

PARTIJAANDUIDING GEMEENTEN EN PROVINCIES BIJ CONVENANTEN

1. Inleiding

Hoe dient de partijaanduiding in het convenant geformuleerd te worden en wie is bevoegd tot ondertekening in het geval van een gemeente of provincie? En is het de verantwoordelijkheid van de gemeente of de provincie zelf, of van het betrokken ministerie om na te gaan of de partijaanduiding juist is en of degene die getekend heeft daadwerkelijk daartoe bevoegd is? Het antwoord op deze vragen raakt de verantwoordelijkheid van het betrokken ministerie. Om die reden wordt daarop in deze notitie ingegaan.

2. Verantwoordelijkheid nagaan tekenbevoegdheid

Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor convenanten 2003 (hierna: de Aanwijzingen) bepaalt dat convenanten slechts gesloten worden door partijen die zeggenschap hebben over het onderwerp waarover afspraken worden gemaakt. Er moet op worden gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat als partij, al dan niet via vertegenwoordiging, gebonden worden. Voorts bepaalt aanwijzing 5 dat als een persoon, orgaan of instelling door middel van een vertegenwoordiger optreedt, erop gelet dient te worden dat deze gevolmachtigd is om de vertegenwoordigde te binden. De vertegenwoordigingsbevoegdheid dient uit het convenant of daarbij gevoegde stukken te blijken. Uit de Checklist bij de Aanwijzingen blijkt verder dat moet worden nagegaan of de partijen bevoegd zijn het convenant aan te gaan en dat stilgestaan moet worden of een partij zelf of zijn vertegenwoordiger het convenant zal ondertekenen.

Hoewel het ten eerste de verantwoordelijkheid is van de gemeente of de provincie, vloeit uit bovenstaande voort dat het mede de taak van het betrokken ministerie is om na te gaan of degene die het convenant aangaat en/of ondertekent hiertoe bevoegd is.

3. Partijaanduiding

De bevoegdheid tot het aangaan van een convenant en de ondertekening daarvan hangt af van de inhoud van de convenantafspraken. Een convenant kan louter publiekrechtelijke afspraken bevatten maar ook een combinatie van publiek- en privaatrechtelijke afspraken. Een overeenkomst met louter privaatrechtelijke afspraken valt buiten de reikwijdte van de Aanwijzingen voor de convenanten. Overigens zij er op gewezen dat ook gemeenten en provincies aanwijzingen hanteren voor het opstellen van convenanten.

3.1. Convenant met alleen publiekrechtelijke afspraken

Indien een convenant alleen publiekrechtelijke afspraken bevat is alleen het bestuursorgaan (niet de rechtspersoon) bevoegd. Volgens artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een bestuursorgaan verstaan: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Uit deze systematiek volgt dat de raad, het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: college van b&w) en de burgemeester organen zijn van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente. Voor de publiekrechtelijke rechtspersoon provincie zijn de bestuursorganen (onder meer): provinciale staten, het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin. De vraag is welke van deze bestuursorganen van de gemeente respectievelijk de provincie bevoegd is tot het aangaan van een convenant.

Artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. In artikel 147, eerste lid, is bepaald dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld. De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, berusten bij de raad voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan het college van b&w of de burgemeester zijn toegekend. Artikel 156 biedt de mogelijkheid dat de raad bevoegdheden delegeert aan het college van b&w, een deelraad of een

bestuurscommissie. Daarnaast kan mandaat worden verleend zolang de aard van de bevoegdheid zich daar niet tegen verzet. Artikel 160 Gemeentewet bepaalt waartoe het college van b&w "in ieder geval" bevoegd is. Bovendien kan het college van b&w zijn bevoegdheden weer delegeren aan een bestuurscommissie (art. 165 Gw) of mandateren aan één of meer leden van het college, dus ook aan de burgemeester (168 Gw). Bedacht moet worden dat een burgemeester in verschillende hoedanigheden kan optreden. Als vertegenwoordiger in en buiten rechte (artikel 171 Gemeentewet), als vertegenwoordiger van b&w, als voorzitter van de raad en als bestuursorgaan (met name op het terrein van openbare orde en veiligheid)

Ook voor provinciale staten geldt dat zij vooral zijn belast met het opstellen van verordeningen en het beleidskader. Provinciale staten kunnen eveneens bestuurscommissies in het leven roepen en daaraan bevoegdheden overdragen (artikelen 81 en 152 Provinciewet). Het college van gedeputeerde staten houdt zich met name bezig met taken ter uitvoering van het door provinciale staten vastgestelde beleid. In veel gevallen behoort het sluiten van convenanten hiertoe. Ook het college kan bevoegdheden delegeren (artikel 163 Provinciewet).

Het orgaan van de gemeente dat bevoegd is tot het aangaan van een convenant van publiekrechtelijke aard is dus de raad of, indien de bevoegdheid is gemandateerd aan het college van b&w, het college van b&w. Bij de provincie gaat het om de provinciale staten dan wel gedeputeerde staten. In dat geval zou de partijsaanduiding komen te luiden:

In het geval van een gemeente:

"De gemeenteraad/het college van burgemeester en wethouders van gemeente X".

In het geval van een provincie:

"Gedeputeerde staten/provinciale staten van provincie X, handelend als bestuursorgaan van provincie X".

De gemeenteraad/Het gehele college van b&w respectievelijk gedeputeerde staten/provinciale staten zou dan moeten ondertekenen. Dit is anders indien de bevoegdheid is gemandateerd. Dan komt de ondertekening als volgt te luiden:

In het geval van een gemeente

"De gemeenteraad/Het college van burgemeester en wethouders van gemeente X, handelend als bestuursorgaan van gemeente X, namens deze...(naam gemandateerde)".

In het geval van een provincie:

"Gedeputeerde/Provinciale staten van provincie X, handelend als bestuursorgaan van provincie X, namens deze...(naam gemandateerde)".

3.2. Convenant met publiekrechtelijke én privaatrechtelijke afspraken

Gaat het om een convenant met zowel publiek- als privaatrechtelijke afspraken dan is het bestuursorgaan als zodanig niet bevoegd tot het aangaan (en ondertekenen) van het convenant voor zover het gaat om privaatrechtelijke afspraken. Het gaat dan immers niet alleen om publiek- maar ook om privaatrechtelijke rechtshandelingen. In dat geval zal niet alleen het bestuursorgaan maar ook de rechtspersoon partij moeten zijn. Het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling is in het geval van een gemeente voorbehouden aan de burgemeester die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt (artikel 171, eerste lid, Gemeentewet). Voor de provincie is het verrichten van privaatrechtelijke handelingen voorbehouden aan de commissaris van de Koningin (artikel 176, eerste lid, Provinciewet). Dit houdt in dat indien het gaat om een convenant met zowel publiek- als privaatrechtelijke afspraken, naast de gemeenteraad dan wel het college van b&w en het college van gedeputeerde staten dan wel provinciale staten, de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin bevoegd is het convenant aan te gaan. De partijsaanduiding zou dan komen te luiden:

In het geval van een gemeente:

"De gemeenteraad/Het college van burgemeester en wethouders van gemeente X, handelend als bestuursorgaan, en de burgemeester van gemeente X, handelend als vertegenwoordiger van gemeente X,".

In het geval van een provincie:

"Gedeputeerde/ Provinciale staten van provincie X, handelend als bestuursorgaan, en de commissaris van de Koningin van provincie X, handelend als vertegenwoordiger van provincie X,".

Zowel de gemeenteraad/ het college van b&w als de burgemeester dan wel gedeputeerde/provinciale staten als de commissaris van de Koningin moeten dan ondertekenen. Dit houdt in dat de burgemeester of de commissaris van de Koningin twee keer zijn handtekening dient te zetten, namelijk als lid van het college en als vertegenwoordiger van de gemeente respectievelijk de provincie. De burgemeester kan echter een volmacht verlenen (art. 171 Gw) en de raad/het college van b&w kan mandaat verlenen. De burgemeester en de raad/het college van b&w kunnen dit doen aan dezelfde persoon. Daarmee is het dan ook mogelijk dat één wethouder namens de raad/het college van b&w tekent en die ook tekent namens de burgemeester

Indien de gemeenteraad/het college van b&w of gedeputeerde/provinciale staten iemand heeft gemandateerd en de burgemeester of de commissaris van de Koningin een volmacht heeft verleend, dan is/zijn dit/deze perso(o)(e)n) ondertekeningsbevoegd. De partijaanduiding zou dan komen te luiden:

In het geval van een gemeente:

"De gemeenteraad/Het college van burgemeester en wethouders van gemeente X, handelend als bestuursorgaan, namens deze.... (naam gemandateerde) en de burgemeester van gemeente X, handelend als vertegenwoordiger van gemeente X, namens deze...(naam gevolmachtigde)".

In het geval van de provincie:

"Gedeputeerde/Provinciale staten van provincie X, handelend als bestuursorgaan, namens deze.... (naam gemandateerde) en de commissaris van de Koning van provincie X, handelend als vertegenwoordiger van provincie X, namens deze...(naam gevolmachtigde)".

4. Conclusie

Het bevoegde bestuursorgaan voor het aangaan van convenanten met alleen publiekrechtelijke afspraken is voor een gemeente de gemeenteraad of het college van b&w en voor een provincie gedeputeerde of provinciale staten. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan een wethouder respectievelijk een gedeputeerde, aan de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning of aan een (andere) ambtenaar.

Zijn in een convenant tevens privaatrechtelijke afspraken opgenomen dan is (naast bovengenoemde organen inzake de publiekrechtelijke afspraken) ten aanzien van de privaatrechtelijke afspraken de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin bevoegd het convenant aan te gaan. De bevoegdheid kan door middel van volmacht worden overgedragen aan een door de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin aan te wijzen persoon.

De bevoegdheid tot het aangaan van een convenant moet in de partijaanduiding en de ondertekening tot uitdrukking komen. In de hierboven in paragraaf 3.1 en 3.2 gedane suggesties is dat het geval.