

Toelichting bij het Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten voor de opgavengerichte organisatie van de provincie Zuid-Holland

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 portefeuillevdeling vastgesteld. Voor de meeste taken is volstaan met het aanwijzen van een eerste en tweede portefeuillehouder. De portefeuillevdeling 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 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. Deze zijn opgenomen in bijlage 2 bij het mandaatsbesluit. Het gaat daarbij om uitzonderlijke gevallen, waarin bevoegdheden die normaliter door het voltallige college worden uitgeoefend tijdens recesperioden door slechts één gedeputeerde kan plaatsvinden. Met het oog daarop wordt er van uitgegaan dat van deze mogelijkheid slechts in zeer uitzonderlijke gevallen en bij uiterste noodzaak gebruik gemaakt zal worden.

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 of opdracht te worden uitgeoefend.

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 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. Binnen deze driehoek wordt de rol van bestuurlijk opdrachtgever door de portefeuillehouder vervuld en heeft de ambtelijk opdrachtgever de rol van overall leidinggevende met daarbij de nodige mandaten voor besluitvorming. De ambtelijk opdrachtnemer is degene die feitelijk operationeel leiding geeft aan een opdracht of deelopdracht. Afhankelijk van de aard en omvang van de opgave of klus kan aan de ambtelijk opdrachtnemer ook zelf de ondermandaten worden verleend die nodig zijn om zijn opdracht ten uitvoer te leggen. 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. Dit hoofdzakelijk plaatsvinden aan de Concerndirecteur, Domeindirecteuren, Programmadirecteuren, Ambtelijk opdrachtgevers, Ambtelijk opdrachtnemers, Directeuren mens en organisatie en Personeelsmanagers. De mogelijkheid bestaat dat bepaalde functionarissen één of meer van deze rollen in zich verenigen. In dergelijke gevallen kan, en mag men de eventueel gegeven ondermandaten uitsluitend uitoefenen wanneer men handelt ter uitvoering van de in de ene of andere specifieke afzonderlijke hoedanigheid opgedragen taken en verantwoordelijkheden.

Verlening van ondermandaat is steeds uitsluitend mogelijk binnen de organisatie van de provincie Zuid-Holland. Daarbij zal het hoofdzakelijk gaan om functionarissen in dienst van de provincie Zuid-Holland. Maar het eveneens ingehuurde krachten betreffen, die aangetrokken zijn om binnen de organisatie van de provincie Zuid-Holland werkzaam te zijn en een bepaalde (functionele) rol te vervullen. Met name voor externe medewerkers is het daarbij van belang dat men wordt aangegeven welke de grenzen zijn van de hen gegeven opdracht, waarbinnen de medewerker uitsluitend diens eventuele mandaten mag uitoefenen.

Mandaat wordt binnen de provincie Zuid-Holland functioneel toegekend. Met het gaan bekleden van een bepaalde rol of functie krijgt men dan "automatisch" de daarbij behorende ondermandaten. Voor de

identificatie en legitimatie van de bevoegdheid van medewerkers die functies bekleden waaraan mandaat is toegekend, is daarom vereist dat deze medewerkers bij aanvang van een opdracht of werkzaamheden een formele aanwijzing ontvangt in de organieke rol of functie die men gaat bekleden. Benoemingen in de leidinggevende van Provinciesecretaris, Concerndirecteur, Domeindirecteur, Directeur men en organisatie en Personeelsmanagers kunnen bewaard worden in, en vervolgens blijken uit de personeelsadministratie van de provincie. Aanwijzingen in de rollen van programmadirecteur, Ambtelijk opdrachtgever en Ambtelijk opdrachtnemer dienen (bovendien) opgetekend te worden in het opdrachtenregister als bedoeld in artikel 12 van de Regeling opgavengerichte organisatie provincie Zuid-Holland. Dit alles geldt op gelijke wijze voor medewerkers in dienst van de provincie, als voor medewerkers die extern worden aangetrokken.

Aan de Provinciesecretaris is een ruime ondermandaatbevoegdheid verleend, zodat deze de verdere inrichting van de ondermandaatverlening zo goed mogelijk op de organisatie en de bedrijfsvoering kan afstemmen. De Provinciesecretaris wordt daarin slechts begrensd door de "harde" ondermandaatverboden en de verdere voorschriften betreffende ondermandaat, die in de bijlagen bij het mandaatbesluit bepaald zijn.

Naast (onder)mandaathouders blijft het college altijd ook zelf bevoegd de betreffende bevoegdheden uit te oefenen. (Onder)mandaathouders zijn ook niet steeds verplicht de aan hen gegeven bevoegdheden uit te oefenen. Met name in bestuurlijk of politiek gevoelige situaties kan een (onder)mandaathouder er voor kiezen om niet zelf en besluit te nemen, maar dit bij het college terug te leggen. In ieder geval doet de (onder)mandaathouder er verstandig aan in dergelijke situatie eerst met de betrokken portefeuillehouder te bespreken wie in het specifieke geval het betreffende besluit zal nemen.

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.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Mandaatregister

Binnen de opdracht compliance en control wordt een mandaatregister bijgehouden, 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.

N.B.: het betreft bij dit alles uitsluitend de besluiten waarbij mandaat verleend is. Dit is niet te verwarren met de registratie van benoemingen en aanwijzingen van medewerkers in bepaalde functies waaraan uit hoofde van een mandaatbesluit mandaat verbonden is.

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.