

Handreiking Mandaat

De Handreiking Mandaat is bedoeld als intern hulpmiddel voor juristen en alle andere medewerkers die werkzaam zijn bij ministeries en die zich bezighouden met mandaatkwesties.

De handreiking biedt achtergrondinformatie en algemene praktische handvatten voor het omgaan met enkele veelvoorkomende vragen bij het opstellen van mandaatbesluiten en andere mandaatkwesties.

Vanwege dit karakter kunnen in een concreet geval geen conclusies worden getrokken uitsluitend op basis van de handreiking. Daarvoor is het voor de jurist nodig altijd alle relevante bronnen te raadplegen en dienen andere medewerkers altijd te overleggen met een jurist.

September 2014

Inhoudsopgave

Inleiding

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

Inleiding

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

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

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

Hoofdstuk 1 Algemene mandaatkwesties

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

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

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

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

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

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

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

Mandaatverlening is niet mogelijk, indien:

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

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

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

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

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

In de onderstaande overzichten zijn veel voorkomende mandaatvoorbeholden opgenomen.

Overzicht 1 Veel voorkomende mandaatvoorbeholden die de minister maakt

Mandaatvoorbeholden ten aanzien van de adressaat

¹ De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 33) bepalen dat in een regeling behoudens bijzondere omstandigheden niet wordt voorzien in mandaatverlening van de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften.

² Bijvoorbeeld AbRvS 17 augustus 1999: ECLI:NL:RVS:1999:AA3753.

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

Overzicht 2 Veel voorkomende inhoudelijke mandaatvoorbehouden die de minister maakt

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

Handreiking 2: Mandaat wordt schriftelijk verleend.

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

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

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

Aangezien het verlenen van mandaat een besluit is, verdient het vanuit regelgevingstechnisch oogpunt aanbevelingen de term 'besluit' te gebruiken voor een mandaatbesluit, in plaats van de

term 'regeling'. Bij voorkeur dient het mandaatbesluit voorzien te worden van een citeertitel, zodat hiernaar gemakkelijk verwezen kan worden.³

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ AbRvS 3 juli 2013: ECLI:NL:RVS:2013:145, met verwijzing naar ABRvS 26 juni 2002: nr. 200104374/1.

uitsluitend, in relatie tot mandaatverlening van de bevoegdheid om besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur te nemen.

Om het risico te voorkomen dat een mandaatbepaling van deze strekking onverbindend wordt verklaard, heeft een aantal ministeries het voorbehoud geschrapt in het mandaatbesluit, eventueel met overheveling hiervan naar een (intern werkende) mandaatinstructie. Er wordt teruggevallen op de politieke sensitiviteit van ambtenaren om besluiten met politieke of bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen tijdig op te schalen. Een alternatief om het risico van onverbindendverklaring te vermijden is het opnemen van duidelijke criteria (voorbehouden) waaruit kan worden afgeleid voor welke categorieën van besluiten wel en geen mandaat is verleend. Voorwaarde voor het opnemen van specifieke voorbehouden op de bevoegdheidsuitoefening in een mandaatbesluit is dat de interne werkwijze hierop is aangesloten. Onderstaand voorbeeld betreft een mogelijkheid van categorisering. Uiteraard is de keuze voor bepaalde categorieën afhankelijk van politiek-bestuurlijke wensen die per ministerie verschillen en die per bewind kunnen veranderen.

Voorbeeld

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

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

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

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

Handreiking 4: Mandaat wordt verleend aan een functionaris.

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

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

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

⁵ AbRvS 25 juli 2012: ECLI:NL:RVS:2012:BX2541.

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

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

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

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

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

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

Voorbeeld

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

Artikel 15

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

De Minister van Economische Zaken, namens deze:

(handtekening)

(naam functionaris)

(functie)

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

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

⁷ AbRvS 17 oktober 2012: ECLI:NL:RVS:2012:BY0403.

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

Zie hierover Handreiking 19.

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

Uit artikel 10:11 van de Awb volgt dat een minister kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Het ondertekeningsmandaat is geen mandaat in de zin van artikel 10:1 van de Awb ofwel het 'afdoeningsmandaat', omdat de minister zelf het besluit neemt, maar alleen de schriftelijke afdoening en de ondertekening van het besluit wordt gemandateerd. In een dergelijk geval moet duidelijk uit het besluit blijken dat de minister het besluit zelf heeft genomen. In de mandaatbesluiten van ministeries wordt niet vaak ondertekeningsmandaat verleend.

Handreiking 7: De minister blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheidsuitoefening.

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

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

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

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

Hoofdstuk 2 Mandaatverlening aan een niet- ondergeschikte

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

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

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

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

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

Voorbeeld

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

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

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

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

Voorbeeld

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ CBb 19 december 2013; ECLI:NL:CBB:2013:294.

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

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

Voorbeeld

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

Gelet op afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht;

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

Besluit:

Artikel 1

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

Artikel 2

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 3 Ondermandaat

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

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

Voorbeeld

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

Artikel 3

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

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

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

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

Voorbeeld

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

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

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

Besluit:

Artikel 1

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

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

Artikel 2 (inwerkingtredingsbepaling)

Eventueel: Artikel 3 (citeertitel)

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

Den Haag, [datum]

*De [functie gemandateerde] van het (bijvoorbeeld) directoraat-generaal [noemen] van het Ministerie van [noemen],
[Naam van gemandateerde die ondermandaat verleent noemen]*

Hoofdstuk 4 Volmacht en machtiging

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

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

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

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

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

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

Voorbeeld

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

Artikel 2

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

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

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

Voorbeeld

Mandaatregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Artikel 7

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

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

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

Voorbeeld

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

Artikel 2

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

(..)

Artikel 3

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

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

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

Hoofdstuk 5 Publicatie en register

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

Een algemeen schriftelijk mandaat is een besluit van algemene strekking en dient op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:42, eerste lid, van de Awb in de Staatscourant te worden bekendgemaakt om in werking te kunnen treden.^[1] Een schriftelijk mandaat voor een bepaald geval is een beschikking; bekendmaking daarvan geschiedt in beginsel door toezending of uitreiking aan belanghebbenden op grond van de artikelen 3:40 jo. 3:41, eerste lid, van de Awb. Alle ministeries publiceren (vrijwel alle) algemene, veelal functiegerichte (onder)mandaatbesluiten in de Staatscourant. In de praktijk van grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, worden de veelal op naam gestelde algemene (onder)mandaatbesluiten toegevoegd aan het (digitale) dossier en zijn daardoor voor eventuele inzage beschikbaar. Tot welk niveau (onder)mandaatbesluiten worden gepubliceerd (bijvoorbeeld het niveau van hoofd van een dienstonderdeel of het niveau van directeur), is ministerie-afhankelijk. Omdat volmacht en machtiging gewoonlijk worden gelijkgesteld met mandaat in de mandaatbesluiten, is publicatie van de volmachten en machtigingen gedekt. De mandaatbesluiten worden opgenomen en geconsolideerd in BWB op www.wetten.nl.

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

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

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

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

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