

Bijlage 2 – inventarisatielijst

Nr.	Datum	Document	Beoordeling	Woo- grond	Betrokkenen
1	24-07-2011	Advies aan het IWB van medewerker JenV over de publicatie van mandaatbesluiten	Deels openbaar	5.1.2.e	Ministerie van JenV
2	28-08-2022	Notitie van externe partij over de bekendmaking van mandaten, volmachten en machtigingen	Deels openbaar	5.1.2.e	Ministerie van BZK
3	01-11-2022	Signaleringsnotitie bekendmaking (onder)mandaatbesluiten	Deels openbaar	5.1.2.e	Ministerie van BZK
4	01-02-2023	Verslag IHJZ d.d. 13 december 2022	Deels openbaar	5.1.2.e. & buiten reikwijdte	Ministerie van JenV en Ministerie van BZK
5	07-03-2023	Mail over vervolvergadering over de mandaatkwestie	Deels openbaar	5.1.2.e.	Ministerie van BZK

Ministerie van JenV = Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van BZK = Ministerie van Binnenlandse Zaken

5.1.2.e

From: 5.1.2.e - BD/DW/SBR
Sent: 24-6-2011 16:50:06
To: 5.1.2.e - BD/WODC/RWI
Cc: 5.1.2.e - BD/DW/SBR; 5.1.2.e - BD/DW/WKB
Subject: RE: verzoek

Beste 5.1.2.e,

Ik heb mij inmiddels gebogen over deze kwestie. Aan het in het IWB gesignaleerde probleem ligt de vooronderstelling ten grondslag dat algemene mandaten besluiten zij die volgens de regels van artikel 3:42 Awb moeten worden bekendgemaakt. En inderdaad vergt artikel 3:42 lid 1 als gevolg van de wijziging ingevolge de Wet elektronische bekendmaking sinds 1 juli 2009 dat bij de centrale overheid die bekendmaking is door middel van publicatie van de tekst of zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant (tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald).

Dat artikel 3:42 Awb op algemene mandaten van toepassing is, was inderdaad de opvatting van de regering in de memorie van toelichting bij de derde tranche Awb (zie Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, blz. 173). Inmiddels kan echter worden geconstateerd dat de ABRvS deze opvatting niet deelt. Dit blijkt onomwonden uit ABRvS 24 maart 2010, LJN: BL8270. Die zaak betrof onmiskenbaar een algemeen mandaat. De ABRvS oordeelde hier, zelfs onder verwijzing naar een eerdere (niet gepubliceerde) uitspraak uit 2000, dat "het voldoende (is) indien een mandaatbesluit overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, van de Awb is bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de mandataris, omdat het besluit primair tot hem is gericht".

Hiermee constateer ik dat het in het IWB opgeworpen probleem van tafel is.

Ik stuur de publicatie van bovengenoemde uitspraak in de Gemeentestem van 20011, 3 mee, omdat daarin een instructieve noot staat van 5.1.2.e, die precies over deze kwestie gaat en waarin ook wordt ingegaan op verschillende eerdere uitspraken van de ABRvS en rechtbanken en op literatuur terzake (zie onderdelen 4 t/m 6 van zijn noot). De annotator betreurt de lijn van de ABRvS. Daar kunnen we kennis van nemen, maar voor het probleem dat het IWB bij de kop pakte, lijkt mij de lijn van de ABRvS juist winst.

De uitspraak van 24 maart 2010 is ook gepubliceerd in JB 2010/117 (zonder noot).

Intussen lijkt het mij wel van belang dat bestuursorganen hun mandaatregisters op orde houden, zodat in ieder geval op die wijze voor buitenstaanders kenbaar is aan wie algemene mandaten zijn verleend. Ook lijkt het mij nog steeds wenselijk dat in gevallen waarin de lasten niet excessief hoog worden, publicatie in de Staatscourant plaatsvindt.

Het IWB vroeg ook of of er een bezwaarclausule aan een mandaatbesluit moet worden toegevoegd. Daarop kan ik alleen maar antwoorden dat art. 3:45 Awb daartoe op zichzelf verplicht. Ik zie echter veel mandaatbesluiten (en ik moet eerlijk zeggen: daaronder vallen ook door mijzelf geconcepioneerde mandaatbesluiten bij VenJ), waarin een bezwaarclausule ontbreekt.

Mocht je het nodig vinden dat ik het voorgaande nog in het IWB van 30 juni a.s. kom toelichten, dan hoor ik dat graag van je.

Groet,

5.1.2.e

5.1.2.e 5.1.2.e

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving / Sector Staats- en bestuursrecht
Kamer 5.1.2.e
5.1.2.e, 2500 EH Den Haag
tel. 5.1.2.e
fax 5.1.2.e
e-mail: 5.1.2.e

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: 5.1.2.e - BD/WODC/RWI
Verzonden: maandag 30 mei 2011 10:03
Aan: 5.1.2.e - BD/DW/SBR
CC: 5.1.2.e - BD/DW/WKB
Onderwerp: verzoek

Dag 5.1.2.e

Bij sommige leden van het IWB bestaat onduidelijkheid over de betekenis van de publicatie-verplichting in de Awb in verband met mandatering: kort gezegd: moeten alle 30.000 mandaatbesluiten van de belastingdienst worden gepubliceerd in de Staatscourant? Daaraan zijn enkele vragen verbonden zoals de verantwoordelijkheid voor mandaatbesluiten van 'buitendiensten' en de bezwaarclausule. Het IWB heeft dit probleem op schrift gesteld en voorgelegd aan 5.1.2.e om ex cathedra het ware antwoord te geven. Hij mocht kiezen of hij dat antwoord mondeling ter vergadering zou geven of in schriftelijke vorm. 5.1.2.e is er echter niet aan toe gekomen te reageren op de vraag van het IWB. Ik heb 5.1.2.e gevraagd, toen mij helder werd dat 5.1.2.e het antwoord slechts zou willen en kunnen geven als een burger een procedure zou aanspannen tegen de Staat (het kan natuurlijk zijn dat dat de opperste wijsheid is), wie dan ex cathedra een antwoord of het antwoord zou moeten geven. Zij zei dat jij dat was. Dus richt ik mij, als voorzitter van het IWB, tot jou. Het zou fijn zijn als je op die vragen ingaat, want sommigen zien het echt als een probleem. En ook jou wil ik graag de keuze geven: op papier of mondeling. Bijgaand stuur ik je de stukken. Het IWB vergadert op 30 juni, 10.00 uur.
Hg 5.1.2

5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
Schedeldoekshaven 131 2511 EM 's Gravenhage 5.1.2.e 2500 EH 's Gravenhage 5.1.2.e

NOTITIE

voor het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ)
dtv BZK (CZW en/of P&O/BOA)
van 5.1.2.e
versie 28 augustus 2022
betreft het onvermogen van de centrale overheid tot bekendmaking van mandaten, volmachten en machtigingen

A. Aanleiding voor deze notitie

Deze notie is geschreven op verzoek van BZK (P&O i.s.m. CZW). Aanleiding was een bezwaarschrift dat ik in maart 2022 bij dat ministerie had ingediend. In eerste instantie had ik keurig antwoord gekregen op een Wob-verzoek, waarin ik vroeg om openbaarmaking van de diverse BZK-mandaatregisters. Die bleken – in strijd met het Mandaatbesluit BZK 2020 – onvoldoende centraal en openbaar raadpleegbaar. De beschikbare informatie werd met het besluit alsnog openbaar gemaakt, met de toezegging dat uiterlijk in 2022 het centraal mandaatregister van BZK digitaal kan worden geraadpleegd. Voor een simpel Wob-verzoek was dat een aardig resultaat; onder de gegeven omstandigheden mocht ik eigenlijk niet meer verlangen.

Dat ik desondanks in bezwaar ging, kwam omdat ik inmiddels door vergelijkbare Wob-procedures bij andere ministeries meer inzicht had gekregen in de achterliggende problematiek. De uiteenzetting die ik daarvan gaf, was voor BZK aanleiding mij te vragen de bezwaarprocedure te schorsen om in gezamenlijk overleg een beeld te krijgen van aard en omvang van die problemen. Tijdens dit overleg vroeg BZK toestemming om mijn bezwaarschrift ter informatie aan het IHJZ aan te bieden. Na enige discussie concludeerden we dat het beter zou zijn als ik de door mij gesignaleerde problemen wat overzichtelijker zou presenteren in een nieuw en geactualiseerd stuk. Dat ligt thans voor u [2].

B. De kernboodschap

De kernboodschap is: de wetgever gaat er blijkens de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet vanuit dat het publiek kennis moet kunnen nemen van tot een ieder gerichte besluiten. Daaronder vallen – behoudens specifieke uitzonderingen - onder meer *mandaten* (tot publiekrechtelijke vertegenwoordiging van een bewindspersoon of ander bestuursorgaan), *volmachten* (tot privaatrechtelijke vertegenwoordiging van de Staat) en *machtigingen* (de bevoegdheid namens een bestuursorgaan handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn).

In de praktijk wordt echter massaal de hand gelicht met de voorschriften waarin deze normen zijn vastgelegd of uitgewerkt. Zo heb ik in de eerste oriëntatiefase van mijn onderzoek geen enkel ministerie, geen enkel college als bedoeld in de Comptabiliteitswet, geen enkele rechtbank of gerechtshof gevonden dat voldoet aan de verplichting tot het onderhouden van een openbaar volmachtregister als bedoeld in de Regeling financieel beheer van het Rijk.

Hetzelfde geldt voor de in de Handelsregisterwet opgenomen verplichting voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen om alle verleende volmachten (tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen) te registreren in het Handelsregister. Alleen BZK heeft daarmee een beginnetje gemaakt.

In deze eerste verkenning komen nog andere problemen aan het licht. Zo brengt de wijdverbreide praktijk om ondermandaten en doorverleende volmachten als interne organisatiebesluiten te beschouwen met zich dat talloze op lagere hiërarchische niveaus genomen besluiten gebaseerd zijn op mandaten of volmachten waarvan de besluitnemers (mandaatgevers of volmachtgevers) zich niet hebben gerealiseerd dat die in de Staatscourant moeten worden bekendgemaakt willen ze in werking treden.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

2. DE STELLING

3. PROBLEMATIEK BEKENDMAKING VAN (ONDER)MANDATEN, VOLMACHTEN EN MACHTIGINGEN

3.1. Mandaatverlening in de Algemene wet bestuursrecht

- 3.1.1. De Awb verlangt zo gelijk mogelijke regelingen voor mandaten en volmachten
- 3.1.2. Geldigheid mandaten moet kunnen worden gecontroleerd; mandaatregisters wenselijk

3.2. Bekendmaking van volmachten

- 3.2.1. De Handelsregisterwet 2007
 - 3.2.1.1. *Handhaving van artikel 16a Handelsregisterwet*
- 3.2.2. Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR)
 - 3.2.2.1. *Aantastbaarheid privaatrechtelijke rechtshandelingen in geval van onbevoegd uitgeoefende volmachten*

3.3. Bekendmaking van (onder)mandaten

- 3.3.1. Duidelijke wettelijke grondslag voor ministeriële mandaatbesluiten ontbreekt
- 3.3.2. Verplichtingen neergelegd in ministeriële mandaatbesluiten
- 3.3.3. Verplichtingen ex artikel 3:42 Awb jo. artikel 5, onder f, Bekendmakingswet
 - 3.3.3.1. *Een fors probleem*
- 3.3.4. Mandaatregisters zijn – net als volmachtregisters – een noodzakelijk sluitstuk

3.4. Een zijstap: met bekendmaking “Staatsalmanakinformatie” is niks mis

4. DE STELLING ONDERBOUWD. VOORLOPIGE BEVINDINGEN

- 4.1. Mandaten, volmachten en machtigingen gaan meestal op één hoop
- 4.2. Mandaat- en volmachtregisters vaker niet dan wel openbaar
- 4.3. Artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk wordt massaal genegeerd
- 4.4. Artikel 16a Handelsregisterwet wordt massaal genegeerd
- 4.5. Bevoegdheidsverlening wordt vaak niet onderkend als een tot een ieder gericht besluit
- 4.6. Een beginnetje met de naleving

5. ADVIEZEN

- 5.1. Advies aan het IHJZ
- 5.2. Naar één mandaat-, volmacht- en machtigingenregister voor de centrale overheid ?

BIJLAGE A - STAND VAN ZAKEN IN DOOR MIJ GEVOERDE WOB/WOO-VERZOEKEN EN OVERIGE CORRESPONDENTIE

- 1. Wob-procedure bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (mandaatregisters)
- 2. Wob-procedure bij Justitie en Veiligheid (mandaatregisters)
- 3. Wob-procedure bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (mandaatregisters)
- 4. Wob-procedure bij Financiën (drie directoraten-generaal; mandaatregister)
- 5. Woo-procedure bij de Raad voor de Rechtspraak (volmachten)
- 6. Woo-procedure bij Economische Zaken en Klimaat (toezegging integratie volmachtregister in handelsregister)
- 7. Woo-procedure bij de Raad van State (o.a. de inrichting van een volmachtregister)

1. INLEIDING

De opzet van deze notitie is als volgt. In paragraaf 2 formuleer ik een stelling die ik in het vervolg van de tekst zal onderbouwen. In paragraaf 3 bespreek ik een aantal wettelijke en andere voorschriften die relevant zijn voor de beoordeling van de validiteit van de stelling. In paragraaf 4 noteer ik mijn bevindingen, in paragraaf 5 geef ik enkele ongevraagde adviezen. In de bijlage geef ik een overzicht van de door mij gevoerde Wob/Woo-procedures inzake mandaat- en volmachtregisters, waaruit blijkt hoe de verschillende departementen omgaan met mijn signalen.

2. DE STELLING

Elke burger moet – behoudens bijzondere situaties – kunnen nagaan of ambtenaren die een op een bestuursorgaan terug te voeren bevoegdheid uitoefenen daartoe inderdaad gerechtigd zijn. Maar de centrale overheid is er – een enkele uitzondering daargelaten – tot op heden niet in geslaagd op een voor het publiek gemakkelijk toegankelijke wijze openbaar te maken aan welke natuurlijke personen (en rechtspersonen) de talloze op bestuursorganen terug te voeren mandaten, volmachten en machtigingen zijn verleend.

3. PROBLEMATIEK BEKENDMAKING VAN (ONDER)MANDATEN, VOLMACHTEN EN MACHTIGINGEN

Deze paragraaf geeft een schets van de problematiek van de bekendmaking van (onder)mandaten, volmachten en machtigingen. Om te beginnen de algemene lijnen, zoals af te leiden uit de (parlementaire geschiedenis van de) Algemene wet bestuursrecht (paragraaf 3.1.). Daarna bespreek ik de bekendmaking van volmachten (paragraaf 3.2.) en van (onder)mandaten (paragraaf 3.3.). In paragraaf 3.4. maak ik een zijstap met een aantal opmerkingen over de publicatie, door overheden, van niet-bijzondere persoonsgegevens van ambtenaren.

3.1. Mandaatverlening in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn regels opgenomen met betrekking tot mandaat en delegatie; die laatste rechtsfiguur kan hier buiten bespreking blijven. Het is niet doenlijk in deze notitie de parlementaire geschiedenis van afdeling 10.1.1. (Mandaat) samen te vatten; daarom verwijs ik naar het voornaamste Kamerstuk, de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 1993/94, 23700, nr. 3, in het bijzonder pp. 165-177).

3.1.1. De Awb verlangt zo gelijk mogelijke regelingen voor mandaten en volmachten

In de context van deze notitie zijn enkele passages uit deze memorie van bijzonder belang. De artikelsgewijze toelichting op artikel 1A.1.1.12 (thans artikel 10:3 Awb, zie ook ³⁾) begint als volgt:

“Ingevolge dit artikel zijn de bepalingen in deze afdeling van overeenkomstige toepassing indien het bestuursorgaan binnen zijn eigen organisatie volmacht verleent om een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten. Het zou ongewenst zijn indien de regeling van mandaat en volmacht binnen een bestuursorgaan verschillend zou zijn. Men zal zich zelfs niet altijd bewust zijn of men nu krachtens mandaat dan wel krachtens volmacht handelt. De op de ministeries geldende regels inzake de uitoefening van tekenbevoegdheid onderscheiden ook niet wat betreft de uitoefening van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden. Daarbij dient te worden bedacht dat het van min of meer toevallige omstandigheden kan afhangen of de publiekrechtelijke dan wel de privaatrechtelijke weg wordt gekozen [...]”.

Indachtig deze opvatting van de Awb-wetgever hebben vrijwel alle ministers – voor zover ik dat tot op heden kon nagaan: met uitzondering van VWS – in hun mandaatbesluiten gekozen voor integratie van hun

mandaat- en volmachtregisters, door daarin een bepaling op te nemen zoals de Minister van Financiën deed in artikel 2 van het Mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2020:

“Voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt met de verlening van mandaat gelijkgesteld de verlening van: a. volmacht om in naam van een bewindspersoon privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, en b. machtiging om in naam van een bewindspersoon handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn”.

3.1.2. Geldigheid mandaten moet kunnen worden gecontroleerd; mandaatregisters wenselijk

De twee andere passages die aandacht verdienen, zijn te vinden in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1A.1.1.5 (thans artikel 10:5 Awb, zie ook ⁴).

“[...] Bij algemeen mandaat is het terwille van de duidelijkheid van bevoegdheidsverdeling nodig de eis te stellen dat van de bevoegdheid om krachtens mandaat besluiten te nemen uit een schriftelijk stuk blijkt; men zie Afd. rechtspraak 16-7-1991, Gst. 6934 nr. 4. Degenen die betrokken zijn bij besluiten van een bestuursorgaan moeten immers kunnen nagaan of mandaat is verleend [⁵].

En ook:

“Een schriftelijk verleend algemeen mandaat is een besluit dat overeenkomstig artikel 3:42 bekend moet worden gemaakt. Het bestuursorgaan moet zorgdragen voor een geschikte wijze van bekendmaking. Mede in verband met de regels omtrent deze materie in het privaatrecht zou het bijhouden van een algemeen toegankelijk register, waarin alle mandaatverleningen door een bepaald bestuursorgaan te vinden zijn, onder omstandigheden als een goede vorm van bekendmaking kunnen gelden” [⁶].

Verderop zullen we zien dat het per 1 juli 2021 gewijzigde artikel 3:42 Awb thans voor wat betreft de wijze van bekendmaking van mandaten bij de centrale overheid verwijst naar artikel 5, onder f, Bekendmakingswet, dat publicatie in de Staatscourant voorschrijft. Daarmee staat vast wat thans de (enige) geschikte wijze van bekendmaking is. De passage over het bijhouden van een algemeen toegankelijk register is sinds de inwerkingtreding van de derde tranche Awb per 1 januari 1998 door de meeste departementen vertaald in voorschriften tot het instandhouden van een mandaat- en volmachtregister.

3.2. Bekendmaking van volmachten

3.2.1. De Handelsregisterwet 2007

Voor wat betreft de bekendmaking van volmachten is van belang de parlementaire geschiedenis van de Handelsregisterwet 2007 [⁷]. Bij de indiening van het voorstel voor deze wet (Kamerstukken II, 2005/06, 30656, nrs. 1-3), een ambitieuze renovatie van de Handelsregisterwet 1996, was de regering van mening dat door publiekrechtelijke organen verleende volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen niet in het Handelsregister vermeld zouden hoeven worden. Het toen nog geldende Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 [⁸] verplichtte de belangrijkste staatsorganen immers al tot het inrichten van registers ter zake. Maar de Tweede Kamer had allerlei klachten gekregen over het onvoldoende functioneren van die registers. Gelet op die kritiek zegde Staatssecretaris Van Gennip (EZ), belast met de verdediging van wetsvoorstel 30656, op 7 februari 2007 al in haar eerste termijn in het plenaire debat toe *“dat ik in overleg met het ministerie van Financiën en dat van Justitie zal bewerkstelligen dat de registers die op basis van de Comptabiliteitswet 2001 aangeven wie namens de overheid privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten – dat zijn de volmachtregisters – met het Handelsregister worden geïntegreerd”* (Handelingen II, 2006/07, nr. 40, p. 2408).

In de Kamerstukken is geen informatie te vinden over de follow-up van dit door Staatssecretaris van Gennip toegezegde overleg EZ-Financiën-Justitie over de integratie van 's Rijks volmachtregisters in het handelsregister. Ik heb daarom een Woo-verzoek ingediend bij EZK (zie bijlage, paragraaf 6). Het besluit daarop moet op het moment van afsluiting van deze notitie nog worden genomen, maar EZK heeft al laten weten zelf hierover geen andere informatie te hebben teruggevonden dan de hierboven aangehaalde passage uit Handelingen II. Het ziet er dus naar uit dat de Kamer überhaupt niet is geïnformeerd over het niet-uitvoeren van de toezegging van staatssecretaris Van Gennip. Staatsrechtelijk staat die toezegging dus nog recht overeind. Dead, but still standing.

De CDA-fractie meldde tijdens het debat niet te willen wachten op de uitvoering van deze toezegging en kwam met een amendement, waarmee werd vooruitgelopen op de beoogde integratie. In haar schriftelijke reactie op de ingediende amendementen [9] onderschreef de staatssecretaris het uitgangspunt van dit specifieke amendement dat ook in het handelsregister moet kunnen worden nagegaan wie namens de overheid bevoegd zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Het amendement werd uiteindelijk met algemene stemmen aangenomen en voegde aan het – nadien aangenomen – wetsvoorstel een artikel 16a toe, dat thans nog luidt:

1. *“In het handelsregister wordt de door een publiekrechtelijke rechtspersoon verleende volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen opgenomen.*
2. *Artikel 25 is niet van toepassing op de in het eerste lid bedoelde gegevens”.*

3.2.1.1 Handhaving van artikel 16a Handelsregisterwet

Vraag is natuurlijk hoe wordt toegezien op naleving van dit voorschrift. Welnu, artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007 bepaalt:

“Het is verboden te handelen in strijd met dan wel niet te voldoen aan een bij of krachtens deze wet gestelde verplichting tot het doen van een opgave ter inschrijving in het handelsregister”.

Het niet naleven van deze bepaling is op verschillende manieren gesanctioneerd:

- **strafrechtelijk**, doordat de Wet economische delicten in artikel 1 bepaalt:
“Economische delicten zijn: [...] 4°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: [...] de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 27 en 47” [10].
- **bestuursrechtelijk**, doordat artikel 47a Handelsregisterwet 2007 [11] bepaalt dat de Minister van Financiën een last onder dwangsom kan opleggen ter zake van overtreding van artikel 47 en artikel 47b [12] dezelfde minister ook de bevoegdheid geeft hiervoor een bestuurlijke boete op te leggen, waarvan de hoogte wordt begrensd door de hoogte van de strafrechtelijke boete.

3.2.2. Regeling financieel beheer van het Rijk

Na de totstandkoming van de Comptabiliteitswet 2016 werd het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 geïntegreerd in de nieuwe Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR) [13], waarin onder meer uitvoering is gegeven aan artikel 4.6, eerste en tweede lid, Comptabiliteitswet 2016 [14]. Dat is gedaan in artikel 4 RfbR dat thans luidt:

1. *“De Ministers, ieder voor zover het hem aangaat, houden een openbaar register bij waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft.*
2. *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de colleges, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak”.*

Alle hier genoemde instanties hebben dus een dubbele registerplicht: opname van de hier bedoelde gegevens in het eigen volmachtregister én in het handelsregister.

3.2.2.1. Aantastbaarheid privaatrechtelijke rechtshandelingen in geval van onbevoegd uitgeoefende volmachten

Opmerking verdient dat de Staat in beginsel verantwoordelijkheid aanvaardt voor namens hem verrichte privaatrechtelijke rechtshandelingen, ook als daarbij de (vooral ten behoeve van de interne organisatie geschreven) regels van de Comptabiliteitswet niet worden nageleefd. Maar dat geldt niet in gevallen waarin de regels over de volmachten zijn genegeerd. Dat blijkt uit artikel 4.9 (Geldigheid van een privaatrechtelijke rechtshandeling) van de Comptabiliteitswet 2016, dat luidt:

“De geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat wordt niet aangetast, indien de bij of krachtens deze wet gestelde regels niet worden nageleefd, tenzij het betreft het niet naleven van de regels over de bevoegdheid van de handelende personen, gesteld bij of krachtens de artikelen 4.6 en 4.18, aanhef en onderdeel b”.

3.3. Bekendmaking van (onder)mandaten

3.3.1. Duidelijke wettelijke grondslag voor ministeriële mandaatbesluiten ontbreekt

Wat de wetgever betreft, wordt de burger dus zowel via het Handelsregister als via een reeks van openbare volmachtregisters geïnformeerd over de vraag, welke (natuurlijke en rechts)personen bevoegd zijn namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Maar hoewel de Awb blijkens de toelichting op artikel 10:3 (zie paragraaf 3.1.1) uitgaat van het zoveel mogelijk op gelijke wijze regelen van mandaten en volmachten, is er geen wetsbepaling die bestuursorganen met zoveel woorden instrueert tot het inrichten van mandaatregisters.

Voor wat betreft de centrale overheid geeft artikel 44, eerste lid, Grondwet nauwelijks houvast: *“Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister”*. Deze bepaling wordt uitgewerkt in artikel 3 van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijkdienst, dat vaak wordt aangehaald in de inleiding van een ministerieel mandaatbesluit en dat luidt:

1. *Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt na overleg met Onze Ministers een kader vast voor de vaststelling van de organisatie en formatie van de ministeries.*
2. *Onze Ministers stellen de organisatie en formatie van hun ministerie vast met inachtneming van het in het eerste lid bedoelde kader.*
3. *[...]*

In de praktijk komt het erop neer dat elk ministerie aan zijn “minister van” een zelfontworpen organisatiebesluit ter vaststelling voorlegt, dat wordt uitgewerkt in volmacht- en mandaatbesluiten.

3.3.2. Verplichtingen neergelegd in ministeriële mandaatbesluiten

Zelfs een vluchtige oriëntatie leert dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop de onderscheiden departementen hun interne organisatie beschrijven en regelen welke functionarissen op welke niveaus publiekrechtelijke, privaatrechtelijke of andere bevoegdheden hebben om die organisatie of een onderdeel daarvan te vertegenwoordigen. Wel lijken de meest departementen dezelfde regels te hanteren voor mandaten, volmachten en machtigingen, maar of en hoe deze openbaar worden gemaakt wordt steeds weer op een andere wijze geregeld.

3.3.3. Verplichtingen ex artikel 3:42 Awb jo. artikel 5, onder f, Bekendmakingswet

De Algemene wet bestuursrecht regelt dat besluiten (schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling) pas in werking treden na bekendmaking (3:40 Awb). Als het besluit gericht is tot een of meer belanghebbenden geschiedt deze door toezending of uitreiking aan betrokkenen (3:41 Awb). Voor alle overige (de zogenaamde tot een ieder gerichte) besluiten regelde

artikel 3:42, eerste lid, Awb tot 1 juli 2021 dat deze – voor zover afkomstig van tot de centrale overheid behorende bestuursorganen - geschiedde *“door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”*. Sinds 1 juli 2021 bepaalt artikel 3:42 echter: *“De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt op de in de artikelen 5 onderscheidenlijk 6 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze”*. Voor de centrale overheid geldt artikel 5, dat plaatsing in de Staatscourant voorschrijft van alle algemeen verbindende voorschriften die niet al in het Staatsblad zijn gepubliceerd, alsmede van beleidsregels en – in het op 1 juli 2021 in werking getreden artikelonderdeel f – *“overige besluiten, vastgesteld vanwege het Rijk of door de in onderdeel c of d bedoelde bestuursorganen, die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht”*.

Vanuit de optiek van de wetgever van de Awb en de Bekendmakingswet was dit materieel geen ingrijpende wijziging. De Staatscourant was altijd al de plaats waar de burger kennis moest kunnen nemen van tot een ieder gerichte besluiten van de centrale overheid. Alleen is nu aan bestuursorganen de mogelijkheid ontnomen om het besluit ergens ter inzage te leggen en dat via een korte mededeling in de Staatscourant bekend te maken. Voortaan moet daar dus de integrale tekst van het besluit worden gepubliceerd.

Door deze simpele stroomlijning van de regels komt beter in beeld dat mandaten, volmachten en machtigingen pas in werking kunnen treden na publicatie in de Staatscourant.

3.3.3.1. Een fors probleem

Voor zover ik nu kan nagaan, ligt hier voor de meeste departementen een fors probleem. De meeste op ministerieel, SG- of DG-niveau vastgestelde mandaatbesluiten bevatten bepalingen waarin het gemandateerden wordt toegestaan ondermandaat te verlenen. Een voorbeeld. Artikel 13 (Tijdelijke regeling ondermandaat voor DGTSL) van het Mandaatbesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021 bepaalt:

“1. De directeur-generaal Toeslagen kan voor zijn werkterrein ondermandaat verlenen aan personen binnen het DGTSL. 2. In een ondermandaat wordt de omvang ervan aangegeven”.

Als dergelijke ondermandaten inhoudelijk een algemeen mandaat zijn, moeten zij blijkens artikel 10:5 Awb schriftelijk worden gegeven. Dan is sprake van een besluit als bedoeld in artikel 3:42 Awb, dat ingevolge artikel 5, onder f, Bekendmakingswet in de Staatscourant moet worden geplaatst wil het in werking kunnen treden ^[15]. Uit de in paragraaf 3. van de bijlage besproken casus van OCW blijkt dat een hele reeks door directeuren genomen ondermandaatbesluiten jarenlang als interne besluiten zijn gezien, waardoor het zou volstaan die intern bekend te maken dan wel op aanvraag uitsluitend aan aanvrager bekend te maken. OCW heeft in de door mij begonnen Wob-procedure moeten erkennen dat deze besluiten pas in werking kunnen treden door bekendmaking in de Staatscourant.

Het is mogelijk, maar niet erg aannemelijk, dat een ministerie wèl alle ondermandaten, die zijn verleend door daartoe bevoegd verklaarde gemandateerden, netjes in de Staatscourant heeft gepubliceerd ^[16]. Maar is dat niet gebeurd, dan zijn ze niet in werking getreden. Dat is dus een probleem. Het zou mooi zijn als dit kan worden teruggebracht tot een van mijn gedachtenkronkels, maar ik heb het toch echt niet zelf bedacht. Dat deed de wetgever, door in de Awb strikt de hand te houden aan de hierboven besproken tweedeling bij de bekendmaking van besluiten.

Het hier gesignaleerde probleem kan op verschillende manieren worden aangepakt. Het eenvoudigste is het zodanig herschrijven van mandaatbesluiten dat gemandateerden niet meer bevoegd worden verklaard ondermandaat te verlenen. Alle mandaten en volmachten moeten dus in een in de Staatscourant gepubliceerd mandaatbesluit zijn terug te vinden, met inbegrip van hun afbakening. Dat is lastig, maar door te werken met bijlagen die regelmatig worden geactualiseerd en in de Staatscourant gepubliceerd, is dat op te lossen. De digitale infrastructuur van de wettenbank (wetten.overheid.nl) is robuust genoeg om dit aan te kunnen.

Een lastiger oplossing is het strikt de hand houden aan het voorschrift dat alle verleende mandaten en volmachten afzonderlijk in de Staatscourant moeten worden geplaatst. Lastiger: want er zijn altijd wel weer ambtenaren die zich dat niet realiseren of dat onzin vinden of zich om andere redenen niet aan de regels houden.

Ook accurate mandaatregisters kunnen dit probleem niet oplossen. Stel dat de DG Toeslagen op grond van zijn hierboven geciteerde bevoegdheid om voor zijn werkteerrein aan “personen binnen het DGTSL” ondermandaat te verlenen daaraan uitvoering heeft gegeven door een dergelijk ondermandaat te verlenen aan enkele tientallen ambtenaren middels een schriftelijk besluit waarin hun *functies* zijn aangeduid. Als vervolgens ook de *namen* van deze personen en de hun verleende bevoegdheden in een mandaatregister worden opgenomen, is praktisch gesproken wel duidelijk wie wat mag. Maar als het bewuste besluit niet in de Staatscourant is gepubliceerd, zijn de ondermandaten niet in werking getreden en mogen ze ook niet in het mandaatregister worden vermeld; mandaatregisters kunnen dus geen sluiproutes zijn voor de bekendmaking van (onder)mandaten.

3.3.4. Mandaatregisters zijn – net als volmachtregisters – een noodzakelijk sluitstuk

Een algemeen wettelijk voorschrift tot het in stand houden van een mandaatregister mag dan ontbreken, de meeste ministeries hebben – althans op papier - begrepen dat mandaatregisters het noodzakelijk sluitstuk zijn van het systeem van bekendmaking van mandaten. Conform de Bekendmakingswet gepubliceerde mandaatbesluiten geven immers onvoldoende informatie: zij maken wel bekend aan welke functies bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, maar niet wie de natuurlijke personen zijn die gedurende een bepaald tijdvak die functies vervullen. En besluiten worden nu eenmaal niet door functies, maar door natuurlijke personen genomen. Door in een mandaatregister bekend te maken aan welke natuurlijke personen vanaf en tot welke ^[17] datum bepaalde, door verwijzing naar een mandaatbesluit gespecificeerde, bevoegdheden zijn toegekend, wordt pas duidelijk wie wanneer waartoe bevoegd was om namens een bewindspersoon of namens de Staat een beslissing te nemen. In een rechtsstaat zou je over de noodzaak van zo'n register toch geen discussie moeten hoeven hebben.

3.4. Een zijstap: met bekendmaking van “Staatsalmanak-informatie” is niks mis

Het lijkt mij goed op deze plaats een opmerking te maken over de steeds extensievere uitleg van het begrip persoonlijke levenssfeer. Dat proces is al jaren op gang en heeft een belangrijke impuls gekregen door de herziening per 2018 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tegenwoordig spreek ik regelmatig ambtenaren die menen dat op grond daarvan thans zo'n beetje elke verwerking van persoonsgegevens verdacht is. Die hebben meestal de AVG niet zelf gelezen en weten dus ook niet dat het zwaartepunt daarin ligt in de bescherming van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, als omschreven in artikel 9, eerste lid, AVG:

“Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden”.

Voor alle andere persoonsgegevens geldt het regime van de artikelen 5 t/m 8 AVG en dat geeft ook overheden meer dan voldoende ruimte voor het openbaar maken van persoonsgegevens van ambtenaren, mits dat functioneel gebeurt, dus alleen in relatie tot hun beroepsmatig functioneren: hun publieke persoonlijke levenssfeer. En dus met de grootst mogelijke terughoudendheid voor wat betreft de private persoonlijke levenssfeer (adres, particuliere contactgegevens, handtekening, e.d.).

Ik zou dat moeten kunnen illustreren aan de hand van de jaarlijkse Staatsalmanak, maar die bestaat niet meer. Althans niet als publicatie onder auspiciën van het Ministerie van BZK. Wat er thans nog onder deze naam verschijnt is sinds 2002 een commercieel product van SDU Uitgevers, voor de burger verkrijgbaar à raison van € 310 ^[18]. Het is een boek dat – zeker voor zover het de ministeries betreft – aanzienlijk minder informatief is dan de oude Staatsalmanakken ^[19]. Belangrijke reden is dat de rijksoverheid in 2002 besloot de Staatsalmanakinformatie voortaan zelf online te gaan zetten op almanak.overheid.nl. SDU Uitgevers mocht de boekuitgave voor eigen rekening en risico voortzetten, maar zonder dat de overheid haar nog rechtstreeks van informatie zou voorzien. SDU moest het van dat moment af dus vooral hebben van open data. Maar omdat de Operatie Staatsalmanak Online dramatisch mislukte, zijn sedert 2002 elk jaar minder gegevens vrijgekomen over organisatie en de personele bezetting van de rijksdienst. Die ontwikkeling heeft weinig tot niets te maken met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en veel met interne processen, die ertoe hebben geleid dat de rijksoverheid gedurende de laatste twee decennia voor de buitenwereld veel minder transparant is geworden ^[20]. Dat is een nare ontwikkeling. Ik hoop dat de nog in werking te treden verplichting ex artikel 3.3, eerste lid, onder d, Woo kan helpen om deze te keren. Als deze bepaling in werking is, zal elk bestuursorgaan uit eigen beweging – door openbaarmaking van desbetreffende informatie – inzicht moeten geven in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen. In mijn optiek dwingt dit tot het alsnog inrichten van een serieuze Staatsalmanak online, het up to date houden van openbare mandaat- en volmachtregisters en het herstel van de informatie over bestaan en samenstelling van adviesorganen van de centrale overheid ^[21].

Dat de AVG in het geheel niet in de weg staat aan wat ik nu maar “Staatsalmanak-informatie” noem, blijkt wel uit het feit dat de Europese Unie – die uit der zaak eveneens aan deze veronordening is onderworpen - online uitgebreide “Who’s who”-gidsen en overzichten publiceert van haar diverse onderdelen. Op <https://op.europa.eu/nl/web/who-is-who> vindt u de Officiële Gids van de Europese Unie, onderverdeeld in Who’s Who-overzichten van het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank, de Europese Rekenkamer, enzovoort. Dus als u contact wilt met de heer L. Frittella, Team Leader of the Offensive Security Team, dan kunt u hem meteen bellen, want zijn telefoonnummer is moeiteloos te vinden.

Dat ook in de Nederlandse bestuurspraktijk nog de herinnering leeft aan de tijd dat het niet onzedelijk werd geacht in het kader van de transparantie bekend te maken wie deel uitmaken van een bepaald dienstonderdeel, mag blijken uit de online beschikbare medewerkersoverzichten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Planbureau (CPB) of de Algemene Bestuursdienst ^[22].

4. DE STELLING ONDERBOUWD. VOORLOPIGE BEVINDINGEN

Met het bovenstaande lijkt de in paragraaf 2. opgenomen stelling voldoende onderbouwd.

Ik noteer een aantal voorlopige bevindingen.

4.1. Mandaten, volmachten en machtigingen gaan meestal op één hoop

- De meeste departementen nemen in hun mandaatbesluiten ook volmachten en machtigingen mee, door deze voor de werking van dat besluit gelijk te stellen met mandaten; voor zover ik kon vinden is VWS het enige departement dat mandaten en volmachten gescheiden (intern) registreert.

4.2. Mandaat- en volmachtregisters vaker niet dan wel openbaar

- Alleen bij (het beleidsdepartement) Financiën heb ik een al bestaand openbaar mandaatregister kunnen vinden. Voor het andere deel van Financiën (de Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane) is op mijn verzoek een mandaatregister openbaar gemaakt, dat echter niet die naam mag hebben, omdat de namen van de betrokken ambtenaren ontbreken en ook de verwijzingen naar de hun – in hun functie – verleende mandaten en volmachten. Zie hierover de bijlage, par. 4.
- De ministeries van BZK en JenV hebben een duidelijke toezegging gedaan dat hun mandaatregisters eind 2022 online zullen staan.

4.3. Artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk wordt massaal genegeerd

- Geen enkel departement (alleen Financiën ten dele) lijkt zich iets aan te trekken van artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk, dat toch echt voorschrijft dat een departement moet beschikken over een openbaar register *“waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft”*.
- Met deze nalatigheid verkeren de ministeries in het illustere gezelschap van andere organen waarop die verplichting van toepassing is: de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kabinet van de Koning, het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao, het Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten, de Kiesraad en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak.
- Het niet onderhouden van een register als bedoeld in artikel 4 RfbR kan hooguit het misnoegen opwekken van de regelgever, de minister van Financiën. En die zal begrijpen geen hoge toon te kunnen aanslaan, zolang het overgrote deel van de op haarzelf terug te voeren volmachten niet conform genoemd artikel openbaar wordt gemaakt; zie daarvoor de bijlage, paragraaf 4.

4.4. Artikel 16a Handelsregisterwet wordt massaal genegeerd

Maar de massale nalatigheid om van verstrekking van (alle - ²³) door een publiekrechtelijk rechtspersoon verleende volmachten melding te maken in het Handelsregister betekent dat bijkans alle staatsorganen zich schuldig maken aan een economisch delict. Dat is een teer punt, omdat het niet zeker is dat HR-jurisprudentie over de strafrechtelijke immuniteit van de Staat in een situatie als deze – het niet-naleven van wettelijke voorschriften - in de weg staat aan strafvervolgning van de ter zake in gebreke blijvende ambtenaren. Als echter – naar redelijke verwachting – het Openbaar Ministerie hier de vingers niet aan wil branden, kan de regering zich ook niet achter het OM verschuilen en zal zij desgevraagd moeten uitleggen waarom de Minister van EZK niet aan de Minister van Financiën heeft gevraagd om publiekrechtelijke

rechtspersonen die zich niet houden aan de plicht tot inschrijving in het handelsregister van verleende volmachten deswege een last onder dwangsom (artikel 47a Handelsregisterwet 2007) of een bestuurlijke boete (artikel 47b idem) op te leggen.

4.5. Bevoegdheidsverlening wordt vaak niet onderkend als een tot een ieder gericht besluit

De in paragraaf 3 van de bijlage behandelde kwestie van de 23 intern als geldig beschouwde, maar daardoor lange tijd niet in werking getreden OCW-mandaten is naar alle waarschijnlijkheid geen specifiek bedrijfsongeval op één ministerie. Want als bij OCW op directeursniveau al niet wordt onderkend dat besluiten tot het doorverlenen van mandaten en volmachten in de Staatscourant moeten komen om in werking te treden, hoe zal dat dan zijn op lagere functieniveaus ^[24] ? En waarom zou men dat op andere departementen dan wel in de gaten hebben ? Wie een tijdje door mandaat- en volmachtbesluiten bladert, struikelt over bepalingen waarin een functionaris bevoegd wordt verklaard een mandaat of volmacht door te verlenen. Maar – ware ik nog afdelingshoofd – de omstandigheid dat een mandaatbesluit van hogerhand mij bevoegd verklaart mijn mandaten of volmachten door te verlenen aan mijn medewerkers, schept die mandaten of die volmachten niet. Daarvoor is toch echt nodig dat ik op basis van de mij verleende bevoegdheid een besluit neem; de artikelen 3:40 jo. 3:42 Awb regelen dat zo'n besluit conform artikel 5, onder f, Bekendmakingswet in de Staatscourant moet worden geplaatst. Is dat lastig ? Ja, dat is lastig. Zie over de mogelijkheid van een betere aanpak mijn opmerkingen in paragraaf 3.3.3.1.

4.6. Een beginnetje met de naleving

Wie de bijlage bij deze notitie heeft gelezen, zal hebben geconstateerd dat ministeries zeer verschillend reageren op een verzoek om openbaarmaking van hun mandaat- (en volmacht)registers. Vooralsnog hebben alleen BZK en J&V een harde toezegging gedaan dat zij nog in 2022 hun (centrale) mandaatregister digitaal openbaar maken. OCW stribbelt tegen, op basis van een opmerkelijke interpretatie van de Woo. Financiën verkeert in tweestrijd:

Eén regel, één functionaris, twee onderling strijdige interpretaties

De Directeur Juridische Zaken van het Ministerie van Financiën is op grond van artikel 6 van het Mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2020 verplicht zorg te dragen voor het bijhouden en online publiceren van een mandaatregister, dat de namen bevat van de in dat besluit gemandateerde, ondergemandateerde en gevolmachtigde functionarissen. Dit mandaatregister moet worden gepubliceerd op de webpagina van het ministerie van Financiën, te vinden via www.rijksoverheid.nl. De betreffende directeur voert deze instructie sinds jaar en dag trouw uit, maar alleen voor wat betreft de functionarissen op het kerndepartement. Voor wat betreft de Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen resp. Douane, die een eigen mandaatbesluit hebben dat ondergeschikt is aan het departementale Mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2020, publiceerde zij pas recent – na lang aandringen mijnerzijds – een “mandaatregister”, waaruit niet alleen de persoonsnamen rücksichtlos zijn verwijderd, maar ook de verwijzingen naar de bevoegdheden die zijn toegekend aan de betreffende functionarissen. Dit document heeft dus weinig of geen praktische gebruikswaarde.

Zie over dit onderwerp verder de bijlage, paragraaf 4.

Alles overziende: ben ik nu geschokt ? Dat zou wat overdreven zijn na 35 jaar werk op ministeries, het grootste deel van de tijd in dagelijks interdepartementaal overleg; dan leer je wel wat over verschillen in departementale culturen. “Verbaast me niks” komt dus meer in de buurt. Maar de vraag is natuurlijk wèl wat het IHJZ met de signalen in deze notitie moet doen. Er alleen kennis van nemen en de leden beleefd aanbevelen er hun voordeel mee te doen, lijkt wat mager. Als ieder departement hier zelf iets gaat bijstellen, worden de problemen natuurlijk niet opgelost. Ik heb de ambtenaren die op BZK en J&V

verantwoordelijk zijn voor het inrichten van een digitaal openbaar mandaatregister al diep horen zuchten over die klus. De problemen die zij tegen zullen komen, zijn goeddeels dezelfde waar andere departementen tegenaan zullen gaan lopen als ze worden betrokken in mijn volgende ronde Woo-verzoeken. Dit moet dus echt gezamenlijk aangepakt.

5. ADVIEZEN

1. Ongevraagd advies aan het IHJZ

Mijn ongevraagd advies aan het IHJZ: dring er - zo nodig in overleg met andere, hierbij betrokken interdepartementale gremia – bij BZK, EZK en Financiën op aan dit cluster problemen rijksdienstbreed aan te pakken. Want:

- BZK heeft in artikel 2 van het *Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst* een toereikende grondslag om interdepartementaal overleg te organiseren over de wijze waarop mandaat- en volmachtregisters worden ingericht, zo nodig door daarvoor één applicatie te laten ontwikkelen. Zo ingewikkeld is het nu ook weer niet.
- EZK en Financiën zullen zich de niet-naleving van artikel 16a van de *Handelsregisterwet 2007* moeten aantrekken, al was het maar omdat het hier gewoon een economisch delict betreft; het gedogen daarvan ondermijnt die wet al sinds jaar en dag en is des te erger als de overheid dat zelf doet.
- Financiën zal moeten nadenken over een strategie om naleving te verzekeren van de *Regeling financieel beheer van het Rijk*. En het is ongetwijfeld makkelijker als dat gebeurt als onderdeel van een rijksbrede hersteloperatie; dan zien de andere departementen het immers ook als een eigen probleem.

En overigens zou het verstandig zijn als eens een keer vanaf een gezaghebbend niveau wordt uitgelegd dat een degelijke registratie van de diverse bevoegdheden van de eigen medewerkers niet alleen van belang is voor de buitenwereld, maar ook voor de eigen organisatie. Momenteel zal de overgrote meerderheid van de ambtenaren niet in staat zijn op eigen kracht binnen een kwartier boven water te halen op grond van welke regelingen zij eigenlijk gemandateerd, gevolmachtigd of gemachtigd zijn voor het verrichten van hun dagelijkse werkzaamheden. Laat staan dat ze dat lukt voor een controle op de bevoegdheden van ambtenaren verderop in de eigen organisatie of in een ander bestuursorgaan. En een ambtelijke top die in control wil zijn, zou toch moeten willen dat deze basale gegevens (wie mag wat doen) voor iedereen met een paar muisklikken beschikbaar zijn.

2. Naar één mandaat-, volmacht- en machtigingenregister voor de centrale overheid ?

In paragraaf 3.2.1. kwam aan de orde dat de regering in 2007 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd te bewerkstelligen dat (alle) volmachtregisters van de centrale overheid zullen worden geïntegreerd in het Handelsregister. Dat is er nooit van gekomen en binnenkort zal EZK in een Woo-besluit bekend maken dat niet is na te gaan waarom dit niet is gebeurd en of de Kamer hiermee op enigerlei wijze heeft ingestemd (bijlage, paragraaf 6).

Wat bij de totstandkoming van de bedoelde toezegging waarschijnlijk niet goed in beeld was, is de verwevenheid van mandaten, volmachten en machtigingen. Bij de derde tranche van de Awb is dat al aan de orde gesteld; zie paragraaf 3.1.1. Alle volmachten in het Handelsregister, maar de daar nauw mee verweven mandaten verspreid over talloze, vaak moeilijk vindbare mandaatbesluiten ? Een rommelmarkt is overzichtelijker.

Het lijkt verstandig nu afscheid te nemen van het staatsrechtelijk nog levende, maar overigens morsdode beleidsvoornemen om 's Rijks volmachtregisters te integreren in het Handelsregister. De verantwoordelijke departementen (EZK en het met toezicht belaste Financiën) hebben dat in 15 jaar niet voor elkaar gefietst.

De verplichting om conform artikel 16a Handelsregisterwet door publiekrechtelijke rechtspersonen afgegeven volmachten in het Handelsregister in te schrijven, zal vooralsnog moeten blijven zolang er geen goed functionerend alternatief is. En dat zal er ook nooit komen onder het huidige regime, waarin een wettelijke instructienorm voor mandaatregisters ontbreekt en elk ministerie zelf maar wat is gaan regelen, met als gevolg de meest uiteenlopende procedures en besluiten.

Ik meen dan ook dat serieus moet worden overwogen om een openbaar online mandaat-, volmacht- en machtigingenregister voor de centrale overheid ^[25] in te richten, waarin snel en eenvoudig kan worden nagezocht aan welke natuurlijke en rechtspersonen gedurende welke periode ^[26] door organen van de centrale overheid algemene ^[27] mandaten, volmachten en machtigingen zijn verstrekt en wat daarvan de reikwijdte is; voor dat laatste mag best worden doorgelinkt naar de actuele tekst in de wettenbank. Alleen op deze wijze kan worden bereikt wat in de huidige situatie niet mogelijk blijkt: zicht op de bevoegdheden van ambtenaren.

Uiteraard zie ik de bezwaren: dat wordt een nieuw ICT-project en het zou moeten worden uitgevoerd door BZK, als bekend: geen gelukkige combinatie. Maar het alternatief is de bestending van de huidige situatie, waarin van binnen en van buiten de centrale overheid de controle op verleende mandaten, volmachten en machtigingen bijkans onmogelijk is, met alle gevolgen van dien.

5.1.2.e

¹ 5.1.2.e

² Versie 01 van deze notitie ging op 14 juni 2022 naar BZK, een bijgewerkte versie 02 op 29 juni 2022. Inmiddels heeft de IHJZ-voorzitter aan BZK/CZW gevraagd om een nadere analyse te maken van de notitie, met concrete vragen en besispunten. Vanwege de zomervakanties zouden de werkzaamheden daaraan worden hervat per 29 augustus 2022. Daarom heb ik de tekst geactualiseerd per 28 augustus 2022, in mijn archief inmiddels versie 04.

³ Artikel 10:3 Awb luidt thans:

“1. Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

2. Mandaat wordt in ieder geval niet verleend indien het betreft een bevoegdheid:

a. tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;

b. tot het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;

c. tot het vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. 3. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.

4. Indien artikel 5:53 van toepassing is, wordt mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet verleend aan degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt”.

⁴ Artikel 10:5 Awb luidt thans:

“1. Een bestuursorgaan kan hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval verlenen. 2. Een algemeen mandaat wordt schriftelijk verleend. Een mandaat voor een bepaald geval wordt in ieder geval schriftelijk verleend indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever”.

De laatste volzin is bij amendement ingevoegd, maar raakt de hier geciteerde passage uit de MvT 23700 niet.

⁵ Kamerstukken II, 1993/94, 23700, nr. 3, p. 173. Deze passage wordt bijvoorbeeld aangehaald in ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1519.

⁶ Kamerstukken II, 1993/94, 23700, nr. 3, p. 173.

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021777/2022-03-02>.

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007804/2010-10-10>.

⁹ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 12 februari 2007 (Kamerstukken II, 2006/07, 30656, nr. 20).

¹⁰ Het gaat hier om een overtreding, waarvoor blijkens artikel 6, eerste lid, onder 5° van de Wet economische delicten een gevangenisstraf van zes maanden of een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd. Aldus ook de memorie van toelichting op het voorstel voor de Handelsregisterwet (Kamerstukken II, 2005/06, 30656, nr. 3, p. 15).

¹¹ Artikel 47a Handelsregisterwet 2007 luidt: *“Onze Minister van Financiën kan een last onder dwangsom opleggen ter zake van overtreding van artikel 47, indien er sprake is van het handelen in strijd met artikel 19, eerste lid, voor zover de daartoe verplichte persoon niet de opgave doet die de Kamer nodig heeft om ervoor te zorgen dat de in artikel 15a, tweede lid, bedoelde gegevens te allen tijde juist en volledig zijn ingeschreven in het handelsregister”.*

¹² Artikel 47b Handelsregisterwet 2007 luidt:

“1. Onze Minister van Financiën kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van artikel 47, indien er sprake is van het handelen in strijd met artikel 19, eerste lid, voor zover de daartoe verplichte persoon niet de opgave doet die de Kamer nodig heeft om ervoor te zorgen dat de in artikel 15a, tweede en derde lid, bedoelde gegevens en bescheiden te allen tijde juist en volledig zijn ingeschreven in het handelsregister.

2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht”.

¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040757/2018-03-27/0>.

¹⁴ Artikel 4.6. (Verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling), eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 luidt:

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, verrichten namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit het beleid en de bedrijfsvoering die aan hun begrotingen ten grondslag liggen, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een van Onze andere Ministers de rechtshandeling verricht.

2. *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de colleges elk met betrekking tot de uitvoering van de taak waarvoor het verantwoordelijk is.*

¹⁵ Voor ondermandaten die zijn verleend vóór 1 juli 2021 geldt dat zij in werking zijn getreden indien daarbij is voldaan aan de eisen die het toen geldende artikel 3:42 Awb stelde.

¹⁶ Een sterke aanwijzing dat ondermandaten vaak niet in de Staatscourant worden gepubliceerd is te vinden in de diverse ministeriële mandaatbesluiten, die – voor zover na te gaan – wel altijd opdragen ondermandaten en doorverleende volmachten te melden bij een bepaalde functionaris (de Directeur Personeel en Organisatie of de Directeur Juridische Zaken), maar niet wijzen op de noodzaak deze eerst in werking te laten treden middels publicatie in de Staatscourant. Ook ontbreekt elk spoor van een bestuurlijke praktijk waarbij deze functionarissen belast worden met het in de Staatscourant doen publiceren van door hen intern ter registratie ontvangen ondermandaatbesluiten c.a.

¹⁷ Een goed register ontsluit immers niet alleen de actuele, maar ook de historische gegevens.

¹⁸ Geen probleem voor de burger omdat er toch bibliotheken zijn? In de Haagse Openbare Bibliotheek is per 26 augustus 2022 alleen de Staatsalmanak 2019 aanwezig; elk jaar een nieuwe editie is kennelijk te duur. Meer kans is er in de KB, al geeft de online catalogus geen uitsluitsel.

¹⁹ Om één voorbeeld te geven: in de Staatsalmanak 2002 (de laatste onder verantwoordelijkheid van BZK verschenen editie) worden 67 medewerkers van de Directie Wetgeving van Justitie vermeld met hun positie in dat organisatieonderdeel. Een check op 26 augustus 2022 op <https://almanak.overheid.nl> [doorgelinkt naar organisaties.overheid.nl] en - voor de zekerheid – het onderdeel “Ministerie van JenV” op www.rijksoverheid.nl leverde niet meer informatie op dan dat de huidige Directie Wetgeving en Juridische Zaken 5 organisatieonderdelen kent; daarvan worden wel de taken beschreven. Van de medewerkers worden alleen (in alfabetische volgorde) 5.1.2.e vermeld. Hoe actueel deze summieri informatie is, valt niet na te gaan, want de gegevens dateren uit maart 2017, februari en december 2019. Aldus hebben burgers anno 2022 aanzienlijk minder zicht dan anno 2002 op de organisatie, inrichting en bemensing van wat toch – althans naar het gevoel – een van de belangrijkste directies van de rijksoverheid is.

²⁰ Mijn indruk is dat de interne informatievoorziening over inrichting en personele bezetting van organisatieonderdelen ook onder de maat is, maar dat is niet meer dan een indruk. Ik mag hopen dat ik mij daarin sterk vergis. Dat zou ook kunnen verklaren waarom men binnen de rijksoverheid niet goed beseft hoe weinig transparant de eigen organisatie is.

²¹ De Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004127/1987-04-26/0>) verplichten in artikel 9.1 het Ministerie van Binnenlandse Zaken tot het bijhouden van “een openbaar, geautomatiseerd gegevensbestand [...] waarin gegevens over interdepartementale commissies en externe adviesorganen zijn opgenomen”. Artikel 9.2 bepaalt: “Op basis van dit bestand, waarvan de gegevens alsmede mutaties daarin door de afzonderlijke ministeries worden aangeleverd, wordt jaarlijks een Overzicht adviesorganen van de centrale overheid gepubliceerd”. Maar wat schrijft 5.1.2.e in een door mij gevraagd Wob-besluit van 8 april 2021? Dat er na de door mij (arbitrair gekozen) ingangsdatum 1 januari 2019 “geen documenten [zijn] gevonden die inzicht geven in het bestaan en de samenstelling van interdepartementale commissies sinds 2019”.

²² Zie <https://www.cpb.nl/medewerkers>, <https://www.scp.nl/over-scp/medewerkers> en <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie>.

²³ BZK heeft keurig de mandaten (inclusief volmachten en machtigingen) van SG, DG’s, algemeen directeuren en directeuren in het Handelsregister opgenomen. Misschien zijn er nog andere departementen die dat deden, maar voor zover ik al kon nagaan hebben EZK, Financiën, J&V en OCW hoegenaamd geen volmachten ingeschreven. En uit het door BZK op mijn verzoek openbaar gemaakte mandaatregister van het kerndepartement BZK (incl. ROB en Doc-Direkt) blijkt dat sommige bevoegdheden op negen niveaus worden uitgeoefend. Op elk niveau beschikken dus één of meer functionarissen over volmachten en die moeten – like it or not – allemaal met hun eigen naam in het handelsregister staan.

²⁴ Ik bedoel hier uiteraard alleen te zeggen dat het op de hogere ambtelijke niveaus makkelijker is om goede adviezen te krijgen. Of die adviezen ook steeds worden gevraagd en of die bij de besluitvorming worden betrokken: dat is weer heel iets anders.

²⁵ Ik trek het breder dan de rijksoverheid, want de regering heeft de eindverantwoordelijkheid voor de hele centrale overheid en moet altijd zicht hebben en geven op het functioneren van alle daartoe behorende organen, instellingen en instanties.

²⁶ “Gedurende welke periode ...”. Een hier nog niet besproken, maar uit de aard der zaak noodzakelijke functie van mandaat- en volmachtregisters is dat daarin begin en einde van verleende mandaten en volmachten kunnen worden vastgelegd.

²⁷ In elk geval “algemeen”, want de Awb onderscheidt tussen algemene mandaten en mandaten voor een bepaald geval. De laatste categorie is niet per definitie geschikt voor opname in een register.

DOOR MIJ GEVOERDE WOB/WOO-PROCEDURES EN ANDERE CORRESPONDENTIE

Sinds begin november 2021 heb ik een aantal Wob-verzoeken gedaan tot openbaarmaking van de (centrale) mandaatregisters van de ministeries van

- BZK (§ 1);
- J&V (§ 2);
- OCW (§3); en van
- drie Directoraten-Generaal van Financiën (DG'n Belastingdienst, Toeslagen resp. Douane, § 4).

Na 1 mei 2022 volgden:

- een Woo-verzoek bij de Raad voor de Rechtspraak (§ 5), onder meer tot openbaarmaking van zijn volmachtregister;
- een Woo-verzoek bij EZK (§ 6) over de follow-up van een in 2007 gedane toezegging 's Rijks volmachtregisters te integreren in het handelsregister; en
- een Woo-verzoek bij de Raad van State (§ 7) onder meer tot openbaarmaking van zijn volmachtregister.

In voorbereiding is nog een Woo-verzoek bij de Algemene Rekenkamer; wellicht ook bij de Kiesraad.

➤ *Het hier volgende overzicht van deze procedures is schetsmatig, selectief en subjectief. Daarom bij deze mijn aanbod om op aanvraag door een medewerker van een bestuursorgaan of rechterlijk orgaan onderdelen of het complete dossier van één of meer van deze procedures in digitale vorm beschikbaar te stellen (stuur een mail aan dewildt@planet.nl).*

1. Wob-procedure bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

- Op 1 november 2021 diende ik bij BZK een Wob-verzoek in tot openbaarmaking van het complete centraal mandaatregister van dat departement en van de specifieke mandaatregisters voor dienstonderdelen van BZK, agentschappen en andere instituties ten aanzien waarvan BZK Wob-verantwoordelijkheid draagt.
- Op 25 januari 2022 werd hierop door de SG van BZK een uitvoerig besluit genomen, online raadpleegbaar [1]. Kern daarvan was de constatering dat het centraal mandaatregister – in strijd met artikel 9.2. Mandaatbesluit BZK 2020 – niet voorhanden is en dan ook niet openbaar kon worden gemaakt. Maar de SG voegde eraan toe: “Graag doe ik u hierbij de toezegging – hetgeen formeel gezien echter niet thuishoort in een beslissing op een Wob-verzoek – dat het centraal mandaatregister uiterlijk in 2022 digitaal te raadplegen is”.
- Tegen dit besluit ben ik in bezwaar gegaan. Niet om een spoediger openstelling van dat register af te dwingen: ik beseftte wel degelijk dat het een hele klus is om zoiets goed te organiseren. Wel om een reeks andere problemen te signaleren en daarover met BZK in gesprek te komen.
- Zoals in de inleiding gemeld, gaf mijn bezwaarschrift ambtelijk BZK aanleiding mij te verzoeken de procedure stil te leggen voor overleg over de volle breedte van de door mij gesignaleerde problemen. Daar heb ik uiteraard aan meegewerkt. Het eerste overleg voerden wij op 25 april 2022; daaraan namen vijf ambtenaren deel (van de Directies Personeel en Organisatie en de Directie Constitutionele Zaken

en Wetgeving). Uitkomsten daarvan waren dat BZK uiteraard gewoon doorwerkt aan de uitvoering van de toezeggingen in het besluit van 25 januari 2022 en dat ik de thans voorliggende signaleringsnotitie voor het IHJZ zou schrijven.

Stand van zaken per 28 augustus 2022: de bezwaarprocedure blijft opgeschort, mijn notitie voor het IHJZ is op 14 juni 2022 aan BZK aangeboden. Op verzoek van de IHJZ-voorzitter werkt BZK/CZW aan een nadere analyse van de door mij gesignaleerde problemen, met concrete vragen en beslispunten. Het werk daaraan wordt per 29 augustus 2022 hervat; daarom heb ik CZW op 28 augustus 2022 deze geactualiseerde versie van mijn notitie en deze bijlage gezonden.

2. Wob-procedure bij Justitie en Veiligheid (JenV)

- Op 3 november 2021 diende ik bij het ministerie van J&V een verzoek in tot openbaarmaking van:
 - a) alle (onder)mandaatregisters waarin vermeld staat aan welke ambtenaren een op de Minister van J&V terug te voeren mandaat of ondermandaat is verleend;
 - b) openbaarmaking van de locaties waar mandaatregisters voor het publiek ter inzage liggen.
- Het Wob-besluit van 23 december 2021 ^[2] was van een adembenemende eenvoud. Bij zeven dienstonderdelen was nagevraagd of deze beschikten over een mandaatregister. *“Bij deze zoekslag zijn geen mandaatregisters aangetroffen. Het is binnen het ministerie bekend dat er op grond van artikel 6, eerste lid, van het Mandaatbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid een mandaatregister dient te zijn. Nu er op dit moment echter geen mandaatregister is, zijn er ook geen documenten aangetroffen die onder uw verzoek vallen. Op grond van de Wob is er ook geen verplichting deze documenten te vervaardigen”*. Ik werd vervolgens verwezen naar de openbare (onder)mandaat-besluiten en bijbehorende bijlagen, te vinden in de wettenbank (wetten.overheid.nl).
- Tegen dit besluit ben ik op 7 februari 2022 in bezwaar gegaan. Bezwaarelementen waren onder meer dat het geen pas geeft om namens de minister die opdracht heeft gegeven mandaatregisters in stand te houden, mee te delen dat dat niet is gedaan, zonder dat daarbij meteen namens diezelfde minister wordt toegezegd dat dit probleem op korte termijn zal worden aangepakt. En uiteraard maakte ik bezwaar tegen de luchthartige opvatting dat er zelfs in een situatie als hier aan de orde gesteld geen enkele vergaringsplicht zou zijn.
- De beslissing op bezwaar werd genomen op 20 mei 2022 ^[3]. Mijn eerste bezwaar werd gehonoreerd: *“In retrospectief was het correct en zorgvuldig geweest als ik vervolgens in mijn besluit had opgenomen dat ik voornemens ben het aan het licht gekomen gebrek op de kortst mogelijke termijn te zullen herstellen. Ondanks dat er in dit besluit geen melding van is gemaakt, is men binnen mijn ministerie namelijk wel degelijk bezig met het opstellen van een openbaar (onder)mandaatregister. Graag doe ik hierbij de toezegging dat dit register uiterlijk eind 2022 digitaal te raadplegen is”*. Een vergaringsplicht werd afgewezen omdat de opstelling van een register te ingewikkeld zou zijn om daaraan in het kader van een Wob-procedure vorm te geven.
- Ik ben op 2 juli 2022 in beroep gegaan tegen deze – in essentie door mij gewaardeerde – beslissing, omdat het een nuttige casus is om de huidige jurisprudentie rond de vergaringsplicht – ook in het nieuwe licht van de Woo – te verduidelijken. Binnen afzienbare tijd zullen door de gefaseerde inwerkingtreding van artikel 3.3., eerste en tweede lid, Woo steeds meer verplichtingen gaan gelden tot actieve openbaarmaking van specifiek aangeduide informatie. Dan zal de rechtspraak ook behoefte hebben aan duidelijkheid of de Woo kan worden ingezet om bij niet-naleving van dergelijke verplichtingen de betreffende informatie alsnog in de openbaarheid te krijgen.

Stand van zaken per 28 augustus 2022: de Rechtbank moet nog beslissen over de ontvankelijkheid van het beroep [zie ⁴].

3. Wob-procedure bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

- Bij brief van 3 november 2021 zond ik OCW een Wob-verzoek tot openbaarmaking van alle registers waarin op de Minister van OCW terug te voeren (onder)mandaten zijn vastgelegd.
- OCW nam op 24 december 2021 een uitgebreid besluit op mijn Wob-verzoek van 3 november 2021, maar stipuleerde dat dit geen Wob-besluit was, overwegende dat de gevraagde documenten materieel reeds openbaar en opvraagbaar waren en derhalve buiten de Wob vallen. Als gevolg hiervan werd het besluit ook niet openbaar gemaakt op www.rijksoverheid.nl in de rubriek Documenten [5].
- De overwegingen in het besluit begonnen met wat - in deze context - wel een klarenstoot mag heten: de materie waarnaar ik vroeg was *“in beginsel naar zijn aard openbaar: mandaatbesluiten, ondermandaatbesluiten en mandaatregisters worden vastgesteld met het oogmerk ze openbaar te maken. Zonder die openbaarheid is de verlening van mandaat zinledig: zij is per definitie extern gericht”*.
- Bij dit besluit-niet-zijnde-een-Wob-besluit werd ik geattendeerd op 5 reeds publiek ontsloten mandaatbesluiten, geheel correct met verwijzingen naar de vindplaatsen in druk en de digitale vindplaatsen in wetten.overheid.nl.
- Vervolgens moest echter worden geconstateerd dat een groot aantal andere ondermandaatbesluiten op de besluitdatum niet voor een ieder online beschikbaar en direct toegankelijk was. Voor zover de besluitnemer (de Directeur WJZ) had kunnen achterhalen ging het voornamelijk *“om ondermandaten verleend door directeuren van beleidsdirecties binnen het bestuursdepartement en van enkele kleinere buitendiensten”*. Deze werden mij als bijlage van het besluit-niet-zijnde-een-Wob-besluit in geprinte vorm toegezonden. Het bleek te gaan om 23 niet eerder gepubliceerde ondermandaatbesluiten; 18 daarvan waren genomen binnen het bestuursdepartement OCW, 5 bij overige OCW-diensten en -organisaties. De besluitnemer deelde daarbij mee zich mede naar aanleiding van mijn verzoek binnen afzienbare tijd te zullen beraden over de ontsluiting voor een ieder van deze besluiten.
- Op 4 maart 2022 ging ik in bezwaar tegen het besluit van 24 december 2021. Kort samengevat betoogde ik dat:
 - *het besluit de vorm van een Wob-besluit had moeten hebben;*
 - *dat de nu alleen aan mij toegezonden ondermandaatbesluiten daarbij openbaar hadden moeten worden gemaakt [6];*
 - *dat (alle) ondermandaatbesluiten nog steeds gewoon ter inzage behoren te liggen bij alle registerhouders;*
 - *dat alle ondermandaten (ook) gewoon op internet behoren te worden gezet (op de website van het ministerie resp. het betreffende dienstonderdeel);*
 - *dat het besluit onjuist was gemotiveerd, met name door het te doen voorkomen alsof plaatsing op een voor iedereen toegankelijke website kan gelden als bekendmaking, quod non. De essentie van de uitvoerige onderbouwing die ik hiervoor gaf is in bovenliggende notitie voor het IHJZ terug te lezen in § 3.3.3.*
- OCW nam de beslissing op bezwaar op 12 april 2022. Al mijn bezwaren werden – beargumenteerd – van tafel geveegd, overigens onder erkenning van mijn observatie dat de 23 bovengenoemde ondermandaatbesluiten nog niet in werking waren, aangezien zij immers nog niet waren gepubliceerd in de Staatscourant. Een dergelijke publicatie zou wel op korte termijn volgen [7], maar niet op grond van mijn Wob-verzoek. Voorts ging OCW ervan uit dat documenten niet pas buiten het bereik van de Wob vallen als zij openbaar gemaakt zijn, maar reeds als zij uit hun aard voor de openbaarheid bestemd zijn (zoals mandaatbesluiten). Ook “openbare” maar ongepubliceerde documenten zouden aldus buiten het bereik van de Wob vallen.
- Omdat ik op dit laatste punt fundamenteel met OCW van mening verschil, ben ik op 23 mei 2022 in beroep gegaan, onder meer betogend dat als de OCW-interpretatie van de Wob/Woo dominant zou worden, de Woo in de nabije toekomst (in elk geval na inwerkingtreding van artikel 3.3, eerste en

tweede lid) goeddeels buiten werking wordt gesteld. De verplichting om bepaalde categorieën documenten actief openbaar te maken brengt deze in de OCW-optiek immers buiten het bereik van hoofdstuk 4 Woo (openbaarmaking op verzoek), want de Woo legt in hoofdstuk 3 vast wat al intrinsiek openbare informatie is en die valt – dixit OCW – buiten de Woo.

- *Stand van zaken per 28 augustus 2022*: OCW heeft op 15 juni 2022 de dossierstukken naar de rechtbank gezonden. Uit de mij tot op heden verstrekte stukken blijkt niet dat de rechtbank om een verweerschrift heeft gevraagd of dat OCW dat eigener beweging heeft ingezonden.

4. Wob-procedure bij Financiën (drie Directoraten-Generaal)

- Op 10 februari 2022 diende ik bij Financiën een Wob-verzoek in tot openbaarmaking van het mandaatregister van de Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen resp. Douane. Ik wees erop dat het ministerie voor wat betreft het beleidsdepartement een keurig (zij het wat lastig raadpleegbaar) mandaatregister online openbaar had gemaakt [⁸], maar dat nog niet had gedaan met het mandaatregister van de genoemde Directoraten-Generaal.
- Lang verhaal gecomprimeerd:
 - Op de laatste dag van de al verdaagde behandelingstermijn (**8 april 2022**) vroeg de Wob-coördinator van Financiën per mail om een gesprek.
 - Op **12 april 2022** zond ik veiligheidshalve al een ingebrekestelling, uiteraard met de bereidheid het gesprek aan te gaan en te zien wat dat zou opleveren.
 - In het op **19 april 2022** gevoerde videogesprek werd mij – in no uncertain terms – duidelijk gemaakt dat Financiën niet zou overgaan tot publicatie van een mandaatregister waarin ook de namen van natuurlijke personen zouden zijn opgenomen. De afweging tussen het algemeen belang van openbaarheid enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds zou in het geval van de Belastingdienst moeten resulteren in het afschermen van persoonsnamen, mogelijk behoudens die van ambtenaren in de hoogste rangen. Zou dat niet gebeuren, dan zou menig medewerker daarin aanleiding vinden de dienst te verlaten, omdat het maatschappelijk klimaat rond de dienst dermate negatief is, dat je niet wenst dat de omgeving weet waar je werkt. Omdat Financiën meende het – wel degelijk aanwezige – mandaatregister binnen drie weken openbaar te kunnen maken, zij het zonder vermelding van de naar schatting ca. 1700 namen van de betrokken functionarissen, heb ik ingestemd met een verlenging tot **18 mei 2022**.
 - Ondanks inspanningen van de Wob-coördinator lukte het Financiën niet het besluit binnen deze termijn te nemen en ook niet in de weken daarna; daarom diende ik op **13 juni 2022** bij de Rechtbank Den Haag een beroep niet tijdig in; mijn ingebrekestelling was toen precies twee maanden oud.
 - Op **22 juni 2022** kwam Financiën dan eindelijk af met het besluit. Daarbij werd een mandaatregister voor de Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane openbaar gemaakt, zoals aangekondigd zonder persoonsnamen en – curieus – ook zonder vermelding van de mandaten en volmachten die zijn verleend aan de ca. 2300 alleen met functienaam en functieonderdeel aangeduide functionarissen. De weigering om persoonsnamen bekend te maken steunde zowel op artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo (eerbiediging persoonlijke levenssfeer weegt zwaarder dan belang openbaarmaking) als op idem, aanhef en onder i, Woo (het belang van het goed functioneren van de Staat). Dit laatste werd beredeneerd met de gedachte dat als de identiteit van een ambtenaar (middels een mandaatregister) bekend zou worden, het gevolg kan zijn dat deze in de privésfeer wordt benaderd, aangesproken en mogelijk bedreigd.

- Op **1 augustus 2022** diende ik bij Financiën een bezwaarschrift in ^[9]. In de context van deze bijlage is daaruit vooral het vermelden waard:
 - de constatering dat het besluit indruist tegen artikel 6 van het Mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2020 dat voorschrijft dat de Directeur Juridische Zaken zorgdraagt voor de publicatie op de webpagina van Financiën van een mandaatregister dat de namen bevat van de in dat besluit gemandateerde, ondergemandateerde en gevolmachtigde functionarissen;
 - de constatering dat dit mandaatregister dient als het openbare volmachtregister, dat de Minister van Financiën moet doen bijhouden krachtens artikel 4 van haar eigen ministeriële Regeling financieel beheer van het Rijk en waaruit moet blijken aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft;
 - de constatering dat een groot aantal belastingambtenaren in het geheel niet de vrees van de werkgever deelt dat hun persoonlijke levenssfeer wordt bedreigd of dat zij het risico op intimidatie lopen: wie een gratis account heeft op het platform www.linkedin.com krijgt met de combinatie van de zoektermen “Belastingdienst” en “People” 1000 hits; na het wegfilteren van verwijzingen naar gemeentelijke belastingdiensten of een arbeidsverleden bij de Belastingdienst blijven meer dan 600 personen over die zelf vrijwillig bekend maken thans bij de Belastingdienst te werken. Aannemelijk is dat met een betaald abonnement veel meer hits kunnen worden gevonden.
- *Stand van zaken per 28 augustus 2022:* Financiën heeft de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Een fysieke hoorzitting is in voorbereiding.

5. Woo-procedure bij de Raad voor de Rechtspraak (openbaarmaking volmachtregister)

- Op 8 mei 2022 diende ik bij de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) een Woo-verzoek in tot openbaar maken van zijn volmachtregister. Op deze instantie was de Wob niet van toepassing, maar de Woo heeft in artikel 2.2 gekozen voor een ruimer bereik, waardoor nu ook dit semi-rechterlijk orgaan eronder valt.
- Het besluit van de RvdR van 31 mei 2022 staat online op [2022.001 besluit - betreffende niet-naleving van artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk resp. artikel 16 van de Handelsregisterwet 2007](#). *[Als deze link niet werkt, zie ¹⁰]*. Het bevatte verwijzingen naar in de Staatscourant gepubliceerde mandaat- en volmachtbesluiten en meldde dat n.a.v. mijn signaal de volmachten zouden worden ingeschreven in het Handelsregister.
- Op 12 juli 2022 ging ik in bezwaar tegen het RvdR-besluit, omdat een verzameling volmachtbesluiten nog niet een volmachtregister oplevert. Daarvoor is immers nodig dat wordt voldaan aan de vereisten in artikel 4 Regeling financieel beheer van het Rijk: het bijhouden van “*een openbaar register [...] waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft*”.

Stand van zaken per 28 augustus 2022: de Raad voor de Rechtspraak is voornemens een adviescommissie bezwaarschriften in te stellen. Ik heb mij in beginsel bereid verklaard te wachten op de instelling van deze commissie.

6. Woo-procedure bij EZK (toezegging integratie volmachtregister in handelsregister)

- Op 4 augustus 2022 heb ik bij EZK een Woo-verzoek ingediend om informatie over de follow-up van de toezegging die Staatssecretaris van Gennip in 2007 deed om in overleg EZ-Financiën-Justitie integratie van 's Rijks volmachtregisters in het handelsregister "te bewerkstelligen" (zie bovenliggende notitie onder 3.2.1.).

Stand van zaken per 28 augustus 2022: EZK meldde op 23 augustus 2022 dat de toezegging van Staatssecretaris van Gennip aan de Kamer blijkbaar geen (enkele) follow-up had gekregen, zelfs niet in een brief aan de Kamer om daarvan melding te maken. Wel was een interne notitie van de Directie FEZ uit 2010 gevonden, naar aanleiding waarvan was besloten het bestaande Volmachtregister EZK te sluiten en ervan uit te gaan dat de publicatie van (mandaat- en) volmachtbesluiten in de Staatscourant voldoende informatief was. Desgevraagd heb ik verzocht om toch een formeel Woo-besluit te nemen, opdat ik de Kamer daarop kan attenderen. En ik houd de handen vrij om in bezwaar te gaan, als dat wenselijk is voor de reconstructie van alle nalatigheden.

7. Woo-procedure bij de Raad van State (o.a. de inrichting van een volmachtregister)

- Op 15 augustus 2022 heb ik bij de Raad van State een Woo-verzoek ingediend betreffende de niet-naleving van artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk (RfbR) resp. artikel 16a Handelsregisterwet 2007. In verband met de complexiteit van het verzoek heb ik aangegeven mij coöperatief op te stellen bij verzoeken tot verlenging van de behandelingstermijn.

Stand van zaken per 28 augustus 2022: ontvangstbevestiging ontvangen, vooralsnog geen besluit tot verdaging.

NOTEN

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/01/25/besluit-wob-verzoek-mandaatregisters-bzk> .

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/12/23/besluit-op-wob-verzoek-over-mandaatregister-bij-justitie-en-veiligheid> .

³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, brief van 20 mei 2022, kenmerk 4021834, gericht aan **5.1.2.e** , houdende een besluit op zijn bezwaar van 7 februari 2022. Omdat geen nieuwe documenten werden vrijgegeven, is deze brief niet gepubliceerd; daarom op aanvraag verkrijgbaar bij **5.1.2.e**

⁴ Het op 2 juli 2022 bij de Rechtbank Den Haag ingediende beroep is volgens een mededeling van de griffie te laat binnengekomen. De Rechtbank beraadt zich momenteel onder meer over de vraag of de in het bestreden besluit opgenomen beroepsclausule mij als indiener in verwarring heeft gebracht door een formulering die in strijd is met artikel 6:8, eerste lid, Awb.

⁵ Lezers van deze notitie zullen desgevraagd bij OCW/DWJZ wel een afschrift van dit besluit krijgen; het referentienummer is 30983335 (2021-093). En anders ben ik graag bereid het aan u te mailen

⁶ Maar met de dringende aanbeveling die 23 ondermandaatbesluiten nog eens goed tegen het licht te houden alvorens deze – zoals zou behoren – bij de beslissing op bezwaar openbaar te maken. Van al deze besluiten was er maar één waarin nota werd genomen van het voorschrift dat de mandaterende functionaris (meestal een directeur) daartoe de goedkeuring moest hebben van de eigen leidinggevende. Voorts was een aantal besluiten niet gedateerd, waren twee “besluiten” in het geheel niet ondertekend en noemde één besluit een gemandateerde bij functie en naam. Een eenvoudige check op LinkedIn leerde dat deze persoon al anderhalf jaar geleden het ministerie verliet.

⁷ De lezer die wil weten of dit inderdaad is gebeurd, zou eerst het niet gepubliceerde OCW-besluit van 24 december 2021 bij OCW of bij mij moeten opvragen en dan moeten nazoeken of de 23 per abuis niet gepubliceerde ondermandaatbesluiten alsnog in de Staatscourant zijn gepubliceerd. Maar gelukkig heeft OCW in de beslissing op bezwaar van 12 april 2022 meegedeeld dat wanneer dit gebeurt, daarbij tevens verwijzingen naar deze publicaties zullen worden opgenomen in het O&M-besluit OCW. En dat is eenvoudig na te gaan in de wettenbank op wetten.overheid.nl. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023543/2022-08-01> . Bij de wetstechnische informatie is na te lezen welke wijzigingen het O&M-besluit OCW sinds 12 april 2022 heeft ondergaan. Per 28 augustus 2022 was sindsdien nog geen wijziging aangebracht.

⁸ Raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/besluiten/2020/01/01/organisatie--en-mandaatbesluit-ministerie-van-financien> .

⁹ Ook dit stuk stel ik op aanvraag graag ter beschikking; zie noot 3.

¹⁰ Zoekwijzer: www.rechtspraak.nl > de Rechtspraak > Raad voor de Rechtspraak > Indienen Woo-verzoek > Meer informatie > Gepubliceerd > 2022.001 besluit.



IHJZ

Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving

Contactpersoon

5.1.2.e

Datum

1 november 2022

Kenmerk

2022-0000669013

notitie

Signaleringsnotitie bekendmaking
(onder)mandaatsbesluiten

Aanleiding en probleemstelling

5.1.2.e heeft een aantal Wob/Woo-verzoeken ingediend bij OCW, EZK, JenV, RvS, FIN en BZK over de bekendmaking van mandaatsbesluiten¹, het bijhouden van een mandaatregister en het registreren van volmachten² en machtigingen³. 5.1.2.e stelt -kort gezegd- dat alle departementen bewust hebben nagelaten deze besluiten op de voorgeschreven wijze bekend te maken dan wel een mandaatregister bij te houden. Hij spreekt van een "vastbesloten wil tot bestuurlijke ongehoorzaamheid".

Volgens de indiener worden de mandaatsbesluiten openbaar gemaakt (via bijvoorbeeld eigen website) en niet bekendgemaakt conform de daarvoor geldende wettelijke voorschriften (i.e. publicatie in de Staatcourant). Hij is van mening dat de departementen ten onrechte geen onderscheid maken tussen openbaarmaking en bekendmaking. Deze handelwijze komt niet overeen met de Awb en de Bekendmakingswet en tast de rechtmatigheid van de op basis van deze mandaten genomen besluiten aan, stelt 5.1.2.e.

In de bezwaarfase heeft BZK 5.1.2.e uitgenodigd voor een gesprek om de gestelde problemen te verkennen en hierover van gedachten te wisselen. BZK is van mening dat de Woo niet de aangewezen weg om deze kwestie aan de orde te stellen en ziet tegelijkertijd een behoefte om te inventariseren of meer rijksbrede aanpak wenselijk is.

5.1.2.e heeft aangeboden het ingediende bezwaar om te zetten in een meer algemene 'signaleringsnotitie'. BZK heeft toegezegd het stuk in het IHJZ in te brengen als discussiestuk.

Analyse

Op grond van art. 10:5 Awb kunnen bestuursorganen zowel een algemeen mandaat als een bijzonder mandaat (ten behoeve van een specifieke geval) verlenen. Mandaten worden bij een besluit verleend. Afdeling 3.6 van de Awb heeft de wijze van bekendmaking van mandaatbesluiten verder uitgewerkt.

¹ Besluiten die de bevoegdheid verlenen om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

² Besluiten die zien op privaatrechtelijke vertegenwoordiging van de Staat.

³ De bevoegdheid namens een bestuursorgaan handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen:

Datum

1 november 2022

Kenmerk

2022-0000669013

Besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht: Een algemeen mandaat dient – gelet op het belang van kenbaarheid en rechtszekerheid – bekendgemaakt te worden om in werking te kunnen treden (art 3:40 jo. 3:42, eerste lid, van de Awb). De voorgeschreven bekendmaking geschiedt door plaatsing in de Staatscourant. Er kan worden volstaan met een “kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant” aldus de Hoge Raad (zie het arrest van 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:550). Dit komt ook overeen met de wetsgeschiedenis van art 3:42 Awb. De wetgever acht het publiceren van een “beknpte weergave van het onderwerp en van de belangrijkste onderdelen van het besluit” voldoende (MvT).

Besluiten die een normadressaat kennen: Deze besluiten worden bekendgemaakt overeenkomstig art. 3:41 Awb (toezending of uitreiking). Dit jaar heeft de Afdeling deze lijn (opnieuw) bevestigd.

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8720), is het verder voldoende als een mandaatbesluit overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, van de Awb is bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de mandataris, omdat het besluit primair tot hem is gericht. Anders dan [appellant] stelt, is het elektronisch dan wel in een huis-aan-huisblad bekendmaken van een mandaatbesluit niet nodig”. (ECLI:NL:RVS:2022:1007).

5.1.2.e heeft miskend dat de bekendmaking van ondermandaten geschiedt overeenkomstig art. 3:41 en niet 3:42 Awb. Derhalve is bekendmaking door plaatsing in de Staatscourant niet vereist.

Discussiepunt: Kunnen individuele (onder-)mandaatbesluiten aangemerkt worden als algemene mandaten indien deze ondermandaten zich lenen voor herhaaldelijke toepassing in een open categorie gevallen?

5.1.2.e stelt terecht dat er sprake is van nalatigheid om een mandaatregister bij te houden en bij te werken. Vrijwel in alle organisatie- en mandaatbesluiten/regelingen van de departementen zijn er bepalingen opgenomen inzake het bijhouden van een (openbare) register van alle verleende mandaten, machtigingen en volmachten (bijvoorbeeld: JenV art. 6, IenW art. 31, BZK art. 9.2, AZ ar. 15, VWS art.17 en EZK art. 6/7). Desondanks beschikken de meeste departementen niet over een centraal mandaatregister. BZK en JenV zullen eind dit jaar een register publiceren. Het bijhouden van een actuele mandaatregister is niet altijd mogelijk gebleken vanwege bijvoorbeeld personeelwisselingen/wijziging functienamen.

Art 10:12 Awb heeft de regels over mandaat van overeenkomstige toepassing verklaart op de machtigingen en volmachten (lees: gelijkgesteld met mandaten opgenomen in mandaatsbesluiten). Publicatie van machtigingen en volmachten kan dus achterwege blijven. De Handelsregisterwet 2007 bevat een lex specialis (artikel 16a) ten aanzien van de volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens bestuursorganen. Deze bepaling schrijft het inschrijven van de volmachten in het handelsregister voor. **5.1.2.e** stelt dat er geen gehoor is gegeven aan deze wettelijke voorschrift. Het was niet mogelijk om deze stelling te toetsen maar een eenvoudige zoekslag op de

website van de KvK heeft geen volmachten opgeleverd. Het is derhalve zeer waarschijnlijk dat de departementen deze verplichting niet naleven.

Datum

1 november 2022

Kenmerk

2022-0000669013

De steller van de signaleringsnotitie ziet geen aanleiding voor het niet bekend maken van de namen van gemandateerden. De gemandateerden kunnen naar zijn mening de persoonlijke levenssfeer niet inroepen. Volgens hem bieden artikelen 5 t/m 8 voldoende grondslag om persoonsgegevens van ambtenaren openbaar te maken, mits dat functioneel gebeurt, dus alleen in relatie tot hun "beroepsmatig functioneren". Deze stelling is gedeeltelijk juist. Conform de rijksbrede Woo-instructie worden namen van ambtenaren die een besluit op grond van een mandaat hebben ondertekend altijd openbaar gemaakt. Is het niet dan wenselijk om consequent te handelen en de Woo-lijn over te nemen? Sinds de toeslagenaffaire zijn er zorgen geuit over de mogelijke gevolgen van de openbaarmaking op de veiligheid van individuele ambtenaren. De "afrekencultuur" en de persoonlijke levenssfeer kunnen de openbaarmaking van de namen van gemandateerden in de weg staan.

De gevolgen van het niet bekend maken van mandaatbesluiten

Een mandaatbesluit treedt pas in werking op het moment dat het bekend is gemaakt (artikel 3:40 Awb). Echter, het niet (tijdige) bekend maken van een mandaatbesluit heeft niet tot gevolg dat de op basis van dat mandaatbesluit genomen besluiten ongeldig moeten geacht. Dit formele gebrek kan worden gepasseerd, indien belanghebbenden hierdoor niet zijn benadeeld, aldus de Hoge Raad:

"Het vorenstaande brengt mee dat, indien - zoals het middel betoogt - het mandaatbesluit van 10 augustus 2004 niet in werking was getreden als gevolg van het formele gebrek dat het niet op de wettelijk voorgeschreven wijze was bekendgemaakt, de onbevoegdheid van AA uitsluitend op dit formele gebrek berustte. Belanghebbende heeft haar voor het Hof betrokken stelling dat zij is benadeeld door het optreden van AA niet hierop gegrond dat dit nadeel verband hield met de omstandigheid dat het mandaatbesluit niet op de voorgeschreven wijze was bekendgemaakt" (arrest 16 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV8937).

Ook de bestuursrechter passeert regelmatig dergelijke formele gebreken met toepassing van art 6:22 Awb, indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld (zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2022:1223).

Bekrachtiging van de genomen besluiten kan ook een oplossing zijn.

Bekendmaking met terugwerkende kracht is niet mogelijk. Belangrijk is dat deze besluiten veelal rechtens onaantastbaar zijn geworden.

Beslispunten/voorstellen

- Vanwege het belang van de kenbaarheid en rechtszekerheid dienen de ministeries altijd algemene mandaten die zich lenen voor herhaalde toepassing in een open categorie gevallen bekend te maken in de Staatscourant.
- De ministeries maken ondermandaten openbaar door het bijhouden en publiceren van een register op eigen website. De ministeries dragen zorgen voor het actualiseren en bijwerken van het register. Het verdient aanbeveling externen de mogelijkheid te geven de bevoegdheid van een functionaris te verifiëren. OCW stelt de geïnteresseerden/externen in staat

de bevoegdheid van een ambtenaar na te gaan door het verzenden van een verzoek naar: ondermandaat@minocw.nl.

Datum

1 november 2022

Kenmerk

2022-0000669013

- De ministeries koppelen ondermandaten niet aan een persoon, maar aan een functie/functionaris.
- Naleving van de verplichting uit art 4, eerste lid van de Regeling financieel beheer van het Rijk. Deze bepaling verplicht de ministeries tot het bijhouden van een openbaar register waaruit blijkt aan welke natuurlijke personen en rechtspersonen een volmacht is verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft.
- Registreren van alle verleende volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in het handelsregister conform art 16a, eerste lid van de Handelsregisterwet 2007.

Ten slotte graag namens het IHJZ uw dank en waardering uitspreken voor de inbreng van **5.1.2.e**



verslag

Conceptverslag IHJZ d.d. 13 december 2022

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Const tut onele Zaken en
Wetgeving

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e

Datum

1 februari 2023

Kenmerk

2023-0000068209

Vergaderdatum

16 december 2022

Aanwezig

5.1.2.e (BZK, voorzitter), 5.1.2.e
(IenW, digitaal aanwezig voor een beperkt deel
van de vergadering), 5.1.2.e (BZ), 5.1.2.e
(DEF), 5.1.2.e (VWS), 5.1.2.e
(FIN), 5.1.2.e (SZW), 5.1.2.e
(OCW), 5.1.2.e (EZK/LNV), 5.1.2.e
(JenV), 5.1.2.e (alleen aanwezig tijdens de
eerste helft), 5.1.2.e (BZK, secretaris)

Afwezig

AZ

Buiten reikwijdte

4. Notitie inzake de bekendmaking/publicatie van (onder)mandaat

De voorzitter heet 5.1.2.e (BZK) welkom. 5.1.2.e stelt zichzelf kort voor en geeft een toelichting op de notitie die is verspreid.

De leden lopen langs de beslispunten. Ten aanzien van de publicatie van algemene mandaten constateren de leden dat dit reeds de bestaande praktijk is. De ondermandaten worden over het algemeen niet gepubliceerd. OCW heeft wel een service waarbij burgers kunnen mailen naar een postbus om het ondermandaat te verifiëren. Ondermandaten worden zoveel mogelijk gekoppeld aan functies. Met betrekking tot de volmachten spreken de leden over de risico's bij het publiceren van de namen/adresgegevens van personen, zeker omdat deze tot een redelijk laag niveau in de organisatie worden gegeven. Dat het praktisch niet altijd goed loopt, geldt niet alleen voor de overheid maar ook voor andere grote organisaties. Er is al Rijksbreed overleg over het instellen van een mandaatregister.

De leden zijn het erover eens dat BZK in januari 2023 een sessie organiseert met mandaatspecialisten van de andere departementen om de uitkomst van het overleg over het mandaatregister te bespreken en waar mogelijk tot een gemeenschappelijke lijn te komen.

Buiten reikwijdte



Van: 5.1.2.e
Aan: 5.1.2.e
Cc: 5.1.2.e
Onderwerp: Opvolging IHJZ december 2022 inz mandaat en volmacht

Beste allen,

Namens 5.1.2.e stuur ik jullie graag onderstaand bericht:

“Tijdens het IHJZ van december 2022 is gesproken over de werkwijze van departementen bij publiceren van mandaatbesluiten, volmachten en machtigingen en het bijhouden van een algemeen mandaatregister. Er is voorgesteld om een interdepartementale groep van mandaatspecialisten te verzamelen om het een en ander verder uit te diepen. Om hieraan uitvoering te kunnen geven hoor ik graag nog wie van elk departement als mandaatspecialist kan deelnemen aan deze werkgroep.”

Jullie kunnen de deelnemers doorgeven aan 5.1.2.e (CC): 5.1.2.e

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

5.1.2.e

.....
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Constitutionele Zaken en Wetgeving
Afdeling Juridisch Adviseur
.....

Tel: 5.1.2.e

E-mail: 5.1.2.e