

HANDREIKING

Attributie, mandaat en delegatie



Handreiking

Attributie, mandaat en delegatie

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van het Expertisecentrum Lokaal Bestuur en Recht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Auteur

Mevrouw mr. drs. Marscha Mehcz, juridisch adviseur VNG

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:

Mevr. Liesbeth Berkouwer, advocaat bestuursrecht bij Kennedy van der Laan

Dhr. mr. Evert Jaquet, concernjurist gemeente Dordrecht

Mevr. mr. Hanneke van Katwijk, juridisch adviseur VNG

Mevr. mr. Eveline van Lottum, juridisch adviseur VNG

Dhr. mr. Martin Sluijs, concernjurist/ambassadeur gemeentelijke zorgtaken gemeente Zeist

Dhr. mr. Henk Wolsink, teamleider algemeen juridische zaken/juridisch controller gemeente Hengelo

Dhr. mr. Gerard Wortelboer, concernjurist gemeente Den Haag

Dhr. mr. Leon Zweipfenning, concernjurist gemeente Heerlen

Opmaak

Dhr. Chris Koning (VNG)

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

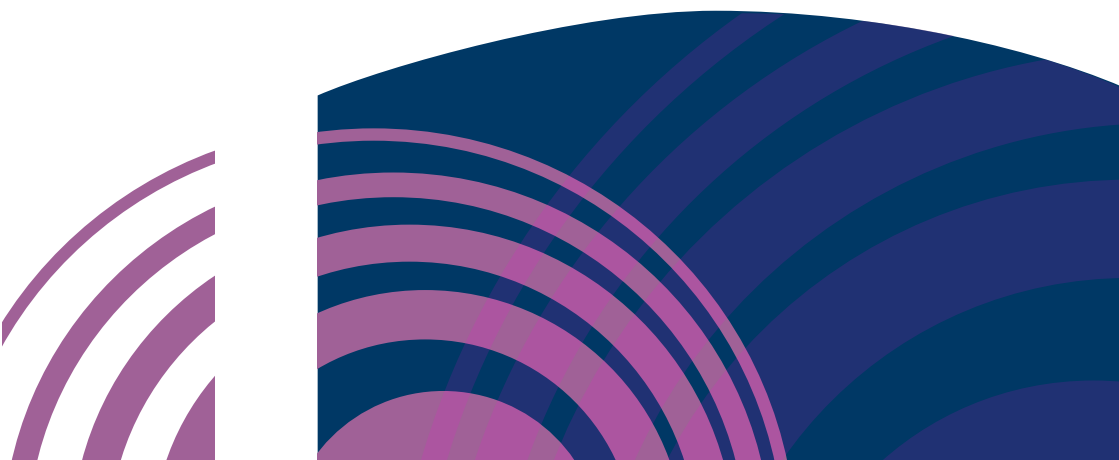
VNG

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

VNG Informatiecentrum T.: 070 3738393

E.: informatiecentrum@vng.nl



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Theorie: vormen van bevoegdheidstoedeling	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Attributie	11
1.3 Delegatie	15
1.4 Mandaat	20
2 Bevoegdheidstoedeling binnen de gemeente	33
2.1 De basis: toedeling van bevoegdheden aan gemeentelijke organen	33
2.2 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: de raad	37
2.3 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: het college	43
2.4 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: de burgemeester	55
2.5 Bevoegdheidstoedeling binnen de gemeenschappelijke regeling	57

3	Bevoegdheidstoedeling buiten de gemeente	61
3.1	Inleiding: samenwerking met derden	61
3.2	Samenwerking met andere bestuursorganen in een gemeenschappelijke regeling	62
3.3	Samenwerking met private organisaties	70
	Bijlagen	75
1	Checklist mandaat	77
2	Checklist delegatie	81
3	Voorbeeld algemene bepalingen bij bevoegdhedenregister	83
4	Voorbeeld incidenteel mandaat/volmacht	89
5	Jurisprudentie in gemeentelijke praktijk	91
	Gebruikte Literatuur	97



Voorwoord

Het is nog nooit precies uitgerekend, maar het is aannemelijk dat in elke gemeente dagelijks enkele tientallen, misschien wel honderden besluiten moeten worden genomen door het college, de burgemeester of de gemeenteraad. Het behoeft geen betoog dat het ondoenlijk is om al deze besluiten door deze bestuursorganen zelf te laten nemen. Om die reden wordt in de gemeentepraktijk veel gebruik gemaakt van de mogelijkheden om ambtenaren of derden de besluiten namens de bevoegde bestuursorganen te laten nemen of ondertekenen (mandaat) en soms om de besluitvormingsbevoegdheden geheel over te dragen (delegatie).

Deze bevoegdheidsverdeling en -toedeling is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de organieke wetten, waaronder de Gemeentewet, maar ook in diverse bijzondere wetten.

Er is bij gemeenten behoefte aan heldere en geïntegreerde informatie over een correct gebruik van de mogelijkheden voor bevoegdheidstoedeling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vragen die hierover op het [VNG-forum gemeenterecht](#) worden gesteld.

De laatst uitgebrachte handreiking van de VNG over dit onderwerp was het boekje 'Mandaat en Delegatie' en dateert uit 2002. Het is behalve sterk verouderd ook beperkt van opzet. Om die reden hebben wij besloten een nieuwe handreiking op te stellen met een bondige uitleg van alle aspecten van mandaat en delegatie, aangevuld met enkele modelbesluiten en een geactualiseerd jurisprudentieoverzicht toegespitst op de gemeentelijke praktijk.

Wij hebben de handreiking in eigen beheer opgesteld en veel geput uit de vragen die ons de afgelopen jaren op dit terrein zijn gesteld. Het boekje is tot stand gekomen onder begeleiding van een delegatie van juristen uit onze Adviescommissie Gemeenterecht die elk een ruime ervaring hebben in de gemeentepraktijk.

Wij hebben het concept van het boekje voor een kwaliteitstoets voorgelegd aan Liesbeth Berkouwer, advocaat bestuursrecht bij Kennedy van der Laan. Zij heeft ons voorzien van een aantal waardevolle opmerkingen ter aanvulling en verbetering en deze hebben wij in de definitieve versie verwerkt.

Ons doel was om een geïntegreerd en op gemeenten toegespitst overzicht aan te bieden van zowel theoretische achtergronden (hoofdstuk 1) als de toepassing hiervan in de gemeentelijke praktijk inclusief voorbeelden en jurisprudentie (hoofdstuk 2). De handreiking is bedoeld voor gemeentejuristen die in hun organisatie adviseren over bevoegdheden, maar is ook toegankelijk voor niet-juridische medewerkers die zelf iets willen opzoeken. Zo willen wij onze leden een meerwaarde bieden boven de meer algemene uitleg die is te vinden in de handboeken voor bestuursrecht. Hoewel de handreiking primair is gericht op bevoegdheidstoedeling binnen gemeenten, hebben wij ook aandacht besteed aan de samenwerking die gemeenten onderling of met derden kunnen hebben, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk (hoofdstuk 3). Dit maakt de handreiking ook bruikbaar voor bijvoorbeeld medewerkers in gemeenschappelijke regelingen.

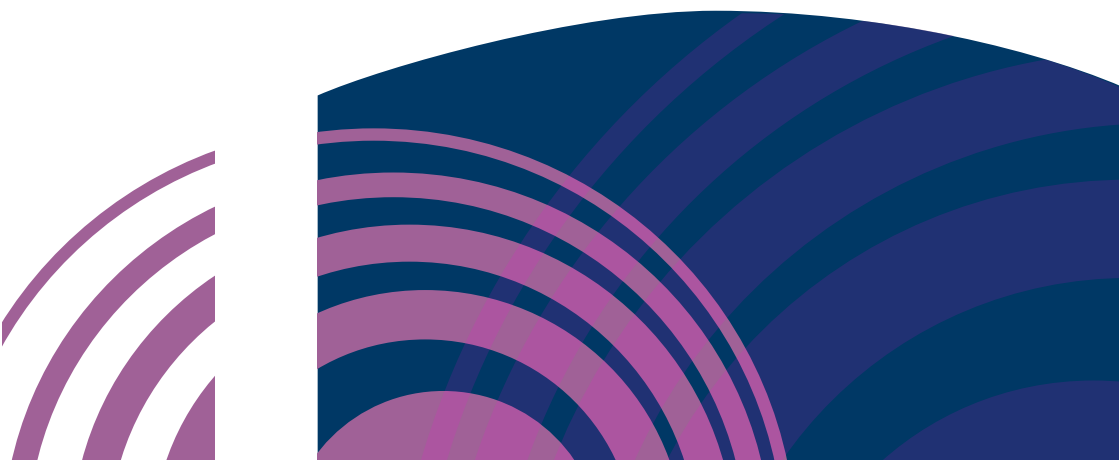
Wij hopen dat wij in onze opzet zijn geslaagd en dat dit boekje goed gebruikt zal worden in de gemeentelijke praktijk.

Den Haag, maart 2016

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. drs. A. Wissink

hoofd EC Lokaal Bestuur en Recht



1 Theorie: vormen van bevoegdheidstoedeling

1.1 Inleiding

Eén van de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat is het legaliteitsvereiste: alle overheidsoptreden waardoor burgers gebonden worden - en dus in wezen in hun vrijheden beperkt worden - moet berusten op een wettelijke grondslag.¹ Bestuursorganen grijpen doordlopend in op de vrijheid of het eigendom van burgers door het stellen van algemeen verbindende regels, het nemen van besluiten over vergunningen, het toekennen van uitkeringen, maar ook door het afsluiten van straten of het verlenen van subsidies.² Daarnaast verrichten bestuursorganen allerlei feitelijke handelingen die in verband staan met een bestuursbevoegdheid, zoals het geven van inlichtingen³ of het sturen van een aangiftebiljet. Tot slot treden bestuursorganen ook op als

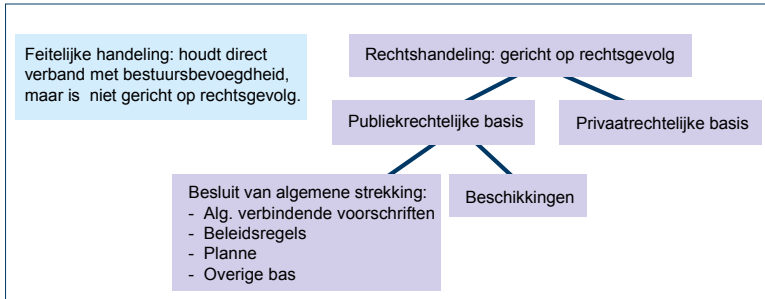
1 Zie voor een nadere analyse van het legaliteitsvereiste en het legaliteitsbeginsel Schlössels, pag. 134.

2 Zie Den Ouden, pag. 31.

3 Let op, het geven van een bestuurlijk rechtsoordeel is niet gericht op rechtsgevolg, maar kan onder omstandigheden als een besluit worden aangemerkt (zie Konijnenbelt, pag. 163 e.v.).

rechtspersoon in het privaatrechtelijke rechtsverkeer, bijvoorbeeld door het sluiten van contracten.

In grote lijnen zijn de volgende vormen van besluiten of handelen te onderscheiden:⁴



De centrale vraag van dit boekje is waar die bestuursorganen, of de bij die bestuursorganen werkzame functionarissen, de bevoegdheid voor dit soort handelingen en besluiten precies aan ontleen. Wij onderscheiden in deze handreiking de meest voorkomende grondslagen voor bevoegdheidstoedeling: attributie, delegatie en mandaat.⁵

De algemene bepalingen over attributie, delegatie en mandaat zijn neergelegd in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de praktijk worden de begrippen mandaat en delegatie, maar ook volmacht en machtiging nog al eens door elkaar gebruikt.⁶ In hoofdstuk 10 Awb wordt echter duidelijk dat we juridisch gezien met heel verschillende instrumenten te maken hebben.

4 Dit schema is een ingekorte versie van het overzicht uit Konijnenbelt, pag. 156.

5 Andere mogelijkheden: (1) publieke taak jurisprudentie en (2) geïmpliceerde bevoegdheden (wie het meerdere mag, mag ook het mindere, zie ook Schlössels, pag. 140) en (3) grondslag in Europese verordening. Deze laatste is minder relevant in de gemeentelijke praktijk en laten we in deze handreiking buiten beschouwing.

6 Het begrip 'mandaat' wordt daarbij ook in het niet-juridische spraakgebruik gebruikt. Zoals 'Hoever strekt zijn mandaat bij die onderhandelingen?'. In discussies met bijvoorbeeld bestuurders ontstaat daardoor soms spraakverwarring.

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende vormen, hun juridische grondslag en de consequenties.

Bij elk besluit of rechtshandeling moet het bestuursorgaan zich ervan verzekeren dat er een juiste wettelijke basis is. Elk zichzelf respecterend bestuursorgaan neemt dan ook maatregelen om op dit gebied een goede juridische kwaliteitszorg te borgen. Toch gaat het in de praktijk nog wel eens mis en kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een besluit is genomen zonder dat hiervoor een dekkend mandaat was verleend. Als dit uitkomt, is dit natuurlijk slecht voor de beeldvorming over bestuursorganen en tast dit het vertrouwen aan dat burgers in hun overheid hebben.

Een bevoegdheidsgebrek heeft daarnaast ook juridische consequenties. In dit hoofdstuk gaan we onder meer in op deze consequenties en de mogelijkheden om een bevoegdheidsgebrek te repareren.

1.2 **Attributie**

Omschrijving

Het lijkt misschien vreemd om dit hoofdstuk te starten met ‘attributie’. Dit onderwerp komt in hoofdstuk 10 Awb pas als laatste aan bod en dan ook nog eens heel summier. De afdeling beslaat slechts twee artikelen. De wetgever heeft geen noodzaak gezien voor een meer uitgebreide regeling.⁷

Toch ligt het wel voor de hand om attributie als eerste te behandelen. Het begrip attributie is niet wettelijk omschreven. In de literatuur wordt attributie gedefinieerd als ‘het bij wettelijk voorschrift⁸ in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid’. Een wetgever schept een bestuursbevoegdheid en kent deze toe aan een bestuursorgaan.⁹ Attributie is daarmee een originele wijze van bevoegdheidsverlening door een wetgever: rechtstreeks uit de bron, verser

7 Zie tekst en commentaar Van Buuren, pag. 1136, onder ‘strekking regeling’.

8 Wet in de zin van algemeen verbindend voorschrift.

9 Konijnenbelt, pag. 177.

kan een bevoegdheid niet zijn. Hiermee is ook het verschil met delegatie en mandaat duidelijk: bij de laatste twee gaat het om het 'doorgeven' van een bevoegdheid die het bestuursorgaan niet zelf in het leven heeft geroepen, maar op basis van een wettelijk voorschrift al had toebedeeld gekregen. Om in de woorden van de wetgever te spreken: toedeling van bevoegdheden (attributie) gaat aan mandaat en delegatie vooraf.¹⁰

Grondslag

Attributie kan alleen plaatsvinden door een wetgever in materiële zin: een orgaan dat algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen attributie van bestuursbevoegdheden en attributie van bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende regels. Bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende regels kunnen alleen worden geattribueerd door de wetgever in formele zin. Bestuursbevoegdheden, zoals een beschikkingsbevoegdheid, kunnen ook geattribueerd worden door lagere regelgevers. Denk bijvoorbeeld aan de gemeenteraad die een vergunningstelsel in het leven roept en het college of de burgemeester de bevoegdheid geeft om op basis hiervan vergunningen te verlenen.¹¹ Een bekend voorbeeld is de horeca-exploitatievergunning: de raad kan deze vergunningplicht creëren door die in de Algemeen plaatselijke verordening (APV) op te nemen en de bevoegdheid om over aanvragen hiervoor te beslissen aan de burgemeester toe te kennen.

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

11 Burkens cs., pag. 72-73.

Juridisch intermezzo: bevoegdheidstoedeling op ongeschreven grondslag

In de literatuur wordt nog een tweede, niet wettelijke vorm van attributie onderscheiden: de bevoegdheidstoedeling krachtens ongeschreven grondslag. Konijnenbelt (pag. 120) onderscheidt: gewoonrecht, noodrecht, ongeschreven volkenrecht en algemene rechtsbeginselen. Deze grondslag voor bevoegdheidstoedeling komt in de gemeentepraktijk weinig voor en wij laten deze om die reden buiten het bestek van deze handreiking.

Vormen van attributie

Attributie kan dus gaan om zowel besluitbevoegdheden als feitelijke handelingen of regelgevende bevoegdheden. In artikel 2.1.1, tweede lid, Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015) staat bijvoorbeeld dat de gemeente zorgdraagt voor de kwaliteit en de continuïteit van zorgvoorzieningen. Dit impliceert dat de gemeente hier allerlei bevoegdheden heeft, zowel feitelijk als besluitvormend. Meer specifiek wordt in artikel 2.1.3, eerste lid, WMO 2015 aan de gemeenteraad de verplichting opgelegd, en dus de bevoegdheid toegekend, een verordening vast te stellen.

Inhoud en reikwijdte attributie

De toegekende bevoegdheid kan meer omvatten dan wat er uitdrukkelijk is bepaald bij de attributie. Er is dan sprake van geïmpliceerde bevoegdheden.¹² Zo kan worden aangenomen dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een beschikking te nemen, ook bevoegd is de beschikking te wijzigen of in te trekken.¹³

Wanneer attributie plaatsvindt bij gemeentelijke verordening is van belang dat de grenzen van hogere rechtsregels, zoals de Gemeentewet, in acht worden genomen. Zo kan een bevoegdheid op het terrein van

12 Konijnenbelt, pag. 121.

13 Dat kan anders zijn wanneer de intrekking een bestraffend karakter heeft (Damen, pag.162).

de openbare orde niet aan het college worden geattribueerd omdat dat terrein voorbehouden is aan de burgemeester.¹⁴

Soms is attributie duidelijk. Zo staat in artikel 3B.1, tweede lid, Vuurwerkbesluit heel helder: 'Onze Minister beslist op een aanvraag om een toepassingsvergunning'. Deze toepassingsvergunning is door het Vuurwerkbesluit in het leven geroepen. Soms vindt attributie wat impliciet plaats. In hetzelfde Vuurwerkbesluit staat bijvoorbeeld dat '(...)voorafgaand aan het tot ontbranding brengen van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik door de aanvrager toestemming is verkregen van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de artikelen tot ontbranding zullen worden gebracht en de aan de toestemming verbonden voorschriften worden nageleefd' (artikel 3B.1, derde lid, sub a).

Ook in dit geval vindt attributie plaats, namelijk het toekennen van de bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten tot het verlenen van toestemming.

Attributie aan ondergeschikten

De artikelen over attributie in de Awb zien op de situatie waarbij een bevoegdheid is toebedeeld door het ene bestuursorgaan aan een persoon of college dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bij wet bevoegdheden direct worden toegekend aan gemeenteambtenaren. Dit wordt ook wel deconcentratie genoemd.¹⁵

Een veelgebruikt voorbeeld zijn de heffingsambtenaren. Zij ontlene rechtstreeks aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bevoegdheid om belastingaanslagen vast te stellen en te heffen (en zijn dus bestuursorgaan), maar vallen hiërarchisch onder het college.

Het is begrijpelijk dat de wetgever hiervoor een regeling heeft willen

¹⁴ Damen, pag. 166.

¹⁵ Zijlstra, pag. 142.

treffen. De situatie roept immers de vraag op hoe om te gaan met de hiërarchische, staatsrechtelijke verhoudingen tussen de persoon of het college dat de bevoegdheid direct krijgt toegekend en het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid deze werkt. De artikelen 10:22 en 10:23 van de Awb geven een nadere duiding van deze verhouding. Ze verschaffen het hiërarchisch bovengeschatte bestuursorgaan twee sturingsinstrumenten:

- 1 het bestuursorgaan kan per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid;
- 2 degene aan wie de bevoegdheid is toebedeeld, verschaft het bestuursorgaan op zijn verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Rechtskarakter attributie: bekendmaking en beroep

Attributie kan alleen plaatsvinden bij wettelijk voorschrift en dat betekent automatisch dat hier ook de reguliere regels van toepassing zijn voor het bekendmaken van algemeen verbindende voorschriften. Bij verordeningen geldt dan bijvoorbeeld artikel 139 e.v. Gemeentewet (bekendmaking in elektronische gemeentegids en publicatie in databank).

Nu bij attributie sprake is van algemeen verbindende voorschriften, zijn deze niet appellabel (artikel 8:3, eerste lid, sub a Awb).

1.3 Delegatie

Omschrijving

Waar we in de Awb tevergeefs zoeken naar een definitie van attributie, start afdeling 10.1.2 Awb over delegatie met een definitie:

‘Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent’ (artikel 10:13 Awb).

Gaat het bij attributie om het creëren van een **nieuwe bevoegdheid**,

bij delegatie is sprake van het overdragen van een **bestaande bevoegdheid**.¹⁶

Delegatie heeft tot gevolg dat de gedelegeerde (ook wel de delegataris genoemd) de bevoegdheid in eigen naam gaat uitoefenen. De bevoegdheidsoverdracht gaat zo ver dat het oorspronkelijk bevoegde orgaan (ook wel de delegans genoemd) zijn bevoegdheid verliest (artikel 10:17 Awb).

Deze heeft nog wel twee sturingsmogelijkheden (artikel 10:16 Awb):

- 1 hij kan voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid beleidsregels geven;
- 2 degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, verschafft de delegans op zijn verzoek inlichtingen over de uitoefening van die bevoegdheid.

Daarnaast kan de delegans het delegatiebesluit te allen tijde intrekken (artikel 10:18 Awb).

Veelgestelde vraag: kan een bestuursorgaan de voorwaarde verbinden aan delegatie dat vooraf advies moet worden gevraagd over een besluit? Ja, uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het toegestaan is om dergelijke voorwaarden te verbinden aan het delegatiebesluit.¹⁷

Grondslag

Door het delegeren van bevoegdheden worden dus verstreckende veranderingen aangebracht in de bevoegdheidstoedeling en -uitoefening zoals die door de wetgever bij attributie zijn geregeld. Het ligt dan ook voor de hand dat delegatie niet zo maar is toegestaan en dat de wetge-

16 Konijnenbelt (pag. 128) maakt nog onderscheid tussen delegatie door het oorspronkelijk bevoegde orgaan en overdracht door een ander orgaan (allodelegatie). Echter, met invoering van het dualisme is de mogelijkheid van allodelegatie voor de gemeentelijke praktijk komen te vervallen en om die reden is onderscheid voor de doelgroep van deze handreiking minder relevant. Zie wel paragraaf 2.5 over de Wgr.

17 ECLI:NL:RVS:2007:AZ6402, ABR5, 17-01-2007, r.o. 2.3.2.

ver hier ook iets over te zeggen heeft. In artikel 10:15 Awb staat daarom dat delegatie alleen mogelijk is indien daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien. Dit geldt ook voor subdelegatie (artikel 10:20 Awb).

Deze wettelijke delegatiegrondslag kan heel algemeen van aard zijn. Zo bevatten de Gemeentewet (artikel 156) en de Provinciewet (artikel 107) een bepaling op basis waarvan de gemeenteraad respectievelijk de provinciale staten allerlei bevoegdheden kunnen delegeren aan het college of gedeputeerde staten (zie hierover meer in hoofdstuk 2).¹⁸

Daarnaast kan in een bijzondere wet een delegatiebepaling zijn opgenomen. Dit kan heel expliciet zijn. Zo staat in artikel 4 Wet lokaal spoor de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om bepaalde bevoegdheden inzake de spoorweginfrastructuur over te dragen aan het college. Vaak is de grondslag voor delegatie wat abstracter omschreven en kan uit het gebruik van de formulering ‘**bij of krachtens**’ worden afgeleid dat delegatie van de regelgevende bevoegdheid mogelijk is.¹⁹

Het is dus steeds van belang om na te gaan of er een (algemene dan wel specifieke) grondslag is op basis waarvan een bevoegdheid kan worden gedelegeerd. Een besluit dat op grond van een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen, vermeldt de delegatiegrondslag en de vindplaats hiervan (artikel 10:19 Awb).

Vormen van delegatie

De definitie van artikel 10:13 Awb is toegespitst op de besluitbevoegdheid. Hieronder vallen zowel bestuursbevoegdheden als regelgevende

18 Sinds de dualisering heeft artikel 156 Gemeentewet in feite alleen nog betekenis voor de regelgevende bevoegdheid aangezien de andere bestuursbevoegdheden al via artikel 160 Gemeentewet direct aan het college zijn toebedeeld (zie: Konijnenbelt, Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W, Gst. 2013, 102).

19 Vergelijk aanwijzingen voor de regelgeving 28: Voor delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan de regering wordt de formule ‘*bij algemene maatregel van bestuur*’ gebruikt. Is het de bedoeling subdelegatie van deze bevoegdheid door de regering mogelijk te maken, dan wordt de formule ‘*bij of krachtens algemene maatregel van bestuur*’ gebruikt.

bevoegdheden.²⁰ Voorts is in artikel 10:21 Awb bepaald dat de delegatieafdeling van de Awb van overeenkomstige toepassing is als een bestuursorgaan de bevoegdheid voor andere handelingen dan besluiten overdraagt, zoals het verrichten van feitelijke handelingen en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Inhoud en reikwijdte van delegatie

In het delegatiebesluit moet duidelijk zijn welke bevoegdheid precies wordt overgedragen. De delegatie van de bevoegdheid om een bepaalde zaak 'af te doen' volstaat niet. Het is dan immers niet duidelijk wat 'afdoening' precies betekent. Het is essentieel dat in een delegatiebesluit de juiste terminologie wordt gehanteerd. Indien delegatie wordt beoogd, dan moet dit ook duidelijk uit het besluit blijken. In een delegatiebesluit waarin staat dat een **bevoegdheid wordt overgedragen om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen** lopen mandaat en delegatie door elkaar. Dit is niet correct en wordt niet geaccepteerd door de rechter.²¹ Verder moeten de omvang en de reikwijdte van de over te dragen bevoegdheid objectief bepaalbaar zijn en mag de reikwijdte van de overdracht niet afhankelijk worden gesteld van een onduidelijke voorwaarde.²²

In de jurisprudentie wordt aangenomen dat de delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op een aanvraag zowel het honoreren als het weigeren van een aanvraag omvat.²³

De aard van de bevoegdheid kan zich tegen delegatie verzetten, ook al is er een algemene delegatiebepaling, zoals artikel 156 Gemeentewet, voorhanden.²⁴

20 Met uitzondering van delegatie in een formele wet (zie Tekst en commentaar bij artikel 10:15, nr. 3; zie ook Konijnenbelt, pag. 128).

21 ECLI:NL:CRVB:2007:BB1835, CRvB, 07-08-2007, onder de eerste ambtshalve overweging.

22 ECLI:NL:RBROE:2001:AB2700, Rb Roermond, 06-06-2001.

23 ECLI:NL:RVS:2002:AF2098, ABRvS, 18-12-2002, r.o. 2.4.

24 Konijnenbelt, pag. 126.

Delegatie aan ondergeschikten: niet toegestaan!

Over het delegeren van bevoegdheden aan ondergeschikten is de wet duidelijk: dit is niet toegestaan (artikel 10:14 Awb). Bij delegatie worden de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid geheel overgedragen. De gedelegeerde gaat de bevoegdheid zelfstandig en onder eigen naam en verantwoordelijkheid uitoefenen. Dat past nu eenmaal niet in een hiërarchische verhouding.

Rechtskarakter delegatie: bekendmaking en beroep

Over de bekendmaking van delegatiebesluiten zegt de Awb niet veel, maar in de toelichting bij de wet staat dat een delegatiebesluit gekwalificeerd moet worden als algemeen verbindend voorschrift. Hierop zijn dus de desbetreffende publicatie-eisen van toepassing.²⁵ Bij gemeentelijke verordeningen geldt dan artikel 139 e.v. Gemeentewet (bekendmaking in een elektronisch gemeentebblad en publicatie in databank). Dit is nog eens nadrukkelijk bepaald in artikel 156, vierde lid, Gemeentewet.

Ervan uitgaande dat een delegatiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is, kan daartegen geen bezwaar en beroep worden ingesteld (artikel 8:3, eerste lid, onder a Awb).

Gevolgen delegatiegebrek

In het algemeen kan worden gesteld dat besluiten die worden genomen op grond van een gebrekkige delegatie, onbevoegd zijn genomen en vernietigbaar zijn.²⁶

Het komt wel voor dat de rechter, met het oog op de finale geschillenbeslechting, het bestuursorgaan de gelegenheid geeft het onbevoegde

25 Konijnenbelt, pag. 127 plaatst hierbij een kritische kanttekening: is bij delegatie van een bevoegdheid in een bepaald geval ook sprake van een algemene rechtsnorm? Ook de Tekst en commentaar Gemeentewet bij artikel 156, vierde lid, Gemeentewet gaat ervan uit dat een delegatiebesluit veelal niet als algemeen verbindend voorschrift kan worden aangemerkt.

26 Konijnenbelt, pag. 127.

besluit te bekrachtigen en de rechtsgevolgen in stand laat.^{27 28}

1.4 Mandaat

Omschrijving

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Anders dan bij delegatie blijft de bevoegdheid dus bij de mandaatverlener (of: mandans). In aanvulling hierop bepaalt artikel 10:2 Awb dat de mandaatontvanger (of: mandataris) de besluiten neemt **namens** de mandaatverlener. De mandaatverlener blijft aldus verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. Het besluit geldt als een besluit alsof het door het bestuursorgaan zelf is genomen. Het mandaatbesluit moet dan ook vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen (artikel 10:10 Awb).

Veelgestelde vraag: hoe moet een besluit dat in mandaat is genomen worden ondertekend?

De Awb kent geen uitdrukkelijke algemene bepaling met een ondertekeningplicht, maar deze wordt wel verondersteld: een schriftelijk stuk waaruit het besluit blijkt, zal ook het bestuursorgaan op onmiskenbare wijze moeten identificeren (vergelijk artikel 10:10 Awb).

Een in mandaat genomen besluit kan bijvoorbeeld als volgt worden ondertekend: Hoogachtend, ..., namens het college van ..., [naam, functie mandaatontvanger].

De verantwoordelijkheid van de mandaatverlener blijkt ook uit het feit dat het voor de mandaatverlener altijd mogelijk blijft om de bevoegdheid zelf uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). De mandaatverlener heeft bovendien vele sturingsmogelijkheden. Allereerst kan het mandaat te

27 ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469, CRvB, 07-08-2007, r.o. 5.5.11 en noot LJMT.

28 Over de mogelijkheid door met terugwerkende kracht bevoegdheden toe te kennen aan een ander bestuursorgaan een delegatiegebrek te herstellen, verschillen de hoogste rechters van mening. Vergelijk ECLI:NL:CRVB:2007:BB7724, CRvB, 13-11-2007 (niet geoorloofd) en ECLI:NL:RVS:2004:AR4298, ABRvS, 20-10-2004, r.o. 2.3 (wel geoorloofd).

allen tijde worden ingetrokken en verder kan de mandaatverlener per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 10:6, eerste lid, Awb). De mandaatontvanger is ook verplicht om de mandaatverlener op diens verzoek inlichtingen te verschaffen (artikel 10:6, tweede lid, Awb).

Veelgestelde vraag: is de naam van een ambtenaar openbaar bij een besluit in mandaat?

Ja, uit de rechtspraak van de Afdeling blijkt dat ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend in beginsel aanvaarden dat hun namen met de ondertekening van de besluiten openbaar zijn.²⁹ Hierbij is volgens de Afdeling van belang dat burgers moeten kunnen controleren of die ambtenaren tot de ondertekening van die besluiten bevoegd waren.

Grondslag

Een mandaat doorbreekt dus niet een bij of krachtens wet vastgestelde bevoegdhedenstructuur, in tegenstelling tot delegatie. De mogelijkheden voor het verlenen van mandaat zijn dan ook veel ruimer dan bij delegatie. Het uitgangspunt is dat een mandaat altijd mogelijk is, tenzij...

In artikel 10:3 Awb vinden we deze ‘tenzij-gronden’. De eerste grond is overzichtelijk: mandaat is niet toegestaan als dit bij wet is verboden. Een dergelijk verbod komt in de praktijk nauwelijks voor.³⁰

Verder worden in het tweede lid concrete situaties genoemd waarin mandaat niet mogelijk is. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om man-

29 ECLI:NL:RVS:2013:CA2883, ABRvS, 12-06-2013, r.o. 5.

30 In de MvT bij de Derde Tranche (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23700, nr. 3) wordt wel verwezen naar uitspraak AB 1988, 411 (ECLI:NL:XX:1987:AN0012, KB, 19-05-1987, nr. 28). In deze zaak was sprake van de situatie waarbij uit de tekst van een regeling was op te maken dat Provinciale Staten de bevoegdheid tot besluiten exclusief aan zichzelf had willen houden en dat die bevoegdheid dus niet aan Gedeputeerde Staten mocht worden gedelegeerd noch gemandateerd.

daat te verlenen tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij deze mogelijkheid uitdrukkelijk is voorzien bij de attributie. Hiervan is geen voorbeeld in de gemeentelijke praktijk bekend.

In het derde lid staat dat mandaat om te beslissen op een bezwaarschrift niet kan worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Ook het beslissen op een verzoek om instemming met rechtstreeks beroep (artikel 7:1a Awb) kan niet worden gemandateerd aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Het vierde lid verbiedt tot slot mandaatverlening tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan degene die van de overtreding rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.

Meer abstract is het tweede deel van lid 1. Hierin is bepaald dat mandaat niet is toegestaan indien de **aard van de bevoegdheid** zich tegen de mandaatverlening verzet. Uit de Memorie van toelichting³¹ zijn twee situaties af te leiden waarin mandaatverlening vanwege de aard van de bevoegdheid niet is toegestaan:

- 1 Mandaatverlening is geheel uitgesloten omdat besluitvorming alleen mag plaatsvinden door het orgaan dat door de wetgever is aangewezen. Het gaat in die gevallen om *zware bevoegdheden* op basis waarvan ingrijpende besluiten kunnen worden genomen.³² Voorbeelden zijn het mandateren van de bevoegdheid tot het geven van noodbevelen door de burgemeester en het mandateren van de ondertekeningsbevoegdheid van de gemeentesecretaris ex artikel 59a Gemeentewet.
- 2 Mandaatverlening is in een concreet geval uitgesloten vanwege de hoedanigheid of positie van de mandaatontvanger. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien:
 - de gemandateerde een eigen belang heeft bij de mandaatuitoefening;

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

32 Zie Tekst en commentaar bij artikel 10:3 Awb, pag. 1119 en Konijnenbelt, pag. 131.

Voorbeeld: verlening bouwvergunning door ambtenaar die naast betreffende pand woont

- de uitoefening van het mandaat inhoudelijk buiten de normale taken van de gemandateerde ligt.

Voorbeeld: besluiten over een bijstandsuitkering mandateren aan hoofd facilitaire zaken.

Een mandaatverlener kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Hierop zijn dezelfde regels van toepassing als op een 'primair' mandaat (artikel 10:9 Awb).

Veelgestelde vraag: mag een gedelegeerde bevoegdheid worden gemandateerd?

Ja, om een gedelegeerde bevoegdheid te mandateren is geen toestemming van het delegerende orgaan nodig. Het reguliere wettelijk regime voor mandatering geldt.

Vormen van mandaat

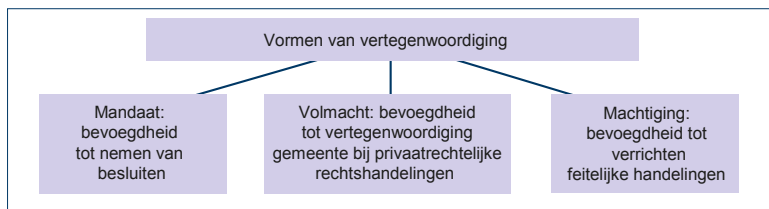
Bij mandaatverlening gaat het om de bevoegdheid om een bestuursorgaan te mogen vertegenwoordigen. De definitie van artikel 10:1 Awb is toegespitst op besluitbevoegdheid, maar in artikel 10:12 Awb is bepaald dat de bepalingen over mandaat in de Awb van overeenkomstige toepassing zijn op andere handelingen van bestuursorganen, namelijk het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten van feitelijke handelingen.

In geval van privaatrechtelijke rechtshandelingen heet de vertegenwoordigingsbevoegdheid geen mandaat maar **volmacht**. Bij feitelijke handelingen spreken we van **machtiging**.

Artikel 10:11 Awb voorziet tot slot in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om te bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend. Dit wordt ook wel **ondertekeningsmandaat** genoemd, maar strikt genomen is hier geen sprake van een mandaat: het bestuursorgaan neemt immers zelf een besluit, maar man-

dateert uitsluitend de schriftelijke afdoening en ondertekening. In dat geval moet het besluit wel vermelden dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.

Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de zin 'overeenkomstig het doorgenomen besluit'. Dit ter vervanging van 'namens



Een bestuursorgaan kan zowel een algemeen mandaat als een mandaat voor een specifiek geval verlenen (artikel 10:5 Awb). Een algemeen mandaat moet altijd schriftelijk worden verleend. De schriftelijkheidseis geldt ook bij een mandaat voor een bepaald geval wanneer gemandateerd wordt aan een persoon die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatverlener.

Inhoud en reikwijdte mandaat

Net als bij delegatie geldt ook bij mandaat dat de reikwijdte van een mandaat gezien de strekking van de bepaling, breder mag worden opgevat dan strikt genomen is geformuleerd. Zo omvatte een mandaat tot het nemen van een besluit tot het verlenen, weigeren, wijzigen, intrekken of plegen van voorzieningen en verplichtingen op het gebied van werk, zorg en inkomen volgens de Centrale Raad van Beroep ook de bevoegdheid tot terugvordering.³³ Anderzijds is van een impliciet mandaat niet snel sprake. Dat een bevoegd bestuursorgaan zijn medewerkers de functie van toezichthouder laat vervullen en hun namen en functie publiceert, betekent niet dat die medewerkers daarmee impliciet mandaat hebben gekregen.³⁴

33 ECLI:NL:CRVB:2013:721, CRvB, 25-06-2013, r.o. 4.3.

34 ECLI:NL:RVS:2014:1625, ABRvS, 07-05-2014, r.o. 3 en 4.

Mandaat aan ondergeschikten

Delegatie aan ondergeschikten is niet mogelijk, maar de figuur van mandaat past juist heel goed in een hiërarchische relatie.³⁵ De mandaatverlener blijft immers altijd verantwoordelijk en bevoegd en kan zowel algemene als specifieke instructies geven. Mandaatverlening aan ondergeschikten is dus in principe toegestaan.

Mandaat aan niet-ondergeschikten

De wet staat ook mandaatverlening aan niet-ondergeschikten toe (artikel 10:4 Awb). Met een dergelijke mandaatverlening komt de mandaatontvanger eigenlijk in een gezagsverhouding met de mandaatverlener terecht. Om die reden verbindt de wet hieraan de voorwaarde dat instemming vereist is van de mandaatontvanger of zijn leidinggevende. Deze instemming kan ook blijken uit de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.

Deze toestemming is niet nodig als bij wettelijk voorschrift in deze vorm van mandaatverlening is voorzien. Een voorbeeld hiervan vinden we in artikel 166 en 177 Gemeentewet. Hierin is bepaald dat het college respectievelijk de burgemeester een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van de politie kan machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Het gaat hier om een vertegenwoordigingsbevoegdheid. Voor het geval dat er twijfel bestaat of de politie wel of niet ondergeschikt is, dan is door deze wettelijke bepaling in elk geval duidelijk dat geen instemming nodig is voor dit mandaat. Een ander voorbeeld is artikel 3, eerste lid, Wet tijdelijk huisverbod.

Veelgestelde vraag: is mandaatverlening tussen gemeente en provincie toegestaan?

Artikel 10:4 Awb laat de mogelijkheid open voor mandaatverlening tussen organen van verschillende bestuurslagen (bijvoorbeeld mandatering van Gedeputeerde Staten van provincie X aan een ambtenaar van Ministerie Y). In de wetstoelichting en jurisprudentie is echter uitgesproken dat

35 Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23700, nr. 3, pag. 167.

dit een dusdanige doorbreking van het stelsel van politieke verantwoordelijkheid betekent, dat dit slechts bij hoge uitzondering is toegestaan.³⁶

Rechtskarakter mandaat: bekendmaking en beroep

Zoals gezegd moeten algemene mandaten schriftelijk worden verleend (artikel 10:5, tweede lid, Awb). In de wetstoelichting staat dat een schriftelijk verleend algemeen mandaat een besluit is dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt. Dat betekent dat een bestuursorgaan moet zorgdragen voor een geschikte wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld via een (elektronisch³⁷) gemeentebblad of in een huis-aan-huisblad. Het bijhouden van een algemeen toegankelijk register, waarin alle mandaatverleningen door een bepaald bestuursorgaan te vinden zijn, kan onder omstandigheden als een goede vorm van bekendmaking gelden³⁸ (zie hierover meer in hoofdstuk 2).

Daarnaast accepteert de Afdeling bestuursrechtspraak dat het voldoende is indien een mandaatbesluit overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, Awb is bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de mandaatontvanger, in het geval dat het besluit primair tot hem is gericht.³⁹

Daar waar de wetstoelichting het mandaatbesluit kwalificeert als een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, ziet de Afdeling een mandaatbesluit als een beschikking die primair is gericht tot de mandaatontvanger. In beide gevallen is sprake van een besluit en staat dan ook beroep open.⁴⁰ Dat betekent dat bij de bekendmaking ook een rechtsmiddelenclausule

36 ECLI:NL:RVS:1998:ZF3426, ABRvS, 14-05-1998 waarin onder verwijzing naar de memorie van toelichting wordt benadrukt dat mandaatverlening aan ambten van een andere bestuurslaag - zoals van een minister aan een burgemeester of aan gedeputeerde staten - een uitzonderlijk karakter zou moeten hebben. Dit houdt verband met de verantwoordelijkheidsrelaties die in de andere bestuurslaag bestaan.

37 Uitsluitend elektronische bekendmaking is alleen toegestaan indien daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien (artikel 2:14, tweede lid, Awb).

38 Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23700, 3, pag. 173.

39 ECLI:NL:RVS:2010:BL8720, ABRvS, 24-03-2010, r.o. 2.6.1. Zie ook kritische noot van De Greef in Gst. 2011, 3.

40 Damen, pag. 179.

moet worden opgenomen. Overigens zal het niet snel voorkomen dat een derde een voldoende rechtstreeks belang heeft om als belanghebbende in een procedure tegen een mandaatbesluit te kunnen worden aangemerkt (zie artikel 1:2, eerste lid, Awb jo 8:1 Awb).

Veelgestelde vraag: Moet de aanwijzing van een toezichthouder ook in het bevoegdhedenregister worden opgenomen?

Nee, de aanwijzing van een functionaris voor een bepaald ambt is geen besluit waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd. De aanwijzing kan wel tot gevolg hebben dat de functionaris een aantal bevoegdheden bij wet of op basis van de wet krijgt geattribueerd. Zo beschikt de functionaris die is aangewezen als toezichthouder over de bevoegdheden zoals genoemd in titel 5.2 Awb.

Het aanwijzingsbesluit dient wel bekend gemaakt te worden conform de eisen van 3:42 Awb.

Gevolgen mandaatgebrek

De rechter toetst ambtshalve of aan een in mandaat genomen besluit een geldige mandaatverlening ten grondslag ligt.⁴¹

Een mandaatgebrek kan worden veroorzaakt door (1) een schending van een bevoegdheidsvoorschrift of (2) schending van een vormvoorschrift.

Niet elk mandaatgebrek hoeft te leiden tot vernietiging van het besluit. Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar waarbij een mandaatgebrek kan worden gepasseerd of geheeld.⁴²

1 herstellen mandaatgebrek in bezwaarschriftenprocedure

Het is vaste jurisprudentie dat een gebrek in het besluit op bezwaar kan worden geheeld. De bezwaarschriftenprocedure behelst een integrale heroverweging waarin zowel inhoudelijke, als ook procedurele fouten kunnen worden hersteld.⁴³

⁴¹ Schlössels, pag. 150.

⁴² Over mandaatgebreken en het 'helen' daarvan: een jurisprudentieoverzicht, Mr. J.L.W. Broeksteeg, TAR 2009, nr. 7-8.

⁴³ ECLI:NL:RVS:2015:938, ABRvS, 25-03-2015, r.o. 4.

2 herstellen mandaatgebrek via artikel 6:22 Awb⁴⁴

In dit geval wordt het besluit in stand gelaten ondanks het bevoegdheidsgebrek. Deze mogelijkheid bestaat wanneer sprake is van schending van een rechtsregel of een rechtsbeginsel. Het gebrek kan gepasseerd worden als aannemelijk is dat de belanghebbenden hierdoor niet worden benadeeld. De gedachte hierachter is dat indien een besluit wordt vernietigd wegens een licht gebrek, het bestuursorgaan opnieuw een besluit neemt dat inhoudelijk hetzelfde is als het vernietigde besluit.⁴⁵

3 instandlating rechtsgevolgen via artikel 8:72, derde lid, Awb

Op basis van dit artikel kunnen rechtsgevolgen in stand worden gelaten ondanks zwaardere bevoegdheidsgebreken. In tegenstelling tot een heling via artikel 6:22 Awb, wordt het besluit bij toepassing van artikel 8:72, derde lid, Awb wel vernietigd. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit kan worden toegepast als een nieuw besluit inhoudelijk hetzelfde zou zijn als het vernietigde besluit en aldus wordt bekrachtigd door het bevoegde bestuursorgaan. Voorwaarden zijn verder:⁴⁶

- het besluit is genomen door een ondergeschikte van het bevoegde bestuursorgaan;
- het gaat om ontbreken van een mandaat dat als het zou zijn verleend geldig zou zijn en zou aansluiten bij de normale taakuitoefening van de betrokkene;
- aan het besluit kleven geen andere bezwaren.

4 toepassing bestuurlijke lus artikel 8:51a Awb

Ten slotte kan de bestuursrechter bij tussenuitspraak de gelegenheid bieden om het mandaatgebrek te (laten) herstellen via een bestuurlijke lus.⁴⁷

44 Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2015:1070, ABRvS, 08-04-2015, r.o. 3.1 waarbij betekenis toekomt aan het feit dat het besluit inmiddels door het bevoegde bestuursorgaan is bekrachtigd.

45 Broeksteeg, pag. 380.

46 Schlössels, pag. 150.

47 Zie hierover Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31352, nrs. 7, 8 en 9, Koenraad en Peters in hun noot onder ECLI:NL:RVS:2013:615, ABRvS, 07-08-2013, AB 2013, 407, en ECLI:NL:RVS:2012:BX8985, ABRvS, 03-10-2012.

Veelgestelde vraag: mag een derde erop vertrouwen dat een besluit bevoegd is genomen?

In veel gevallen zal een bevoegdheidsgebrek aan het licht komen doordat een belanghebbende tegen een besluit opkomt. Het is echter ook mogelijk dat het bestuursorgaan stelt dat een besluit onbevoegd is genomen. Hoe zit het dan met de geadresseerden van het onbevoegd genomen besluit?

Het vertrouwensbeginsel beschermt degene aan wie concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon en die aan het bestuursorgaan zijn toe te rekenen, waaraan hij het in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlenuen.⁴⁸ Uit de jurisprudentie blijkt dat een beroep op dit vertrouwensbeginsel weliswaar niet is uitgesloten, maar ook niet snel slaagt.⁴⁹ De bevoegdheidsverdeling binnen een gemeente is onmiskenbaar vastgelegd in de Gemeentewet. In een democratische rechtsstaat komt aan een zodanige bevoegdheidsverdeling groot gewicht toe, zodat slechts in bijzondere omstandigheden plaats is voor het oordeel dat naar verkeersopvattingen de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid voor risico van de gemeente komt.⁵⁰

Onder uitzonderlijke omstandigheden kan een vertrouwenwekkende (rechts)handeling door een onbevoegd orgaan (of persoon) vanwege de schijn van bevoegdheid aan het beslissingsbevoegde bestuursorgaan worden toegerekend.⁵¹ Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin het bestuursorgaan had moeten weten - en vervolgens had dienen te voorkomen - dat onbevoegdlijk vertrouwen zou kunnen worden opgewekt.⁵²

48 ECLI:NL:RVS:2008:BF7228, ABRvS, 08-10-2008, r.o. 2.8 en recent ECLI:NL:RVS:2015:3025, ABRvS, 30-09-2015, r.o. 5.

49 Zie bijvoorbeeld r.o. 4. 29-4.30 in uitspraak bankgaranties in Rotterdamse havenzaak: ECLI:NL:GHAMS:2009:BJ0850, Hof Amsterdam, 30-06-2009. Zie ook VNG publicatie 'Van contact naar contract,' pag. 135.

50 ECLI:NL:HR:2010:BL5420, HR, 25-06-2010, r.o. 4.5.

51 ECLI:NL:RVS:2011:BP7751, ABRvS, 16-03-2011, r.o. 2.5.

52 ECLI:NL:RVS:2011:BP7751, ABRvS, 16-03-2011, zie noot van Ortlep.

Daarbij komt ook betekenis toe aan de mate van professionaliteit van de belanghebbende.

Dit geldt niet alleen voor onbevoegde toezeggingen van ambtenaren, maar ook voor de verhouding tussen college en raad. In het stelsel van de Gemeentewet komt groot gewicht toe aan de bevoegdheidsverdeling tussen het college en de gemeenteraad. De raad heeft een autonome positie, en grote terughoudendheid moet worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een gemeente zonder instemming van de raad in gevallen waar de raad een formele positie in het besluitvormingsproces inneemt. De zelfstandige beslissingsvrijheid van de raad brengt mee dat een wederpartij niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de instemming van de raad hebben indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan toedoen van de raad zelf.⁵³

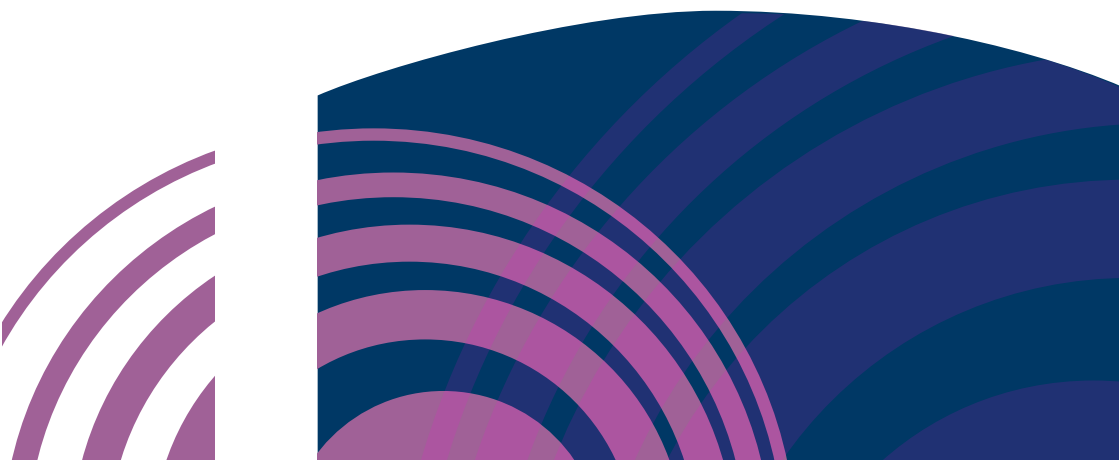
Juridisch intermezzo: Publieke taak jurisprudentie: attributie of delegatie of mandaat?

Sinds het Silicose-arrest zijn er verschillende uitspraken gedaan die samen de zgn. publieke-taakjurisprudentie vormen. De essentie van deze jurisprudentie is dat privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen optreden als bestuursorgaan, zonder dat zij expliciet met bestuursbevoegdheid zijn bekleed. Hiervan is, kort gezegd, sprake⁵⁴ als aan twee vereisten is voldaan. Allereerst: de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen worden in beslissende mate bepaald door een of meer bestuursorganen. Dat bestuursorgaan of die bestuursorganen hoeven geen zeggenschap te hebben over de verstrekking in een individueel geval. Het tweede vereiste is dat de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor tweederde of meer, wordt gefinancierd door een of meer

53 ECLI:NL:HR:2015:1737, HR, 26-06-2015, r.o. 3.7.2.

54 De criteria zijn door de ABRvS in haar uitspraken d.d. 17-09-2014 aan de hand van een conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven nader gespecificeerd, zie onder andere ECLI:NL:RVS:2014:3394, r.o. 5.3.

bestuursorganen. De vraag is dan of hier sprake is van een (buitenwettelijke) delegatie of attributie van de overheid aan de privaatrechtelijke rechtspersoon. De figuur van mandaat lijkt hier in elk geval het minst voor de hand te liggen. De jurisprudentie geeft geen uitsluitel of hier moet worden uitgegaan van attributie of delegatie. Toch is dit onderscheid wel van belang, bijvoorbeeld met het oog op de mogelijkheid om beleidsregels te stellen. Dit laatste is immers wel mogelijk bij delegatie en mandaat, maar niet bij attributie.



2 Bevoegdheidstoedeling binnen de gemeente

2.1 De basis: toedeling van bevoegdheden aan gemeentelijke organen

Een belangrijke bron van bevoegdheden voor gemeenten is de Gemeentewet. In deze wet worden allerlei algemene bevoegdheden in het leven geroepen en toegedeeld (attributie).

Het begint met de kernbepaling van artikel 108, eerste lid, Gemeentewet. Hierin staat dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Deze bepaling vormt de basis voor de gemeentelijke *autonomie*. Gemeenten zijn daarbij in beginsel vrij om zelf te bepalen welke taken zij willen uitvoeren.

In lid 2 is vervolgens bepaald dat het gemeentebestuur ook taken opgedragen kan krijgen. Dit noemen we de *medebewindstaken*.

De Gemeentewet werkt vervolgens de verdere verdeling van bevoegdheden uit naar raad, college en burgemeester.

In artikel 147 Gemeentewet staat de belangrijkste bevoegdheid voor de raad: het vaststellen van verordeningen. Verder staat in dit artikel dat de raad bevoegd is als het gaat om taken die de gemeentelijke autonomie betreffen. De bevoegdheden in het kader van medebewind berusten in principe bij het college.

Artikel 160 Gemeentewet noemt een aantal belangrijke bevoegdheden van het college. Deze gaan over het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente, de interne organisatie en het nemen van besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Veelgestelde vraag: Kan de raad eisen dat het college toestemming vraagt voor besluiten die tot de bevoegdheid van het college behoren?

De bevoegdheidsverdeling in artikel 147 en 160 Gemeentewet vormt de basis voor het dualistisch stelsel. Hierin is de raad vooral kaderstellend en het college is belast met het dagelijks bestuur. Artikel 169 Gemeentewet is een scharnier in deze balans en regelt de verantwoordings- en inlichtingenplicht.

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (artikel 125, eerste lid, Grondwet). Het is dan ook een interessante vraag in hoeverre de raad een toestemmingsvereiste kan verbinden aan voorgenomen besluiten van het college. Dit is niet mogelijk. De bevoegdheden die de wetgever het college heeft toegekend, kunnen niet worden ingeperkt door de gemeenteraad. Het staat de gemeenteraad wel vrij om afspraken te maken over de informatieverstopping over uitoefening van de bevoegdheden door het college, zowel voor als achteraf. Zo kan de raad bij verordening bepalen dat voordat het college bepaalde beslissingen neemt er eerst gelegenheid moet worden geboden aan de gemeenteraad om zijn wensen en bedenkingen over te brengen (artikel 169, vierde lid, Gemeentewet).

In artikel 170 e.v. Gemeentewet vinden we een algemene taakomschrijving voor de burgemeester. Deze ziet op zijn leidinggevende en coördinerende taak.

De burgemeester heeft bovendien de bevoegdheid om namens de gemeente op te treden, zowel in als buiten rechte (artikel 171, eerste lid, Gemeentewet). Het gaat hier uitsluitend om het **vertegenwoordigen** van de gemeente bij alle privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, zoals het sluiten van contracten, het oprichten van een stichting en het voeren van rechtsgedingen namens de gemeente als rechtspersoon. De bevoegdheid tot het **besluiten** tot deze privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt bij het college.

Veelgestelde vraag: kan de burgemeester zelfstandig besluiten een contract te sluiten?

Nee, het nemen van een besluit over het aangaan van een contract is de bevoegdheid van het college (artikel 160, eerste lid, sub e Gemeentewet). Het is vervolgens wel de burgemeester die in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van de gemeente het contract ondertekent. Een burgemeester die overgaat tot verkoop van een stuk gemeentegrond zonder dat het daartoe vereiste besluit van het college is genomen, handelt als onbevoegd vertegenwoordiger.⁵⁵

Verder geeft de Gemeentewet de burgemeester een groot aantal bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde (172, derde lid), zoals het geven van noodbevelen, het sluiten van woningen (174a) en het vaststellen van noodverordeningen (176).

Niet alleen de Gemeentewet geeft bevoegdheden aan de raad, college of burgemeester. Er zijn ook talloze bijzondere wetten waarin dit gebeurt, zoals:

WMO 2015, artikel 2.3.5: 'Het college beslist op een aanvraag van een ingezetene van de gemeente om een maatwerkvoorziening ten behoeve van zelfredzaamheid en participatie'.

⁵⁵ Vergelijk r.o. 4.5 in ECLI:NL:HR:2010:BL5420, HR, 25-06-2010 in AB 2010, 334 m.nt. FJvO.

Wet publieke gezondheidszorg, artikel 31, tweede lid: ‘De burgemeester kan een persoon onverwijld ter isolatie in een ziekenhuis doen opnemen, indien: (...)’.

Wet ruimtelijke ordening (Wro), artikel 3.1: ‘De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven’.

Bevoegdheden toekennen (attributie) aan ondergeschikte ambtenaren

Soms komt het in de gemeentelijke praktijk voor dat de wet bevoegdheden direct toekent aan ambtenaren. De ambtenaren vallen dan dus wel hiërarchisch onder het college, maar beschikken over een eigenstandige bevoegdheid.

In Boek 1, titel 4 Burgerlijk Wetboek wordt bijvoorbeeld een aantal bevoegdheden toegekend aan de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Ook de Wet op de lijkbezorging kent in artikel 11 direct bevoegdheid toe aan de ambtenaar van de burgerlijke stand: ‘Geen begraving of crematie van een lijk geschiedt zonder schriftelijk verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat kosteloos wordt afgegeven’.

Aan de gemeentelijke heffingsambtenaar en de gemeentelijke belastingdeurwaarder zijn in artikel 231, tweede lid, Gemeentewet bevoegdheden over de gemeentelijke heffingen geattribueerd.

Ook gemeentelijke toezichthouders krijgen hun bevoegdheden direct geattribueerd op basis van titel 5.2 Awb.

Het college kan overigens wel instructies geven aan deze ambtenaren (artikel 10:22 Awb; zie verder paragraaf 1.4).

Bevoegdhedentoekenning (attributie) door de raad

De gemeenteraad kan als (lokale) wetgever bestuursbevoegdheden toekennen.⁵⁶ In dat geval roept de gemeenteraad bij verordening een bestuursbevoegdheid in het leven en kent deze toe aan een bestuursorgaan. In artikel 151b en c Gemeentewet is bijvoorbeeld bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester bevoegdheden kan verlenen tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied of gebieden voor cameratoezicht. Een ander voorbeeld is de horeca-exploitatievergunning: de grondslag hiervoor ligt in de door de raad vastgestelde Algemeen plaatselijke verordening. Hierin wordt dan aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om deze vergunning te verlenen of te weigeren.

2.2 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: de raad

Delegatie door de raad

In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat delegatie alleen mogelijk is als hiervoor een wettelijke basis is (artikel 10:15 Awb).

Dit kan een **bijzondere wet** zijn. In artikel 3.6 Wro staat bijvoorbeeld dat de gemeenteraad kan bepalen dat het college nadere regels kan stellen tot uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan.

Een andere mogelijkheid is dat er sprake is van een **algemene wettelijke grondslag** voor delegatie. De Gemeentewet bevat zo'n algemene bepaling. Dit is artikel 156. Hierin staat dat de raad kan delegeren aan (1) het college en (2) aan een bestuurscommissie. Hiervoor gelden wel enkele beperkingen:

- 1 In een aantal concrete situaties is delegatie in ieder geval niet toegestaan. Het gaat hier om de bevoegdheden die de kern vormen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, namelijk:
 - a Instelling rekenkamer of rekenkamerfunctie

⁵⁶ Dus niet attributie van bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Dat is alleen voorbehouden aan (grond)wetgever. Zie ook hoofdstuk 1.

- b Instelling onderzoek ex artikel 155a Gemeentewet
 - c Vaststelling of wijziging begroting
 - d Vaststelling jaarrekening
 - e Stellen van straf op overtreding van gemeentelijke verordening
 - f De vaststelling van financiële verordeningen
 - g Aanwijzing accountant
 - h Het heffen van belastingen (met uitzondering van parkeren/pre-cario/gebruik-genot/afvalstoffen/heffing uit andere wetten dan Gemeentewet)
- 2 De bevoegdheid tot het maken van verordeningen die door straf-bepaling of bestuursdwang moeten worden gehandhaafd kan niet worden gedelegeerd. Er kunnen wel nadere regels worden gesteld.
- 3 Delegatie is niet toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Daarbij moet worden gedacht aan een bevoegdheid die sterk verbonden is met de specifieke rol van de raad dan wel het college of aan een besluit dat een sterke democratische legitimatie behoeft.⁵⁷ Dat laatste kan voorkomen indien een besluit (politiek) erg gevoelig ligt. Voorbeelden van besluiten die zich naar hun aard verzetten tegen delegatie zijn belangrijke kaderstellende besluiten, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan⁵⁸ of een buitenwerkingstelling van het verbod op zondagopenstelling.⁵⁹ De bevoegdheid tot het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer kan wel worden gedelegeerd,⁶⁰ evenals het verstrekken van gehandicapten-parkeerkaarten.⁶¹

Zoals uit de voorbeelden blijkt, kan de delegatie door de raad zien op besluiten, handelingen, maar ook op het stellen van regels (verordende bevoegdheid). Voor dit laatste geldt een beperking. De bevoegd-

57 ECLI:NL:RVS:2007:BG2242, ABRvS, 07-09-2007, Gst. 2008, 116 m.nt. Bunschoten; en Konijnenbelt in Gst. 2013, 102.

58 ECLI:NL:RVS:1999:AH6679, ABRvS, 15-02-1999, r.o. 2.3.

59 ECLI:NL:CBB:2009:BH0408, Cbb, 21-01-2009, r.o. 6.2.3. en 6.2.4.

60 ECLI:NL:RVS:2007:BG2242, ABRvS, 07-09-2007, r.o. 2.3.

61 ECLI:NL:RVS:2005:AT1949, ABRvS, 23-03-2005, r.o. 2.4.

heid tot het vaststellen van verordeningen die met een strafbepaling of bestuursdwang worden gehandhaafd, mogen alleen worden overgedragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels over door de raad in de verordening aangewezen onderwerpen (artikel 156, derde lid, Gemeentewet). Er mag dus geen onbepaalde algemene overdracht plaatsvinden van deze verordeningsbevoegdheid.

De raad kan een afzonderlijk besluit nemen tot delegatie van een individuele bevoegdheid. Het is ook mogelijk dat de raad een algemeen delegatiebesluit neemt waarin een aantal bevoegdheden tegelijkertijd wordt gedelegeerd. Veel gemeenten werken met een dergelijk algemeen 'raadsdelegatiebesluit'. Voorbeelden van bevoegdheden die in veel gemeenten in zo'n besluit worden gedelegeerd aan het college zijn het afdoen van Wob-verzoeken gericht aan de gemeenteraad en besluiten tot het geven van straatnamen.

De raad kan ook bevoegdheden delegeren aan een bestuurscommissie. Hiervan zijn vele voorbeelden. Zo kan worden gedacht aan bevoegdheden die te maken hebben met wonen, monumenten, afval, parkeren, waterbeheer of subsidieverlening.⁶²

De bijzondere positie van de griffier: de raad als werkgever van de griffier

In de Gemeentewet staat dat de raad de griffier benoemt, schorst en ontslaat (artikel 107) en ook de op de griffie werkzame ambtenaren (artikel 107e). De gemeenteraad heeft hier dus de rol van werkgever. De wetsgeschiedenis leert dat de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen delegatie of mandatering van werkgeversbevoegdheden van de raad aan een bestuursorgaan waar de raad geen deel van uitmaakt. Dat betekent dat delegatie noch mandatering aan het college of de burgemeester mogelijk is.

62 Zie voor heel uitgebreide vorm van overdracht van bevoegdheden door raad (en college) de Verordening op de Amsterdamse bestuurscommissies. Hier is een mengvorm gebruikt van delegatie en mandaat.

Echter, niet alle te nemen besluiten lenen zich voor agendering in de gemeenteraad. Denk bijvoorbeeld aan het toekennen van verlof. Bovendien zou daardoor de agenda te veel worden belast. Daarom hebben veel gemeenteraden besloten een commissie in het leven te roepen om de werkgeverstaken uit te voeren. Deze commissie is gebaseerd op artikel 83 Gemeentewet en bestaat uitsluitend uit raadsleden. Aan deze commissie worden dan de werkgeverstaken gemandateerd of gedelegeerd. Sommige werkgeversbevoegdheden zijn hier naar hun aard niet geschikt voor. Dat is het geval bij het benoemen, schorsen als disciplinaire maatregel en ontslaan van de griffier, het vaststellen van de instructie van de griffier, het regelen van de vervanging van de griffier en de vaststelling en wijziging van de organisatie van de griffie. Deze besluiten hebben een zodanig vergaande strekking dat het evident is dat de raad deze bevoegdheden zelf uitoefent.

Een delegatiebesluit is een algemeen verbindend voorschrift en hierop zijn dus de vaste publicatie-eisen van toepassing (zie ook paragraaf 1.3).⁶³ Bij gemeentelijke verordeningen geldt dan artikel 139 e.v. Gemeentewet (bekendmaking in elektronische gemeentegids en publicatie in databank). In artikel 156, vierde lid, Gemeentewet zijn deze bekendmakingseisen nog eens nadrukkelijk van overeenkomstige toepassing verklaard.

De algemene delegatiebepaling van artikel 156 Gemeentewet voorziet niet in de mogelijkheid tot delegatie van de raad aan de burgemeester. In die gevallen is delegatie dus alleen mogelijk indien daarin bij bijzondere wet is voorzien.⁶⁴ Wij hebben hiervan in de gemeentelijke praktijk geen voorbeelden kunnen vinden.

Over de mogelijkheid om bevoegdheden te **delegeren aan ambtenaren**

63 Zie ook noot 25 over kritiek Konijnenbelt.

64 ECLI:NL:RBZUT:1999:AA3425, Rb Zutphen, 19-02- 2009, onder 'Gronden' derde alinea van onder.

kunnen we kort zijn: dit is níét toegestaan op basis van artikel 10:14 Awb (zie o.a. paragraaf 1.3 over verbod delegatie aan ondergeschikten).

Mandatering door de raad aan college

Het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of als de aard van de bevoegdheid zich hier tegen verzet (artikel 10:3 Awb).

In de gemeentepraktijk is deze beperking vooral van belang bij de relatie tussen de raad en het college of burgemeester. In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat het instrument 'mandaat' goed past binnen hiërarchische verhoudingen. Tussen raad en college en burgemeester is echter sprake van een niet-hiërarchische verhouding. Uit democratisch oogpunt zou het college wellicht als een soort ondergeschikte kunnen worden gezien van de democratisch gekozen raad, die volgens de Grondwet aan het hoofd van de gemeente staat. Juridisch gezien is hier echter van een ondergeschiktheid geen sprake.⁶⁵

Dat betekent niet dat mandatering van de raad aan het college geheel onmogelijk is. Het kan wel betekenen dat in een bepaald geval de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandatering door de raad aan het college. Hetzelfde geldt voor de mandatering door de raad aan de burgemeester.

Veelgestelde vraag: kan de raad de benoeming van de accountant mandateren aan het college?

Nee, dit is een goed voorbeeld van een besluit waarbij de aard van de bevoegdheid in de weg staat aan de mandatering. De accountant is een belangrijke adviseur voor de raad als orgaan dat het college moet controleren. Het past dan niet om de accountantsbenoeming aan het college over te laten.

65 ECLI:NL:RVS:2007:BA2231, ABRvS, 4-04-2007; AB 2007, 196, Zie noot van Michiels. Ondergeschiktheid in juridische zin zou een bevelsbevoegdheid ten opzichte van het college meebrengen en die is er niet.

Mandatering van raad aan ambtenaren

Ook bij de mogelijkheid van mandatering van de raad aan ambtenaren moet een kanttekening worden geplaatst. De leden van de raad hebben recht op ambtelijke bijstand (artikel 33 Gemeentewet). Dit betekent echter niet dat sprake is van een ondergeschiktheid van het ambtelijk apparaat aan de raad of raadsleden. De ambtenaren vallen, met uitzondering van de griffier en de griffiemedewerkers, hiërarchisch onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college.

Op mandaatverlening aan ambtenaren is dan ook artikel 10:4 Awb van toepassing. Dit betekent dat er toestemming vereist is van de ambtenaar of zijn leidinggevende. In de praktijk zal aan mandaatverlening van de raad aan ambtenaren overigens geen behoefte zijn en zal de voorkeur uitgaan naar mandatering van het college met eventueel de mogelijkheid voor ondermandatering aan ambtenaren. In dat geval heeft de raad, naast zijn instructiebevoegdheden op grond van artikel 10:6 Awb, ook nog de mogelijkheid om het college op grond van artikel 169 Gemeentewet ter verantwoording te roepen.

De bijzondere positie van de griffier: de griffier als gemandateerd werkgever voor de griffie

De raad benoemt de griffier. Hij is tevens bevoegd de griffier te schorsen en te ontslaan (artikel 107 Gemeentewet). De raad is ook bevoegd de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (artikel 107e Gemeentewet). De griffier geeft leiding aan de griffie en het ligt voor de hand dat hij uit dien hoofde ook personeelsbesluiten kan nemen t.a.v. de medewerkers van de griffie.

De raad (of indien van toepassing de werkgeverscommissie) kan besluiten een aantal van deze werkgeversbevoegdheden te mandateren aan de griffier (zie ook blokje 'De bijzondere positie van de griffier: de raad als werkgever van de griffier'.)

Mandatering raad aan bestuurscommissie

De raad kan mandaat verlenen aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Hiervan wordt in de praktijk veelvuldig gebruik

gemaakt. Artikel 85 Gemeentewet geeft bij de mandatering aan een bestuurscommissie een aantal extra toezichtsmogelijkheden voor de raad. Deze zijn aanvullend op de sturingsinstrumenten uit de Awb. De raad kan op basis van artikel 85 Gemeentewet overgaan tot vernietiging van besluiten en andere, niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van een door hem ingestelde bestuurscommissie. Bovendien kan de raad regelen dat hij toezicht houdt op de wijze waarop de bestuurscommissie de bevoegdheden uitoefent. Dit overige toezicht kan bijvoorbeeld de goedkeuring omvatten van de beslissingen van een bestuurscommissie. Deze goedkeuring kan overigens slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

2.3 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: het college

Delegatie door het college

Het college beschikt over de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan een bestuurscommissie. Soms biedt een bijzondere wet een grondslag voor delegatie door het college. Zo geeft artikel 18, eerste lid, sub d Wegverkeerswet 1994 de mogelijkheid voor het college om de bevoegdheid tot het nemen van verkeersbesluiten te delegeren aan een bestuurscommissie.

Vaker zal echter gebruik worden gemaakt van artikel 165 Gemeentewet. Deze voorziet in een algemene grondslag voor delegatie van bevoegdheden door het college aan een bestuurscommissie. Natuurlijk geldt ook hier de voorwaarde dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen deze delegatie mag verzetten. Net als bij de raad is ook hier het toezichtsinstrumentarium van artikel 85 Gemeentewet van toepassing. Dat betekent dus onder meer dat het college besluiten van de door hem ingestelde bestuurscommissie kan vernietigen of besluiten aan een goedkeuringsvereiste kan onderwerpen.

Delegatie betekent dat het college bevoegdheden overdraagt. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheden van de raad om haar controleta-

ken uit te voeren. Daarom is in het derde lid van artikel 165 Gemeentewet bepaald dat de raad voorafgaand aan het besluit van het college tot delegatie in de gelegenheid moet worden gesteld om haar zienswijzen over te brengen over de voorgenomen delegatie.

Veelgestelde vraag: Mogen bevoegdheden waarop de Minister toezicht houdt gedelegeerd worden?

Het feit dat de uitoefening van de bevoegdheden onder toezicht van de Minister valt is geen grond om aan te nemen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet. De Minister kan wellicht niet rechtstreeks toezicht houden op de commissie, maar hij kan dat wel via het college. Het college kan op zijn beurt de commissie aanspreken.⁶⁶

De Gemeentewet biedt geen grondslag voor delegatie van het college aan de raad. Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht zou zich gezien de (dualistische) verhoudingen tussen raad en college ook al snel niet verdragen met de aard van de bevoegdheid.

Delegatie van het college aan ambtenaren stuit op het verbod op delegatie aan ondergeschikten en is dus niet mogelijk (artikel 10:14 Awb).

Mandatering door het college

Het mandateren van uitvoerende bevoegdheden door de raad aan het college past goed in het dualistisch stelsel. Het omgekeerde is daarentegen minder goed denkbaar.

Het instrument van mandatering is bedoeld om de voortgang van het dagelijks bestuur te bevorderen en te voorkomen dat de agenda volloopt met allerlei uitvoeringsbesluiten. Deze kunnen worden gemandateerd aan ambtenaren. Het lijkt niet passend en zelfs in strijd met de bedoeling van de wetgever om de in artikel 160 Gemeentewet genoemde bestuursbevoegdheden van het college te mandateren aan de raad. Mandatering van het college aan de raad komt in de praktijk dan ook niet voor.

66 ECLI:NL:CRVB:2013:771, CRvB, 25-06-2013, r.o. 5.5.

Het kan daarentegen wel praktisch zijn om de bevoegdheden van het college te mandateren aan een van de wethouders. Hoewel het uitgangspunt van de Gemeentewet is dat het college een collegiaal bestuur vormt, is in de praktijk toch behoefte aan een bepaalde mate van zelfstandigheid van de wethouders bij het beheer van de eigen portefeuille. Daarom voorziet artikel 168 Gemeentewet in de mogelijkheid voor het college om één of meer leden van het college te machtigen tot uitoefening van bevoegdheden. Het begrip ‘machtigen’ in artikel 168 Gemeentewet ziet op mandateren, volmacht geven en machtigen. Daaronder wordt ook een beslissings-, uitvoerings- en afdoeningsmandaat verstaan.⁶⁷ Deze bevoegdheden worden dan in naam van het college uitgevoerd. Het college kan aanwijzingen geven (lid 3).

Ook hier geldt weer de beperking dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandatering mag verzetten. Dat betekent dat de bevoegdheid tot het nemen van ingrijpende besluiten buiten de reikwijdte van deze mandaatmogelijkheid valt. Denk bijvoorbeeld aan het besluit om een belangrijke subsidierelatie stop te zetten.

De meest gebruikte vorm van bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk is de mandatering van het college aan ambtenaren en zo nodig de hierbij behorende volmachtiging van de burgemeester aan ambtenaren. Bij deze mandatering wordt doorgaans ook de ondermandatering toegestaan. Ook kan het college machtiging geven voor het uitoefenen van diverse feitelijke handelingen.⁶⁸

Veelgestelde vraag: Moet het college alle bevoegdheden mandateren aan de gemeentesecretaris alvorens kan worden ondergemandateerd?

Er is geen juridische noodzaak om de mandatering via de gemeentesecretaris te laten verlopen.

⁶⁷ Zie Tekst en commentaar Gemeentewet bij artikel 168 onder ‘algemeen’.

⁶⁸ Denk bijvoorbeeld aan verweer voeren in een bestuursrechtelijk geding namens het college, of feitelijk handelen dat te maken heeft met een besluit, zoals het versturen van een factuur of een uitnodiging voor een gesprek of een hoorzitting.

Hoe mandaat en ondermandaat geregeld zijn binnen een gemeente hangt onder andere af van de uitgangspunten van het organisatiemodel en de voorkeur om bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen of juist zo veel mogelijk centraal.

Er zijn in de praktijk twee stromingen te onderscheiden. De eerste stroming gaat er vanuit dat het logisch is om de mandaatverlening te laten aansluiten bij de instructiebevoegdheid van de leidinggevende. Dit uitgangspunt leidt tot een getrapte vorm van (onder)mandatering, waarbij de gemeentesecretaris het startpunt is. Het voordeel hiervan is dat als een (onder)gemandateerde afwezig is, een andere hiërarchisch hogere (onder)gemandateerde ook bevoegd is.

Volgens de tweede stroming vindt de mandatering plaats op basis van inhoudelijke taakverdeling en loopt deze zoveel mogelijk direct van het college naar de desbetreffende ambtenaar (afdelingshoofd). In dat geval is het van belang om afspraken over plaatsvervangende te maken, zodat ook bij afwezigheid van de gemandateerde de bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

De bijzondere positie van de griffier:⁶⁹ budgethouderschap voor het budget voor raadswerkzaamheden

De raad kan besluiten dat de griffier als budgethouder optreedt voor het budget voor raadswerkzaamheden en de Griffie. Echter, het nemen van beslissingen over privaatrechtelijke overeenkomsten is formeel een bevoegdheid van het college (artikel 160, eerste lid, sub e Gemeentewet). Om die reden moet het college de griffier mandaat verlenen voor het nemen van beslissingen met financiële gevolgen. Voor de privaatrechtelijke vertegenwoordiging van de gemeente bij het aangaan van overeenkomsten (de ondertekening), is aanvullend een volmacht van de burgemeester nodig (zie hiervoor artikel 171 Gemeentewet).

69 Een budgethouder is een ambtenaar van de gemeente aan wie middelen zijn toegekend in de vorm van budgetten en aan wie (onder)-volmacht of -machtiging is toegekend om ten laste hiervan bestedingen te verrichten. Onderdeel hiervan is tevens de advisering over het budget en het signaleren van budgetoverschrijdingen.

De griffier is geen ondergeschikte van het college (artikel 107 e.v. Gemeentewet). Daarom is instemming vereist voor de mandaatverlening door het college van de raad en de griffier (artikel 10:4 Awb). Dit geldt ook voor de volmacht (artikel 10:12 Awb).

Bevoegdhedenregister

Om goed overzicht te houden over alle (onder)mandaten, volmachten en machtigingen houden gemeenten doorgaans een register bij. Hierin is per bevoegdheid te zien wie bevoegd is en aan wie de bevoegdheid is gemandateerd.

Hoewel een bevoegdhedenregister onder omstandigheden wordt gezien als een geschikte wijze van bekendmaking, is er geen wettelijke plicht tot het opstellen hiervan. Wel geldt in het algemeen dat een (algemeen) mandaatbesluit moet worden bekendgemaakt (zie hiervoor paragraaf 1.4). Van belang is verder de voorwaarde dat een mandaat voldoende concreet moet zijn en dat duidelijk moet zijn wat hier wel en niet onder valt. De gemeenten zijn binnen dit kader vrij om hier al dan niet een gedetailleerde invulling aan te geven.

Aanvullend op de besluiten tot volmacht en mandaat kunnen algemene bepalingen worden vastgesteld over de wijze van uitoefening van de bevoegdheden (zie voor voorbeeld bijlage 5).

De bevoegdheid om een besluit te nemen is verbonden aan een ambt, niet aan een persoon. Dat geldt ook voor mandaat. Het ligt daarom voor de hand een mandaatbesluit op het niveau van functie(namen) te nemen. Het mandaatbesluit is op die manier ook niet onderhevig aan de continue wisselingen in het personeelsbestand van de organisatie. Het is dan niet nodig om ondermandatering aan plaatsvervangers apart te regelen. De plaatsvervangers vallen dan immers vanzelf binnen de reikwijdte van het mandaatbesluit,⁷⁰ mits zij expliciet als zodanig zijn aangewezen.

70 H.E. Bröring, Gst. 2003, 128.

Een vluchtige inventarisatie in het land laat zien dat de wijze waarop mandaten, volmachten en machtigingen worden verleend heel verschillend is. Dit resulteert in een grote diversiteit aan bevoegdhedenregisters variërend van enkele A-4tjes tot vele tientallen - soms meer dan honderd - pagina's.

Traditioneel benoemen gemeenten gedetailleerd de bevoegdheden op het niveau van de afzonderlijke wetsartikelen die worden gemandateerd.

Echter, in toenemende mate kiezen gemeenten voor de omgekeerde weg. Het uitgangspunt hierbij is dat alle bevoegdheden die het werkterrein van een bepaalde ambtenaar aangaan, aan deze functionaris worden gemandateerd behoudens enkele bevoegdheden die het college aan zichzelf houdt. Deze laatste bevoegdheden worden dan apart genoemd in een bijlage.

Dit systeem vereist wel dat de werkterreinen helder zijn beschreven in een Organisatiebesluit. De bevoegdheidstoekenning en het gemeentelijke Organisatiebesluit vormen daarbij twee communicerende vaten. De gemeente Dordrecht is een van de eerste gemeenten die deze systematiek gebruikt (zie aparte kader 'best practice').

Best practice: het 'omgekeerde' bevoegdhedenstelsel van de gemeente Dordrecht

In de Gemeente Dordrecht wordt al vele jaren gebruik gemaakt van het 'omgekeerde' systeem voor bevoegdheidstoekenning. Evert Jaquet, concernjurist, heeft dit systeem in Dordrecht en bij de GR Drechtsteden geïntroduceerd en vertelde de VNG over zijn ervaringen.

Hoe werkt het systeem?

Alle bevoegdheden van het college worden gemandateerd aan de gemeentesecretaris, op enkele bevoegdheden na die in een bijlage expliciet worden benoemd. Vervolgens worden de aan de gemeentesecretaris gemandateerde bevoegdheden gemandateerd aan de directeurs, op

enkele bevoegdheden na die blijven voorbehouden aan de gemeentesecretaris en die in een bijlage worden benoemd. De aan de directieuren gemandateerde bevoegdheden (en dus minus de bevoegdheden die volgens de bijlage blijven voorbehouden aan het college en aan de gemeentesecretaris) worden gemandateerd aan het eerste leidinggevend niveau onder dat van directeur (bijvoorbeeld afdelingshoofden), behoudens enkele bevoegdheden die blijven voorbehouden aan de directeur en die in een bijlage worden benoemd. En zo gaat dat verder tot het laagste leidinggevend niveau.

Alle bevoegdheden die niet in een van de bijlagen staan, zijn dan gemandateerd aan het laagste leidinggevend niveau. Dat geldt zowel voor publiekrechtelijke bevoegdheden als voor privaatrechtelijke bevoegdheden als voor feitelijke handelingen. Ook de bevoegdheid om overeenkomsten aan te gaan en te tekenen namens de gemeente kan in zo'n systeem worden opgenomen. Voor het laatste is het van belang dat het bevoegdhedenbesluit ook door de burgemeester wordt getekend.

In het systeem wordt gewerkt met taalkundige omschrijvingen van de bevoegdheden (het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen, het aangaan van overeenkomsten met een contractwaarde tot € 125.000 etc) en niet met een opsomming van wetsartikelen.

Sinds wanneer wordt het systeem gebruikt?

Het systeem is in 2003 ingevoerd in Dordrecht. Evert Jaquet had al eerder ervaring opgedaan met dit systeem bij Rijkswaterstaat waar al sinds 1994 op deze manier wordt gewerkt.

Wat was de aanleiding?

Het oude Dordtse bevoeghdedensysteem werd als bewerkelijk en onoverzichtelijk ervaren. Het ging uit van een limitatieve opsomming van bevoegdheden per ambtenaar op het niveau van individuele wetsartikelen en leden. Dit betekende dat steeds de wettekst erbij moest worden gepakt om te achterhalen welke bevoegdheid precies was gemandateerd. Het betekende ook dat bij elke wetswijziging een aanpassing van het systeem moest worden doorgevoerd.

Wat is het grootste voordeel?

Het systeem is onderhoudsarm. Sinds 2003 heeft er 7 á 8 keer een wijziging plaatsgevonden. Deze wijzingen waren vaak ingegeven door voortschrijdend inzicht of praktijkervaringen. Zo was de bevoegdheid voor het gemeentemuseum om legaten te accepteren van mandaat uitgezonderd. Dat had tot gevolg dat zowel grote legaten als ook legaten met een wat beperkte omvang, zoals een doos antieke theelepels, door het college moesten worden aanvaard. Dit is veranderd zodat alleen legaten met een omvang van > € 10.000,- zijn uitgesloten van mandaat.

Wat is voorwaardelijk?

Het systeem gaat uit van het beleggen van de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie. Dit moet passen in het organisatiemodel en in de organisatiecultuur. In Dordrecht bestond en bestaat zowel bestuurlijk als ambtelijk veel draagvlak voor deze werkwijze. Verder is van belang dat het Organisatiebesluit actueel is. De gemeentelijke organisatie is altijd in beweging en er vinden regelmatig fusies, verzelfstandigingen of opheffing van afdelingen plaats. In Dordrecht wordt dit Organisatiebesluit standaard een keer per jaar geactualiseerd met als peildatum 1 januari.

Verder is het handig als er voor alle organisatieonderdelen wordt gewerkt met een uniforme structuur van niveaus leidinggevend, bijvoorbeeld directeur-afdelingshoofd-teamleider. Op die manier kan in één bevoegdhedenbesluit de mandatering naar alle organisatieonderdelen plaatsvinden op functieniveau. Indien er verschillen zijn in deze structuur, dan is voor elk organisatieonderdeel een apart bevoegdhedenbesluit nodig.

Wat is het grootste nadeel?

Eigenlijk worden er geen nadelen ervaren. Het systeem vraagt wel een andere manier van denken en dat is vaak even wennen voor nieuwe ambtenaren of bestuurders. Natuurlijk vereist het opbouwen van het systeem wel een grote mate van zorgvuldigheid maar dat geldt voor elk mandaatbesluit. Op het moment dat iets niet wordt uitgezonderd van mandaat, is het daarmee automatisch wel gemandateerd. Desondanks blijft natuurlijk

altijd gelden dat elke ambtenaar zich altijd moet blijven afvragen of hij in een concreet geval van zijn mandaat gebruik moet (willen) maken, bijvoorbeeld als dat concrete geval politiek gevoelig ligt.

Is het systeem getoetst?

Het Dordtse systeem is ook doorgevoerd in de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden waar Dordrecht deel van uitmaakt. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft zich in een recente zaak over een aanstellingsbesluit uitgesproken over het systeem van deze gemeenschappelijke regeling. Uit deze uitspraak blijkt dat de CRvB het systeem als rechtsgeldig aanvaardt.⁷¹

Veelgestelde vraag: Valt een inhuurkracht onder het bevoegdhedenregister?

Het maakt voor de gezagsrelatie in beginsel niet uit of een medewerker in (tijdelijke) dienst is bij het bestuursorgaan of werkt op basis van inhuur of detachingscontract. Bepalend is met welk doel de medewerker is ingehuurd. Indien sprake is van de inzet van extra capaciteit voor het uitvoeren van reguliere taken, dan is op deze taken het mandaatbesluit voor wat betreft deze taken van toepassing. In dat geval is er ook sprake van een ondergeschiktheidsrelatie en is daarom geen instemming nodig voor een mandaat.^{72 73}

Dit is anders in de situatie dat sprake is van een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie waarbij de externe wordt ingehuurd voor het (zelfstandig) uitvoeren van een opdracht en niet is aangesteld in een bepaalde (bestaande) functie. In dat geval ontbreekt de gezagsrelatie en zal voor het besluiten tot en uitvoeren van rechtshandelingen namens de gemeente een apart mandaat of volmacht nodig zijn en is hiervoor instemming vereist.

71 ECLI:NL:CRVB:2015:2650, CRvB, 06-08-2015, r.o. 4.4.3.

72 Zie ook de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr. 3, pag. 29) bij artikel 7 WWB.

73 Daarbij geldt wel de restrictie dat de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie door de structurele inzet van ingehuurde krachten niet feitelijk wordt ontmanteld (ECLI:NL:CRVB:2014:2947, CRvB, 16-09-2014, r.o. 4.3).

Juridisch intermezzo: De (on)mogelijkheden van mandatering en delegatie bij beslissen op bezwaar

Waar gehakt wordt, vallen spaanders, en waar besluiten worden genomen, worden bezwaren ingediend. Op deze bezwaren moet vervolgens weer een besluit worden genomen.

Mandatering besluit op bezwaar in principe mogelijk

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

Allereerst staat in de Awb duidelijk dat géén mandaat kan worden verleend aan de persoon die het primaire besluit in mandaat heeft genomen (artikel 10:3, derde lid, Awb).

De bedoeling van de bezwaarschriftenprocedure is een volledige heroverweging van het besluit (zie ook artikel 7:11 Awb). Een gecombineerd mandaat aan dezelfde persoon zodat deze zowel het primaire besluit kan nemen als het besluit op bezwaar, biedt onvoldoende waarborgen voor het daadwerkelijk plaatsvinden van een dergelijke open, volledige heroverweging.⁷⁴

Er moet binnen de gemeente dus voor worden gezorgd dat er een **functiescheiding** is tussen de gemandateerde die het primaire besluit neemt en de gemandateerde die het besluit op bezwaar neemt. Het is wel mogelijk dat deze mandaten zijn toebedeeld aan personen die onder dezelfde benaming werkzaam zijn, zolang het maar om twee verschillende personen met twee verschillende taken gaat.⁷⁵ Het is ook toegestaan dat de voorbereiding van beide besluiten door dezelfde persoon geschiedt, zolang de besluiten door verschillende personen worden genomen.⁷⁶

De heroverweging in de bezwaarfase vergt dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan behoort te worden

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

75 ECLI:NL:CRVB:2014:3806, CRvB, 19-11-2014, r.o. 4.12.

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

genomen. De rechtspraak staat daarbij in beginsel toe dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen wordt verleend aan een niet-ondergeschikte. Daarbij is wel voorwaardelijk dat er een mogelijkheid bestaat om op grond van artikel 10:6 Awb algemene instructies of instructies per geval aan gemandateerde te geven.⁷⁷ In dat geval moet de beslissing op bezwaar worden geacht te zijn genomen binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan.

Mandaat van de bevoegdheid tot beslissen op bezwaar is niet toegestaan wanneer de relatie tussen mandaatgever en gemandateerde van dusdanige aard is, dat de ondergeschiktheid die gevormd wordt door het geven van het mandaat in strijd komt met de normale verhouding tussen mandaatgever en gemandateerde.⁷⁸ Dit betekent ook dat de raad de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar niet kan mandateren aan het college⁷⁹ of een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie.⁸⁰

Het is wel mogelijk dat het *college het besluit op bezwaar mandateert aan een wethouder of de burgemeester*.⁸¹ Hierbij past wel een belangrijke kanttekening. Mandatering is niet mogelijk voor zover het gaat om een besluit dat door het college zelf is genomen. De heroverwegingsfunctie van bezwaar vergt dat degene die de beslissing in bezwaar neemt, zich voldoende vrij moet voelen om indien nodig een ander besluit te nemen dan het in bezwaar bestreden besluit. In verband hiermee is het ontoelaatbaar dat een lid van het college op bezwaar beslist over een besluit dat door het college als geheel is genomen.⁸² Dezelfde beperking geldt voor de situatie waarin sprake is van een besluit dat door de wethouder zelf is genomen; ook dan is mandatering van het besluit op bezwaar aan de betreffende wethouder niet toegestaan.

77 ECLI:NL:RVS:2010:BO2734, ABRvS, 3-11-2010, r.o. 2.2.1.

78 Noot van R.J.M.H. de Greef in Gst. 2011, 95 bij ECLI:NL:RVS:2010:BO2734, ABRvS, 03-11-2010.

79 ECLI:NL:RVS:2007:BA2231, ABRvS, 04-04-2007, r.o. 2.2.2.

80 ECLI:NL:RVS:2005:AT7991, ABRvS, 22-06-2005, r.o. 2.2.

81 ECLI:NL:RBDOR:2005:AU6832, Rb Dordrecht, 11-10-2005, r.o. 4.

82 ECLI:NL:RVS:2005:AR8743, ABRvS, 05-01-2005, r.o. 2.3.4.

Geen delegatie van beslissen op bezwaar, ook niet aan bezwaarschriftencommissie

Het maken van bezwaar moet steeds leiden tot een heroverweging in volle omvang. Daartoe is alleen in staat de instantie die het primaire besluit nam en daarvoor ook ter verantwoording kan worden geroepen. De kern van de bezwaarschriftenprocedure verzet zich aldus ertegen dat de beslissing op bezwaar in handen wordt gelegd van een andere instantie dan die welke het primaire besluit nam.⁸³

Dit betekent dat er ook geen delegatie kan plaatsvinden aan een bezwaarschriftencommissie. Artikel 7:13 Awb ziet op het instellen van een adviescommissie ten behoeve van de beslissing op bezwaar. In dit artikel wordt specifiek voorzien in de bevoegdheid voor de commissie tot het horen (derde lid). Voor het overige moet de commissie zich beperken tot het geven van advies.⁸⁴

Verskil tussen afspraken werkproces en bevoegdheidstoedeling

Organisaties bestaan uit verschillende (hoofd)afdelingen met elk hun eigen taken. De uitvoering van deze taken is doorgaans beschreven in de administratieve organisatie: een stapsgewijze beschrijving van de werkprocessen en de toewijzing van processtappen aan functionarissen. Deze afspraken over werkprocessen moeten goed worden onderscheiden van besluiten over attributie, mandaat of delegatie. De administratieve organisatie is een interne aangelegenheid. Zo is bijvoorbeeld bepaald welke functionaris in de financiële administratie een betaling op een factuur klaarzet. Deze afspraken hebben geen externe (rechts) gevolgen, zijn ook niet direct gelieerd aan een bestuursbevoegdheid en gaan dus niet over een bevoegdheidstoekenning of overdracht in het kader van attributie, delegatie of mandaat. Soms ligt het wel dicht bij

⁸³ Tweede Kamer, 1997-1998, 26014, nr. 3.

⁸⁴ In de – inmiddels oudere – jurisprudentie (1997) is uitgesproken dat de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar naar zijn aard niet kan worden gedelegeerd aan deze commissie (AB 1997, 86, ECLI:NL:RVS:1997:AH6433, ABRvS, 06011997). Deze uitspraak dateerde nog van de periode voor de toevoeging van de zinsnede 'tenzij de aard (...) verzet'.

elkaar. Zo is het besluit om een schoonmaakcontract aan te gaan een besluit waarvoor mandaat vereist is. De handeling om deze uitgave als verplichting te administreren in het financiële systeem is daarentegen een interne werkafpraak.

Veelgestelde vraag: kunnen bij het verlenen van een mandaat politiek gevoelige besluiten worden uitgezonderd?

Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel is het van het grootste belang dat uit een mandaatbesluit duidelijk blijkt wanneer de gemandateerde bevoegd is, maar ook wanneer deze niet bevoegd is. Dat betekent dat ook eventuele uitzonderingen op een algemeen mandaat duidelijk en voldoende concreet omschreven worden. Om die reden keurde de Afdeling een mandaatbesluit af waarin stond dat er mandaat was verleend voor bepaalde besluiten, tenzij het om besluiten ging met belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen⁸⁵. Een mandaat waarbij de mandaatontvanger zelf moet beoordelen of hij wel of niet bevoegd is, is in strijd met de rechtszekerheid en kan niet door de beugel. Een dergelijke regel hoort dus niet in een mandaatbesluit thuis. Het kan eventueel wel apart als interne instructie worden gegeven, maar het heeft geen externe werking.

2.4 Bevoegdhedenoverdracht in de gemeentelijke praktijk: de burgemeester

Delegatie door de burgemeester

Artikel 178 Gemeentewet voorziet in een algemene grondslag voor delegatie van bevoegdheden door de burgemeester aan een bestuurscommissie. De raad dient vooraf in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijzen over te brengen over een dergelijke delegatie. Uitgezonderd van delegatie zijn enkele bevoegdheden betreffende de handhaving van de openbare orde. Deze zijn juist toegekend aan de burgemeester als eenhoofdige orgaan, zodat er snel kan worden opgetreden.⁸⁶

⁸⁵ ECLI:NL:RVS:2013:145, ABRvS, 03-07-2013, r.o. 3.2.

⁸⁶ Zie Tekst en commentaar Gemeentewet bij artikel 178 nr. 3.

Ook hier geldt de voorwaarde dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen deze delegatie verzet en is het toezichtsinstrumentarium van artikel 85 Gemeentewet van toepassing. In de praktijk zijn er geen voorbeelden bekend waarbij de burgemeester van deze delegatiemogelijkheid gebruik maakt.

De Gemeentewet biedt geen grondslag voor delegatie van de burgemeester aan de raad. Delegatie van de burgemeester aan ambtenaren stuit op het verbod op delegatie aan ondergeschikten (artikel 10:14 Awb).

Mandatering en volmachtiging door de burgemeester

Voor wat betreft de mandatering van bevoegdheden door de burgemeester geldt in beginsel hetzelfde als wat hierboven is besproken over de mandatering door het college. Echter, de specifieke burgemeestersbevoegdheden spelen zich af op het gebied van de openbare orde en veiligheid en grijpen soms verregaand in in de vrijheden van burgers. Deze bevoegdheden zullen zich naar hun aard minder snel lenen voor mandatering.⁸⁷

De burgemeester is daarnaast aangewezen als vertegenwoordiger van de gemeente bij alle privaatrechtelijke handelingen van de gemeente als rechtspersoon, zowel rechtelijk als buitenrechtelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voeren van rechtsgedingen⁸⁸ waarbij de gemeente als rechtspersoon partij is en om het ondertekenen van contracten of van akten tot levering van onroerende zaken.

In artikel 171, tweede lid, Gemeentewet staat vermeld dat de burgemeester deze vertegenwoordiging ook kan opdragen aan derden. Dit

87 Er is o.g.v. art 77 Gemeentewet altijd een vervanger aanwezig, zodat mandaat ook niet echt nodig is.

88 Let op: dit is een andere situatie dan die waarin sprake is van een bestuursrechtelijk geding waarbij een bestuursorgaan van de gemeente partij is. Overigens kan het ook voorkomen dat de gemeente als rechtspersoon verwickeld is in een bestuursrechtelijk geding (gemeente in bezwaar/beroep tegen weigeren subsidie door rijk of provincie).

houdt in dat de burgemeester de plicht kan opleggen om een bepaalde handeling te verrichten. Dit 'opdragen' kan tot een ambtenaar van de gemeente gericht zijn, maar ook tot een externe, zoals een advocaat of notaris. De term 'opdragen' impliceert dat hier geen sprake is van vrijblijvendheid, maar van een opdracht tot uitvoering. Zoals opgemerkt in paragraaf 1.4 is er dan sprake van een volmacht. Hierop zijn door de schakelbepaling in artikel 10:12 Awb dezelfde bepalingen van toepassing als op een mandaat. Dit geldt ook voor het verlenen van een 'onder'-volmacht.

Veelgestelde vraag: hoe kan het aangaan van een contract worden gemandateerd?

Het college is bevoegd te besluiten tot het aangaan van een overeenkomst (artikel 160, eerste lid, sub e, Gemeentewet). Dit besluit is een publiekrechtelijke rechtshandeling waartegen overigens geen bezwaar of beroep open staat (artikel 8:3, tweede lid, Awb).

De bevoegdheid om de gemeente te vertegenwoordigen is voorbehouden aan de burgemeester (artikel 171, tweede lid, Gemeentewet).

Wanneer het college en de burgemeester wensen, ieder voor zover het zijn bevoegdheid aangaat, dat zowel de besluitvorming over het contract als de ondertekening van het contract door een ambtenaar worden afgehandeld, dan is er zowel een mandaat van het college nodig als een volmacht van de burgemeester.

2.5 Bevoegdheidstoedeling binnen de gemeenschappelijke regeling

Algemeen

In deze paragraaf kijken we kort naar de *interne* bevoegdheidstoedeling bij gemeenschappelijke regelingen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de bevoegdheidstoedeling *naar* gemeenschappelijke regelingen.

De algemene bepalingen voor bevoegdheidstoedeling zoals opgenomen

in de Awb zijn vanzelfsprekend ook van toepassing op de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen. Veel van wat hierboven is uitgelegd over de bevoegdheidstoedeling binnen de gemeenten, geldt dus ook (mutatis mutandis) voor gemeenschappelijke regelingen. Denk daarbij aan wat eerder is toegelicht over de beperkingen die kunnen voortvloeien uit de aard van de bevoegdheid, de mogelijkheden over het beslissen op bezwaar of de regels over de publicatie van mandaat- en delegatiebesluiten.

Verder bevat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een aantal bijzondere bepalingen over delegatie.

Delegatie door de gemeenschappelijke regeling

Alle bevoegdheden die worden gedelegeerd aan een gemeenschappelijke regeling komen toe aan het Algemeen Bestuur, tenzij wettelijk anders is bepaald (artikel 33 Wgr).

Het Algemeen Bestuur kan vervolgens aan het Dagelijks Bestuur bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 33a Wgr). Een aantal bevoegdheden is niet overdraagbaar, zoals:

- 1 het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening;
- 2 het heffen van een aantal belastingrechten;
- 3 het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

Het bijzondere hierbij is dat het Algemeen Bestuur beperkingen kan stellen aan de overgedragen bevoegdheid (artikel 33a, vierde lid, Wgr). Dit is een afwijking van het reguliere regime van de Awb, waarbij het delegerende orgaan alleen kan sturen door middel van beleidsregels (artikel 10:16 Awb).

Artikel 25 Wgr bevat een algemene delegatiegrondslag voor het overdragen van bevoegdheden van het Algemeen Bestuur aan een bestuurscommissie.

Het Algemeen Bestuur kan niet alleen zijn eigen bevoegdheden, maar ook die van het Dagelijks Bestuur aan een bestuurscommissie overdragen.⁸⁹ Dit laatste wordt ook wel allo-delegatie genoemd. Dit kan overigens alleen op voorstel van het Dagelijks Bestuur.⁹⁰

Een aantal bevoegdheden wordt rechtstreeks aan het Dagelijks Bestuur toegekend (artikel 33b Wgr), waaronder het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen (enkele uitzonderingen daargelaten) en het vaststellen van regels betreffende de ambtelijke organisatie en de benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren. De oprichting van en deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen is een bevoegdheid die bij het Algemeen Bestuur berust (artikel 33b sub e Wgr).

De Wgr voorziet níét in een algemene grondslag voor delegatie van bevoegdheden door het Dagelijks Bestuur.⁹¹ Delegatie is dus niet mogelijk. Het Dagelijks Bestuur kan wel een of meer van zijn leden machtigen tot uitoefening van de aan het Dagelijks Bestuur toegekende bevoegdheden, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 33c Wgr).

Tot slot is in artikel 33d Wgr de bevoegdheid opgenomen voor de voorzitter om het openbaar lichaam in en buiten rechte te vertegenwoordigen en biedt deze bepaling de voorzitter ook de mogelijkheid tot volmachtiging van een derde. Dit is vergelijkbaar met de bepaling over de burgemeester in artikel 171 Gemeentewet.

Mandatering door de gemeenschappelijke regeling

Over de mogelijkheden van mandatering binnen de gemeenschappelijke

89 Zie ook ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816, CRvB, 16-03-2010, r.o. 5.3.

90 De ratio hiervan is dat het DB zelf geen wettelijke grondslag heeft tot het delegeren van bevoegdheden, dus dit moet via het AB.

91 Zie ook ECLI:NL:RBDOR:2009:BK7323, Rb Dordrecht, 11-12-2009, r.o. 2.4.1.

regelingen zijn geen nadere regels gesteld.⁹² Hiervoor gelden dus de algemene regels van titel 10.1 Awb.

Het spreekt voor zich dat bevoegdheden pas kunnen worden uitgeoefend vanaf het moment dat de gemeenschappelijke regeling geëffectueerd is. Dat betekent dus ook dat er pas een besluit over mandatering van bevoegdheden binnen de gemeenschappelijke regeling kan worden genomen op het moment dat de gemeenschappelijke regeling in werking is getreden.⁹³

92 In de Wgr is wel een bepaling over mandatering naar een gemeenschappelijke regeling te vinden (artikel 8, vierde lid). Zie hiervoor hoofdstuk 3.

93 ECLI:NL:CRVB:2011:BR4097, CRvB, 21-07-2011, r.o. 3.1.1. In het verleden ontstonden wel eens problemen omdat niet alle partijen het besluit tot deelname aan een GR op de juiste wijze bekend hadden gemaakt. De GR was dan niet in werking getreden. Sinds 1 januari 2015 is de bekendmakingsplicht in de WGR vereenvoudigd en zal het minder snel voorkomen dat de GR door een onvolledige bekendmaking niet in werking treedt.



3 Bevoegdheidstoedeling buiten de gemeente

3.1 Inleiding: samenwerking met derden

Niet alle taken van de gemeenten worden door medewerkers van de eigen organisatie uitgevoerd. In het vorige hoofdstuk is al even kort aandacht besteed aan externe inhuur als mogelijkheid om extra capaciteit in te zetten om drukte of ziekte op te vangen. De toedeling van de bevoegdheden blijft dan formeel wel binnen de eigen organisatie. Dit wordt anders wanneer taken in samenwerking met andere overheden worden uitgevoerd, zoals in de regionale uitvoeringsdienst, of aan private partijen worden uitbesteed. Voor de uitvoering van de nieuwe taken voor zorg en jeugd werken gemeenten met zowel publieke als private instellingen samen. Daarnaast kiezen steeds meer gemeenten uit efficiencyoverwegingen voor samenwerking in *shared service* centra of uitbesteding van taken op het gebied van bijvoorbeeld inkoop, automatisering of administratie.⁹⁴

In deze gevallen kan het wenselijk zijn om bevoegdheden tot het ne-

⁹⁴ Vaak wordt in dit kader gesproken over de PIOFACH-taken (personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting).

men van besluiten of het verrichten van handelingen over te dragen.

Ook hier zijn de algemene regels over bevoegdheidstoekenning in de Awb en de organieke wetten van toepassing, evenals wat is bepaald in de bijzondere wetten.

De hoofdregels bij de bevoegdheidstoedeling buiten de gemeentelijke organisatie zijn aldus:

- 1 Geen delegatie zonder wettelijke basis;
- 2 Mandatering is toegestaan, tenzij...;
- 3 Bij mandatering aan niet-ondergeschikten is instemming vereist van de mandaatontvanger en degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt, tenzij bij wet in mandatering is voorzien (deze instemming kan ook blijken uit de feitelijke uitoefening van het mandaat).

Het is belangrijk te beseffen dat ook hier het in mandaat genomen besluit wordt toegerekend aan het bestuursorgaan als ware het door dit bestuursorgaan zelf genomen. Het is altijd goed om daarom heldere afspraken te maken met de gemandateerde organisatie over de gevolgen van het eventueel ontstaan van schade als gevolg van het door die organisatie uitgeoefende mandaat.

3.2 Samenwerking met andere bestuursorganen in een gemeenschappelijke regeling

Juridisch intermezzo

De Wgr onderscheidt vier vormen:

- *gemeenschappelijk openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr):*
Meest uitgebreide regeling bestaande uit een tweeledig bestuur met rechtspersoonlijkheid.
- *gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid, Wgr):*
Regeling bestaande uit alleen een bestuur, zonder rechtspersoonlijkheid.

- *bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid, Wgr):*
Regeling gericht op uitsluitend behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een enkelvoudig bestuur en heeft rechtspersoonlijkheid.
- *centrumgemeente-constructie (artikel 8, vierde lid, Wgr):*
Regeling waarbij de bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten.

Delegatie aan de gemeenschappelijke regeling

De samenwerking in een gemeenschappelijke regeling kan plaatsvinden op eigen initiatief (artikel 1 Wgr) of omdat dit wettelijk is voorgeschreven (zie bijvoorbeeld artikel 9 Wet veiligheidsregio's, (Wvvr)).

In het laatste geval is dan ook bepaald welke bevoegdheden moeten worden overgedragen en is daarmee de wettelijke basis voor de delegatie van taken gelegd (zie bijvoorbeeld artikel 10 Wvr).

Voor het overige biedt de Wgr zelf een algemene basis voor de delegatie van taken aan een gemeenschappelijke regeling. Deze is te vinden in artikel 30. Hierin staat dat delegatie kan plaatsvinden aan het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of aan het gemeenschappelijk orgaan.

Dat betekent dat de Wgr voor delegatie aan andere vormen van een gemeenschappelijke regeling, zoals de centrumregeling, géén delegatiegrondslag biedt. Daaraan kunnen wel bevoegdheden worden gemandateerd (artikel 8, vierde lid, Wgr).

Veelgestelde vraag: kan de gemeente de heffing van belastingen delegeren naar een centrumgemeente?

De Wgr biedt in principe géén grondslag voor delegatie naar een centrumregeling. Een uitzondering geldt voor bevoegdheden met betrekking tot de heffing van belastingen. Artikel 232, tweede en vierde lid, Gemeentewet bevat een specifieke wettelijke grondslag voor delegatie van deze bevoegdheden met betrekking tot belastingen. Op basis hiervan kan het college bepalen dat niet de gemeentelijke heffingsambtenaar, maar een heffingsambtenaar van de centrumgemeente bevoegd is.

De delegatiebepaling ziet voor het openbaar lichaam op zowel bestuursbevoegdheden als regelgevende bevoegdheden. Wel zijn verordende bevoegdheden ten aanzien van enkele belastingheffingen uitzonderd, waaronder precario en rioolheffing en de afvalstoffenheffing.

Voor het gemeenschappelijk orgaan of de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de delegatiemogelijkheden beperkter: de bevoegdheid om belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven kan niet worden overgedragen.

Verder gelden voor delegatie aan een gemeenschappelijke regeling de volgende voorwaarden:

- 1 Het moet gaan om de bevoegdheden die zien op de behartiging van het doel van de regeling;⁹⁵
- 2 De bevoegdheden kunnen alleen worden overgedragen voor het gebied waarvoor de regeling geldt;
- 3 In de gemeenschappelijke regeling kunnen bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden, maar het Algemeen Bestuur kan echter niet zelf besluiten tot uitbreiding van de overgedragen

95 Zie voor 'oudje' de uitspraak KG 1996, 176, ECLI:NL:RVS:1996:AH5575, ABRvSt (Voorzitter), 20 02 1996, waarbij Afdeling concludeerde dat de algemene overdracht van bevoegdheden uit een groot aantal wetten onvoldoende verband hield met het belang van de regeling.

bevoegdheden (artikel 10, tweede lid, Wgr).⁹⁶

In de regeling kunnen ook beperkingen worden aangebracht in de bevoegdheden die het openbaar lichaam van rechtswege bezit om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (artikel 31 Wgr, zie ook paragraaf 2.5). Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat er een maximum kan worden gesteld aan de financiële verplichtingen die de gemeenschappelijke regeling kan aangaan.

Het spreekt voor zich dat alleen bevoegdheden kunnen worden overgedragen die bij de gemeentelijke bestuursorganen berusten. Om die reden moet in de gemeenschappelijke regeling duidelijk worden beschreven door welk bestuursorgaan de overdracht plaatsvindt (zie ook artikel 10, tweede lid, Wgr).

Vaak wordt gebruik gemaakt van de formulering waarbij de overdracht plaatsvindt door college, burgemeester of raad 'ieder voor zover het zijn bevoegdheid aangaat'. Dit is mogelijk als aanhef voor een gezamenlijk besluit, maar dan dienen in het vervolg wel alle over te dragen bevoegdheden te zijn beschreven.

Veelgestelde vraag: is het voldoende om bij delegatie te verwijzen naar 'alle' bevoegdheden voor de behartiging van de belangen op het desbetreffende beleidsveld?

Nee. Uit de jurisprudentie kunnen twee eisen worden afgeleid voor delegatie van bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling. In de eerste plaats moeten de bevoegdheden nauwkeurig in de regeling worden omschreven, zodat kenbaar is welke bevoegdheden zelfstandig mogen worden uitgeoefend.⁹⁷ Het is dan niet nodig elke bevoegdheid afzonderlijk, met bijbehorende wettelijke bepalingen te noemen. Voldoende is dat de wettelijke regelingen (wetten, amvb's etc.) waarop de over te dragen

⁹⁶ Dit is een wijziging ten opzichte van de situatie van vóór 2015 waarin de tekst van de wet een dergelijke uitbreiding wel open liet.

⁹⁷ AB 2002, 210, AN6957, ABRvS, 12-12-2001, r.o. 2.4.

taken en bevoegdheden zijn gebaseerd, worden genoemd.⁹⁸ In de tweede plaats moet duidelijk zijn dat het gaat om overdracht, met andere woorden dat de deelnemende gemeenten hun bevoegdheden niet meer zelf zullen uitoefenen.

Tot slot is van belang dat gemeenten een openbaar register bijhouden waarin is vermeld in welke gemeenschappelijke regelingen de gemeente participeert en welke bevoegdheden zijn gedelegeerd (artikel 27, tweede lid, sub c, Wgr).⁹⁹

Taakverwaarlozing van gemeenten bij delegatie aan de gemeenschappelijke regeling¹⁰⁰

De delegatie van bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling is niet vrijblijvend. Gemeenten zijn verplicht hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van de besluiten die het bestuur van de gemeenschappelijke regeling neemt in verband met de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden. Als dit niet gebeurt, dan kan het bestuur namens en ten laste van deze gemeente een besluit uitvoeren of doen uitvoeren (artikel 10a Wgr).

Mandaatverlening aan de gemeenschappelijke regeling

Niet in alle gevallen is het wenselijk om bevoegdheden te delegeren aan een gemeenschappelijke regeling of is het simpelweg niet mogelijk omdat een wettelijke basis ontbreekt (bijvoorbeeld in het geval van een centrumregeling). In dat geval komt het instrument van mandatering (en volmacht en machtiging) in beeld en gelden de mogelijkheden en beperkingen zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 en 2. Bij mandaatverlening aan een persoon werkzaam voor de gemeenschappelijke regeling,

98 ECLI:NL:RVS:2004:AO8459, ABRvS, 28 04 2004, r.o. 2.2.3.

99 Artikel 27 van de Wgr strekt overigens niet zover dat het niet of niet volledig voldoen aan deze verplichting leidt tot een bevoegdheidsgebrek (ECLI:NL:RBOBR:2015:91, Rb Oost-Brabant, 12-01-2015, r.o. 11).

100 Deze alinea heeft geen betrekking op taakverwaarlozing van de gemeenschappelijke regeling zelf. Hierop is artikel 32b Wgr van toepassing.

bijvoorbeeld de directeur, is sprake van mandaatverlening aan een niet ondergeschikte en is in principe toestemming nodig, tenzij bij wet is voorzien in de mandatering.¹⁰¹

Een bevoegdheid van een deelnemer van de gemeenschappelijke regeling kan ook worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling (= centrumregeling). In dat geval is eveneens sprake van mandatering aan een niet-ondergeschikte. Uit artikel 8, vierde lid, Wgr volgt dat dit is toegestaan, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

Het is daarbij aan te raden om ook de mogelijkheid voor ondermandaat toe te staan. Op die manier kan binnen de gemeenschappelijke regeling de vertegenwoordigingsbevoegdheid efficiënt worden belegd bij de directeur van de regeling of zijn ondergeschikten.

Veelgestelde vraag: is op de gemandateerde bevoegdheid automatisch het beleid en de regelgeving van de gemeenschappelijke regeling van toepassing?

Nee, de gemeenschappelijke regeling mag de gemandateerde bevoegdheden niet conform zijn eigen regelingen uitvoeren, maar moet deze uitvoeren conform de regelgeving zoals die voor de mandaatgever geldt. Wanneer de samenwerkende partners de onderliggende regelgeving willen harmoniseren, dan vergt dit gelijklopende (wijzigings)besluiten van de vertegenwoordigende organen van de betrokken besturen. Dit is slechts anders wanneer ook de regelgevende bevoegdheden aan de gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen.¹⁰² In dat geval is het beleid en de regelgeving van de gemeenschappelijke regeling zelf (direct) van toepassing.

101 Vergelijk T.N.F. Goeting in Gst. 2015, 112, paragraaf 3.7.1. Bij centrumregeling dus niet nodig gezien voorziening in artikel 8, vierde lid, Wgr.

102 Dit is dus alleen mogelijk bij bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam. Zie ook punt 6 van noot De Greef in Gst. 2010, 44, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748, ABRvS, 27-01-2010.

Juridisch intermezzo

Steeds meer gemeenten gaan om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid een Gemeenschappelijke Regeling aan voor de uitvoering van de regionale inkoop. Gemeenten kunnen dan kiezen voor een meer of minder verregaande samenwerking met als spiegelbeeld een meer of minder verregaande overdracht van bevoegdheden.

Er zijn de volgende mogelijkheden:

A. Delegatie van zowel regelgevende als uitvoerende bevoegdheden

Vorm:	regeling met een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr) of een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid, Wgr).
Uitvoering:	GR sluit contracten in eigen naam.
Regelgeving:	GR kan eigen regelgeving en beleid vaststellen. Gemeenten verplicht dit te volgen.
Voorbeeld:	GR Drechtsteden (www.drechtsteden.nl).

B. Delegatie alleen uitvoerende bevoegdheden

Vorm:	regeling met een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr) of een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid, Wgr).
Uitvoering:	GR sluit contracten in eigen naam.
Regelgeving:	GR volgt beleid moederorganisaties. Gemeenten kunnen dit beleid synchroniseren.
Voorbeeld:	Regionale Belasting Groep (www.derbg.nl).

C. Mandatering uitvoerende bevoegdheden

Vorm:	regeling met een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr) of een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid, Wgr), centrumregeling of regeling zonder meer.
Uitvoering:	GR sluit contracten in naam moederorganisaties.
Regelgeving:	GR volgt beleid moederorganisaties. Gemeenten kunnen dit beleid synchroniseren.
Voorbeeld:	GR BEL-combinatie (www.belcombinatie.nl).

Delegatie aan bestuursorganen zonder gemeenschappelijke regeling

Gemeenten kunnen ook met andere bestuursorganen samenwerken zonder hierbij een gemeenschappelijke regeling te treffen. In dat geval is delegatie in beginsel niet mogelijk. De delegatiemogelijkheden van de Gemeentewet zien immers enkel op delegatie aan bestuursorganen binnen de eigen gemeente. Dat betekent dat delegatie alleen mogelijk is indien hierin is voorzien in een bijzondere wet. Hiervan zijn ons geen voorbeelden bekend in de gemeentelijke praktijk.

Mandaatverlening aan bestuursorganen zonder gemeenschappelijke regeling

Gemeente(besturen)n kunnen er voor kiezen om op basis van mandaten samen te werken.¹⁰³ Er is geen principieel bezwaar tegen het mandateren van een college of ambtenaren van een andere gemeente tot het uitvoeren van bepaalde bestuursbevoegdheden. Wel zal daarbij steeds moeten worden overwogen of een wettelijk voorschrift dan wel de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het territorialiteitsbeginsel. Dat houdt in dat degene die het mandaat krijgt, dit moet uitvoeren conform de regelgeving van de mandaatverlenende gemeente en niet de regelgeving van zijn eigen gemeente kan toepassen.

Soms staat er expliciet een mandaatbepaling in een wet opgenomen. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 7, vierde lid, Participatiewet dat het college de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende kan mandateren aan bestuursorganen. Door deze bepaling is het dus niet meer nodig om toestemming te vragen bij de mandaatverlening aan niet-ondergeschikten (zie artikel 10:4, tweede lid, Awb).

Veelgestelde vraag: moet de gemeenteraad toestemming verlenen voor mandatering door het college aan derden?

Er is geen wettelijke plicht op basis waarvan het college toestemming moet krijgen van de gemeenteraad alvorens te kunnen overgaan tot mandatering van zijn bevoegdheden aan derden. Het college dat gemandateerd heeft, blijft immers gewoon verantwoordelijk en de raad kan het eigen college blijven aanspreken. Het is ook niet verplicht eerst zienswijzen te vragen van de raad.¹⁰⁴ Dit laat onverlet dat het met het oog op de algemene inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college wel van belang is om de gemeenteraad hierover goed te informeren of – indien

¹⁰³ Zie Gst. 2012, 95 noot 31 in De Greef: 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen', met verwijzing naar Gst. 2010, 44, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748, ABRvS, 27-01-2010.

sprake is van ingrijpende gevolgen - toch naar de zienswijzen over de voorgenomen mandatering te vragen (artikel 169 Gemeentewet).

3.3 Samenwerking met private organisaties

Delegatie aan private organisaties

Bij publiek-private samenwerkingsrelaties kan er behoefte bestaan om de bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk bij deze externe partijen neer te leggen. De reden hiervan kan zijn dat dit efficiënter is of omdat de externe partij over meer deskundigheid beschikt dan het bestuursorgaan.

Ook hier geldt dat delegatie naar externe partijen alleen mogelijk is, indien hiervoor een grondslag bestaat in een bijzondere wet. De Gemeentewet voorziet hier niet in.

Voorts moet worden gewaakt voor constructies die tot een *officieuze delegatie* leiden. In dit verband kan worden gewezen op de Pinkpop-jurisprudentie.¹⁰⁵ In deze zaak had het gemeentebestuur een vergunningstelsel in het leven geroepen waarbij een bepaalde organisatie een algemene standplaatsvergunning was verleend. Degenen die ter plaatse een standplaats wilden innemen moesten zich vervolgens wenden tot die organisatie die vervolgens een standplaats toekende. Het college had hier verder geen enkele bemoeienis meer mee. De rechter concludeerde dat een zodanig stelsel in feite neerkomt op overdracht van de aan het college opgedragen publiekrechtelijke taak en bevoegdheden. Dit is zonder wettelijke grondslag niet toegestaan.

104 In tegenstelling tot de situatie van delegatie aan een bestuurscommissie, zie artikel 165, derde lid, Gemeentewet.

105 AB 1994, 333: ABRvS (vz.), 18-05-1993, nr. S03931111, r.o. Zie ook Gst. 1998, 7082: ECLI:NL:RBSGR:1998:ZF4992, Rb 's-Gravenhage, 31 03 1998.

Juridisch intermezzo: (on)wenselijkheid attributie en delegatie aan private organisaties?

De wettelijke mogelijkheden voor het attribueren en delegeren van bevoegdheden aan private organisaties zijn in de gemeentelijke praktijk beperkt. Meer principiële zou de vraag kunnen worden opgeworpen of een dergelijke attributie of delegatie wel wenselijk is. Zo wijst Schlössels erop dat de toekenning van openbaar gezag aan een privaatrechtelijke organisatie uitzondering dient te blijven. Dit met het oog op de waarborgen die het publiekrecht aan de publiekrechtelijke rechtsvorm verbindt.¹⁰⁶

Mandaatverlening aan private organisaties

Mandaatverlening behoeft ook aan private partijen geen wettelijke grondslag. Wel zal hier eerder sprake zijn van een situatie waarin de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet (zie ook intermezzo). Om dit te beoordelen, moet niet alleen te rade worden gegaan bij de tekst van de bijzondere wet, maar ook bij de wetsgeschiedenis.

Veelgestelde vraag: Mogen bevoegdheden in het kader van de Jeugdwet worden gemandateerd?

In artikel 2:11 Jeugdwet staat: 'Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de jeugdige of zijn ouders, door derden laten verrichten.'

Deze bepaling speelde een rol bij de vraag of mandaat was toegestaan in een uitspraak van de rechtbank Gelderland. De Rechtbank Gelderland¹⁰⁷ oordeelde het mandaat in strijd met de aard van de bevoegdheid.

Hiertoe werd overwogen dat in artikel 2.11 Jeugdwet aan het college wel de mogelijkheid wordt gegeven om de uitvoering van deze wet door derden te laten verrichten, maar hiervan wordt uitgezonderd 'de vaststelling van de rechten en plichten van de jeugdige of zijn ouders.'

In de parlementaire behandeling is echter diverse malen aangegeven dat

¹⁰⁶ Schlössels, pag. 659.

¹⁰⁷ ECLI:NL:RBGEL:2015:1016, Rb Gelderland, 16-02-2015, onder kopje 'Ten aanzien van het verleningsbesluit'.

het college de mogelijkheid heeft om jeugdhulpaanbieders te mandateren om namens het college te besluiten welke jeugdhulp jeugdigen of ouders nodig hebben. Deze uitspraak heeft dan ook nogal wat kritiek uitgelokt en is ook niet gevolgd door andere rechtbanken.¹⁰⁸

De Centrale Raad van Beroep heeft in 2014 een belangwekkende uitspraak¹⁰⁹ gedaan waarin uitgebreid wordt ingegaan op dit vraagstuk van mandatering van taken aan private partijen. De zaak ging over de uitoefening van controle-onderzoeken bij uitkeringsgerechtigden. In deze casus waren de controletaken op *no cure no pay-basis* aan een privaat bedrijf uitbesteed waarbij de medewerkers van het bureau zich presenteerden als handhavers van de gemeente.¹¹⁰ De tekst van de wet leek de ruimte te bieden voor uitvoering van deze taken door derden. De CRvB concludeerde echter dat het voor wat betreft de controleonderzoeken ging om de uitvoering van de gemeentelijke **kerntaken**. Deze dienen voldoende te zijn ingebed in de publieke omgeving van het verantwoordelijke bestuursorgaan. Met de 'mandatering' van de onderzoeksbevoegdheden aan een private organisatie was dit niet voldoende geborgd en dat was om die reden dan ook niet geoorloofd. Mandatering aan andere bestuursorganen zou wel mogelijk zijn, aldus de Raad.

Deze uitspraak betekent niet dat mandaatverlening aan niet-ambtenaren in deze situatie nooit is toegestaan. Wel kan uit deze uitspraak een aantal beperkingen worden afgeleid voor de mogelijkheid bevoegdheden te mandateren buiten de ambtelijke organisatie.

108 De wetgever heeft deze onduidelijkheid weggenomen en in de Veegwet VWS 2015 is de betreffende zinsnede 'behoudens de rechten ... ouders' geschrapt uit artikel 2.11 Jeugdwet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34191, nr. 3, pag. 6).

109 ECLI:NL:CRVB:2014:2947, CRvB, 16-09-2014, in het bijzonder r.o. 4.5.1.

110 Uit de uitspraak is niet helemaal duidelijk hoe het mandaat was geregeld, maar uit het feit dat de medewerkers van het bureau zich presenteerden als handhavers van de gemeenten, moet hier worden aangenomen dat handelen in mandaat werd beoogd. Overigens was hier geen sprake van mandatering van besluitbevoegdheid, maar werden wel de controleonderzoekswerkzaamheden uitgevoerd door een privaat bedrijf.

Mandatering van gemeentelijke taken en bevoegdheden aan private organisaties is niet toegestaan indien:

- 1 sprake is van een gemeentelijke kerntaak, of
- 2 met de uitoefening van bevoegdheden diep wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssituatie, of
- 3 de private organisatie een eigen (commercieel) belang heeft bij de uitvoering van de taken.

Bijlagen





1 Checklist mandaat¹¹¹

Grondslag

- 1 Is er sprake van een wettelijk voorschrift dat mandaatverlening uitdrukkelijk uitsluit?
Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3 lid 1).
- 2 Verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening, i.v.m.:?
 - Zwaarte bevoegdheid en/of
 - Positie gemandateerdeZo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3, lid 1 en 2)
- 3 Gaat het om mandaat tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften?
Zo ja, dan is voorwaarde:
Bij verlening van die bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften is voorzien in de mogelijkheid mandaat (10:3 lid 2 onder a).

¹¹¹ Deze checklist is geïnspireerd op Mandaat en Delegatie van Dölle (2000). De verwijzingen naar wetsartikelen betreffen de Awb, tenzij anders aangegeven.

- 4 Is sprake van mandatering van een besluit dat met een versterkte meerderheid moet worden genomen?
Zo ja: mandaat is niet toegestaan. (10:3 lid 2 onder b)
- 5 Is sprake van mandatering van een besluit tot vernietigen van of onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan?¹¹²
Zo ja: mandaat is niet toegestaan (10:3 lid 2 onder c)
- 6 Is er sprake van mandaat tot beslissen op bezwaar?
Zo ja, dan geldt voorwaarde:
Functiescheiding tussen functionarissen met mandaat beslissen op bezwaar en mandaat beslissen in primo (10:3 lid 3); degene die besluit op bezwaar mag niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan degene die primair besluit heeft genomen.
- 7 Is sprake van mandaat tot opleggen van een bestuurlijke boete?
Zo ja dan geldt voorwaarde:
Functiescheiding tussen degene die boete oplegt en degene die van overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (10:3 lid 4).
- 8 Is mandaatontvanger werkzaam onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever?
Zo niet, dan is voorwaarde:
a. Er is bij wettelijk voorschrift voorzien in mandatering óf
b. er is instemming van de gemandateerde of van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt (10:4).
- 9 Is er sprake van een mandaat voor de uitoefening van een gemeentelijke kerntaak?
Zo ja, dan is mandaat aan private partij niet toegestaan.

112 Dit zal overigens bij een gemeente niet snel aan de orde zijn.

Formulering en reikwijdte

10 Is mogelijkheid voor ondermandaat noodzakelijk?

Zo ja, dan is voorwaarde:

Toestemming voor ondermandaat door mandaatverlener voorafgaand aan verlening ondermandaat (10:9)

11 Is mandaat voldoende concreet en is duidelijk wanneer mandaatontvanger bevoegd en niet bevoegd is?

Zo niet, dan is mandaat niet rechtsgeldig.

12 Is het wenselijk om algemene naar buiten toe werkende instructies te geven over uitoefening van mandaat?

Zo ja, dan geldt voorwaarde:

Vaststelling en publicatie beleidsregels

Vorm en Publicatie

13 Is algemeen mandaat verleend?

Zo ja, dan is voorwaarde:

Schriftelijk vastleggen (10:5 lid 2).

14 Is mandaat voor bepaald geval verleend aan een niet-ondergeschikte?

Zo ja, dan is voorwaarde:

Schriftelijk vastleggen (10:5 lid 2).

15 Is mandaat primair gericht op mandaatontvanger?

Zo ja dan is voorwaarde:

Bekendmaken besluit aan mandaatontvanger (3:41).

16 Is mandaat gericht op niet nader gedefinieerde doelgroep?

Zo ja, dan is voorwaarde:

Bekendmaking in elektronisch gemeentebblad of in een huis-aan-huisblad (3:42).

17 Is bij bekendmaking mogelijkheid bezwaar en beroep vermeld?



2 Checklist delegatie

Grondslag

- 1 Is er een wettelijke grondslag voor delegatie?
Zo niet: delegatie is niet toegestaan (10:15).

- 2 Verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie?
Zo ja: delegatie is niet toegestaan.

3. Is sprake van delegatie op grond van artikel 156 Gemeentewet?
Zo ja, dan gelden de voorwaarden van 156 Gemeentewet:
 - Geen delegatie mogelijk van bevoegdheid tot:
 - Instelling rekenkamer(functie)
 - Onderzoek ex artikel 155 Gemeentewet
 - Vaststelling of wijziging begroting
 - Vaststelling jaarrekening
 - Stellen van straf op overtreding gemeentelijke verordeningen
 - Vaststelling verordeningen ex artikel 212 lid 1, 213 lid1 en 213a lid 1
 - Aanwijzing accountant
 - Heffing belastingen

- Delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling van verordening door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven mag alleen voor zover het betreft vaststelling nadere regels over door raad in verordening aangewezen onderwerpen.
- 4 Is sprake van delegatie op grond van 165 Gemeentewet (van college aan bestuurscommissie)?
Zo ja, dan geldt voorwaarde:
Raad krijgt gelegenheid zienswijzen vooraf over te brengen (165 Gemeentewet).
- 5 Is er sprake van een ondergeschiktheidsrelatie tussen delegatieverlener en delegatieontvanger?
Zo ja: delegatie is niet toegestaan (10:14).

Formulering en reikwijdte

- 6 Is er behoefte aan het geven van algemene instructies?
Zo ja, dan geldt voorwaarde:
Vaststellen en publiceren beleidsregels (10:16 en 10:20).
- 7 Is er behoefte aan subdelegatie?
Zo ja, dan gelden voorwaarden:
- subdelegatie is bij wettelijk voorschrift voorzien (10:15) én
 - mogelijkheid subdelegatie blijkt uit delegatiebesluit
- 8 Is delegatiebesluit voldoende concreet en is duidelijk wanneer delegans bevoegd en niet bevoegd is?

Vorm en publicatie

Is besluit bekendgemaakt in elektronisch gemeentebblad?



3 Voorbeeld algemene bepalingen bij bevoegdhedenregister

Vooraf: dit voorbeeldbesluit moet worden gelezen in samenhang met een register in de vorm van een tabel waarin in de verschillende kolommen onder meer de bevoegdheden, bijzonderheden rond de uitoefening van deze bevoegdheid en de functionarissen zijn genoemd.

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente ..., ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft, gelet op de artikelen 59a van de Gemeentewet, de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht; besluiten:

- I. de uitoefening van de in de bij dit besluit behorende bevoegdheden, met inbegrip van de ondertekening van stukken, op te dragen aan de genoemde functionarissen en daarop de vermelde specifieke bepalingen alsmede de onder punt II van dit besluit gestelde algemene bepalingen van toepassing te verklaren.*
- II. ten aanzien van de uitoefening van de onder punt I. van dit besluit bedoelde mandaten de volgende algemene bepalingen vast te stellen:*

Artikel 1.

- 1 Bij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit besluit, worden de specifieke bepalingen, vermeld in ..., in acht genomen.
- 2 Onverminderd het bepaalde in het eerste lid wordt bij de uitoefening van bedoelde bevoegdheden het daaromtrent gestelde bij of krachtens wetten, besluiten, verordeningen, circulaire, regelingen, aanwijzingen en richtlijnen van rijks-, provinciale en gemeentelijke wetgevers of bestuursorganen in acht genomen. Ten aanzien van bevoegdheden die financiële consequenties hebben geldt bovendien, gelet op artikel 13 van de Financiële Beheersverordening gemeente .., dat hierin in de gemeentebegroting moet zijn voorzien.

Artikel 2.

- 1 In geval van afwezigheid van functionarissen, aan wie bij of krachtens dit besluit bevoegdheden zijn toegekend, worden deze bevoegdheden uitgeoefend door hun plaatsvervanger.
- 2 Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing indien de bevoegde functionarissen hetzij in kolom ... hetzij in een krachtens dit besluit gedane andere aanwijzing alleen met naam zijn genoemd.
3. Indien de bevoegde ambtenaar dezelfde is als de behandelend ambtenaar dan dient de bevoegde ambtenaar de uitoefening van de

bevoegdheid aan de naasthogere bevoegde ambtenaar over te laten.

Artikel 3.

De bevoegdheden, vermeld in dit besluit, worden door de functionarissen, genoemd in kolom ... - verder te noemen: mandatarissen - uitgeoefend namens het ter zake bevoegde bestuursorgaan.

Artikel 4.

1 Ingeval van uitoefening van bevoegdheden, als bedoeld in dit besluit, namens het college worden uitgaande stukken als volgt ondertekend:

'Burgemeester en wethouders van <....> , namens dezen,',
gevolgd door de functieaanduiding van de mandataris en zijn of haar handtekening en naam.

2 Ingeval van uitoefening van bevoegdheden, als bedoeld in dit besluit, namens de burgemeester worden uitgaande stukken als volgt ondertekend: 'De burgemeester van.., namens deze,', gevolgd door de functieaanduiding van de mandataris en zijn of haar handtekening en naam.

Artikel 5.

Behoudens in zaken met een routinematig karakter geldt het ondertekeningsmandaat niet ten aanzien van stukken, gericht aan Kroon, Minister, Staatssecretaris, Commissaris der Koningin en Gedeputeerde Staten, tenzij hierin uitdrukkelijk is voorzien.

Artikel 6.

Indien tegen een krachtens mandaat genomen besluit een administratiefrechtelijke voorziening openstaat, wordt daarvan in de desbetreffende stukken kennis gegeven onder vermelding van de instantie, tot welke men zich daartoe kan richten.

Artikel 7.

Door de functionarissen aan wie bevoegdheden zijn toegekend wordt aan het ter zake bevoegde bestuursorgaan periodiek een overzicht van de krachtens mandaat genomen besluiten verstrekt.

Artikel 8.

- 1 Indien en voor zover in dit besluit niet anders is aangegeven is de mandataris bevoegd functionarissen te machtigen tot het geheel of gedeeltelijk uitoefenen van de hem bij dit besluit gegeven bevoegdheden (ondermandaat). Hierbij kunnen nadere regels worden vastgesteld.
- 2 Onverminderd de bevoegdheid om een adequate vervangingsregeling te treffen en met inachtneming van de beperkingen voortvloeiend uit de speciale bepalingen in kolom ... vindt ondermandaat niet plaats naar een lager niveau dan afdelingshoofd, tenzij door het college uitdrukkelijk is ingestemd met het voor een concrete aangelegenheid voorgestelde niveau anders dan afdelingshoofd.
- 3 De machtiging geschiedt schriftelijk en wordt ter kennis gebracht van het college c.q. de burgemeester.
- 4 Ingeval van uitoefening van ondermandaat als bedoeld in het eerste lid worden uitgaande stukken als volgt ondertekend:
'Burgemeester en wethouders van ..., namens dezen'
gevolgd door de functieaanduiding van de ondermandataris en zijn of haar handtekening en naam.
of
'De burgemeester van ..., namens deze'
gevolgd door de functieaanduiding van de ondermandataris en zijn of haar handtekening en naam.
- 5 Het is de mandataris toegestaan een ondertekening digitaal te laten aanbrengen.

III. te bepalen dat dit besluit kan worden aangehaald als'...'

IV in te trekken het Besluit '..'.

V te bepalen dat het gewijzigde besluit in werking treedt op

Plaats, Datum

Burgemeester en wethouders van ..,

de secretaris, de burgemeester,



4 Voorbeeld incidenteel mandaat/volmacht

Het college en de burgemeester van de gemeente....., ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft,

Gelet op afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gezien het [document waarin besloten wordt tot een bepaald project] en het projectplan

Gezien het [aanstellingsbesluit van mw/hr. X als projectleider];

Besluit:

Vast te stellen het navolgende Algemeen Besluit mandaat, volmacht en machtiging Project

- 1 Aan de projectleider ... wordt mandaat verleend voor het nemen van de volgende besluiten in het kader van Project ...:
 - a. ...
 - b. ...
 - c.
- 2 Aan de projectleider ... wordt volmacht en machtiging verleend voor het nemen van beslissingen en het verrichten van handelingen ter uitvoering van de besluiten bedoeld onder 1, en ter uitvoering van het Projectplan ...
- 3 De projectleider neemt de besluiten en beslissingen en verricht de handelingen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- 4 De projectleider rapporteert [frequentie] over de manier waarop hij van zijn bevoegdheden gebruik heeft gemaakt aan het college en aan de burgemeester.
- 5 De projectleider vermeldt onder zijn besluiten en schriftelijke beslissingen dat zij zijn genomen namens het college. Onder de besluiten vermeldt hij dat bezwaar kan worden gemaakt bij het college van B&W, dan wel beroep kan worden ingediend bij
- 6 Het mandaat eindigt op de datum waarop het project eindigt [aanhangen bij tekst projectplan].
- 7 *Facultatief: Indien er bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingediend, licht de projectleider namens het college het bestreden besluit toe op de zitting.*



5 Jurisprudentie in gemeentelijke praktijk¹¹³

Aard van de bevoegdheid delegatie en mandaat

ECLI:NL:RVS:1998:ZF3426 (uitspraak 14-05-1998): Mandaatverlening aan ambten van een andere bestuurslaag moet een uitzonderlijk karakter hebben.

ECLI:NL:RVS:2005:AT1949 (uitspraak 23-03-2005): Besluiten uitgifte gehandicaptenparkeerkaarten ECLI:NL:RBARN:2007:AZ9655 (uitspraak 31-01-2007): Nu in de medebewindswet uitdrukkelijk is bepaald dat bij verordening door de gemeenteraad regels vastgesteld moeten worden, is elke vorm van overdracht van de bevoegdheid tot regelgeving daarover door de gemeenteraad aan het college, uitgesloten.

ECLI:NL:RVS:2007:BA2231 (uitspraak 04-04-2007): Mandatering aan niet-ondergeschikte.

ECLI:NL:RVS:2007:BG2242 (uitspraak 07-09-2007): Besluiten tot onttrekken weg aan verkeer.

¹¹³ In dit overzicht staan niet alleen uitspraken die in de handreiking zijn gebruikt, maar ook andere uitspraken die interessant zijn als achtergrond bij het onderwerp attributie, delegatie en mandaat.

ECLI:NL:CBB:2009:BH0408 (uitspraak 21-01-2009): Besluiten zondagopenstelling.

ECLI:NL:CRVB:2013:771 (uitspraak 25-06-2013): Delegatie bevoegdheden waarop ander bestuursorgaan toezicht houdt.

ECLI:NL:CRVB:2013:977 (uitspraak 10-07-2013): De aard van de bevoegdheid verzet zich niet tegen de opdracht tot nadere regelgeving aan het college m.b.t. de eigen bijdrage.

ECLI:NL:CRVB:2014:2947 (uitspraak 16-09-2014): Kerntaken uitvoering bijstand niet uitbesteden aan commercieel bedrijf.

Wettelijke vereiste delegatie

AB 1994, 333 (uitspraak 18-05-1993): Ongeoorloofde delegatie (Pinkpop).

ECLI:NL:RBZUT:1999:AA3425 (uitspraak 19-02-2009): Vereiste wettelijke grondslag delegatie raad aan burgemeester.

ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816 (uitspraak 16-03-2010): Allo-delegatie binnen een gemeenschappelijke regeling. Overdracht bevoegdheden dagelijks bestuur aan bestuurscommissie mag alleen geschieden door algemeen bestuur.

Delegatiebesluit

ECLI:NL:RBROE:2001:AB2700 (uitspraak 06-06-2001): Omvang en reikwijdte moet objectief bepaalbaar zijn.

ECLI:NL:RVS:2002:AF2098 (uitspraak 18-12-2002): Omvang delegatiebesluit.

ECLI:NL:CRVB:2007:BB1835 (uitspraak 07-08-2007): Eisen voor duidelijkheid delegatiebesluit.

ECLI:NL:RVS:2007:AZ6402 (uitspraak 17-01-2007): Stellen van voorwaarden aan delegatiebesluit.

Delegatiegebrek

ECLI:NL:RVS:2004:AR4298 (uitspraak 20-10-2004): Herstel gebrek wel geoorloofd.

ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469 (uitspraak 07-08-2007): Finale geschillenbeslechting.

ECLI:NL:CRVB:2007:BB7724 (uitspraak 13-11-2007):Herstel gebrek niet geoorloofd.

Publicatie mandaatbesluit

ECLI:NL:RVS:2010:BL8720 (uitspraak 24-03-2010): Bekendmaking mandaatbesluit aan mandaatontvanger.

ECLI:NL:GHARL:2014:4490 (uitspraak 05-06-2014): Niet gepubliceerd besluit, 6:22 Awb.

ECLI:NL:GHSHE:2014:4197, ECLI:NL:GHSHE:2014:4198,

ECLI:NL:GHSHE:2014:4199, ECLI:NL:GHSHE:2014:4200,

ECLI:NL:GHSHE:2014:4202 (uitspraken 09-10-2014): Bekendmaking in registers is ter inzage legging.

ECLI:NL:CRVB:2014:2059 (uitspraak 17-06-2014): Met terugwerkende kracht hersteld, rechtsgevolgen in stand gelaten.

ECLI:NL:HR:2015:550 (uitspraak 13-03-2015): Register, algemeenheid mandaat, schriftelijke mandaatverlening, bekendmaking, 6:22 Awb.

ECLI:NL:RVS:2015:908 (uitspraak 25-03-2015): Onduidelijk mandaat, register.

Herstellen bevoegdheidsgebreken mandaat

ECLI:NL:RVS:2014:1107 (uitspraak: 02-04-2014): Gelegenheid om gebrek te herstellen.

ECLI:NL:RVS:2015:938 (uitspraak: 25-03-2015): Bevoegdheidsgebrek geheel door bekrachtiging.

ECLI:NL:RVS:2015:1070 (uitspraak 08-04-2015): Onbevoegd, 6:22 Awb, bekrachtiging.

Besluiten op bezwaar

ECLI:NL:RVS:1996:ZF2333 (uitspraak 16 09 1996): Gecombineerd mandaat b.i.p. en b.o.b. niet toelaatbaar.

ECLI:NL:RVS:2005:AR8743 (uitspraak 05-01-2005): Geen mandatering b.o.b. aan lid college bij collegiaal b.i.p.

ECLI:NL:RVS:2005:AT7991 (uitspraak 22-06-2005): Uitspraak, verbod op mandateren b.o.b. aan bezwaarschriftencommissie.

ECLI:NL:RBDOR:2005:AU6832 (uitspraak 11-10-2005): Mandatering aan lid college.

ECLI:NL:RVS:2007:BA2231 (uitspraak 04-04-2007): Verbod op mandateren b.o.b. door raad aan college.

ECLI:NL:CRVB:2013:721 (uitspraak 25-06-2013): Reikwijdte mandaat, strekking van de bepaling.

ECLI:NL:CRVB:2014:3519 (uitspraak 28-10-2014): Rechtsgevolgen in stand, hersteld.

ECLI:NL:CRVB:2014:3806 (uitspraak 19-11-2014): Besluit en bezwaar gescheiden.

ECLI:NL:RVS:2015:3362 (uitspraak- 04-11-2015): Onderscheid voorbereiding en besluit.

ECLI:NL:RVS:2010:BO2734 (uitspraak 03-11-2010): Uitspraak, mogelijkheid tot geven instructies aan gemandateerde.

ECLI:NL:GHDHA:2015:78 (uitspraak 21-01-2015): Besluit en behandeling bezwaar gescheiden.

Omvang en reikwijdte

ECLI:NL:RBZUT:2010:BM1111 (uitspraak 07-04-2010): Omvang en reikwijdte van de gedelegeerde bevoegdheid is onvoldoende duidelijk gegeven en als zodanig ook niet objectief bepaalbaar, daarom onverbindend.

ECLI:NL:RVS:2013:145 (uitspraak 03-07-2013): Duidelijkheid bevoegdheidsverdeling, bestuurlijke gevoeligheid, rechtszekerheid.

ECLI:NL:CRVB:2013:721 (uitspraak 25-06-2013): Mandaat tot nemen besluit omvat ook bevoegdheid tot terugvordering.

ECLI:NL:RVS:2014:1625 (uitspraak 07-05-2014): Impliciet mandaat kan niet licht worden aangenomen.

ECLI:NL:CRVB:2014:2947 (uitspraak 16-09-2014): Mandatering aan inhuurkrachten.

ECLI:NL:GHAMS:2014:3689 (uitspraak 05-09-2014): Schending mandaatverbod in Gemeentewet, uitvoeringsmandaat.

ECLI:NL:GHARL:2014:9907 (uitspraak 18-12-2014): Een algemeen mandaatbesluit creëert de facto een nieuwe bevoegde instantie buiten de wet om.

ECLI:NL:RVS:2015:646 (uitspraak 04-03-2015): Bereik en voorwaarden mandaat.

ECLI:NL:CRVB:2015:2650 (uitspraak 06-08-2015): Omgekeerde mandaatsysteem.

Ondertekening

ECLI:NL:RVS:2013:CA2883 (uitspraak 12-06-2013): Wob, openbaarmaking naam gemandateerde.

Vertrouwensbeginsel

ECLI:NL:RVS:2008:BF7228 (uitspraak 08-10-2008): Toezeggingen door bevoegd gezag en toe te rekenen aan bestuursorgaan.

ECLI:NL:GHAMS:2009:BJ0850 (uitspraak 30-06-2009): Geen gronden op basis waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat sprake was van bevoegde vertegenwoordiging.

ECLI:NL:HR:2010:BL5420 (uitspraak 25-06-2010): Slechts in bijzondere omstandigheden plaats is voor het oordeel dat naar verkeersopvattingen de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid voor risico van de gemeente komt.

ECLI:NL:RVS:2011:BP7751 (uitspraak 16-03-2011): Schijn van bevoegdheid.

ECLI:NL:HR:2015:1737 (uitspraak 26-06-2015): Zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de raad.

ECLI:NL:RVS:2015:3025 (uitspraak 30-09-2015): Toezeggingen door bevoegd gezag en toe te rekenen aan bestuursorgaan.

Publieke taakjurisprudentie

ECLI:NL:RVS:2014:3394 (uitspraak 17-09-2014): Criteria publieke taak i.r.t. bestuursorgaan.

Delegatie en mandaat en de gemeenschappelijke regeling

ECLI:NL:RVS:2004:AO8459 (uitspraak 28 04 2004): Beschrijving over te dragen bevoegdheden.

ECLI:NL:RBDOR:2009:BK7323 (uitspraak 11-12-2009): Geen algemene delegatiegrondslag Dagelijks Bestuur.

ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816 (uitspraak 16-03-2010): Allodelegatie.

ECLI:NL:CRVB:2011:BR4097 (uitspraak 21-07-2011): Besluiten bevoegdheidtoedeling mogelijk eerst ná inwerkingtreding GR.

ECLI:NL:RBOBR:2015:91 (uitspraak 12-01-2015): Registerplicht gemeenschappelijke regelingen.



Gebruikte Literatuur

Brederveld, E., *Gemeenterecht*, 7e druk, Kluwer, Deventer, 2005, ISBN 9013031358

Broeksteeg, J.L.W., *Over mandaatgebreken en het 'helen' daarvan: een jurisprudentie Overzicht*, in: TAR 2009, nr. 7-8, pag. 375-384

Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widershoven, *Beginnelen van de democratische rechtsstaat*, 6e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2006, ISBN 9012023940

Buuren, P.J.J. van, T.C. Borman, M.J. Jacobs en J.C.A. de Poorter, *Tekst en commentaar Algemene wet bestuursrecht*, 8e druk, Kluwer, Deventer, 2013, ISBN 9789013112122

Cammelbeeck, T.D. en H.R.B.M. Kummeling, *Tekst en commentaar Gemeentewet*, 7e druk, Kluwer, Deventer, 2013, ISBN 9789013112962

Damen, L.J.A., C.L.G.F.H. Albers, K.J. de Graaf, e.a., *Bestuursrecht*, 4e herziene druk, Boom, Den Haag, 2013; ISBN 9789089747402

Konijnenbelt, W. en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 15e druk, Elsevier, Den Haag, 2011, ISBN 9789035242517

Konijnenbelt, W., *Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W*, in: De Gemeentestem 2013, 102

Ouden, W. den, M.J. Jacobs en N. Verheij, *Subsidierecht*, 2e druk, Kluwer, Deventer, 2011, ISBN 978901307797-9

Schlössels, R.J.N. en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 6e druk, Kluwer, Deventer, 2010, ISBN 9789013076899

