

Toelichting bij het Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de provinciale organisatie 2018

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 het hierna te bespreken bestuurlijk mandaat 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 bestuurlijke 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 portefeuilleverdeling vastgesteld. Voor de meeste taken is volstaan met het aanwijzen van een eerste en tweede portefeuillehouder. De portefeuilleverdeling is een leidraad om te bepalen welke leden van Gedeputeerde Staten gezamenlijk besluiten in mandaat kunnen nemen. In een aantal gevallen zijn meer dan twee portefeuillehouders aangewezen en in dat geval is een besluit in mandaat pas genomen nadat alle betrokken portefeuillehouders hun instemming hebben gegeven aan de besluitnota. 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 bureau Ondersteuning GS/DT andere gedeputeerden dan de aangewezen eerste en tweede portefeuillehouder worden ingeschakeld om het betrokken besluit in mandaat te nemen. Uiteraard bepaalt een gedeputeerde zelf of hij/zij daartoe bereid is.

Recesmandaten

Tijdens door Gedeputeerde Staten (nader) aan te duiden recesperioden 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 recesperioden 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 'amicebrieven'. 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 lijsten ambtelijk mandaat (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 ondertekeningsmandaat. 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 gemandateerde evenzeer bevoegd namens de rechtspersoon provincie kan ondertekenen. De commissaris van de Koning heeft namelijk in zijn Mandaat- en volmachtbesluit voor de provinciale organisatie 2016 die betreffende gemandateerden op voorhand gemachtigd de provincie buiten rechte te vertegenwoordigen.

Opgavegericht werken in relatie tot de mandaatregeling

Bij de nieuwe organisatiekoers wordt opgavegericht werken leidend. En opgavegericht werken gebeurt steeds in een driehoek: bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer/behandelend ambtenaar. Deze driehoek is al herkenbaar in de huidige mandaatopzet voor de lijnorganisatie waar de portefeuillehouder de rol van bestuurlijk opdrachtgever vervult en de ambtelijk opdrachtgever de leidinggevende met mandaat is en de behandelend ambtenaar de besluiten inhoudelijk voorbereidt. In de nieuwe mandaatregeling wordt echter niet de lijn, maar de opgave als uitgangspunt

genomen. In de uiteindelijke toedeling van mandaten hoeft dit geen rigoureuze aanpassing van de mandaatregeling te betekenen. Uitgangspunt 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 gebeurt dit aan leidinggevend: afdelingshoofden, bureauhoofden, maar ook de directeur Dienst Beheer Infrastructuur, mede in hun rol als ambtelijk opdrachtgever voor opgaven binnen het organisatieonderdeel waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen dan wel in hun rol als ambtelijk opdrachtgever voor opgaven daarbuiten.

Evenzeer kan de directeur DBI ondermandaat verlenen binnen zijn dienst aan leidinggevend, mede in hun rol als ambtelijk opdrachtgever. In gelijke zin kunnen deze en overige leidinggevend binnen de provinciale organisatie het verkregen ondermandaat nog ondermandateren.

In beginsel is het mogelijk dat de ambtelijk opdrachtgever het verkregen mandaat ondermandateert aan de ambtelijk opdrachtnemer. In de lijnorganisatie zal dit echter uitzondering zijn, omdat daar als standaard recht wordt gedaan aan het vier-ogenprincipe. In bijzondere situaties is er behoefte aan ondermandaat aan niet-leidinggevende medewerkers, handelend ambtenaren. Dat is bij voorbeeld het geval wanneer er geen tot nauwelijks afwegingsruimte bestaat. Die situatie doet zich voor bij bepaalde door de Dienst Beheer Infrastructuur te verlenen ontheffingen. Dergelijke ontheffingen kunnen ook door niet-leidinggevend, door handelend ambtenaren in ondermandaat worden verleend. Van een bijzondere situatie is ook sprake als het takenpakket zich redelijkerwijs verdraagt met het uitoefenen van een mandaat. Dat is bij voorbeeld het geval bij een contractmanager of zware projectleider/programmamanager.

Opdrachtgevers zoeken alvorens ondermandaat te verlenen overeenstemming met de secretaris. Deze bewaakt een eenduidige lijn binnen de organisatie. Als Gedeputeerde Staten ondermandaat niet hebben willen toestaan, is dat in de rechterkolom van de mandaatlijst aangeduid.

Het verlenen van ondermandaat dient altijd schriftelijk te geschieden en te worden gepubliceerd in het provinciaal blad.

Vertegenwoordiging

In het ambtelijk mandaat is een bepaling opgenomen ten aanzien van de mogelijkheid tot vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten in rechte door secretaris en directeurs. Daarnaast is geregeld dat de secretaris en de directeurs 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. Dit betreft bijvoorbeeld het doorzenden van onjuist geadresseerde post, het verzenden van een ontvangstbevestiging, belanghebbenden uitnodigen voor een hoorzitting.

In de loop der tijd waren in de ambtelijke mandaatlijsten een hoop feitelijke handelingen opgenomen. Aangezien mandaat ziet op de bevoegdheid om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te nemen, horen dergelijke handelingen niet in de mandaatlijsten thuis. Daarom zijn deze handelingen zoveel mogelijk uit de mandaatlijsten verwijderd. Aangezien voor het verrichten van feitelijke handelingen namens Gedeputeerde Staten wel een wettelijke grondslag is vereist, wordt in het mandaatbesluit aan genoemde functionarissen machtiging verleend tot het verrichten van feitelijke handelingen. Artikel 7 bevat een niet-limitatieve opsomming van handelingen die als feitelijke handelingen worden aangemerkt. Overigens zullen de meeste feitelijke handelingen binnen het kader van het workflow-systeem door middel van een zogenaamde informatieve brief tot uiting worden gebracht.

Sommige feitelijke handelingen zijn nog opgenomen onder een van de mandaatnummers op de lijsten ambtelijk mandaat. Het verrichten van deze handelingen, voor zover dit binnen de context van de mandaatomschrijving plaatsvindt, dient onder het desbetreffende mandaatnummer te gebeuren.

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. 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).

Citeertitel

Eind 2015 hebben Gedeputeerde Staten het Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten voor de provinciale organisatie 2016 vastgesteld. Tussentijds is dit besluit nog gewijzigd naar aanleiding van de wijziging van de directiestructuur. Dit mandaatbesluit (met wijzigingen) wordt nu ingetrokken en vervangen door het voorliggende mandaatbesluit. Voor de duidelijkheid is in de citeertitel het jaartal 2017 toegevoegd.

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 gebruik kunnen maken.

De daaropvolgende mandaten betreffen specifiek belegde mandaten. De rubricering binnen de mandaatlijst is een aanwijzing binnen welk organisatieonderdeel de mandaten kunnen worden uitgeoefend. 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.

De reikwijdte van het mandaat behoort in beginsel duidelijk te zijn uit de tekst in de linkerkolom. De mandaten zijn in de linkerkolom 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 de nummers van de ambtelijke en bestuurlijke tegenhangers om het begrip en de leesbaarheid te vergroten.

In de "Organisatieregeling opgavegericht werken 2017" zijn de leidinggevendenden van bureaus benoemd als "hoofd". In het spraakgebruik wordt echter nog onverminderd de term bureauhoofd gebruikt. Gelet hierop, alsmede om in het overzicht duidelijk onderscheid te maken tussen bureauhoofden en afdelingshoofden, wordt in het mandaatbesluit onverminderd de term "bureauhoofd" gebruikt, ter aanduiding van de hoofden van bureaus als bedoeld in de organisatieregeling.