden aangekondigd dat een bekrachtigingsbesluit zal worden genomen. Een bekrachtigingsbesluit moet in elke individuele zaak worden genomen. Een eenmalige bekrachtiging van besluiten in alle lopen de zaken is niet mogelijk. Een bekrachtigingsbesluit zal door de SG moeten worden ondertekend. Het OM kan niet inschatten hoeveel wob-zaken onder de rechter zijn of binnenkort zullen komen.

Aanpassen mandaatregeling

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State moet de Mandaatregeling niet-beheersaangelegenheden openbaar ministerie op korte termijn worden aangepast. Hierover is tevens advies ingewonnen bij DWJZ. Geadviseerd wordt om in het mandaat richting het openbaar ministerie het voorbehoud voor de wobzaken die bij inwilliging of afwijzing belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben (gevoelige zaken) te laten vervallen. Formeel wordt dan aan het openbaar ministerie een volledig mandaat verleend. Dit kan worden aangevuld met een bepaling dat in gevoelige zaken afstemming met de SG dient plaats te vinden. In de praktijk hoeft dan de werkwijze niet te veranderen; het OM informeert het departement altijd over mogelijk gevoelige wobverzoeken en als daartoe aanleiding bestaat kan de beslissing door de SG worden ondertekend.

Een oplossing die inhoudt dat het voorbehoud voor gevoelige zaken strikter wordt omschreven zodat er voor de gemandateerde geen beoordelingsruimte in zit is moeilijk te realiseren. Te denken valt aan een voorbehoud voor alle wobzaken, die betrekking hebben op strafzaken die eerder als gevoelige zaak aan het departement zijn gemeld. Daarmee zouden waarschijnlijk veel wob-zaken onnodig naar het departement (SG) worden getrokken. Een oplossing die flexibiliteit houdt – het OM kan in de praktijk prima beoordelen of een zaak mogelijk gevoelig is en dit melden aan het departement – heeft de voorkeur.

Het bovenstaande is afgestemd met en heeft de instemming van het openbaar ministerie.

Gevolgen uitspraak ABRvS voor mandaatregels binnen bestuursdepartement

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
BJZ

Datum
10 juli 2013

Ons kenmerk
408890

Naar aanleiding van de uitspraak is gezien wat de gevolgen daarvan zijn voor de mandaatregelingen binnen het bestuursdepartement. Na een korte inventarisatie is gebleken dat in de Mandaatregeling van de SG aan de hoofden clusters Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012 een vergelijkbare bepaling is opgenomen. Aan de SG blijft de bevoegdheid voorbehouden om te besluiten op Wob-verzoeken indien inwilliging of afwijzing daarvan belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kan hebben. De juridische inschatting is dat aan de uitspraak de conclusie kan worden verbonden dat niet alleen de *uitzondering* op de mandaatverlening op het niveau van de mandaatnemer, maar ook het *bevoegdheidsvoorbehoud* op het niveau van de mandaatgever ten aanzien van besluiten op Wob-verzoeken die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben naar het oordeel van de ABRvS in strijd met de rechtszekerheid is. De reden hiervoor is dat ook bij het bevoegdheidsvoorbehoud op het niveau van de mandaatgever de beoordeling van de politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevoeligheid van de zaak, en of het besluit als gevolg daarvan moet worden genomen door de mandaatgever, in de praktijk nog steeds gebeurt op het niveau van de mandaatnemer. De uitspraak treft derhalve de mandaatverlening met betrekking tot voornoemde categorie WOB-zaken binnen het gehele bestuursdepartement. Deze inschatting zou volgens mij al eerder in de nota aan de orde moeten komen. Geldt immers ook voor de mandaatregeling niet beheersaangelegenheden.

De uitspraak en de gevolgen daarvan voor de mandaatverlening binnen het bestuursdepartement worden onder de aandacht gebracht van DP&O (verantwoordelijk voor de Organisatieregeling en mandaat) en Bureau SG (verantwoordelijk voor de Wob-organisatie). DP&O, Bureau SG en de sector JZ zoeken op korte termijn naar een passende oplossing voor aanpassing van de mandaatregels en de behandeling van Wob-verzoeken met politieke, bestuurlijke en maatschappelijke gevolgen die voldoet aan de jurisprudentiële eisen en praktisch uitvoerbaar is. U wordt van de uitkomst op de hoogte gesteld.

De uitspraak is ook interdepartementaal onder de aandacht gebracht. Het ministerie van BZ heeft reeds te kennen gegeven de mandaatregels te gaan aanpassen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
BJZ

Datum
10 juli 2013

Ons kenmerk
408890

Mandaatvoorbehouden

A. Overzicht voorbehouden

De voorbehouden die voorkomen in de mandaatregelingen zijn onder te verdelen in voorbehouden op grond van: (1) de adressaat en (2) de inhoud van de beslissing of handeling.

1. De adressaat

Het afdoen van stukken kan voorbehouden zijn aan een bewindspersoon ingeval het stuk is gericht aan een bepaalde persoon of instantie. In de mandaatregelingen treft men de volgende voorbehouden gebaseerd op de adressaat aan:

Adressaat	VenJ (2)*	BZK (2.2)	EZ (4)	BZ (6)	VWS (11)	Fin (19)
Koning	X	X	X	X	X	X
Kabinet van de Koning			X	X		
(Rijks)ministerraad of een onderraad of commissie	X	X	X	X	X	X
(Vz. van) de Eerst of Tweede Kamer of een commissie	X	X	X	X	X	X
Minister of staatssecretaris		X	X	X		
(Vice-pr.) Raad van State (van het Koninkrijk)	X	X	X	X	X	X
(Pr.) Algemene rekenkamer	X	X	X	X	X	X
Nationale ombudsman	X	X		X		
Adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges			X	X		
Autoriteiten in (binnen- of) buitenland, in rang gelijk aan of hoger dan een minister of staatssecretaris		X	X	X		X
De Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba		X				

* Het getal achter de naam van een ministerie verwijst naar het artikelnummer van de mandaatregeling waarin deze voorbehouden terug te vinden zijn.

Sommige mandaatregelingen, zoals die van BZK, EZ, VWS en BZ, kennen uitzonderingen op bovenstaande voorbehouden. De voorbehouden gelden bijvoorbeeld niet indien het gaat om stukken:

- van louter informatieve of administratieve aard;
- van ondergeschikt beleidsmatig of politiek belang;
- met betrekking tot juridische/bestursrechtelijke procedures;
- over gevraagde inlichtingen of gedane verzoeken; of
- in verband met onderzoeken van de Nationale ombudsman.

2. Inhoud van de beslissing of handeling

Voorbehouden op grond van de inhoud van een beslissing/handeling zijn:

- (a) een kopie van de beperkingen genoemd in artikel 10:3 Awb;
- (b) een uitwerking van of aanvulling op artikel 10:3 Awb.

a. Een kopie van de beperkingen genoemd in artikel 10:3 Awb

Beperking genoemd in artikel 10:3 Awb	VenJ	BZK (2.1)	EZ (4)	BZ (6)	VWS (11)	Fin (14)
1. bepaald bij wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening**			X	X		X
2.a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften		X			X	X
2.b. besluiten met versterkte meerderheid of de aard van de						

besluitvormingsprocedures zich anderszins tegen verzet					
2.c. vernietiging van of onthouding van goedkeuring van besluit		X			X
3. beslissen op een bezwaarschrift of een verzoek		X	X	X	
4. bestuurlijke boete					

**EZ en BZ hebben nog een aparte relatieve beperking: dat mandaatverlening niet kan plaatsvinden aan een gemandateerde die belanghebbende is. In de MvT van de Awb (*Kamerstukken II* 1993-1994, 23 700, nr. 3) wordt deze situatie als voorbeeld genoemd van een geval waarin de aard van de bevoegdheid zich in concreto tegen mandaatverlening verzet. Daarom wordt ook deze beperking in het schema hieronder geplaatst.

b. Een uitwerking van en aanvulling op artikel 10:3 Awb

Uitwerking van en aanvulling op artikel 10:3 Awb	VenJ	BZK	EZ	BZ (6)	VWS (11)	Fin
Aankondiging van uitbreiding van de Rijksbemoeienis			X	X	X	
Beslissingen omtrent politieke beleidswijzigingen			X	X		
Besluiten waaruit belangrijke politieke, bestuurlijke (of maatschappelijke) gevolgen kunnen voortvloeien			X	X	X	
Besluiten op een administratief beroepschrift		X			X	
Besluiten inhoudende aanwijzingen aan andere bestuursorganen		X			X	
Het vaststellen van ministeriële regelingen			X	X		X
Het vaststellen van beleidsregels			X			
Beslissingen waaruit belangrijke financiële consequenties voor het Rijk voortvloeien			X			
Delegatie van bevoegdheden			X	X		
Instellen van een agentschap of baten-lastendienst		X				
Het oprichten van een rechtspersoon		X				
Aanwijzing externe contacten Rijksambtenaren		X				
Vaststellen organisatie van het ministerie		X				
Verantwoordelijkheid voor departementale verwerking persoonsgegevens		X				
Bevoegdheden inzake vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken		X				
Het instellen van een externe adviescommissie of klachtencommissie		X				
Benoemen en ontslaan vertrouwenspersonen		X				
Buiten invordering stellen of kwijtschelden vorderingen op derden		X				
Vaststellen sectorale arbeidsvoorwaardenovereenkomst		X				
Een stuk dat bij de ontvanger de indruk kan wekken dat de ondertekenaar persoonlijk een beslissing neemt die door de minister behoort te worden genomen.		X				
Politieke of maatschappelijke aangelegenheden van principiële aard		X				
Aangelegenheden met betrekking tot de secretaris-generaal			X			

B. Formulering van voorbehouden die problematisch is + oplossingen

1. Voorbehouden bij beslissingen met politiek, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen (onvoldoende bepaaldheid)

Bijna alle departementen kennen een bepaling met betrekking tot besluiten die politiek gevoelig of anderszins zwaarwegend zijn. Een regeling die aan de gemandateerde overlaat om te bepalen wat de precieze omvang van het mandaat is, is in strijd met de rechtszekerheid. Het mandaat is dan onvoldoende bepaald. Het is in strijd met de rechtszekerheid indien in een mandaatregeling aan de gemandateerde wordt overgelaten om te beoordelen of een zaak bestuurlijk gevoelig is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2013:145).

BZ: artikel 6, tweede lid aanhef en onder a: beslissingen die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.

EZ: artikel 4, tweede lid aanhef en onder a: beslissingen die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.

BZK: artikel 2.1, eerste lid aanhef en onder q: politieke of maatschappelijke aangelegenheden van principiële aard.

VWS: artikel 11, derde lid aanhef en onder c: besluiten, waaruit belangrijke politieke of bestuurlijke gevolgen voortvloeien.

Fin: artikel 7: Over vraagstukken die van politiek gevoelige of anderszins zwaarwegende aard zijn, treedt de algemene leiding in contact met de bewindspersoon die het aangaat, voordat van bevoegdheden gebruik wordt gemaakt.

VenJ: (...) die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.

Gevolgen uitspraak ABRvS voor mandaatregels binnen bestuursdepartement

Naar aanleiding van de uitspraak is bezien wat de gevolgen daarvan zijn voor de mandaatregelingen binnen het bestuursdepartement. Na een korte inventarisatie is gebleken dat in de Mandaatregeling van de SG aan de hoofden clusters Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012 een vergelijkbare bepaling is opgenomen. Aan de SG blijft de bevoegdheid voorbehouden om te besluiten op Wob-verzoeken indien inwilliging of afwijzing daarvan belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kan hebben.

De juridische inschatting is dat aan de uitspraak de conclusie kan worden verbonden dat niet alleen de *uitzondering* op de mandaatverlening op het niveau van de mandaatnemer, maar ook het *bevoegdheidsvoorbehoud* op het niveau van de mandaatgever ten aanzien van besluiten op Wob-verzoeken die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben naar het oordeel van de ABRvS in strijd met de rechtszekerheid is. De reden hiervoor is dat ook bij het bevoegdheidsvoorbehoud op het niveau van de mandaatgever de beoordeling van de politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevoeligheid van de zaak, en of het besluit als gevolg daarvan moet worden genomen door de mandaatgever, in de praktijk nog steeds gebeurt op het niveau van de mandaatnemer. De uitspraak treft derhalve de mandaatverlening met betrekking tot voornoemde categorie WOB-zaken binnen het gehele bestuursdepartement.

De uitspraak is ook interdepartementaal onder de aandacht gebracht. Het ministerie van BZ heeft reeds te kennen gegeven de mandaatregels aan te gaan passen.

PM: DP&O over passende oplossing

A. Mandaatvoorbehouden adressaat

i. Inventarisatie mandaatvoorbehouden adressaat

Tabel 1:

Adressaat	VenJ (2)*	BZK (2.2)	EZ (4)	BZ (6)	VWS (11)	Fin (19)
Koning	X	X	X	X	X	X
Kabinet van de Koning			X	X		
(Rijks)ministerraad of een onderraad of commissie	X	X	X	X	X	X
(Vz. van) de Eerst of Tweede Kamer of een commissie	X	X	X	X	X	X
Minister of staatssecretaris		X	X	X		
(Vice-pr.) Raad van State (van het Koninkrijk)	X	X	X	X	X	X
(Pr.) Algemene rekenkamer	X	X	X	X	X	X
Nationale ombudsman	X	X		X		
Adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges			X	X		
Autoriteiten in (binnen- of) buitenland, in rang gelijk aan of hoger dan een minister of staatssecretaris		X	X	X		X
De Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten		X				
De besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba		X				

* Het getal achter de naam van een ministerie verwijst naar het artikelnummer van de mandaatregeling waarin deze voorbehouden terug te vinden zijn.

In de mandaatregelingen van BZK, EZ, VWS en BZ zijn uitzonderingen op de mandaatvoorbehouden opgenomen. De voorbehouden gelden bijvoorbeeld niet indien het gaat om stukken:

- van louter informatieve of administratieve aard;
- van ondergeschikt beleidsmatig of politiek belang;
- met betrekking tot juridische/bestursrechtelijke procedures;
- over gevraagde inlichtingen of gedane verzoeken; of
- in verband met onderzoeken van de Nationale ombudsman.

ii. Besproken onderwerpen met betrekking tot mandaatvoorbehouden adressaat:

1. *De adressaat de Koning of het Kabinet van de Koning.* Aangezien alle stukken gericht aan de Koning via het Kabinet van Koning worden aan hem worden gezonden, rijst de vraag of het voorbehoud ten aanzien van stukken gericht aan het Kabinet van de Koning niet overbodig.
2. *Een minister of een staatssecretaris.* De correspondentie middels 'blauwe brieven' verloopt bij BZK en BZ altijd via een bewindspersoon. Bij VenJ komt het voor dat een lagere ambtenaar rechtstreeks correspondeert met een bewindspersoon van een ander ministerie. Introductie van een voorbehoud op dit punt zou gepaard moeten gaan met een organisatorische wijziging. Voor technische zaken zou een beperking op het voorbehoud aangewezen zijn. Alternatief voor een voorbehoud zou een interne instructie kunnen zijn.
3. *De Nationale ombudsman.* In de praktijk bestaat een verschil tussen de toezending van jaarlijkse verslagen en de No enerzijds en de correspondentie in het kader van onderzoeken van de No anderzijds. De Awb verzet zich niet tegen mandatering van afdoening van correspondentie in het kader van No-onderzoeken.
4. *Adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges.* Bij dit voorbehoud is van belang dat, afhankelijk van het soort adviescollege, de correspondentie in de praktijk kan verlopen via lagere niveaus. Bij formulering van het voorbehoud moet worden aangegeven in welke specifieke gevallen het voorbehoud geldt waardoor duidelijk wordt voor welke gevallen lagere ambtenaren wel gemandateerd zijn.

5. *Binnen- of buitenlandse autoriteiten in gelijke of hogere rang dan de bewindspersonen.* VenJ en VWS hanteren dit voorbehoud niet. Voor VenJ zou de oorzaak daarvoor kunnen zijn dat alle internationale aangelegenheden onder één directie vallen. Er moet nog worden gezien hoe de correspondentie met buitenlandse autoriteiten vorm krijgt.
6. *Bewindspersonen van de andere Koninkrijkslanden en de besturen van de BES-eilanden.* Deze voorbehouden komen alleen voor in de mandaatregeling van BZK. Hoewel Koninkrijksaangelegenheden vaak bij BZK zijn belegd, zullen andere ministeries ook corresponderen met deze landen en de BES en zou er bij de andere ministeries behoefte kunnen bestaan aan dit voorbehoud.
7. *Ten aanzien de beperking op de voorbehouden luidende 'stukken van ondergeschikt beleidsmatig of politiek belang'* geldt dat deze formulering strijdig zou kunnen zijn met de rechtszekerheid. Idealiter zouden dergelijke formuleringen geheel uit de mandaatregelingen moeten worden geschrapt, maar de praktijk wijst uit dat er wel behoefte bestaat aan de ruimte die deze beperking de lagere niveaus biedt. Omdat ambtenaren in de regel een juiste inschatting maken over dergelijke stukken, is de beperking wel handhaafbaar.

iii Voorlopige conclusies mandaatvoorbehouden adressaat

- Veel overeenkomsten tussen ministeries in mandaatvoorbehouden adressaat (Koning, ministerraad, Eerste- en Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer).
- Mandaatvoorbehouden komen overeen met de werkwijze binnen ministerie.
- Ministeries die een voorbehoud hebben met betrekking tot correspondentie andere bewindspersoon hebben ook mandaatvoorbehoud voor correspondentie met autoriteiten in (binnen- of) buitenland, in rang gelijk aan of hoger dan een minister of staatssecretaris.
- Indien een ministerie wijziging/aanvulling van mandaatvoorbehouden overweegt, dient de interne werkwijze hiemee in overeenstemming te zijn/worden gebracht.

B. Inhoudelijke mandaatvoorbehouden genoemd in artikel 10:3 Awb

i. Inventarisatie inhoudelijke mandaatvoorbehouden genoemd in artikel 10:3 Awb

Tabel 2

Voorbehouden genoemd in artikel 10:3 Awb	VenJ	BZK (2.1)	EZ (4)	BZ (6)	VWS (11)	Fin (14)
Lid 1. bepaald bij wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening			X	X		X
Lid 2.a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften		X		X	X	X
Lid 2.b. besluiten met versterkte meerderheid of de aard van de besluitvormingsprocedures zich anderszins tegen verzet						
Lid 2.c. vernietiging van of onthouding van goedkeuring van besluit		X			X	
Lid 3. beslissen op een bezwaarschrift of een verzoek		X	X	X		
Lid 4. bestuurlijke boete						

ii. Besproken onderwerpen met betrekking tot inhoudelijke mandaatvoorbehouden genoemd in artikel 10:3 Awb

1. Alle ministeries, met uitzondering van VenJ, nemen minstens twee van de artikel 10:3-beperkingen over in hun mandaatregelingen. Daarbij rijst de vraag of de vereisten van goede wetgeving zich niet verzetten tegen het overnemen van de Awb-bepalingen. Probleem blijft dat gebruikers niet op de hoogte zijn van de Awb-regels of deze gewoonweg niet lezen. Ten behoeve van de helderheid is overneming van de Awb-regels bij sommige ministeries wel gewenst.

2. Het komt voor dat het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wel in mandaat gebeurt, bijvoorbeeld bij regels met een sterk technisch karakter betreffende personele aangelegenheden. De vraag rijst daarbij of bij de verlening van de bevoegdheid terzake ook in mandaatverlening is voorzien. Indien dat niet het geval is, zijn dergelijke avv's in strijd met artikel 10:3 Awb tot stand gekomen. Dit is nog een punt van aandacht.

iii. Voorlopige conclusies mandaatvoorbehouden genoemd in artikel 10:3 Awb

- Uit een oogpunt van vereisten van goede wetgeving zouden de mandaatvoorbehouden genoemd in artikel 10:3 van de de Awb niet overgenomen moeten worden in de mandaatregeling.
- Uit een oogpunt van informatievoorziening zou opnemng in een mandaatinstructie of een in ander voorlichtend instrument (handleiding, website) overwogen kunnen worden.

C. Overige inhoudelijke mandaatvoorbehouden

i. Inventarisatie overige inhoudelijke voorbehouden

Tabel 3

Overige inhoudelijke voorbehouden	VenJ	BZK	EZ	BZ (6)	VWS (11)	Fin
Aankondiging van uitbreiding van de Rijksbemoeienis			X	X	X	
Beslissingen omtrent politieke beleidswijzigingen			X	X		
Besluiten waaruit belangrijke politieke, bestuurlijke (of maatschappelijke) gevolgen kunnen voortvloeien			X		X	
Besluiten op een administratief beroepschrift		X			X	
Besluiten inhoudende aanwijzingen aan andere bestuursorganen		X			X	
Het vaststellen van ministeriële regelingen			X	X		X
Het vaststellen van beleidsregels			X			
Beslissingen waaruit belangrijke financiële consequenties voor het Rijk voortvloeien			X			
Delegatie van bevoegdheden			X	X		
Instellen van een agentschap of baten-lastendienst		X				
Het oprichten van een rechtspersoon		X				
Aanwijzing externe contacten Rijksambtenaren		X				
Vaststellen organisatie van het ministerie		X				
Verantwoordelijkheid voor departementale verwerking persoonsgegevens		X				
Bevoegdheden inzake vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken		X				
Het instellen van een externe adviescommissie of klachtencommissie		X				
Benoemen en ontslaan vertrouwenspersonen		X				
Buiten invordering stellen of kwijtschelden vorderingen op derden		X				
Vaststellen sectorale arbeidsvoorwaardenovereenkomst		X				
Een stuk dat bij de ontvanger de indruk kan wekken dat de ondertekenaar persoonlijk een beslissing neemt die door de minister behoort te worden genomen.		X				
Politieke of maatschappelijke aangelegenheden van principiële aard		X				
Aangelegenheden met betrekking tot de secretaris-generaal			X			
De gemandateerde die belanghebbende is			X	X		

ii. Besproken onderwerpen met betrekking tot overige inhoudelijke mandaatvoorbehouden

- De formulering van een bepaling in een mandaatregeling waarbij besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, zijn uitgezonderd van het mandaat, is in een recente uitspraak van de ABRvS onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. (Deze formulering is, o.a. bij VenJ, ook te vinden in ondemandaatregelingen (vanaf SG/DG-niveau), deze zijn niet meegenomen in bovengenoemd schema). De door de ABRvS gewraakte formulering 'besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben', is reeds geschrapt in de mandaatregeling van BZ. Daarbij wordt teruggevallen op bewustzijn van ambtenaren dat dergelijke besluiten moeten worden opgeschaald. Dit bewustzijn wordt geborgd op directeursniveau. DJZ/NR heeft daarbij een informerende functie. De directie P&O van VenJ heeft het voorstel gedaan de formulering te schrappen en de handelwijze bij deze categorie beslissingen te vervatten in een intern werkende instructie. De politieke beslissing hierover moet nog worden genomen. Bij VenJ wordt in het kader van de behandeling van Wob-verzoeken nagedacht over de mogelijkheid van mandaatvoorbehouden die Wob-verzoeken in speciale categorieën indelen. Bij FIN komt de formulering voor in de vorm van een instructie en niet in de vorm van een bevoegdheidsvoorbehoud. BZK, EZ en VWS hebben (nog) geen actie ondernomen op dit punt.

iii. Voorlopige conclusies overige mandaatvoorbehouden

Bij voorkeur dient door de ministeries een gezamenlijk standpunt te worden genomen over hoe er moet worden omgegaan met dit bijzondere mandaatvoorbehoud.

PM → Bespreking en conclusies restant overige mandaatvoorbehouden

Mandaat aan niet-ondergeschikten

10:4 Awb

1. Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandaatverlening is voorzien.

A. Formele eisen: schriftelijke en instemming

Mandaatverlening aan niet-ondergeschikten moet schriftelijk plaatsvinden (art. 10:4 lid 2 Awb) (tenzij bij wettelijk voorschrift in mandaatverlening is voorzien).

Mandaat aan niet-ondergeschikten is — met uitzondering van de situatie voorzien in lid 2 — alleen mogelijk indien de mandataris het mandaat ook aanvaardt. De instemming is vormvrij: deze kan schriftelijk worden verleend, maar van instemming kan ook blijken uit de uitoefening van het mandaat (zie ABRvS 10 oktober 2001, AB 2002, 288). Wanneer de gemandateerde heeft ingestemd met het mandaat, onderwerpt hij zich aan de verplichtingen die een gemandateerde ingevolge deze afdeling heeft. Bovendien kan hij in voorkomende gevallen niet meer weigeren het mandaat uit te oefenen (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 172).

Wanneer de gemandateerde onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan werkzaam is, dient dit bestuursorgaan eveneens met de mandaatverlening in te stemmen. De hiërarchische verhouding tussen de gemandateerde en deze “derde” brengt dat met zich. Zij impliceert dat dit bestuursorgaan zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de gemandateerde moet kunnen waarmaken, aldus de MvT. Een complicerende factor hierbij is dat de gemandateerde zowel de instructies op grond van de mandaatverhouding met de mandaatgever als die op grond van de hiërarchische band met zijn eigen bovengeschikte moet opvolgen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid – ter voorkoming van misverstand – lijkt het voor de onderhavige driehoeksrelaties raadzaam dat de instemming met de mandaatverlening schriftelijk wordt gegeven.

N.b.: Ambtenaren van een ander bestuursorgaan zijn niet altijd een niet-ondergeschikte. Volgens de MvT (p. 172) is het denkbaar dat een bestuursorgaan ondergeschikt is aan een anders bestuursorgaan. Hiervan is zeker sprake indien laatstgenoemd bestuursorgaan de bevoegdheid bezit zowel algemene als bijzondere aanwijzingen te geven.

B. Materiële eis: in de sfeer van de normale bevoegdheid van de gemandateerde

Het materiële vereiste volgt reeds uit art. 10:3 lid 1 Awb: mandaat mag niet worden verleend, wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Dit zou mede het geval kunnen zijn, wanneer de gemandateerde bevoegdheid buiten de normale bevoegdheden en taken van de gemandateerde ligt (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 172–173; Ktr. Leeuwarden 11 juni 1998, JB 1998/67).

Beslissen op bezwaar

De regering vindt het belangrijk om geen mandaatverbod op te nemen omtrent de bevoegdheid te beslissen op bezwaar, omdat deze vorm van mandaat in de bestuurspraktijk niet geheel kan worden gemist (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 171). De regering vindt het noodzakelijk slechts één uitzondering te maken op deze algemene mogelijkheid: de functionaris die de primaire beslissing neemt waartegen bezwaar wordt gemaakt, mag niet ook de beslissing op bezwaar in mandaat nemen (art. 10:3 lid 3 Awb). In de bezwaarschriftprocedure moet immers een zorgvuldige heroverweging plaatsvinden.

De Centrale Raad van Beroep en de Afdeling oordelen dat mandaat van de beslissing op bezwaar aan een niet-ondergeschikte niet ten principale is uitgesloten. CRvB 15 december 2005, *LJN* AU9132: Bij de beoordeling of de beslissing op bezwaar kan worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte moet de aard van de primaire bevoegdheid worden meegewogen. Wanneer deze zich niet verzet tegen mandatering aan een niet-ondergeschikte, dan kan ook de bevoegdheid te beslissen op bezwaar worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte, zolang maar geen sprake is van anderszins strijd met art. 10:3 lid 1 of lid 3 Awb. ABRvS: Slechts wanneer de relatie tussen mandaatgever en gemandateerde van dusdanige aard is, dat de ondergeschiktheid die gevormd wordt door het geven van het mandaat in strijd komt met de normale verhouding tussen mandaatgever en gemandateerde (een verhouding waarbij de organen onafhankelijk van elkaar dienen te zijn), is mandaat van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar uitgesloten. Dit geldt bijvoorbeeld dus voor onafhankelijke bezwaarcommissies, door de mogelijkheid instructies te geven zijn zij immers niet meer onafhankelijk, en voor de relatie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders die gekenmerkt wordt door politieke verantwoording, niet door juridische ondergeschiktheid.

Toezichthouder

Toezichthouders die bij of krachtens de wet dan wel op grond van een wettelijke bevoegdheid als zodanig zijn aangewezen, kunnen niet de aldus opgedragen toezichthoudende taak mandateren. Zij worden immers bij het aanwijzingsbesluit met name en met aanduiding van hun functie aangewezen. Dit is een voorbeeld van een situatie waarin de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening. In het geval van een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste functionarissen behoren. In deze situatie ligt het niet anders: de dienst en de daarbij in het kader van het toezicht werkzame functionarissen zijn aangewezen. Aan andere functionarissen kan niet worden gemandateerd (*Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 112).

C. Mandaat binnen dezelfde bestuurslaag

- Mandaatverlening aan een zelfstandig bestuursorgaan ligt niet in de rede (Algemeen bestuursrecht 2001: mandaat en delegatie, p. 94). Voor de gemandateerde bevoegdheid is het zbo namelijk niet zelfstandig (ivm 10:6 Awb). Mandaat maakt zelfstandigheid weer ongedaan.
- Voor mandaatverlening door een minister aan een "eigen" agentschap ligt dit anders (ABRvS 21 maart 1997, *AB* 1997, 441 m.nt. N. Verheij). Hier is nog steeds sprake van een hiërarchische ondergeschiktheidsrelatie.
- Mandaatverlening van de ene minister aan een andere minister of aan diens ondergeschikt kan als een ongelukkige constructie worden aangemerkt. Het ligt niet voor de hand dat de ene minister een andere minister instructies geeft; evenbedoelde ondergeschikte zou van twee kanten met (wellicht tegenstrijdige) instructies geconfronteerd kunnen worden (Evaluatierapport, p. 94).

D. Mandaat buiten de overheidssfeer (private rechtspersonen)

- In Algemeen bestuursrecht: mandaat en delegatie, p. 95, wordt aanbevolen mandaatverlening aan personen buiten de overheidssfeer te beperken tot instellingen die de status van bestuursorgaan hebben, met name ex art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb, en "wier werkzaamheden naar hun aard aansluiten bij de te mandateren bevoegdheid". Een reden voor mandaatverlening aan dergelijke instellingen kan worden gevonden in hun specifieke deskundigheid.
- Mandaatverlening aan een particuliere juridisch adviseur voor het opleggen van disciplinaire straffen is volgens de CRvB niet geoorloofd in verband met de aard van de desbetreffende bevoegdheid (CRvB 10 november 1994, *TAR* 1995, nr. 8).
- Zie overigens nog Rb. Amsterdam 23 oktober 2002, *JB* 2002/378; CRvB 4 november 2004, *LJN* AE9792, welke uitspraak illustreert dat mandaat aan een niet-ondergeschikte met veel misverstand gepaard kan gaan.

E. Voorbeelden van mandaatbesluiten van EZ en VWS aan niet-ondergeschikten (ZBO's, private rechtspersonen)

EZ en VWS hebben een paar mandaatbesluiten aan niet-ondergeschikten (ZBO's, private rechtspersonen, *zie bijlagen*) opgestuurd. Hierbij is opgevallen dat:

- EZ en VWS beide in de aanhef van het besluit verwijzen naar de schriftelijke instemming van de niet-ondergeschikte;
- EZ een standaardbepaling hanteert waarin vereist wordt dat ondermandaat schriftelijk geschiedt, de formulering in overeenstemming is met dWJZ en er een afschrift van het ondermandaatbesluit naar EZ wordt gestuurd;
- VWS verwijst naar bepalingen van haar algemene mandaatbesluit die zij van overeenkomstige toepassing verklaart;
- VWS zelf de bezwaren tegen besluiten genomen in (onder)mandaat behandelt;
- EZ een bezwaarclausule bij mandaatbesluiten hanteert;
- EZ soms een bepaling opneemt waarin is bepaald dat de instructies van de Minister in acht moeten worden genomen en dat van de instructie mededeling moet worden gedaan in de Staatscourant.

F. Mandaat aan Shared Service Organisaties (SSO's)

De ministeries zijn geordend en ingesteld bij KB. Elke minister heeft een eigen organisatie en een eigen begroting (met uitzondering van de minister zonder portefeuille). Bevoegdheden die de minister als bestuursorgaan toekomen kunnen worden gemandateerd. Van privaatrechtelijke bevoegdheden kan volmacht worden verleend.

In de regel gaat worden in de algemene mandaatregelingen van ministeries de mandatering binnen het eigen departement (dus aan ondergeschikte ambtenaren) geregeld. Mandatering buiten het ministerie (dus aan niet-ondergeschikten) is zelden geregeld en de bevoegdheid om mandaat te verlenen is meestal voorbehouden aan het niveau van de minister zelf.

Bij het creëren van SSO's worden taken die nu veelal op grond van Organisatiebesluiten bij bepaalde dienstonderdelen zijn belegd, overgeheveld naar een ander ministerie. Bij dat ministerie wordt dan de SSO ondergebracht. Dat is niet alleen maar een kwestie van het elders laten plaatsvinden van taken die normaal binnen het eigen ressort zouden worden verricht - en waarvoor de minister uiteindelijk de (politieke) verantwoordelijkheid draagt - maar in wezen een doorbreking van de organisatiestructuur van de Rijksoverheid. Omdat aan de oorspronkelijke taakverdeling (zoals vastgelegd in organisatiebesluiten) ook de bevoegdheden (via de mandaatbesluiten) zijn gekoppeld, is het de vraag hoe daarmee bij het instellen van SSO's moet worden omgegaan. Een mogelijkheid is om de Organisatie- en Mandaatbesluiten zo aan te passen, dat in de nieuwe situatie b.v. de SSO een taakomschrijving (en bevoegdheden krijgt toebedeeld) om namens een andere minister op te treden.

We zien dan problemen zoals bij de uitvoering van de bevoegdheden op basis van de Archiefwet bij b.v. P-Direct. P-Direct beheert p-dossiers van diverse ministeries. De Archiefwet gaat echter uit van de bevoegdheden die de afzonderlijke ministers toekomen voor datgene wat binnen hun departement gebeurt. De wens om de minister van BZK de selectielijsten te laten vaststellen voor P-Direct, betekent dat hij dit (voor zover het dossiers betreft van niet-BZK ambtenaren) namens de andere ministers (zorgdragers) moet optreden. Dat doet de minister niet zelf maar dit gebeurt in de regel op een lager niveau. Dat heeft van de afzonderlijke ministers een mandaat aan de minister van BZK (of aan de ambtenaar die namens de minister van BZK de lijsten vaststelt). Dat betekent voor die ministers wel een mandatering aan een niet-ondergeschikte.

Hier is als oplossing gekozen dat alle ministeries een dergelijk mandaat aan BZK verlenen (maar dat vergt wel het nodige aan inspanningen).

In wezen zien we hetzelfde bij inkoop, waarbij bepaalde ministeries zijn aangewezen om ten behoeve van de overige departementen op bepaalde terreinen de gezamenlijke inkoop te verzorgen.

Artikelen 10:4 Awb, 10:5, tweede lid, 10:6 en 10:12 van de Awb: mandaat, machtiging en volmacht aan niet-ondergeschikten

A. Formele eisen

- De mandaatverlening (zowel algemeen als bijzonder) gebeurt schriftelijk.
- Instemming van de gemandateerde met mandaatverlening en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt is vereist.
- De mandaatgever kan de mandaatnemer instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.
- Het mandaatbesluit moet strikt genomen worden voorzien van een bezwaarclausule.
- Wanneer de gemandateerde onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan werkzaam is, dient dit bestuursorgaan eveneens met de mandaatverlening in te stemmen. De hiërarchische verhouding tussen de gemandateerde en deze "derde" brengt dat met zich.
- Afdeling 10.1.1. van de Awb is via artikel 10:12 Awb van overeenkomstige toepassing op verlening van machtiging en volmacht aan mandaatnemers die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat mandaat verleent.

Voorlopige conclusies

- Het vereiste van schriftelijke instemming van niet-ondergeschikten wordt door de minderheid van de ministeries consequent opgenomen in het mandaatbesluit. De redenen voor uitdrukkelijke opneming zijn er in de eerste plaats in gelegen dat zodoende expliciet wordt gemaakt dat aan de wettelijke eis van schriftelijke instemming is voldaan. In de tweede plaats is uitdrukkelijke opneming gewenst gelet op de externe werking van het mandaat. Derden kunnen de correctheid van de mandaatverlening controleren. De redenen voor niet-opneming zijn in de eerste plaats dat het schriftelijkheidsvereiste verondersteld wordt aan te zijn voldaan bij de ondertekening van het mandaatbesluit. In de tweede plaats zijn in de fase voorafgaand aan de mandaatverlening duidelijke afspraken zijn gemaakt over de uitoefening van het mandaat waaruit de instemming volgt.
- Andere vormen van het blij geven van de instemming zijn het mede-ondertekenen van het mandaatbesluit door de niet-ondergeschikte en het sluiten van een convenant. De laatste vorm kan voortvloeien uit de politieke wens om de uitvoering van bevoegdheden bij overeenkomst te regelen. De vraag rijst of deze vormen juridisch houdbaar zijn.
- Indien de mandaatgever in een specifiek geval zelf de beslissing ter hand neemt (en voor dat geval het mandaat terugneemt), kan worden teruggevallen op de reguliere departementale mandaatregeling. Indien de mandaatgever daarbij wenst af te wijken van de reguliere mandaatregeling, dient daarvoor een bijzonder mandaat te worden verleend aan de betrokken ambtenaar.
- Er is nog geen gedeelde, vaste praktijk van plaatsing van mandaatinstructies in de Staatscourant. Vanwege bevordering van de transparantie van overheidsbeleid kan het raadzaam zijn om instructies met externe werking te publiceren in de Staatscourant.
- Aangezien het besluit tot mandaatverlening een appellabel besluit is, moet er ingevolge artikel 3:45 Awb een bezwaarclausule onder het mandaatbesluit worden opgenomen. Hoewel dit een juridisch vereiste is, plaatsen de meeste ministeries uit praktische overwegingen geen bezwaarclausule onder het mandaatbesluit. Omdat het een interne regeling betreft en betrokkenen instemmen met de mandaatverlening, zullen zij geen gebruik maken van de bezwaarmogelijkheid.
- Bij mandatering van een bevoegdheid aan een ambtenaar van een ander ministerie dient de betrokken minister in het mandaatbesluit blij te geven van zijn instemming.

B. Materiële eisen artikel 10:3, 10:4 en 10:12 van de Awb.

- Het materiële vereiste volgt reeds uit art. 10:3, eerste lid, van de Awb: mandaat mag niet worden verleend, wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Dit zou mede het geval kunnen zijn, wanneer de gemandateerde bevoegdheid buiten de

Artikel 10:4 Awb mandaat aan niet-ondergeschikten: inventarisatie en voorlopige conclusies

normale bevoegdheden en taken van de gemandateerde ligt. Dit is een bijzonder aandachtspunt bij mandaatverlening aan niet-ondergeschikten.

- Mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte van de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar is toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich hier niet tegen verzet. Daarbij geldt de beperking dat de functionaris die de primaire beslissing in mandaat neemt waartegen bezwaar wordt gemaakt, mag niet ook de beslissing op bezwaar in mandaat nemen (art. 10:3 lid 3 Awb). In de bezwaarschriftprocedure moet immers een zorgvuldige heroverweging plaatsvinden.

Voorlopige conclusies

De aard van de bevoegdheid verzet zich tegen mandaatverlening

- Bij mandaatverlening aan niet-ondergeschikten wordt niet altijd uitvoerig stilgestaan bij de vraag of de aard van de bevoegdheid zich tegen dergelijke mandaatverlening verzet. Mandaat aan niet-ondergeschikten gebeurt op grote schaal. Doorslaggevend is vaak of de taken passen bij de taken die de niet-ondergeschikte uitvoert en/of de deskundigheid van de niet-ondergeschikte.
- Het koppelen van mandaatverlening van bevoegdheden met betrekking tot bezwaar en beroep aan de mandaatverlening van de bevoegdheid primaire besluiten te nemen, vindt slechts plaats indien de betreffende instelling of organisatie daartoe geëquipeerd is. Deze instelling of organisatie moet beschikken over de deskundigheid voor het voeren van deze procedures en over voldoende mankracht. In de praktijk komt voor dat uitsluitend de bevoegdheid om primaire besluiten te nemen wordt gemandateerd en dat bezwaar en beroep door het ministerie ter hand worden genomen. Het kan ook juist wenselijk zijn om het gehele pakket aan bevoegdheden die samenhangen met een bepaalde taak te mandateren, omdat men deze taak in het geheel buiten het ministerie wil beleggen. Dit is afhankelijk van het specifieke geval.
- Bij mandaatverlening van bevoegdheden met betrekking tot bezwaar en beroep moet rekening worden gehouden met de hiërarchische niveaus waarop het besluit in primo in mandaat onderscheidenlijk het besluit op bezwaar in mandaat wordt genomen.

Overig

- Soms wordt ervoor gekozen bepaalde bevoegdheden uitdrukkelijk achter te houden, zoals de bevoegdheid om te beslissen op Wob-verzoeken te reageren op klachten die worden onderzocht door de Nationale ombudsman. Het ministerie heeft daardoor altijd het laatste woord over dergelijke beslissingen en handelingen. De vraag rijst of dit voorbehoud bij Wob-verzoeken wel noodzakelijk is, gezien het feit dat informatie over een bestuurlijke aangelegenheid bij mandatering aan een ander ministerie bij het betrokken ministerie berust dat uit dien hoofde op het Wob-verzoek kan beslissen. De werkgroepleden zullen dit nog navragen bij de Wob-coördinatoren.
- Mandaatverlening gebeurt zowel specifiek als generiek. De vraag rijst in hoeverre het mandaat aan niet-ondergeschikten (voor feitelijke handelingen) moeten worden gespecificeerd op het niveau van de verschillende soorten bevoegdheden. PM. De secretaris zoekt dit nog uit.

C. Mandaatverlening binnen dezelfde bestuurslaag

- 'Mandaatverlening van de ene minister aan een andere minister of aan diens ondergeschikt kan als een ongelukkige constructie worden aangemerkt. Het ligt niet voor de hand dat de ene minister een andere minister instructies geeft; evenbedoelde ondergeschikte zou van twee kanten met (wellicht tegenstrijdige) instructies geconfronteerd kunnen worden'. (Awb-evaluatierapport, p. 94).

Artikel 10:4 Awb mandaat aan niet-ondergeschikten: inventarisatie en voorlopige conclusies

Voorlopige conclusies

- Mandaatverlening van de ene minister aan de andere minister is een veelvoorkomende praktijk. Er bestaat tussen de ministeries geen overeenstemming over de juridische correctheid van deze constructie. Een aantal ministeries verleent bewust mandaat (met instructies) van de ene aan de andere minister. Op deze wijze vindt doorgifte van bevoegdheden plaats aan het hoogste ambt binnen het ministerie. Bij deze vorm van mandaat aan niet-ondergeschikten is dan altijd duidelijk bij wie de bevoegdheid in hoogste instantie ligt, namelijk bij de minister. Eventuele onduidelijkheden en bevoegdheidsproblemen bij ondermandatering worden op deze manier ondervangen. Een tegenargument kan worden gevonden in de ongeschreven staatsrechtelijke regel dat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen ministers waardoor een minister geen instructiebevoegdheid zou kunnen hebben t.o.v. andere ministers. Om deze reden wordt door een minderheid van ministeries het mandaat niet verleend aan de minister, maar aan de SG.

D. Mandaatverlening aan een andere bestuurslaag

- De centrale overheid verleent in voorkomende gevallen mandaat aan ambtenaren van de gemeente of provincie. De reden hiervoor kan zijn dat het onwenselijk is om de uitoefening van bevoegdheden door gemeenten of provincies via medebewind te regelen.

Voorlopige conclusie

- BZK mandateert bevoegdheden aan gemeenteambtenaren. Hoewel momenteel nog sprake lijkt te zijn van een unieke situatie, is het met de huidige trend van overheveling van taken naar gemeenten goed mogelijk dat deze figuur vaker ter hand genomen gaat worden.

E. Mandaatverlening buiten de overheidssfeer (privaatrechtelijke rechtspersonen)

- In de literatuur wordt aanbevolen mandaatverlening aan personen buiten de overheidssfeer te beperken tot instellingen die de status van bestuursorgaan hebben, met name ex art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb, en "wier werkzaamheden naar hun aard aansluiten bij de te mandateren bevoegdheid". Een reden voor mandaatverlening aan dergelijke instellingen kan worden gevonden in hun specifieke deskundigheid.

Voorlopige conclusies:

- Mandaatverlening aan privaatrechtelijke rechtspersonen komt voor bij de meeste ministeries. Voor sommige ministeries is dit wel een uitzondering op het beleid. Een belangrijke reden voor mandaatverlening aan privaatrechtelijke rechtspersonen is dat een bepaalde instelling de specifieke en technische kennis in huis heeft om een bepaalde taak uit te voeren die bij het ministerie zelf niet aanwezig is.
- Mandaatverlening aan privaatrechtelijke rechtspersonen wordt soms gebruikt om te voorkomen dat dergelijke instellingen b-organen worden wanneer zij bevoegdheden toegekend krijgen (geattributioneerd).

F. Machtiging en volmacht en ondergeschikten

PM De secretaris zoekt nog verder uit hoe de schakelbepaling artikel 10:12 Awb doorwerkt voor machtiging en volmacht aan ondergeschikten.

Notitie IHJZ: stand van zaken mandaatwerkgroep januari 2014

Er hebben sinds september 2013 vier bijeenkomsten van de mandaatwerkgroep plaatsgevonden. Aan de mandaatwerkgroep nemen deel BZK, VWS, FIN, EZ en VenJ (voorzitterschap).

Inventarisatie

Uit een inventarisatie van de mandaatregelingen van de deelnemende ministeries is gebleken dat elk ministerie een getrapt mandaatsysteem heeft, mandaat aan niet-ondergeschikten bij alle ministeries voorkomt, de mandaatverlening wordt gekoppeld aan de verlening van volmacht en machtiging en dat alle mandaatregelingen verband houden met de onderscheidenlijke organisatiebesluiten.

Onderwerpen

De mandaatwerkgroep buigt zich met name over de volgende onderwerpen:

Inhoudelijk

- Mandaatverlening bevoegdheid vaststellen van beleidsregels ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.
- Mandaatverlening voor het nemen van dwangsombesluiten.
- Bevoegdheidsvoorbehouden bij de mandaatverlening. Dit onderwerp is in het bijzonder geagendeerd vanwege het in het IHJZ ingebrachte probleem m.b.t. het in veel mandaatregelingen voorkomende voorbehoud voor het beslissen op Wob-verzoeken die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.
- Mandaatverlening aan plaatsvervangers.
- Terugwerkende kracht bij mandaatbesluiten.
- Mandaat, volmacht en machtiging aan niet-ondergeschikten.
- Het organiseren van de bevoegdheidstoedeling aan shared service organisaties.

Vorm

- De vormgeving van ondermandaatverlening.
- Het inrichten en toegankelijk maken van (onder)mandaatregisters.
- Publicatie van (onder)mandaatbesluiten.

De werkgroep heeft de inhoudelijke onderwerpen gedeeltelijk besproken en beraadt zich op het formuleren van aanbevelingen ten aanzien van deze onderwerpen. De onderwerpen die verband houden met de vorm zullen aan de orde komen in de bijeenkomsten die plaatsvinden in de eerste helft van 2014.

Voorstel voor plan van aanpak

- De werkgroep heeft geconcludeerd dat mandaatverlening binnen ministeries samenhangt met de onderscheidenlijke organisatieregelingen. Omdat de organisatie per ministerie sterk verschilt, stelt de mandaatwerkgroep voor deze eigenstandigheid zoveel mogelijk te respecteren en geen standaarden te ontwikkelen, met uitzondering van enkele modelformuleringen voor mandaatvoorbehouden en het verlenen van ondermandaat.
- De werkgroep stelt voor naast het doen van aanbevelingen over voornoemde thema's, een leidraad te ontwikkelen waarbij de inhoudelijke thema's op een zo concreet mogelijke wijze aan de orde komen. Doelstelling van de leidraad is om alle medewerkers die in de praktijk te maken krijgen met mandaatverlening handvatten te bieden bij het opstellen van mandaatregelingen. Indien de werkgroep van mening is dat bepaalde aanbevelingen een meer verplichtend karakter zouden moeten krijgen (bijvoorbeeld ten aanzien van Wob-mandaatvoorbehouden), zal zij formele vaststelling daarvan voorstellen. Indien de werkgroep constateert dat bepaalde thema's in bredere kring moeten worden aangepakt, legt zij dit eveneens voor aan het IHJZ.

Planning

De planning is nu dat zowel de aanbevelingen als de leidraad voor de zomer worden opgeleverd.

Publicatie

Aanwijzing 2: een schriftelijk (onder)mandaat is een Awb-besluit en moet worden bekendgemaakt voordat het in werking kan treden.

Een algemeen schriftelijk mandaat is een besluit van algemene strekking en dient in de Staatscourant te worden gepubliceerd. 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 (onder)mandaatbesluit wordt toegevoegd aan het (digitale) dossier.

NB: alternatieven

Aanwijzing 3: in de Staatscourant moeten in ieder geval worden gepubliceerd de hoofdmandaatregeling(en), algemene ondermandaatbesluiten die hun oorsprong vinden in de hoofdmandaatregeling tot en met het directeursniveau en andere ondermandaatbesluiten tot en die vaak worden gebruikt.

Aanwijzing 3: alle (onder)mandaatbesluiten moeten worden gepubliceerd in de Staatscourant alvorens deze in werking kunnen treden.

Vraag aan werkgroepleden: de algemene mandaatbesluiten moeten ex artikel 3:40 jo. 3:42, eerste lid Awb worden gepubliceerd in de Staatscourant voor inwerkingtreding. Betekent dit dat we niet anders kunnen dan alle (onder)mandaatbesluiten publiceren in de Staatscourant?

Aanwijzing 4: Een besluit tot ondermandaatverlening dient de volgende elementen te bevatten:

- Vermeld de term 'ondermandaat', niet 'mandaat', wanneer het om ondermandaat gaat.
- Neem de hoofdmandaatregeling waarop het ondermandaatbesluit berust op in het opschrift en de aanhef van het ondermandaatbesluit.
- Een ondermandaatbesluit dient te worden genomen en ondertekend door de functionaris die het ondermandaat verleent.

Onder ondermandaat moet worden verstaan de figuur dat de gemandateerde op zijn beurt mandaat verleent aan een ander. Het verlenen van ondermandaat moet zijn toegestaan door de oorspronkelijke mandaatgever. Controleer in de hoofdmandaatregeling of ondermandaat is toegestaan en tot welk niveau ondermandaat mag worden verleend.

Voorbeeld ondermandaatverlening

'Regeling 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

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:

Handreiking mandaat: vorm

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)

Artikel 3 (citeertitel)

Deze regeling/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

Handreiking mandaat: vorm

Handreiking Mandaat

September 2014



Inhoudsopgave

Inleiding

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

Bijlagen:
PM

Inleiding

Binnen ministeries worden besluiten meestal niet door het bestuursorgaan waaraan door de wetgever een bestuursbevoegdheid is toegekend – de minister – genomen, 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 die werkzaam zijn bij ministeries of daaronder ressorterende onderdelen die zich bezighouden met mandaatkwesties. De handreiking biedt praktische handvaten – in de vorm van aanwijzingen – voor het regelen van mandaatverhoudingen bij ministeries en het opstellen en vormgeven van mandaatbesluiten. Bij de totstandkoming van deze 'best practices', 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 nog 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 aanwijzingen over de verlening van volmacht en machtiging.

Hoofdstuk 1 Algemene mandaatkwesties

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

Hoofregel is dat bevoegdheden die een minister als 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 ambtelijke rechtspositie brengt mee dat het bestuursorgaan leiding geeft aan de werkzaamheden van functionarissen en hierover zeggenschap heeft.

De ministeries zijn geordend en ingesteld bij koninklijk besluit (op grond van artikel 44 van de Grondwet). Elke minister heeft een eigen organisatie en eigen beleidsterreinen waarvoor hij verantwoordelijk is. Alle ministeries hebben de mandaatverlening binnen de eigen organisatie geregeld in (algemene) mandaatbesluiten. Voor de mandaatstructuur wordt aansluiting gezocht de bij organisatiestructuur van het ministerie. Artikel 3 van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 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.

Binnen veel ministeries wordt mandaat verleend ten aanzien van alle aangelegenheden die tot het werkterrein van de functionaris behoren. Een dergelijke vorm van algemene mandaatverlening sluit aan de bij de integrale managementverantwoordelijkheid van de desbetreffende functionaris en omvat bijvoorbeeld ook personeelsbesluiten.

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 gelaagde mandaatverlening wordt in de regel door de mandaatgever de mogelijkheid van ondermandaat toegestaan. Zie over ondermandaat Aanwijzing 13.

Op de hoofdregel dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen geldt een aantal algemene uitzonderingen (artikel 10:3, eerste tot en met vierde lid, van de Awb). Zo kan bij wettelijk voorschrift zijn bepaald dat mandaat van een bepaalde bevoegdheid niet mogelijk is; dit komt echter niet vaak voor.

De Awb zelf bevat wel een aantal specifieke wettelijke beperkingen op de bevoegdheid tot mandaatverlening (artikel 10:3, tweede lid, Awb). Er wordt geen mandaat verleend, indien het betreft een bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (avv's) (tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien), een bevoegdheid tot het vernietigen van een of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan (afdeling 10.2.1. Awb) of tot het nemen van een besluit dat met versterkte meerderheid moet worden genomen.

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, Awb). Uit de rechtspraak 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.

In geval bij het opleggen van een bestuurlijke boete de verzwaarde procedure van artikel 5:53

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 rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (artikel 10:3, vierde lid, 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 een verduidelijking op te nemen in de toelichting bij het mandaatbesluit of een (intern werkende) mandaatinstructie.

Naast wettelijke 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. Voorbeelden zijn de bevoegdheid om aanwijzingen te geven, het opleggen van een disciplinaire straf en de bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht op de naleving in de zin van de Awb.

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, niet is toegestaan. Ook de positie van de gemandateerde op zichzelf of ten opzichte van de mandaatgever 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.

In de mandaatbesluiten van veel ministeries is nader uitgewerkt wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Deze mandaatvoorbehouden komen overeen met de werkwijze binnen een ministerie. Indien een ministerie wijziging/aanvulling van mandaatvoorbehouden overweegt, dient de interne werkwijze hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

Voorbeeld

Tabel 1 Veel voorkomende mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat PM SG-niveau

Mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat
<i>Koning</i>
<i>Kabinet van de Koning</i>
<i>(Rijks)ministerraad of een onderraad of commissie</i>
<i>(Vz. van) de Eerst of Tweede Kamer of een commissie</i>
<i>Minister of staatssecretaris</i>
<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>

Tabel 2 Veel voorkomende inhoudelijke

mandaatvoorbehouden

Inhoudelijke mandaatvoorbehouden
<i>Aankondiging van uitbreiding van de Rijksbemoeienis</i>
<i>Beslissingen omtrent politieke beleidswijzigingen</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>

Te onbepaald geformuleerde mandaatvoorbehouden kunnen problematisch zijn en tot rechterlijke correctie leiden. Zie hierover Aanwijzing 3.

PM vraag aan de werkgroepleden: Ook veelvoorkomende uitzonderingen tav adressaat op lager niveau in kaart brengen?

PM vraag aan werkgroepleden: Lijst met voorbehouden naar bijlage?

Aanwijzing 2: Mandaat wordt schriftelijk verleend.

Artikel 10:5 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval kan 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 mandaatgever (artikel 10:5, tweede lid, Awb). Zie hierover Aanwijzing 9. Het verdient echter aanbeveling ook in bijzondere gevallen, het (onder)mandaat schriftelijk te verlenen.

Mandaatverlening wordt in de departementale praktijk vaak gekoppeld aan verlening van volmacht en machtiging. Zie hierover Aanwijzing *.

Een mandaatbesluit is een besluit waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing zijn. Strikt genomen moet onder een mandaatbesluit een bezwaarclausule worden geplaatst. Veel ministeries zien hier uit praktisch oogpunt vanaf omdat zij een mandaatbesluit als een interne regeling beschouwen.

Een mandaatbesluit moet volgens de regels van artikel 3:42 van de Awb bekend moet worden gemaakt. Zie hierover Aanwijzing *.

Een algemeen mandaat dat schriftelijk is verleend, dient ook schriftelijk te worden ingetrokken (artikel 10:8 Awb).

Een bijzonder mandaat voor een specifiek geval kan ook mondeling worden verleend, tenzij het betreft mandaat aan een niet-ondergeschikte. Het verdient echter aanbeveling ook in bijzondere gevallen, het mandaat schriftelijk te verlenen.

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

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 in aanvulling hierop nog 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 (Mandaatbesluit BZK 2012)

Artikel 3.1

Aan de Secretaris-generaal wordt mandaat verleend ten aanzien van aangelegenheden die, gelet op het koninklijk besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de Secretaris-generaal, behoren tot het werkterrein van de Secretaris-generaal en die, onverminderd het bepaalde in dit besluit, redelijkerwijs niet behoren te worden voorgelegd aan de Minister.

Artikel 3.2

Onverminderd het bepaalde in dit besluit heeft het mandaat van de Secretaris-generaal in ieder geval betrekking op:

- a. het werkterrein van de functionarissen en organisatieonderdelen van het Ministerie, met uitzondering van de taken, genoemd in het Organisatiebesluit Bureau Algemene Bestuursdienst;*
- b. het beleid en beheer inzake alle aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie met inbegrip van aangelegenheden op organisatorisch, personeel, financieel en materieel gebied;*
- c. het vaststellen van de formatie van het Ministerie, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011;*
- d. het rechtstreeks leiding geven aan de diensthoofden en overige rechtstreeks onder de Secretaris-generaal ressorterende functionarissen, voor zover ten aanzien van de directeur-generaal voor de Algemene Bestuursdienst niet anders is bepaald;*
- e. het nader vaststellen van de inrichting van de onder de directeuren-generaal, het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de hoofddirecteur van de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering ressorterende dienstonderdelen op grond van het Organisatiebesluit BZK 2012;*
- f. aangelegenheden die op grond van bovendepartementale regelgeving of afspraken op centraal departementaal niveau dienen te worden afgehandeld;*
- g. het beslissen op bezwaarschriften, anders dan bedoeld in artikel 4.9;*
- h. het optreden als gemachtigd ambtenaar in de zin van departementale regelgeving met betrekking tot de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur;*
- i. het behandelen van klachten ingevolge een wettelijke regeling met betrekking tot klachtrecht, waarover door een commissie wordt gerapporteerd of geadviseerd;*
- j. het vertegenwoordigen van de Minister in het departementaal overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren, bedoeld in artikel 113 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement;*
- k. personele beheersbeslissingen op grond van het Besluit financiën en personeel Kabinetten van de Gouverneurs ten aanzien van de directeuren van de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;*
- l. de verantwoordelijkheid voor het beheer van de archiefbescheiden bij het Ministerie op grond van de geldende regelgeving;*
- m. het vertegenwoordigen van de Minister namens de Staat in gerechtelijke procedures waarbij het Ministerie is betrokken;*
- n. het vaststellen van beleidsregels en circulaires met betrekking tot de aangelegenheden, bedoeld in dit artikel;*
- o. het beslissen op bezwaarschriften tegen de door het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst genomen besluiten met betrekking tot aanvragen als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.*

Een mandaatbesluit is een besluit waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. 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 de formulering van een bepaling in een mandaatregeling waarbij "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" uitgezonderd zijn van het mandaat onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. 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.

Een aantal ministeries heeft in vervolg hierop het voorbehoud geschrapt in het mandaatbesluit, eventueel onder overheveling naar een (intern werkende) mandaatinstructie. Daarbij wordt

terugvallen op de politieke sensitiviteit van ambtenaren om besluiten met politieke of bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen tijdig op te schalen. Een alternatief 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 bevoegdheidsuitoefening in een mandaatbesluit is dat de interne werkwijze hierop is aangesloten.

Voorbeeld

Aan de mandaatgever 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. Het achteraf bekrachtigen van beleidsregels wordt niet geaccepteerd in de jurisprudentie. Gevolg hiervan is dat een besluit vernietigd kan worden op grond van een motiveringsgebrek.

Aanwijzing 4: Mandaat wordt verleend aan een functionaris.

Artikel 10:1 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 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.

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

Artikel 10:2 Awb regelt de rechtsgevolgen van mandaat. Het besluit van een gemandateerde geldt als een besluit van de mandaatgever. Wanneer een besluit wordt genomen met overschrijding van de grenzen van het mandaat, kan het vertrouwensbeginsel bescherming bieden aan degene die op de aanwezigheid van een geldig mandaat vertrouwt en daarop ook mocht vertrouwen.

Een gebrek in het mandaat kan in bezwaar worden hersteld door het bestuursorgaan zelf of een hogere functionaris dan de beslisser in eerste aanleg het besluit te laten nemen.

Het achteraf herstellen van een mandaatgebrek of bekrachtigen van een mandaat, bijvoorbeeld door alsnog (met terugwerkende kracht) mandaat te verlenen, heft het mandaatgebrek niet op, maar de rechter kan hierin wel aanleiding zien om met gegrondverklaring van de het beroep, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, 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 mandaatregelingen. Bij veel ministeries wordt deze taak door de (centrale) juridische afdeling verricht.

Aanwijzing 6: In een krachtens mandaat genomen besluit wordt vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Artikel 10:10 Awb bepaalt dat in een besluit dat krachtens mandaat wordt genomen wordt vermeld namens welk bestuursorgaan de gemandateerde het besluit neemt. In geval van ondermandaat dient in het besluit in ieder geval de oorspronkelijke mandaatgever te worden vermeld. Het is niet noodzakelijk dat iedere tussenschakel wordt genoemd. Sommige ministeries nemen in een mandaatbesluit een aanwijzing op over de formulering van de ondertekening 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 behoeft niet ongevraagd het mandaat aan te tonen. Er bestaat geen verplichting om het mandaatbesluit bij het genomen besluit te voegen. Desgewenst moet een burger wel kunnen nagaan of de gemandateerde bevoegd is om het besluit te nemen. Zie hierover Aanwijzing *.

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.

Aanwijzing 7: De mandaatgever blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening

Mandaat is een publiekrechtelijke vertegenwoordigingsfiguur. De mandaatgever blijft ten alle tijde verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening. Juridisch gezien geldt een in mandaat genomen besluit als een besluit van de mandaatgever. De mandaatgever behoudt de zeggenschap over de bevoegdheidsuitoefening. Mandaat dient onderscheiden te worden van delegatie. In de praktijk gaat dit niet altijd goed. Bij delegatie vindt 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 Awb).

In artikel 10:6 Awb is de instructiebevoegdheid van de mandaatgever geregeld. De mandaatgever 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 beleidsregels met externe werking. Instructies kunnen ook een intern karakter hebben.

PM vraag aan de werkgroepleden: hoe gaan ministeries hier in de praktijk mee om?

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

De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). De mandaatgever is bevoegd om het mandaat in te trekken (artikel 10:8 Awb). Een algemeen mandaat wordt schriftelijk ingetrokken.

Hoofdstuk 2 Mandaatverlening aan een niet- ondergeschikte

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

Mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte is in beginsel mogelijk en komt in de praktijk regelmatig voor. Ook hier geldt de regel van artikel 10:3 Awb dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandaatverlening mag verzetten. De te mandateren bevoegdheid dient te passen bij de taken die de niet-ondergeschikte uitoefent en/of de deskundigheid van de niet-ondergeschikte. De aard van de bevoegdheid zou zich tegen mandaatverlening kunnen verzetten, wanneer de gemandateerde bevoegdheid buiten de normale bevoegdheden en taken van de gemandateerde ligt.

Ambtenaren van een ander bestuursorgaan zijn niet altijd een niet-ondergeschikte. Het is denkbaar dat een bestuursorgaan ondergeschikt is aan een ander bestuursorgaan. Hiervan is sprake indien een bestuursorgaan de bevoegdheid bezit om zowel algemene als bijzondere aanwijzingen te geven.

Ook ten aanzien van niet ondergeschikten geldt de zeggenschap van de mandaatgever. Zij dienen te voldoen aan de instructies van de mandaatgever en op diens verzoek inlichtingen te verstrekken (artikel 10:6 Awb). Met de instemming met de mandaatverlening heeft de niet-ondergeschikte deze verplichtingen op zich genomen.

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

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen aan niet-ondergeschikten voor een bepaald geval. De mandaatverlening geschiedt schriftelijk (artikel 10:5, tweede lid Awb). Het mandaat dient voldoende begrensd te zijn. Zie hierover Aanwijzing 3.

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.

Bij ministeries wordt het mandaat aan een niet-ondergeschikte verleend door de betrokken minister zelf. De algemene mandaatbesluiten van ministerie zijn gekoppeld aan de Organisatiebesluiten, waarin de interne organisatie van de ministeries geregeld is, en voorzien 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 verleend aan een niet-ondergeschikte.

Artikel 10:4 Awb vereist de instemming van de gemandateerde niet-ondergeschikte met de mandaatverlening en – in het geval de gemandateerde een ambtenaar is – diens werkgever, de betrokken minister. Hoewel de Awb dit niet vereist en de instemming kan blijken uit de uitoefening door de gemandateerde, verdient het aanbeveling om in het mandaatbesluit blijf 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,

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;

Indien een mandaatverlenende minister in een specifiek geval zelf de beslissing ter hand neemt (op grond van artikel 10:7 Awb) kan in het geval de bevoegdheid valt binnen het werkterrein van een gemandateerde ondergeschikte bij de besluitvorming worden teruggevallen op de binnen het ministerie geldende algemene mandaatbesluit.

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

Aanwijzing 10: Mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte geschiedt bij voorkeur binnen dezelfde bestuurslaag

Hoewel in de parlementaire geschiedenis mandaatverlening aan niet-ondergeschikten nog als een weinig passende figuur werd beschouwd, laat de Awb hier alle ruimte voor en kan deze constructie in de praktijk niet worden gemist. De rechter heeft in een aantal gevallen corrigerend opgetreden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen 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), een niet-ondergeschikte in een andere bestuurslaag (van een minister aan ZBO of van een minister aan een gemeente of provincie) en een niet-ondergeschikte buiten de overheidssfeer (van een minister aan een privaatrechtelijke rechtspersoon).

Mandaatverlening van de ene aan de andere minister komt in de praktijk regelmatig voor. Een voorbeeld hiervan is de mandatering aan shared-service-organisaties (SSO's) voor het rijk. Zie hierover Aanwijzing *. De rechter heeft weinig beperkingen gesteld aan mandaat van de ene aan de andere minister.

Mandaatverlening van een minister aan een ZBO komt eveneens voor. Vaak is hierbij een afweging dat een ZBO over specifieke kennis op een bepaald terrein beschikt. Voor de gemandateerde bevoegdheid is de ZBO niet zelfstandig. Eind 2013 heeft het College van beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat een door de minister van EZ verleend mandaat aan de ACM toelaatbaar moest worden geacht, nu artikel 8 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uitdrukkelijk rekening houdt met mogelijkheid van mandaat aan zelfstandige bestuursorganen. Daarmee is volgens het CBB reeds gegeven dat de onafhankelijke positie van het zelfstandig bestuursorgaan niet uitsluit dat dit in mandaat is gebonden aan aanwijzingen van de mandaatgever voor wat betreft aan deze laatste geattribueerde bevoegdheden¹.

Mandaatverlening van een minister aan een gemeente of provincie is problematischer, omdat hiermee het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt doorbroken. Om die reden moet hiermee terughoudendheid worden betracht. In de rechtspraak wordt deze vorm van mandaatverlening slechts bij uitzondering toelaatbaar geacht.

In de praktijk wordt door ministeries ook wel mandaat verleend aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Een belangrijke reden hiervoor is dat een privaatrechtelijke instellingen vaak specifieke en technische kennis in huis hebben, die bij het ministerie zelf niet aanwezig is. Soms wordt gebruik gemaakt van de figuur van mandaat om te voorkomen dat de instelling een b- orgaan wordt (met enig openbaar gezag bekleed) wanneer zij bevoegdheden geattribueerd krijgt. Uit de rechtspraak blijkt dat mandaat aan particulieren niet onbeperkt mogelijk is. Het verdient

¹ College van beroep voor het bedrijfsleven, 19 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:294

aanbeveling om mandaatverlening buiten de overheidssfeer te beperken tot instellingen waarvan de werkzaamheden naar hun aard aansluiten bij de te mandateren bevoegdheden.

Aanwijzing 11: Mandaatverlening van bevoegdheden die samenhangen met een bevoegdheid, zoals de bevoegdheid om te beslissen op een bezwaarschrift, aan een niet-ondergeschikte is mogelijk, tenzij de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet

Indien mandaat wordt verleend aan een niet-ondergeschikte van een bevoegdheid, is het mogelijk om de bevoegdheden die met de gemandateerde bevoegdheid samenhangen, zoals het beslissen op een bezwaarschrift 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 mag nemen (artikel 10:3, derde lid, Awb). Zie hierover Aanwijzing 1. Het mandaatbesluit zal gelet hierop moeten voorzien in de mogelijkheid van ondermandaat. Zie hierover Aanwijzing 13.

Indien bevoegdheden die samenhangen met een bepaalde bestuursbevoegdheid worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte, wordt expliciet mandaat verleend voor het behandelen van bezwaarschriften en het instellen van beroep in het mandaatbesluit.

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.

Aanwijzing 12: Mandaatverlening aan shared-service organisaties (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), die beide 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 ministeries. Voordat SSO's bevoegdheden in mandaat kunnen uitoefenen voor andere ministeries, moet de bevoegdheid daartoe vanuit elk afzonderlijk ministerie worden verleend. Het mandaat wordt schriftelijk wordt verleend. Zie hierover Aanwijzing 9.

Hoofdstuk 3 Ondermandaat

Aanwijzing 13: Het verlenen van ondermandaat is mogelijk, indien dit is toegestaan door de oorspronkelijke mandaatgever.

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 oorspronkelijke mandaatgever (artikel 10:9 Awb). Op het verlenen van ondermandaat zijn de regels over mandaatverlening van afdeling 10.1.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing.

Aanwijzing 14: ondermandaatverlening dient de volgende elementen te bevatten:

- Vermeld de term 'ondermandaat', niet 'mandaat', wanneer het om ondermandaat gaat.
- Neem de hoofdmandaatregeling waarop het ondermandaatbesluit berust op in het opschrift en de aanhef van het ondermandaatbesluit.
- Een ondermandaatbesluit dient te worden genomen en ondertekend door de functionaris die het ondermandaat verleent.

Onder ondermandaat moet worden verstaan de figuur dat de gemandateerde op zijn beurt mandaat verleent aan een ander. Het verlenen van ondermandaat moet zijn toegestaan door de oorspronkelijke mandaatgever. Inachtneming van voornoemde aanwijzing is van belang voor de consolidatie van de mandaatregeling op wetten.nl alsmede voor de herkenbaarheid van ondermandaatverlening.

Voorbeeld ondermandaatverlening

'Regeling 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

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)

Artikel 3 (citeertitel)

Deze regeling/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*

Hoofdstuk 4 Volmacht en machtiging

Aanwijzing 15: Volmacht wordt schriftelijk verleend.

Ingevolge artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 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. Artikel 1 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 bepaalt de kring van personen aan wie volmacht kan worden verleend. Ook is in dit artikel bepaald dat volmachtverlening in beginsel schriftelijk geschiedt.

Aanwijzing 16: De Awb-regels voor mandaat gelden ook voor het verlenen van volmacht en machtiging aan ondergeschikten.

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 (handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn). Bevoegdheidstoedeling binnen het ministerie inzake besluiten, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen kan hierdoor op een uniforme wijze in één regeling worden geregeld.

Het is van belang dat hetzij in de mandaatregeling, hetzij in een aparte regeling voor volmacht en machtiging wordt bepaald dat volmacht en machtiging daadwerkelijk wordt verleend. In de mandaatregelingen van diverse ministeries is de bepaling te vinden dat voor de toepassing van de betreffende mandaatregeling volmacht en machtiging met mandaat worden gelijkgesteld.

Voorbeeld

Artikel

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.*

Aanwijzing 17: Op het verlenen van volmacht aan niet-ondergeschikten zijn de regels van titel 3.3 BW van toepassing.

De schakelbepaling van artikel 10:12 Awb is niet van toepassing op de verlening van volmacht en machtiging aan niet-ondergeschikten. Op de verlening van volmacht aan niet-ondergeschikten is titel 3.3 BW van toepassing.

Ingevolge artikel 3:61, eerste lid, BW kan een volmacht uitdrukkelijk of stilzwijgend worden verleend. In beginsel gelden er geen vormvoorschriften voor de volmacht. Voor volmachtverlening van specifieke rechtshandelingen kan wel zijn vereist dat de volmachtverlening schriftelijk gebeurt.

De volmachtverlening heeft geen privaatieve werking, de volmachtgever blijft bevoegd om zelf de rechtshandeling(en) te verrichten ten aanzien waarvan hij volmacht heeft verleend.

De volmachtverlening is een eenzijdige rechtshandeling, maar kan onderdeel uitmaken van een overeenkomst die bij meerzijdige rechtshandeling ontstaat.

Voor de omvang van de volmacht is artikel 3:61, tweede lid, BW van belang waaruit volgt dat de wilsvertrouwensleer uit hoofde van artikel 3:33 en 3:35 BW leidend is bij het bepalen welke rechtshandelingen die gevolmachtigde namens de volmachtgever mag verrichten.

Ingevolge artikel 3:62 BW kan zowel een algemene als een bijzondere volmacht worden verleend. Een algemene volmacht omvat alle zaken van de volmachtgever en alle rechtshandelingen, met uitzondering van hetgeen ondubbelzinnig is uitgesloten. Een bijzondere volmacht is iedere volmacht die niet algemeen is en kan onder meer zien op het bepaald type rechtshandelingen of de rechtshandelingen die nodig zijn voor het bereiken van een bepaald doel.

Ingevolge artikel 3:72, aanhef, onderdeel c en d, BW eindigt de volmacht door de herroeping door de volmachtgever en door opzegging door de gevolmachtigde (en door de dood, faillissement, ondercuratelestelling, schuldsanering).

Aanwijzing 18: Machtiging aan niet-ondergeschikten moet schriftelijk worden geregeld met inachtneming van de aanwijzingen voor mandaat aan niet-ondergeschikten.

De schakelbepaling van artikel 10:12 Awb geldt niet voor het verlenen van machtiging aan niet-ondergeschikten. Voor verlening van machtiging voor het verrichten van feitelijke handelingen aan niet-ondergeschikten lijkt niets geregeld te zijn. Binnen het civiele recht bestaat geen algemene regeling voor de rechtsfiguur van de machtiging zoals dat het geval is bij de volmachtverlening. Reden hiervoor kan zijn dat de machtiging voor het verrichten van feitelijke handelingen hoofdzakelijk voor interne bestuursverhoudingen in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid juridisch van betekenis is. De minister heeft immers volledige zeggenschap over al het handelen van zijn ambtenaren (artikel 42, tweede lid, van de Gw jo. artikel 44, eerste lid, van de Gw). Voor mandaat- en machtigingverlening aan ambtenaren van andere ministeries geldt overigens dat de verantwoordingsrelatie in ieder geval via de band van de eigen minister loopt.

Bij het verlenen van machtiging aan niet-ondergeschikten kan het evenzeer gaan om het verrichten van feitelijke handelingen die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Verder bestaat het risico dat het verrichten van feitelijke handelingen in de praktijk rechtshandelingen kan opleveren, die ook onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Het is daarom van belang een regeling te treffen in het geval er een machtiging wordt verleend aan niet-ondergeschikte.

Net zoals dat de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering kan verzetten, is denkbaar dat de aard van bepaalde taken zich tegen machtigingverlening aan niet-ondergeschikten kan verzetten, bijvoorbeeld in de sfeer van toezichtstaken. Het verdient daarom aanbeveling per geval te bezien of zo'n situatie zich voordoet en of het verlenen van machtiging wenselijk is.

PM Vraag aan werkgroepleden: Nu er niets geregeld lijkt te zijn voor machtiging aan niet-ondergeschikten, is het wenselijk om deze aanwijzing op te nemen? De machtigingen aan P-direkt (een SSO en voor zover het niet om BZK gaat een niet-ondergeschikte) worden in ieder geval wel gepubliceerd.

Hoofdstuk 5 Publicatie en register

Aanwijzing 19: Alle (onder)mandaatbesluiten moeten worden bekendgemaakt (gepubliceerd) in de Staatscourant alvorens deze in werking kunnen treden.

Een algemeen schriftelijk mandaat is een besluit van algemene strekking en dient op grond van artikel 3:40 jo. 3:42, eerste lid, van de Awb in de Staatscourant te worden bekendgemaakt om in werking te 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 (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant. Omdat volmacht en machtiging gewoonlijk worden gelijkgesteld met mandaat in de mandaatregeling, is publicatie van de volmachten en machtigingen gedekt. De mandaatbesluiten worden opgenomen en geconsolideerd in het Basiswettenbestand.

PM Vraag aan werkgroepleden: In tegenstelling tot wat we eerder hebben besproken, zullen gelet op artikel 3:40 en 3:42 Awb alle algemene mandaatbesluiten moeten worden bekendgemaakt. Wat is jullie mening hierover?

Aanwijzing 20 (of aanbeveling?):

De Awb verplicht niet tot het bijhouden van een mandaatregister. De verplichting hiertoe is terug te vinden in de mandaatregelingen van een aantal ministeries. Artikel 1, vierde lid, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen behelst 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 machtigingregister aan te houden.

Een aantal ministeries houdt een fysiek mandaat-, volmacht- en machtigingregister bij.

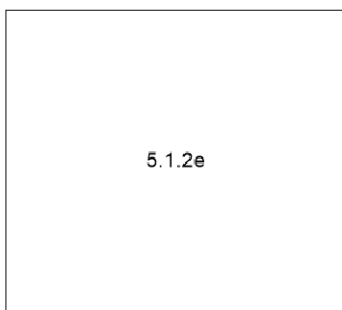
De werkgroep heeft een presentatie gekregen van een medewerker van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland over het digitale mandaatregister van de RVO. In digitale mandaatregister worden alle (onder)mandaten bijgehouden op naam van (onder)gemandateerde medewerkers. In het bestaande systeem kan worden 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. (Voor mandatering aan bepaalde functies is in bepaalde gevallen aanwijzing van een medewerker in die functie vereist). Het digitale mandaatregister is een 'stand-alone'-systeem en zou ook door andere overheidsorganisaties kunnen worden gebruikt. Het systeem is ontworpen door een medewerker van de RVO die meer functionaliteiten (zoals een uitgebreidere zoekfunctie) zou kunnen inbouwen. Na het eerste vullen van het register, vergt het weinig onderhoud. De RVO voert een jaarlijkse update uit. De frequentie van een update kan worden aangepast aan de behoefte. Naast de kosten van de aanschaf van de software (aanpassen van het systeem aan de specifieke overheidsorganisatie) en het operationeel maken van het systeem, worden er kosten gemaakt voor de updates en onderhoud van het systeem. Desgewenst kunnen de mogelijkheden nader in kaart worden gebracht.

PM Vraag aan werkgroepleden: wat is jullie mening over de wenselijkheid van een departementaal mandaat-, volmacht- en machtigingregister als er goed werkend systeem voor het vullen van het Basiswettenbestand wordt gehanteerd?

Bijlagen

Handreiking Mandaat

September 2014



Inhoudsopgave

Inleiding

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

Bijlagen:
PM

Inleiding

Binnen ministeries worden besluiten meestal niet door het bestuursorgaan waaraan door de wetgever een bestuursbevoegdheid is toegekend – de minister – genomen, 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 die werkzaam zijn bij ministeries of daaronder ressorterende onderdelen die zich bezighouden met mandaatkwesties. De handreiking biedt praktische handvaten – in de vorm van aanwijzingen – voor het regelen van mandaatverhoudingen bij ministeries en het opstellen en vormgeven van mandaatbesluiten. Bij de totstandkoming van deze 'best practices', 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 nog 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 aanwijzingen over de verlening van volmacht en machtiging.

Hoofdstuk 1 Algemene mandaatkwesties

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

Hoofregel is dat bevoegdheden die een minister als 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 ambtelijke rechtspositie brengt mee dat het bestuursorgaan leiding geeft aan de werkzaamheden van functionarissen en hierover zeggenschap heeft.

De ministeries zijn geordend en ingesteld bij koninklijk besluit (op grond van artikel 44 van de Grondwet). Elke minister heeft een eigen organisatie en eigen beleidsterreinen waarvoor hij verantwoordelijk is. Alle ministeries hebben de mandaatverlening binnen de eigen organisatie geregeld in (algemene) mandaatbesluiten. Voor de mandaatstructuur wordt aansluiting gezocht de bij organisatiestructuur van het ministerie. Artikel 3 van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 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 de Organisatieregeling. 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 en omvat bijvoorbeeld ook personeelsbesluiten.

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 gelaagde mandaatverlening wordt in de regel door de mandaatgever de mogelijkheid van ondermandaat toegestaan. Zie over ondermandaat Aanwijzing 13.

Op de hoofdregel dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen geldt een aantal algemene uitzonderingen (artikel 10:3, eerste tot en met vierde lid, van de Awb). Zo kan bij wettelijk voorschrift zijn bepaald dat mandaat van een bepaalde bevoegdheid niet mogelijk is; dit komt echter niet vaak voor.

De Awb zelf bevat wel een aantal specifieke wettelijke beperkingen op de bevoegdheid tot mandaatverlening (artikel 10:3, tweede lid, Awb). Er wordt geen mandaat verleend, indien het betreft een bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (avv's) (tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien¹), een bevoegdheid tot het vernietigen van een of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan (afdeling 10.2.1. Awb) of tot het nemen van een besluit dat met versterkte meerderheid moet worden genomen.

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, Awb). Uit de rechtspraak volgt dat het evenmin is toegestaan

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.

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.

In geval bij het opleggen van een bestuurlijke boete de verzwaarde procedure van artikel 5:53 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 rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (artikel 10:3, vierde lid, 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 een verduidelijking op te nemen in de toelichting bij het mandaatbesluit of een (intern werkende) mandaatinstructie.

Naast wettelijke 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. Voorbeelden zijn de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), het opleggen van een disciplinaire straf en de bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht op de naleving in de zin van de Awb.

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, niet is toegestaan. Ook de positie van de gemandateerde op zichzelf of ten opzichte van de mandaatgever 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.

In de mandaatbesluiten van veel ministeries is nader uitgewerkt wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Deze mandaatvoorbehouden komen overeen met de werkwijze binnen een ministerie. Indien een ministerie wijziging/aanvulling van mandaatvoorbehouden overweegt, dient de interne werkwijze hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

Voorbeeld

Tabel 1 Veel voorkomende mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat (SG-niveau)

Mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat
<i>Koning</i>
<i>Kabinet van de Koning</i>
<i>(Rijks)ministerraad of een onderraad of commissie</i>
<i>(Vz. van) de Eerst of Tweede Kamer of een commissie</i>
<i>Minister of staatssecretaris</i>
<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>

mandaatvoorbehouden (SG-niveau)

Tabel 2 Veel voorkomende inhoudelijke

<i>Inhoudelijke mandaatvoorbehouden</i>
<i>Aankondiging van uitbreiding van de Rijksbemoeienis</i>
<i>Beslissingen omtrent politieke beleidswijzigingen</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>

Te onbepaald geformuleerde mandaatvoorbehouden kunnen problematisch zijn en tot rechterlijke correctie leiden. Zie hierover Aanwijzing 3.

PM vraag aan de werkgroepleden: Ook veelvoorkomende uitzonderingen tav adressaat op lager niveau in kaart brengen?

PM vraag aan werkgroepleden: Lijst met voorbehouden naar bijlage?

Aanwijzing 2: Mandaat wordt schriftelijk verleend.

Artikel 10:5 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval kan 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 mandaatgever (artikel 10:5, tweede lid, Awb). Zie hierover Aanwijzing 9. Het verdient echter aanbeveling ook in bijzondere gevallen, het (onder)mandaat schriftelijk te verlenen.

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

Een mandaatbesluit is een besluit waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing zijn. Een mandaatbesluit moet volgens de regels van artikel 3:40 jo 3:42 van de Awb bekend worden gemaakt. Zie hierover Aanwijzing 17 en verder.

Een algemeen mandaat dat schriftelijk is verleend, dient ook schriftelijk te worden ingetrokken (artikel 10:8 Awb).

Een bijzonder mandaat voor een specifiek geval kan ook mondeling worden verleend, tenzij het betreft mandaat aan een niet-ondergeschikte. Het verdient echter aanbeveling ook in bijzondere gevallen, het mandaat schriftelijk te verlenen.

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

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 in aanvulling hierop nog 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 (Mandaatbesluit BZK 2012)

Artikel 3.1

Aan de Secretaris-generaal wordt mandaat verleend ten aanzien van aangelegenheden die, gelet op het koninklijk besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de Secretaris-generaal, behoren tot het werkterrein van de Secretaris-generaal en die, onverminderd het bepaalde in dit besluit, redelijkerwijs niet behoren te worden voorgelegd aan de Minister.

Artikel 3.2

Onverminderd het bepaalde in dit besluit heeft het mandaat van de Secretaris-generaal in ieder geval betrekking op:

- a. het werkterrein van de functionarissen en organisatieonderdelen van het Ministerie, met uitzondering van de taken, genoemd in het Organisatiebesluit Bureau Algemene Bestuursdienst;*
- b. het beleid en beheer inzake alle aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie met inbegrip van aangelegenheden op organisatorisch, personeel, financieel en materieel gebied;*
- c. het vaststellen van de formatie van het Ministerie, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011;*
- d. het rechtstreeks leiding geven aan de diensthoofden en overige rechtstreeks onder de Secretaris-generaal ressorterende functionarissen, voor zover ten aanzien van de directeur-generaal voor de Algemene Bestuursdienst niet anders is bepaald;*
- e. het nader vaststellen van de inrichting van de onder de directeuren-generaal, het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de hoofddirecteur van de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering ressorterende dienstonderdelen op grond van het Organisatiebesluit BZK 2012;*
- f. aangelegenheden die op grond van bovendepartementale regelgeving of afspraken op centraal departementaal niveau dienen te worden afgehandeld;*
- g. het beslissen op bezwaarschriften, anders dan bedoeld in artikel 4.9;*
- h. het optreden als gemachtigd ambtenaar in de zin van departementale regelgeving met betrekking tot de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur;*
- i. het behandelen van klachten ingevolge een wettelijke regeling met betrekking tot klachtrecht, waarover door een commissie wordt gerapporteerd of geadviseerd;*
- j. het vertegenwoordigen van de Minister in het departementaal overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren, bedoeld in artikel 113 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement;*
- k. personele beheersbeslissingen op grond van het Besluit financiën en personeel Kabinetten van de Gouverneurs ten aanzien van de directeuren van de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;*
- l. de verantwoordelijkheid voor het beheer van de archiefbescheiden bij het Ministerie op grond van de geldende regelgeving;*
- m. het vertegenwoordigen van de Minister namens de Staat in gerechtelijke procedures waarbij het Ministerie is betrokken;*
- n. het vaststellen van beleidsregels en circulaires met betrekking tot de aangelegenheden, bedoeld in dit artikel;*
- o. het beslissen op bezwaarschriften tegen de door het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst genomen besluiten met betrekking tot aanvragen als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.*

Een mandaatbesluit is een besluit waarop de regels van hoofdstuk 3 van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. 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 de formulering van een bepaling in een mandaatregeling waarbij "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" uitgezonderd zijn van het mandaat onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid. 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.

Een aantal ministeries heeft in vervolg hierop het voorbehoud geschrapt in het mandaatbesluit, eventueel onder overheveling naar een (intern werkende) mandaatinstructie. Daarbij wordt

terugvallen op de politieke sensitiviteit van ambtenaren om besluiten met politieke of bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen tijdig op te schalen. Een alternatief 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 bevoegdheidsuitoefening in een mandaatbesluit is dat de interne werkwijze hierop is aangesloten.

Voorbeeld

Aan de mandaatgever 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. Het achteraf bekrachtigen van beleidsregels wordt niet geaccepteerd in de jurisprudentie. Gevolg hiervan is dat een besluit vernietigd kan worden op grond van een motiveringsgebrek.

Aanwijzing 4: Mandaat wordt verleend aan een functionaris.

Artikel 10:1 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 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.

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

Artikel 10:2 Awb regelt de rechtsgevolgen van mandaat. Het besluit van een gemandateerde geldt als een besluit van de mandaatgever. Wanneer een besluit wordt genomen met overschrijding van de grenzen van het mandaat, kan het vertrouwensbeginsel bescherming bieden aan degene die op de aanwezigheid van een geldig mandaat vertrouwt en daarop ook mocht vertrouwen.

Een gebrek in het mandaat kan in bezwaar worden hersteld door het bestuursorgaan zelf of een hogere functionaris dan de beslisser in eerste aanleg het besluit te laten nemen.

Het achteraf herstellen van een mandaatgebrek of bekrachtigen van een mandaat, bijvoorbeeld door alsnog (met terugwerkende kracht) mandaat te verlenen, heft het mandaatgebrek niet op, maar de rechter kan hierin wel aanleiding zien om met gegrondverklaring van de het beroep, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, 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 mandaatregelingen. Bij veel ministeries wordt deze taak door de (centrale) juridische afdeling verricht.

Aanwijzing 6: In een krachtens mandaat genomen besluit wordt vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

Artikel 10:10 Awb bepaalt dat in een besluit dat krachtens mandaat wordt genomen wordt vermeld namens welk bestuursorgaan de gemandateerde het besluit neemt. In geval van ondermandaat dient in het besluit in ieder geval de oorspronkelijke mandaatgever te worden vermeld. Het is niet noodzakelijk dat iedere tussenschakel wordt genoemd. Sommige ministeries nemen in een mandaatbesluit een aanwijzing op over de formulering van de ondertekening 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 behoeft niet ongevraagd het mandaat aan te tonen. Er bestaat geen verplichting om het mandaatbesluit bij het genomen besluit te voegen. Desgewenst moet een burger wel kunnen nagaan of de gemandateerde bevoegd is om het besluit te nemen. Zie hierover Aanwijzing 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.

Aanwijzing 7: De mandaatgever blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening.

Mandaat is een publiekrechtelijke vertegenwoordigingsfiguur. De mandaatgever blijft ten alle tijde verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening. Juridisch gezien geldt een in mandaat genomen besluit als een besluit van de mandaatgever. De mandaatgever behoudt de zeggenschap over de bevoegdheidsuitoefening. Mandaat dient onderscheiden te worden van delegatie. In de praktijk gaat dit niet altijd goed. Bij delegatie vindt 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 Awb).

In artikel 10:6 Awb is de instructiebevoegdheid van de mandaatgever geregeld. De mandaatgever 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 beleidsregels met externe werking. Instructies kunnen ook een intern karakter hebben.

PM vraag aan de werkgroepleden: hoe gaan ministeries hier in de praktijk mee om?

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

De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). De mandaatgever is bevoegd om het mandaat in te trekken (artikel 10:8 Awb). Een algemeen mandaat wordt schriftelijk ingetrokken.

Hoofdstuk 2 Mandaatverlening aan een niet- ondergeschikte

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

Mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte is in beginsel mogelijk en komt in de praktijk regelmatig voor. Ook hier geldt de regel van artikel 10:3 Awb dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandaatverlening mag verzetten. De te mandateren bevoegdheid dient te passen bij de taken die de niet-ondergeschikte uitoefent en/of de deskundigheid van de niet-ondergeschikte. De aard van de bevoegdheid zou zich tegen mandaatverlening kunnen verzetten, wanneer de gemandateerde bevoegdheid buiten de normale bevoegdheden en taken van de gemandateerde ligt.

Ambtenaren van een ander bestuursorgaan zijn niet altijd een niet-ondergeschikte. Het is denkbaar dat een bestuursorgaan ondergeschikt is aan een ander bestuursorgaan. Hiervan is sprake indien een bestuursorgaan de bevoegdheid bezit om zowel algemene als bijzondere aanwijzingen te geven.

Ook ten aanzien van niet ondergeschikten geldt de zeggenschap van de mandaatgever. Zij dienen te voldoen aan de instructies van de mandaatgever en op diens verzoek inlichtingen te verstrekken (artikel 10:6 Awb). Met de instemming met de mandaatverlening heeft de niet-ondergeschikte deze verplichtingen op zich genomen.

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

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen aan niet-ondergeschikten voor een bepaald geval. De mandaatverlening geschiedt schriftelijk (artikel 10:5, tweede lid Awb). Het mandaat dient voldoende begrensd te zijn. Zie hierover Aanwijzing 3.

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.

Bij ministeries wordt het mandaat aan een niet-ondergeschikte verleend door de betrokken minister zelf. De algemene mandaatbesluiten van ministerie zijn gekoppeld aan de Organisatiebesluiten, waarin de interne organisatie van de ministeries geregeld is, en voorzien 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 verleend aan een niet-ondergeschikte.

Artikel 10:4 Awb vereist de instemming van de gemandateerde niet-ondergeschikte met de mandaatverlening en – in het geval de gemandateerde een ambtenaar is – diens werkgever, de betrokken minister. Hoewel de Awb dit niet vereist en de instemming kan blijken uit de uitoefening door de gemandateerde, verdient het aanbeveling om in het mandaatbesluit blijf 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,

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;

Indien een mandaatverlenende minister in een specifiek geval zelf de beslissing ter hand neemt (op grond van artikel 10:7 Awb) kan in het geval de bevoegdheid valt binnen het werkkterrein van een gemandateerde ondergeschikte bij de besluitvorming worden teruggevalen op de binnen het ministerie geldende algemene mandaatbesluit.

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

Aanwijzing 10: Mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte geschiedt bij voorkeur binnen dezelfde bestuurslaag.

Hoewel in de parlementaire geschiedenis mandaatverlening aan niet-ondergeschikten nog als een weinig passende figuur werd beschouwd, laat de Awb hier alle ruimte voor en kan deze constructie in de praktijk niet worden gemist. De rechter heeft in een aantal gevallen corrigerend opgetreden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen 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), een niet-ondergeschikte in een andere bestuurslaag (van een minister aan ZBO of van een minister aan een gemeente of provincie) en een niet-ondergeschikte buiten de overheidssfeer (van een minister aan een privaatrechtelijke rechtspersoon).

Mandaatverlening van de ene aan de andere minister komt in de praktijk regelmatig voor. Een voorbeeld hiervan is de mandatering aan shared-service-organisaties (SSO's) voor het rijk. Zie hierover Aanwijzing 12. De rechter heeft weinig beperkingen gesteld aan mandaat van de ene aan de andere minister.

Mandaatverlening van een minister aan een ZBO komt eveneens voor. Vaak is hierbij een afweging dat een ZBO over specifieke kennis op een bepaald terrein beschikt. Voor de gemandateerde bevoegdheid is de ZBO niet zelfstandig. Eind 2013 heeft het College van beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat een door de minister van EZ verleend mandaat aan de ACM toelaatbaar moest worden geacht, nu artikel 8 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uitdrukkelijk rekening houdt met mogelijkheid van mandaat aan zelfstandige bestuursorganen. Daarmee is volgens het CBB reeds gegeven dat de onafhankelijke positie van het zelfstandig bestuursorgaan niet uitsluit dat dit in mandaat is gebonden aan aanwijzingen van de mandaatgever voor wat betreft aan deze laatste geattribueerde bevoegdheden².

Mandaatverlening van een minister aan een gemeente of provincie is problematischer, omdat hiermee het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt doorbroken. Om die reden moet hiermee terughoudendheid worden betracht. In de rechtspraak wordt deze vorm van mandaatverlening slechts bij uitzondering toelaatbaar geacht.

In de praktijk wordt door ministeries ook wel mandaat verleend aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Een belangrijke reden hiervoor is dat een privaatrechtelijke instellingen vaak specifieke en technische kennis in huis hebben, die bij het ministerie zelf niet aanwezig is. Soms wordt gebruik gemaakt van de figuur van mandaat om te voorkomen dat de instelling een b- orgaan wordt (met enig openbaar gezag bekleed) wanneer zij bevoegdheden geattribueerd krijgt. Uit de rechtspraak blijkt dat mandaat aan particulieren niet onbeperkt mogelijk is. Het verdient

² College van beroep voor het bedrijfsleven, 19 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:294

aanbeveling om mandaatverlening buiten de overheidssfeer te beperken tot instellingen waarvan de werkzaamheden naar hun aard aansluiten bij de te mandateren bevoegdheden.

Aanwijzing 11: Mandaatverlening van bevoegdheden die samenhangen met een bevoegdheid, zoals de bevoegdheid om te beslissen op een bezwaarschrift, aan een niet-ondergeschikte is mogelijk, tenzij de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet.

Indien mandaat wordt verleend aan een niet-ondergeschikte van een bevoegdheid, is het mogelijk om de bevoegdheden die met de gemandateerde bevoegdheid samenhangen, zoals het beslissen op een bezwaarschrift 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 mag nemen (artikel 10:3, derde lid, Awb). Zie hierover Aanwijzing 1. Het mandaatbesluit zal gelet hierop moeten voorzien in de mogelijkheid van ondermandaat. Zie hierover Aanwijzing 13.

Indien bevoegdheden die samenhangen met een bepaalde bestuursbevoegdheid worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte, wordt expliciet mandaat verleend voor het behandelen van bezwaarschriften en het instellen van beroep in het mandaatbesluit.

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.

Aanwijzing 12: Mandaatverlening aan shared-service organisaties (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), die beide 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 ministeries. Voordat SSO's bevoegdheden in mandaat kunnen uitoefenen voor andere ministeries, moet de bevoegdheid daartoe vanuit elk afzonderlijk ministerie worden verleend. Het mandaat wordt schriftelijk wordt verleend. Zie hierover Aanwijzing 9.

Hoofdstuk 3 Ondermandaat

Aanwijzing 13: Het verlenen van ondermandaat is mogelijk, indien dit is toegestaan door de oorspronkelijke mandaatgever.

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 oorspronkelijke mandaatgever (artikel 10:9 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.*

Aanwijzing 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.**

Inachtneming van voornoemde aanwijzing is van belang voor de opname van de mandaatbesluiten in het basiswettenbestand (BNB) op www.wetten.nl. Met de SDU is afgesproken dat alle ondermandaatbesluiten behorende bij een hoofdmandaatbesluit in het BNB worden opgenomen. 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

Aanwijzing 15: De Awb-regels over mandaat zijn van overeenkomstige toepassing op het verlenen van volmacht of machtiging.

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 nog 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 bepaalt de kring van personen aan wie volmacht kan worden verleend. Ingevolge artikel 6 van dit 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 privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 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 Aanwijzingen in de hoofdstukken 1 tot en met 3 en 5 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 privaatrechtelijke rechtshandelingen (bijzondere volmachtverlening is mogelijk en vindt schriftelijk plaats). 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.

Aanwijzing 16: Verlening van volmacht en machtiging kan plaatsvinden door in een mandaatbesluit de verlenen 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.

Hoofdstuk 5 Publicatie en register

Aanwijzing 17: (Onder)mandaatbesluiten worden bekendgemaakt (gepubliceerd) in de Staatscourant om in werking te kunnen treden.

Een algemeen schriftelijk mandaat is een besluit van algemene strekking en dient op grond van artikel 3:40 jo. 3:42, eerste lid, van de Awb in de Staatscourant te worden bekendgemaakt om in werking te 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 (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant. Omdat volmacht en machtiging gewoonlijk worden gelijkgesteld met mandaat in de mandaatregeling, is publicatie van de volmachten en machtigingen gedekt. De mandaatbesluiten worden opgenomen en geconsolideerd in het Basiswettenbestand (BNB) op www.wetten.nl.

PM Vraag aan werkgroepleden: In tegenstelling tot wat we eerder hebben besproken, zullen gelet op artikel 3:40 en 3:42 Awb alle algemene mandaatbesluiten moeten worden bekendgemaakt. Wat is jullie mening hierover?

Aanwijzing 19: Het verdient aanbeveling om een (onder)mandaat-, volmacht- en machtigingregister aan te houden.

De Awb verplicht niet tot het bijhouden van een mandaatregister. De verplichting hiertoe is terug te vinden in de mandaatregelingen van een aantal ministeries. Artikel 1, vierde lid, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen behelst 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 machtigingregister aan te houden.

Een aantal ministeries houdt een fysiek mandaat-, volmacht- en machtigingregister bij. De Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO), een onderdeel van het ministerie van EZ, houdt een digitaal mandaatregister bij. 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 doorgelinkt naar de onderliggende (onder)mandaat- en aanwijzingsbesluiten.

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

PM Vraag aan werkgroepleden: wat is jullie mening over de wenselijkheid van een departementaal mandaat-, volmacht- en machtigingregister als er goed werkend systeem voor het vullen van het Basiswettenbestand wordt gehanteerd?

PM Bijlagen

Handreiking Mandaat

September 2014

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 door het bestuursorgaan waaraan door de wetgever een bestuursbevoegdheid is toegekend - de minister - genomen, 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 die zich bezighouden met mandaatkwesties. De handreiking biedt praktische handvatten - in de vorm van aanwijzingen - voor het regelen van mandaatverhoudingen bij ministeries en het opstellen en vormgeven van mandaatbesluiten. Bij de totstandkoming van deze 'best practices', is gebruikt 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 nog 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 aanwijzingen over de verlening van volmacht en machtiging.

Hoofdstuk 1 Algemene mandaatkwesities

Aanwijzing 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 geordend en 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 de bij organisatiestructuur van het ministerie. Artikel 3 van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 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 Aanwijzing 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);
- het een bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (avv's) betreft, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;¹
- het een bevoegdheid tot het vernietigen van een tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan (afdeling 10.2.1. van de Awb) betreft of tot het nemen van een besluit dat met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarden de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet.

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.

In geval 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 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 een verduidelijking op te nemen in de toelichting bij het mandaatbesluit of een (intern werkende) mandaatinstructie.

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. Voorbeelden zijn de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan een zelfstandig bestuursorgaan en het opleggen van een disciplinaire straf³.

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 mandaatbesluiten van veel ministeries is nader uitgewerkt wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. In onderstaande overzichten zijn veel voorkomende mandaatvoorbehouden opgenomen.

Overzicht 1 Veel voorkomende mandaatvoorbehouden die de minister maakt

Mandaatvoorbehouden ten aanzien van de adressaat	
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	Bij de bevoegdheid van de Raad of een commissie

<i>(Vz. van) de Eerst of Tweede Kamer of een commissie</i>
<i>Minister of staatssecretaris</i>
<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 omtrent politieke beleidswijzigingen</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>

PM toevoegen ministeriële instellings- en benoemingsbesluiten. Fenneke doet tekstvoorstel

Aanwijzing 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 ministerr (artikel 10:5, tweede lid, van de Awb). Zie hierover Aanwijzing 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 Aanwijzing 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 Aanwijzing 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, omdat het een interne regeling betreft. De gedachte hierachter is dat omdat de betrokkenen instemmen met de mandaatverlening, zij geen gebruik zullen maken van de bezwaarmogelijkheid.

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 worden⁴.

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

³ T&C Algemene wet bestuursrecht bij artikel art. 10:3 Awb, aant. 3.

⁴ Zie over (de formulering van) citeertitels paragraaf 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 184 en 185)

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

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 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 circulaires, met uitzondering van circulaires 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.*

2. Tot de aangelegenheden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel h, behoren in ieder geval:

- a. het vaststellen van de organisatie en formatie van de diensten, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1° tot en met 11°;*
- b. het vaststellen van de apparaatskosten van de diensten;*
- c. het vaststellen van interne circulaires;*
- d. beslissingen op bezwaarschriften inzake personeelsaangelegenheden voor zover daarvoor geen mandaat, volmacht en machtiging is verleend aan de directeur Bedrijfsvoering;*
- e. personeelsaangelegenheden met betrekking tot de hoofden van dienst;*
- f. aangelegenheden op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur, voor zover niet behorend tot 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 die "besluiten die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben" uitzonderde

van het mandaat onverbindend verklaard wegens strijd met de rechtszekerheid⁵. 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 heeft in vervolg hierop het voorbehoud geschrapt in het mandaatbesluit, eventueel onder overheveling naar een (intern werkende) mandaatinstructie. Daarbij wordt terugvallen 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 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 rechter⁶. Gevolg is dat een besluit vernietigd wordt op grond van een motiveringsgebrek.

Aanwijzing 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

⁵ECLI:NL:RVS:2013:145, met verwijzing naar Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 26 juni 2002 nr. 200104374/1

⁶ ECLI:NL:RVS:2012:BX2541

de bevoegdheid uitgeoefend door degene die volgens de toepasselijke regels (Organisatiebesluit, O&F-rapport) het plaatsvervaarderschap uitoefent.

Aanwijzing 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 uit 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 ⁷.

Een gebrek in het mandaat kan in de bezwaarfase worden hersteld..

Het achteraf herstellen van een mandaatgebrek of bekrachtigen van een mandaat, bijvoorbeeld door alsnog (met terugwerkende kracht) mandaat te verlenen, heft een mandaatgebrek niet op. De rechter kan wel aanleiding zien om 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) 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 mandaatregelingen. 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.⁸

Aanwijzing 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 Aanwijzing 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 ondertekening⁹ 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)

⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr 3

⁸ ECLI:NL:RVS:BY0403

⁹ Het Huisstijlhandboek Correspondentie van het Ministerie van Algemene Zaken bevat rijksbrede richtlijnen voor de ondertekening van brieven.

(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 moet een burger wel kunnen nagaan of de gemandateerde bevoegd is om het besluit te nemen. Zie hierover Aanwijzing 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 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.

Aanwijzing 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.¹⁰ 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.

¹⁰ 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

Aanwijzing 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 ontbreekt¹¹, 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 een afgebakend werkterrein (bij SSO's) of een bepaald geval.

Aanwijzing 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 blijk 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,

¹¹ 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 Aanwijzing 13.

Aanwijzing 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. Zo 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. Voor de gemandateerde bevoegdheid is de ZBO niet zelfstandig, want de minister kan immers instructies geven. De onafhankelijke positie van een zelfstandig bestuursorgaan sluit niet dat dit in mandaat is gebonden aan aanwijzingen van een mandaatgever.¹² Artikel 8 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen houdt uitdrukkelijk rekening met mogelijkheid van mandaat aan zelfstandige bestuursorganen.

Ook mandaatverlening aan privaatrechtelijke rechtspersonen komt voor. Soms wordt gebruik gemaakt van de figuur van mandaat om te voorkomen dat de instelling een b-orgaan wordt (met enig openbaar gezag bekleed) wanneer zij bevoegdheden geattribueerd krijgt.

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

PM. Fenneke gaat nog na mogelijk mandaat gemeente aan rijksbestuursorgaan. Omgekeerde situatie. RVO.

Aanwijzing 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,

¹² ECLI:NL:CBB:2013:294

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 Aanwijzing 13.

Indien bevoegdheden die samenhangen met een bepaalde bestuursbevoegdheid worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte, dient in het mandaatbesluit expliciet mandaat te worden verleend ten aanzien van deze bevoegdheden.

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.

Aanwijzing 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 (ECO&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 ministeries (behoudens het ministerie 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 wordt verleend. Zie hierover Aanwijzing 9.

Hoofdstuk 3 Ondermandaat

Aanwijzing 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.

Aanwijzing 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 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

Aanwijzing 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 nog 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 Aanwijzingen 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.

PM Opmerking Jan Willem Severijnen: "ik vind dat we hier wat meer zouden moeten zeggen over de voorwaarden en gevolgen, juist omdat dit speelt bij SSO's e.d."

Bespreekpunt voor overleg 26 augustus 2014. PM. Lester overlegt met Jan Willem S. + tekstvoorstel.

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.

Aanwijzing 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 Aanwijzing 17. Qua vormgeving kan worden aangesloten bij de vormgeving van een mandaatbesluit.

Hoofdstuk 5 Publicatie en register

Aanwijzing 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 het Basiswettenbestand (BNB) op www.wetten.nl.

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

De Awb verplicht niet tot het bijhouden van een mandaatregister. De verplichting hiertoe is terug te vinden in de mandaatbesluiten van een aantal ministeries. Artikel 1, vierde lid, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen behelst 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.

PM 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 IHJZ

memo

Handreiking mandaat

Contactpersoon

mw. mr. 5.1.2a 5.1.2e

5.1.2e

M 5.1.2e

5.1.2e@minvenj.nl

Datum

3 september 2014

1. Inleiding

In 2013 is op verzoek van IHJZ een werkgroep mandaat ingesteld. De opdracht van de werkgroep was om de (onder)mandaatverlening binnen de verschillende ministeries te onderzoeken en verder af te stemmen. De werkgroep heeft een Handreiking mandaat ontwikkeld, die hierbij aan het IHJZ voorgelegd wordt ter besluitvorming.

2. Werkwijze werkgroep

De werkgroep mandaat, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZ, BZK, EZ, Financiën, VenJ (voorzitterschap en secretariaat) en VWS, is in de periode september 2013 – augustus 2014 een aantal keren bijeengekomen. De werkgroep heeft een inventarisatie gemaakt van de algemene mandaatbesluiten van de ministeries. Op basis hiervan heeft de werkgroep in februari 2014 een tussenrapportage aan het IHJZ voorgelegd. De tussenconclusie van de werkgroep was dat de algemene mandaatbesluiten sterk samenhangen met de organisatiebesluiten van ministeries. Omdat de organisatie per ministerie sterk verschilt, heeft de werkgroep voorgesteld om geen standaarden vast te stellen, maar (op basis van best practises) aanbevelingen te ontwikkelen en neer te leggen in een Handreiking mandaat. In het IHJZ van 11 februari 2014 is ingestemd met dit voorstel.

De werkgroep heeft de periode maart – augustus 2014 gebruikt om de handreiking te ontwikkelen. Er heeft afstemming plaatsgevonden met de accountmanager SDU voor het onderdeel publicatie en standaardisatie ondermandaatregelingen. Op verzoek van de werkgroep heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een presentatie gegeven over het digitale mandaatregister dat RVO bijhoudt.

3. Handreiking mandaat

3.1. Algemeen

De Handreiking Mandaat is bedoeld als hulpmiddel voor juristen en alle andere medewerkers die werkzaam zijn bij ministeries die zich bezighouden met mandaatkwesties. De handreiking biedt praktische handvatten - in de vorm van aanwijzingen - voor het regelen van mandaatverhoudingen bij ministeries en het opstellen en vormgeven van mandaatbesluiten. 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.

De aanwijzingen over voornoemde onderwerpen zijn telkens voorzien van voorbeelden, waarbij geput is uit mandaatbesluiten van verschillende ministeries

3.2. Aanbevelingen ten aanzien van enkele specifieke mandaatkwesties

Het IHJZ heeft de werkgroep bij de instelling verzocht om in het bijzonder aanbevelingen te doen over de volgende kwesties:

- a. De implicaties van een uitspraak van 3 juli 2013 van de ABRvS, waarin een artikel uit de Mandaatregeling niet-beheersaangelegenheden OM, dat betrekking had op de bevoegdheid tot het beslissen op Wob-verzoeken die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, onverbindend is

- verklaard wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel;
- b. De noodzaak tot publicatie van (onder)mandaatregelingen en de mogelijkheden voor standaardisatie hiervan;
- c. Het bijhouden van registers inzake mandaten, volmachten en machtigingen.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Datum
3 september 2014

In de handreiking zijn hierover de volgende aanwijzingen opgenomen:

Ad a. Implicaties uitspraak ABRvS inzake mandaatvoorbehoud Wob-besluiten

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

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.¹ 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 bevoegdheidsuitoefening in een mandaatbesluit is dat de interne werkwijze hierop is aangesloten.

Ad b. Publicatie (onder)mandaatregelingen en standaardisatie hiervan

Aanwijzing 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 het BWB worden opgenomen en dus in geconsolideerde

¹ECLI:NL:RVS:2013:145, met verwijzing naar ABRvS 26 juni 2002 nr. 200104374/.

vorm beschikbaar zijn na eventuele wijzigingen. Hiervoor is nodig dat een ondermandaatbesluit herkenbaar is als behorend bij een hoofdmandaatbesluit.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

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

Datum
3 september 2014

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 het BWB op www.wetten.nl.

Ad c. Het bijhouden van registers inzake mandaten, volmachten en machtigingen

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

De Awb verplicht niet tot het bijhouden van een mandaatregister. De verplichting hiertoe is terug te vinden in de mandaatbesluiten van een aantal ministeries. Artikel 1, vierde lid, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen behelst 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 doorgelinkt naar de onderliggende (onder)mandaat- en aanwijzingsbesluiten.

PM 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.

Gevraagde beslissingen:

Aan het IHJZ wordt verzocht:

1. In te stemmen met de Handreiking mandaat en de daarin opgenomen aanbevelingen over enkele specifieke mandaatkwesties;

2. Een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van het nader verkennen van de mogelijkheid om het bestaande digitale mandaatregister van RVO (als 'stand-alone'-systeem) voor andere ministeries beschikbaar te stellen.
3. In te stemmen met doorgeleiding van de handreiking naar het IOWJZ ter vaststelling. Na vaststelling door het IOWJZ volgt publicatie op de KCWI-site.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
3 september 2014

To: 5.1.2e, mr. 5.1.2e - BD/DWJZ/WKB[5.1.2e @minvenj.nl]
Cc: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ[5.1.2e @minvenj.nl]
From: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e BD/DWJZ/JZ
Sent: Wed 5/13/2015 1:43:51 PM
Subject: FW: aanwijzing 17 mandaatdoc
Received: Wed 5/13/2015 1:43:53 PM

Beste 5.1.2e,

Ik kreeg de vraag of de HR-uitspraak over mandaat van 13-3-2015 (ECLI:NL:HR:2015:550) iets is om in het IHJZ te bespreken.

Achtergrond van die vraag is de wens van de Belastingdienst om n.a.v. deze uitspraak een inventarisatie te houden bij uitvoeringsorganisaties of zij aanleiding zien hun praktijk te wijzigen dan wel tot wetgeving te komen die hun praktijk uitdrukkelijk toelaat.

Als secretaris van het IHJZ hierbij mijn eerste analyse. Conclusie is dat ik geen reden zie voor te stellen dit in het IHJZ in te brengen.

Achtergrond:

- De Belastingdienst stelde zich jarenlang op het standpunt dat hun op naam gestelde ondermandaatbesluiten niet in de Stcrt. gepubliceerd hoefden te worden maar bekendmaking aan gemandateerde en op verzoek overlegging aan belanghebbende volstond. Dit was dan bekendmaking 'op andere geschikte wijze' zoals 3:42 destijds toestond.
- Na schrapping van 'op andere geschikte wijze' uit 3:42 (medio 2010) heeft men het standpunt ingenomen dat het besluiten in de zin van 3:41 betrof en om die reden de praktijk volstond.
- Na uitspraak van de HR lijkt men om te gaan en te concluderen dat men 3:42 moet volgen.
- Men overweegt nu een wettelijk regeling waarin hun praktijk wordt toegestaan in afwijking van 3:42.
- Omdat men vermoedt dat andere uitvoeringsorganisaties ook dit 'probleem' hebben willen zij dat sonderen bij die uitvoeringsorganisaties en een wettelijke regeling afstemmen.

Ik denk niet dat het IHJZ hier iets mee zou willen:

- Het IHJZ gaat niet over uitvoeringsorganisaties maar alleen over de kerndepartementen, het IHJZ gaat niet over wetgeving en het IHJZ is ook geen besluitvormend gremium.
- Er was een IHJZ-werkgroep die de Handreiking mandaat opstelde. Deze Handreiking is bedoeld als niet bindend hulpmiddel voor de praktijk van de kerndepartementen (al sturen sommige IHJZ-leden dit ook ter info door aan uitvoeringsorganisaties).
- In die werkgroep is er al consensus over het feit dat mandaatbesluiten als die waar het over gaat besluiten zijn die cf. 3:42 gepubliceerd moeten worden.
- Die consensus is al op vele bronnen gebaseerd: wetsgeschiedenis, jurisprudentie, literatuur. En voor zover daarin nog ruimte bestaat: het in de werkgroep gedeelde uitgangspunt dat het goede praktijk is uit oogpunt van rechtszekerheid, kenbaarheid en behoorlijk bestuur.
- De uitspraak van de HR brengt in dit alles absoluut geen nieuws.
- De uitspraak zou hoogstens juist aanleiding zijn om een nuancering die op verzoek van FIN was gemaakt, er weer uit te halen. Op verzoek van FIN is in handreiking nr. 17 een nuancering aangebracht om de praktijk van de Belastingdienst 'niet in de weg te zitten'. Nu de Belastingdienst 'tot inkeer komt' zou die nuancering dus weg kunnen.
- De Belastingdienst zou i.p.v. wetgeving m.i. nader onderzoek moeten doen naar de mogelijkheid van op functie gestelde mandaatbesluiten. Ik kan mij niet voorstellen dat daar geen oplossing is gelegen. Voor afwijken van de Awb moet er een goed verhaal zijn dat ik nog niet heb gelezen.
- Een discussie over al dan niet aanpassen van wetgeving i.v.m. de praktijk van uitvoeringsorganisaties is in ieder geval niet iets voor IHJZ: primair vanwege de 'scope' van het IHJZ en subsidiair vanwege de consensus die hierover al in het IHJZ bestaat.

Hieronder stuur ik je de mailwisseling met FIN door over de nuancering die in de handreiking is aangebracht (in rood). We hebben de praktijk van de BD feitelijk beschreven, echter opzettelijk in het midden latend of die verantwoord is. Voor de goede orde nogmaals: die nuancering is met frisse tegenzin aangebracht.

Groet,
5.1.2e

Van: 5.1.2e, 5.1.2e (BJZ/JZ) [5.1.2e @minfin.nl]
Verzonden: woensdag 4 februari 2015 10:20
Aan: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ

0000000013

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha ,

Hier is iedereen akkoord en dank voor alle extra moeite die jullie er in hebben gestoken.

Groet,

Van: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ [5.1.2e]@minvenj.nl

Verzonden: maandag 2 februari 2015 11:56

Aan: 5.1.2e, 5.1.2e (BJZ/JZ)

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Dag ,

Hebben jullie al een standpunt bereikt over het aanpassingsvoorstel? Mijn afdelingshoofd wil graag weten wat de svz is.

Groet,

Van: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ

Verzonden: maandag 19 januari 2015 11:59

Aan: 5.1.2e, 5.1.2e (BJZ/JZ)

CC: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ; 5.1.2e, 5.1.2e (5.1.2e) (BJZ/JZ); 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ; 5.1.2e@minfin.nl

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Beste ,

Het is inmiddels medio januari, dus ik richt me toch maar tot jou. Ik begreep dat jouw collega 5.1.2e 5.1.2e op de hoogte gehouden wilde worden van de stand van zaken, daarom cc ik hem.

Ik heb samen met 5.1.2e 5.1.2e overlegd met ons afdelingshoofd, 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e, die tevens voorzitter van het IHJZ is en in het IOWJZ de handreiking heeft toegelicht.

Met de eerdere tekstaanpassing, met name in de toegevoegde voetnoot, hebben we al beoogd tegemoet te komen aan de praktijk van de Belastingdienst.

Gelet op het belang van de Belastingdienst, kunnen we jullie nog verder tegemoetkomen door jullie tekstvoorstel met een kleine aanpassing op te nemen in de hoofdtekst.

We kunnen niet zo ver gaan om in de handreiking bij een algemeen mandaatbesluit een afwijking van 3:42 Awb als 'voldoende' aan te merken, omdat we aan die praktijk geen normatieve lading willen geven aangezien er zowel vanuit juridisch als bestuurlijk perspectief meer reden is om kennisgeving in de Stcrt voor te staan. Nu de primaire doelgroep van de handreiking bestaat uit de ministeries, moet het uitgangspunt in ieder geval voor die doelgroep blijven dat algemene mandaatbesluiten – mandaatbesluiten die de bevoegdheid verschaffen om bepaalde categorieën besluiten namens het bestuursorganen te nemen – ongeacht of die op naam zijn gesteld, conform 3:42, eerste lid, worden bekendgemaakt door kennisgeving in de Stcrt. De handreiking heeft verder ook geen formele status en is uitsluitend bedoeld als intern hulpmiddel. Voor zover er uit de praktijk van de BD bedrijfsrisico's voortvloeien, is de handreiking niet de plaats om daarvoor een oplossing te bieden. Wat we nog wel kunnen doen, is zorgen dat de BD geen last heeft van de handreiking. Dat kan volgens ons met de volgende tekst. Door de werkwijze van de BD te beschrijven in nr. 17, kan de handreiking zo gelezen worden dat die praktijk acceptabel is.

Handreiking 17: (Onder)mandaatbesluiten worden zoveel mogelijk 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.^[1] Een schriftelijk mandaat voor een bepaald geval is een beschikking; bekendmaking daarvan geschiedt in beginsel door toezending of uitreiking aan belanghebbenden op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:41, eerste lid, van de Awb. **Alle ministeries publiceren (vrijwel alle) algemene, veelal functiegerichte (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant. In de praktijk van grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, worden de veelal op naam gestelde algemene (onder)mandaatbesluiten toegevoegd aan het (digitale) dossier en zijn daardoor voor eventuele inzage beschikbaar.** Tot welk niveau (onder)mandaatbesluiten worden gepubliceerd

0000000013

(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.

^[1] Dit uitgangspunt dient de kenbaarheid en rechtszekerheid en is verwoord in de wetgeschiedenis van art. 10:5 Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 173) met navolging in bestendige jurisprudentie. In een enkele uitspraak van de AbRvS is geaccepteerd dat in dat geval volstaan kon worden met kenbaarmaking van het mandaat aan de geadresseerde (zie voor een overzicht: R.J.M.H. de Greef in Gst. 2011/3).

Het is de bedoeling dat de handreiking binnenkort wordt gepubliceerd op de KCWJ-site. Daarom hoor ik graag z.s.m. of FIN zich kan vinden in het voorgaande.

Wellicht al bekend bij jou, maar bijgevoegd gaat een lezenswaardig artikel uit 2013 over de belastinginspecteur en o.a. mandaat.

Groet,

Van: (BJZ/JZ) 5.1.2e@minfin.nl

Verzonden: dinsdag 30 december 2014 10:35

Aan: , mr. - BD/DWJZ/JZ

CC: , mr. - BD/DWJZ/JZ; (BJZ/JZ)

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Dag ,

Wij hadden recentelijk contact gehad over de handreiking mandaat. Ik heb daarbij aangegeven dat de Belastingdienst mogelijk nog grote bezwaren had tegen de nieuwe formulering van aanwijzing 17. Intern overleg heeft erin geresulteerd dat Financien de aanwijzing toch nog graag aangepast ziet, dit om ieder bedrijfsrisico bij de Belastingdienst te voorkomen.

De Belastingdienst wil graag zien dat er in ondubbelzinnige woorden vermeld wordt dat het handelen van de Belastingdienst in lijn is met het geldende recht. Hiertoe stellen wij de volgende tekst voor:

Aanwijzing 17: (Onder)mandaatbesluiten worden indien mogelijk 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 op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:41. In de praktijk van grote uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst is het voldoende als de veelal op naam gestelde mandaatbesluiten worden toegevoegd aan het (digitale) dossier en aldus voor eventuele inzage beschikbaar zijn. De departementen plegen de veelal functiegerichte departementale mandaatbesluiten te publiceren 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.

Graag ontvangen wij een bevestiging dat de tekst aangepast wordt.

Zou je dit verder willen afhandelen met (zie cc) omdat ik zelf tot medio januari met verlof ben.

Groet,

Van: , mr. - BD/DWJZ/JZ 5.1.2e@minvenj.nl

Verzonden: vrijdag 7 november 2014 10:24

Aan: (BJZ/JZ)

CC: , mr. - BD/DWJZ/JZ

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha ,

(onze nieuwe bestuursrecht) en ik hebben er nog eens naar gekeken.

0000000013

We zien geen aanleiding om de hoofdtekst van handreiking 17 te wijzigen (de Handreiking geldt immers rijksbreed). We kunnen wel een nuance aanbrengen op de tekst van handreiking 17 door een toevoeging in de tekst en toevoeging van een voetnoot bij de eerste zin van handreiking 17.

De toevoeging in de tekst (in rood):

"Alle ministeries publiceren (vrijwel alle) algemene (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant."

De toevoeging in de voetnoot:

"Dit uitgangspunt dient de kenbaarheid en rechtszekerheid en is verwoord in de wetgeschiedenis van art. 10:5 Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 173.) met navolging bestendige jurisprudentie. In een enkele uitspraak van de AbRvS is geaccepteerd dat in dat geval volstaan kon worden met kenbaarmaking van het mandaat aan de geadresseerde (zie voor een overzicht: R.J.M.H. de Greef in Gst. 2011/22)."

Deze toevoegingen zullen we eerst voorleggen aan de andere werkgroepleden vóór de definitieve aanpassing.

Groet,

Van: 5.1.2e, (BJZ/JZ) 5.1.2e @minfin.nl

Verzonden: donderdag 6 november 2014 10:01

Aan: 5.1.2e, mr. 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha ,

Hebben jullie er al een ei over kunnen leggen?

Groet,

Van: 5.1.2e, mr. 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ 5.1.2e @minvenj.nl

Verzonden: maandag 20 oktober 2014 11:18

Aan: 5.1.2e, (BJZ/JZ)

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha ,

Dat was een oud BZK-mailadres, dus heb je bericht inderdaad niet ontvangen. Ik zal de stukken bekijken en dan kom ik er op terug.

Groet,

Van: 5.1.2e, (BJZ/JZ) 5.1.2e @minfin.nl

Verzonden: maandag 20 oktober 2014 11:03

Aan: 5.1.2e, mr. 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha ,

Wilde je net vragen of jullie er al een ei over hadden gelegd maar blijktbaar is de mail niet goed aangekomen.

In de bijlage tref je de e-mail aan die ik jou na ons gesprek heb verzonden.

Ben benieuwd hoe jullie er tegen aankijken.

Groet,

0000000013

[redacted]

Van: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ [redacted 5.1.2e] @minvenj.nl]

Verzonden: maandag 20 oktober 2014 10:58

Aan: 5.1.2e, [redacted] (BJZ/JZ)

Onderwerp: RE: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha [redacted],

Toen we elkaar spraken, gaf je aan dat je mij een paar documenten zou sturen over handreiking nr. 17. Kan het kloppen dat ik die nog niet heb ontvangen?

Groet, [redacted]

Van: 5.1.2e, 5.1.2e ([redacted]) (BJZ/JZ) [redacted 5.1.2e] @minfin.nl]

Verzonden: dinsdag 7 oktober 2014 16:33

Aan: 5.1.2e, mr. 5.1.2e, 5.1.2e - BD/DWJZ/JZ

Onderwerp: aanwijzing 17 mandaatdoc

Ha [redacted],

Volgens je voicemail ben je al weer sinds 22 september terug van vakantie ;) maar je nam niet op.

Ik belde je om even te spreken over de tekst van aanwijzing 17 waarover vandaag enkele telefoontjes en e-mails zijn gewisseld tussen VenJ en ons.

Kun je mij terugbellen?

Groet,

[redacted]

.....
[redacted 5.1.2e]

Ministerie van Financiën

Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

T: [redacted 5.1.2e]

M: [redacted 5.1.2e]

F: [redacted 5.1.2e]

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

0000000013

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

^[1] Dit uitgangspunt dient de kenbaarheid en rechtszekerheid en is verwoord in de wetgeschiedenis van art. 10:5 Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 173.) met navolging in bestendige jurisprudentie. In een enkele uitspraak van de AbRvS is geaccepteerd dat in dat geval volstaan kon worden met kenbaarmaking van het mandaat aan de geadresseerde (zie voor een overzicht: R.J.M.H. de Greef in Gst. 2011/22.

Werkprogramma IHJZ 2016

Onderstaand vindt u het werkprogramma voor het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) voor 2016. Het IHJZ komt maandelijks bijeen op de tweede dinsdag van de maand. Als vaste onderwerpen staan op de agenda:

- **Buiten verzoek**

- -
 -
 -
 -
 -

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

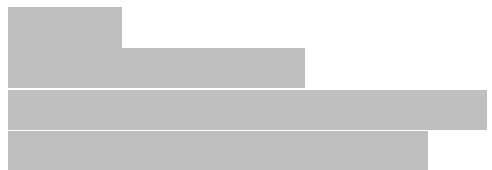
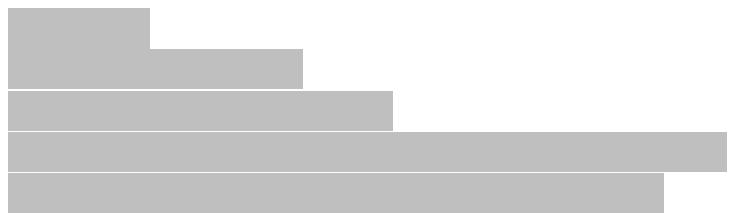
[Redacted text block]

Buiten verzoek

[Redacted text block]

[Redacted text block]

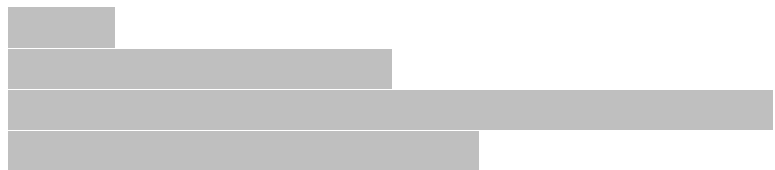
Buiten verzoek



Juni 2016

Evaluatie handreiking mandaat

Buiten verzoek



Buiten verzoek

