

Toelichting bij het Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de provinciale organisatie 2021

Inleiding

In deze toelichting wordt eerst ingegaan op wat onder de figuur mandaat wordt verstaan en op het mandaatsysteem van de provincie Zuid-Holland. Daarna wordt (hoofdstuksgewijs) nader ingegaan op het mandaatbesluit zelf. Afgesloten wordt met een leeswijzer voor de mandaatlijsten.

Algemeen

Wat is mandaat?

Om te voorkomen dat een bestuursorgaan alle besluiten zelf moet nemen is in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geregeld dat besluiten ook namens het bestuursorgaan kunnen worden genomen. Deze bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit te nemen staat bekend als mandaat. Onder besluit dient op grond van artikel 1:3, eerste lid, Awb te worden verstaan, een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dit laatste betekent dat de schriftelijke beslissing gericht moet zijn op een rechtsgevolg. Indien de handeling van of namens een bestuursorgaan niet is gericht op rechtsgevolg, dan is er sprake van een feitelijke handeling. De bevoegdheid om namens iemand anders een feitelijke handeling en een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten heet machtiging, respectievelijk volmacht. De overkoepelende term voor al deze figuren is (evenzeer) machtiging.

Kenmerkend voor mandaat is dat er geen overdracht van bevoegdheden plaatsvindt. De uitoefening van het mandaat geschiedt namens en dus onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het mandaat verleent. Het bestuursorgaan, in dit geval dus Gedeputeerde Staten, behoudt ondanks de mandaatverlening altijd de bevoegdheid om zelf de besluiten te nemen. Overigens is het altijd mogelijk dat Gedeputeerde Staten een mandaat voor een speciale aangelegenheid verlenen, een zogenaamd ad hoc mandaat. Is een mandaat daarentegen structureel bedoeld dan is opname in de bij dit algemeen mandaatbesluit behorende mandaatlijsten aangewezen.

In artikel 10:3 Awb is een heel beperkt aantal specifieke mandaatverboden opgenomen. Een restcategorie in dit verband is wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Een voor de mandaatpraktijk belangrijk voorbeeld is dat het opleggen van geheimhouding zich niet leent voor mandaatverlening, ook niet in de vorm van bestuurlijk mandaat. Besluitvorming daaromtrent dient door Gedeputeerde Staten plenair te gebeuren.

Het mandaatsysteem

Het hier gekozen mandaatsysteem is te typeren als een gesloten systeem. Alleen wat daadwerkelijk is benoemd kan in mandaat worden afgedaan. Binnen de hierna te bespreken mandaten is in de regel het meest verstrekkende besluit beschreven. In zijn algemeenheid geldt dat voorbereidings- en uitvoeringsbesluiten in ambtelijk mandaat kunnen worden genomen. Verder geldt dat wat in bestuurlijk mandaat mag, niet in ambtelijk mandaat mag worden uitgeoefend en andersom. Wel is het zo dat bestuurlijk en ambtelijk mandaat vaak op elkaar aansluiten. Daarom wordt ook over en weer naar de corresponderende mandaatnummers verwezen.

Hoofdstuk 1 Bestuurlijk mandaat

Algemeen

In de bij het mandaatbesluit behorende lijst bestuurlijk mandaat (bijlage 1) staan de besluiten genoemd welke in bestuurlijk mandaat kunnen worden genomen. Het bestuurlijk mandaat moet door minimaal twee leden van Gedeputeerde Staten in gezamenlijkheid worden uitgeoefend. Gedeputeerde Staten hebben voor alle provinciale taken een portefeuillevordering vastgesteld. Voor de meeste taken is volstaan met het aanwijzen van een eerste en tweede portefeuillehouder. De portefeuillevordering is een leidraad om te bepalen welke leden van Gedeputeerde Staten gezamenlijk besluiten in mandaat kunnen nemen. In het geval dat een lid van Gedeputeerde Staten zich niet kan vinden in het voorgelegde besluit, wordt het aan het voltallig college ter besluitvorming voorgelegd.

Soms zijn de aangewezen gedeputeerden niet in staat om besluiten te nemen, bijvoorbeeld vanwege een dienstreis in het buitenland, vakantie of ziekte. Om vertraging in de besluitvorming te voorkomen kunnen in overleg met het GS-ondersteuning andere gedeputeerden dan de aangewezen eerste en tweede portefeuillehouder worden ingeschakeld om het betrokken besluit in mandaat te nemen. Het mandaatbesluit staat daar niet aan in de weg. Uiteraard bepaalt een gedeputeerde zelf of hij/zij daartoe bereid is.

Recesmandaten

Tijdens door Gedeputeerde Staten (nader) aan te duiden recesperiodes kunnen de bestuurlijke mandaten worden uitgeoefend door één lid van Gedeputeerde Staten. Daarnaast is het mogelijk gemaakt dat bepaalde besluitvorming doorgang kan vinden welke normaal door het voltallig college plaatsvindt. Deze onderwerpen en beleidsterreinen staan vermeld op de lijst recesmandaten (bijlage 2). Hiervan is in de praktijk gebleken dat besluitvorming in recesperiodes gangbaar en noodzakelijk is. Voor de overige gevallen dient een door de vakafdeling aan te dragen mandaat te worden geregeld. Hiervan dient echter zeer terughoudend te worden gebruik gemaakt en het is zaak om de noodzaak nauwgezet te bezien.

Bestuurlijk mandaat = uitsluitend beslissingsmandaat

Het bestuurlijk mandaat is zodanig geformuleerd dat het alleen een beslissingsmandaat inhoudt. De ondertekening van deze besluiten geschiedt door de secretaris.

In de praktijk schrijven leden van Gedeputeerde Staten ook op eigen briefpapier zogeheten "lid-GS brieven". Met een dergelijke brief wordt op persoonlijke titel geschreven en kan noch het college, noch de provincie worden gebonden.

Vertegenwoordiging

In het mandaatbesluit is nadrukkelijk opgenomen dat leden van Gedeputeerde Staten het college in rechte kunnen vertegenwoordigen. Hierbij gaat het in hoofdzaak om vertegenwoordiging van het college bij zittingen van de bestuursrechter zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rapportage

De besluiten die in bestuurlijk mandaat zijn genomen, worden wekelijks ter kennis van Gedeputeerde Staten gebracht. Dit vindt plaats door middel van het verstrekken van afschriften van de desbetreffende besluitnota's.

Hoofdstuk 2 Ambtelijk mandaat

Algemeen

Bij het ambtelijk mandaat is er sprake van mandaatverlening aan de secretaris. In de bij het mandaatbesluit behorende mandaatlijst (bijlage 3) staan de besluiten opgesomd, die ambtelijk namens Gedeputeerde Staten kunnen worden genomen. Het ambtelijk (onder)mandaat dient binnen de reguliere werkzaamheden dan wel binnen de opgedragen opgave te worden uitgeoefend en dus niet op terrein van bij voorbeeld een ander bureau.

Ambtelijk mandaat = besluitvorming + ondertekening

Bij ambtelijk mandaat gaat het om zowel een beslissingsmandaat als een ondertekeningssmandaat. Met andere woorden, degene die namens Gedeputeerde Staten mag beslissen, is tevens bevoegd het betreffende besluit, alsmede uitgaande brieven namens Gedeputeerde Staten te ondertekenen. Concreet betekent dat dat besluitvorming en ondertekening in één hand liggen.

Voor het geval besluitvorming namens Gedeputeerde Staten privaatrechtelijke consequenties heeft in de zin dat de rechtspersoon provincie als partij gebonden wordt, is een voorziening getroffen dat de door Gedeputeerde Staten gemandateerden evenzeer bevoegd zijn om namens de provincie (als publiekrechtelijke rechtspersoon) te ondertekenen. De commissaris van de Koning heeft in zijn Mandaat- en volmachtbesluit voor de provinciale organisatie die betreffende gemandateerden op voorhand gemachtigd de provincie buiten rechte te vertegenwoordigen.

Opgavegericht werken in relatie tot de mandaatregeling

Bij de nieuwe organisatiekoers is opgavegericht werken leidend. Dit gebeurt steeds in een zogenoemde driehoek van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer/ behandelend ambtenaar. Binnen deze driehoek wordt de rol van bestuurlijk opdrachtgever door de portefeuillehouder vervuld en heeft de leidinggevende de rol van ambtelijk opdrachtgever met daarbij de nodige mandaten voor besluitvorming. De behandelend ambtenaar vervult de rol van ambtelijk opdrachtnemer en bereidt in de regel de besluitvorming inhoudelijk voor. Afhankelijk van de aard en omvang van de opgave of klus kan aan de ambtelijk opdrachtnemer echter ook zelf de ondermandaten worden verleend die nodig zijn om de opgedragen opgave of klus ten uitvoer te leggen. Dit laatste is in ieder geval het geval voor lijnopgaven of klussen die projectmatig of programmatisch worden uitgevoerd. Uitgangspunt bij dit alles blijft een "gesloten" systematiek waarin de mandaten concreet worden benoemd. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

Ondermandaat

Deze regeling biedt de mogelijkheid aan de secretaris zijn mandaat onder te mandateren. In de lijn zal dit hoofdzakelijk plaatsvinden aan leidinggevend: afdelingshoofden, bureauhoofden, maar ook het hoofd van de Dienst Beheer Infrastructuur. In gevallen waarin leidinggevend tevens ambtelijk opdrachtgever zijn van opgaven waarvoor zij binnen hun organisatieonderdeel verantwoordelijkheid dragen (de zogenaamde "lijnopgaven") strekt het hen eventueel verleende ondermandaat tevens ter behartiging van die opgave.

Naast lijnopgaven kent de provincie Zuid-Holland sinds de invoering van opgave gericht werken tevens zogenaamde "concernopgave". Het gaat hierbij om opgaven die buiten de reguliere organieke en hiërarchische kaders van de lijnorganisatie worden behartigd. Een en ander zoals beschreven in de in de Organisatieregeling Opgavegericht werken 2018. Ook aan de opdrachtgevers en opdrachtnemers van deze opgaven zullen in de regel ondermandaten verleend worden om daarmee de betreffende opgaven zo goed en slagvaardig mogelijk te kunnen uitoefenen.

Met het oog op dit alles is een ruime ondermandaatsbevoegdheid aan de secretaris verleend, zodat deze de verdere inrichting van de ondermandaatsverlening zo goed mogelijk op de organisatie en de bedrijfsvoering kan afstemmen. De secretaris wordt daarin slechts begrensd door de "harde" ondermandaatverboden en de verdere voorschriften betreffende ondermandaat, die in de bijlagen bij het mandaatbesluit bepaald zijn.

Evenals de secretaris kunnen ook de leidinggevenden en de opdrachtgevers van opgaven het ondermandaat wat zij verkregen hebben verder ondermandateren aan leidinggevenden en ambtelijk opdrachtnemers. Deze bevoegdheid is met name bedoeld voor bijzondere individuele gevallen waarin het algemene ondermandaatbesluit van de secretaris niet voorziet.

Het verlenen van ondermandaat dient altijd schriftelijk te geschieden en te worden gepubliceerd in het provinciaal blad. Voorts dient de verlening van ondermaat steeds plaats te vinden in afstemming met de secretaris, zodat deze een eenduidige lijn binnen de organisatie kan bewaken.

Vertegenwoordiging

In het hoofdstuk betreffende ambtelijk mandaat is een bepaling opgenomen ten aanzien van de mogelijkheid tot vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten in rechte door de secretaris. Daarnaast is geregeld dat de secretaris medewerkers en derden kunnen aanwijzen tot vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten in rechte. In praktijk gaat het om vertegenwoordiging van het college bij bestuursrechtelijke procedures en belastingprocedures. Het kan zowel om een algemene als om een incidentele machtiging gaan.

Machtiging

Zoals hiervoor is aangegeven, houdt mandaat in de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit te nemen. Indien de handeling van of namens een bestuursorgaan niet is gericht op rechtsgevolg, dan is er sprake van een feitelijke handeling. Aangezien voor het verrichten van feitelijke handelingen namens Gedeputeerde Staten wel een wettelijke grondslag is vereist, is in het mandaatbesluit aan genoemde functionarissen een vrij algemene machtiging verleend tot het verrichten van feitelijke handelingen. Dit betreft bijvoorbeeld het doorzenden van onjuist geadresseerde post, het verzenden van een ontvangstbevestiging, belanghebbenden uitnodigen voor een hoorzitting, het zenden van ontvangstbevestigingen, het doorzenden van correspondentie, het verzenden van herinneringsbrieven, het verstrekken van inlichtingen (anders dan op basis van de Wet openbaarheid van bestuur), het aanvragen van informatie bij bedrijven en andere overheden anders dan uit hoofde van de uitoefening van een wettelijke taak of bevoegdheid, het versturen van uitnodigingen voor bijeenkomsten, etc.

Vervanging

Het ambtelijk mandaatbesluit voorziet in een vervangingsregeling bij afwezigheid. Vervanging is alleen mogelijk door de formeel als plaatsvervanger aangewezen functionaris bij afwezigheid van de ambtenaar. Het moet daarbij ook gaan om werkelijke afwezigheid. Bijvoorbeeld verlof of ziekte van de primaire ondermandaathouder. Het gaat niet om incidentele verhindering, bijvoorbeeld omdat de primaire ondermandaatouder in vergadering zit of met lunchpauze is. Bij gelijktijdige afwezigheid van de ambtenaar en zijn formele plaatsvervanger kan het ondermandaat worden uitgeoefend door de naasthogere leidinggevende functionaris.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Mandaatregister

De Afdeling Financiële en Juridische Zaken houdt een mandaatregister bij, waarin alle onderdelen van de mandaatregeling worden opgenomen. Dit mandaatregister betreft een digitale verzameling van de publicatieteksten uit het provinciaal blad en het is te benaderen via het “Binnenplein” (loket – mandaatregister). Daarnaast zullen in het mandaatregister ook de functionele aanwijzingen, c.q. benoemingen worden opgenomen van medewerkers (anders dan leidinggevend), voor zover deze als gevolg daarvan automatisch ondermandaat verkrijgen. Dergelijke functionele aanwijzingen vormen op zichzelf geen mandaatbesluiten en behoeven ook niet als zodanig bekend gemaakt te worden. Met het oog daarop is wel bepaald dat de aanwijzingen en benoemingen door eenieder op eerste aanvraag kunnen worden ingezien.

Leeswijzer mandaatlijsten

De mandaatnummers beginnend met de letter A en B betreffen ambtelijke, respectievelijk bestuurlijke mandaten. De BA-nummers betreffen algemene bestuurlijke mandaten waarvan alle gemandateerde gedeputeerden binnen hun portefeuille gebruik kunnen maken. De AAA-nummers betreffen algemene ambtelijke mandaten waarvan alle gemandateerden binnen hun reguliere werkzaamheden of opgedragen opgave of klus gebruik kunnen maken.

De daaropvolgende mandaten betreffen specifiek belegde mandaten. De verschillende mandaten zijn op (beleids)thema gerubriceerd. Dit geeft op zich ook een indicatie over de organisatieonderdelen waar de betreffende mandaten gewoonlijk uitgeoefend zullen (kunnen) worden. Niettemin is het aan de secretaris om te oordelen waar het mandaat precies mag worden uitgeoefend.

Het mandaatnummer vormt tevens de ingang voor het binnen de provinciale organisatie gehanteerde workflowsysteem. Indien een feitelijke handeling is opgenomen onder een mandaatnummer op de lijsten dan dient voor het verrichten van deze handeling dit mandaatnummer te worden gebruikt (zie hierboven).

De reikwijdte van het mandaat behoort in beginsel duidelijk te zijn uit de tekst in de linker kolom. De mandaten zijn in de linker kolom zo kernachtig mogelijk geformuleerd, waarbij in beginsel de meest verstrekkende bevoegdheid is aangeduid. Om niet alle besluitmogelijkheden te moeten benoemen is hierbij veelal gebruik gemaakt van “besluiten omtrent”. Daar waar “besluiten tot” is gebruikt, is bedoeld dat alleen het onmiddellijk hierop volgende in mandaat is belegd. “Besluiten tot goedkeuring” betekent bijvoorbeeld dat het onthouden van goedkeuring niet in mandaat is toegestaan. In de rechterkolom kan wel, als daaraan behoefte bestaat, (de omvang van) het mandaat worden toegelicht. Naast een toelichting is de rechterkolom tevens bedoeld voor het opnemen van voorwaarden bij het mandaat, bij voorbeeld een periodieke rapportageverplichting. Tevens staat in de rechterkolom aangeduid wanneer het mandaat uitsluitend is voorbehouden aan de secretaris en er dus geen ondermandaat kan worden verleend.

In de mandaatlijsten zijn verwijzingen aangebracht naar nummers van de relevante ambtelijke en bestuurlijke tegenhangers om het begrip en de leesbaarheid te vergroten.

In de “Organisatieregeling opgavegericht werken 2018” zijn de leidinggevend van bureaus en afdelingen respectievelijk benoemd als “manager van een bureau” en “manager van een afdeling”. In het spraakgebruik wordt echter nog onverminderd de term “bureauhoofd” en “afdelingshoofd” gebruikt. Gelet hierop, wordt in het mandaatbesluit onverminderd de termen “bureauhoofd” en afdelingshoofd gebruikt, ter aanduiding van de hoofden van bureaus als bedoeld in de organisatieregeling. Dit is overigens ook in de begripsbepalingen (artikel 1 van het mandaatbesluit) tot uitdrukking gebracht.