GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LV

RAPPORT VAN DE COMMISSIE DELEGATIE EN MANDAAT VAN BESTUURSBEVOEGDHEDEN

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. – HAARLEM

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LV

RAPPORT VAN DE COMMISSIE DELEGATIE EN MANDAAT VAN BESTUURSBEVOEGDHEDEN

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. – HAARLEM

INHOUDSOPGAVE

§ I Algemeen

1 Inleiding 5
2 Terminologie 5
3 Bestuurskundige aspecten 7

§ II Delegatie van bestuursbevoegdheid

1 Geen delegatie van bestuursbevoegdheid zonder grondslag in een regeling 9
2 Geen subdelegatie van bestuursbevoegdheid zonder grondslag in een regeling 11
3 Publikatie van delegatiebesluiten 11
4 Vormvereisten bij de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden . 11
5 Aanvaarding van delegatie 12
6 Delegatie naar boven 13

§ III Het mandaat

1 Inleiding 14
2 Het ondermandaat 17
3 Schriftelijke vastlegging van het mandaat 18
4 Openbaarmaking van mandaatbeschikkingen 19
5 Gepretendeerd mandaat 21
6 Behoeft mandaat aanvaarding? 24
7 Dient mandaat op naam te worden verleend? 24
8 Versluierd mandaat 25
9 Het gebruik van het handtekeningstempel 27
10 Mandaat in vergunningsvoorwaarden 27
11 Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet 29

§ IV Wettelijke regeling inzake delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid 31

Overzicht van de conclusies 32

Bijlage 37

RAPPORT VAN DE COMMISSIE DELEGATIE EN MANDAAT VAN BESTUURSBEVOEGDHEDEN

1. Inleiding

Nadat de pre-adviezen van Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf over „Figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden" in de jaarvergadering van 1962 onderwerp van beraadslaging waren geweest, heeft het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht zich beraden over de vraag of het aanbeveling zou verdienen een kleine commissie te formeren met de opdracht de voornaamste conclusie op te stellen, waartoe de pre-adviezen en de gedachtenwisseling daarover hebben geleid. Enige ordening in de veelheid van gegevens, verstrekt door de pre-adviseurs en de debaters, leek het bestuur gewenst, zowel met het oog op de praktijk als ter wille van verder wetenschappelijk onderzoek. De vraag werd bevestigend beantwoord, doch in een later stadium meende het bestuur van de vereniging de voorkeur te moeten geven aan een commissie met een wat ruimer omschreven taak. Met name werd gedacht aan een commissie, die zou trachten algemene beginselen te formuleren op het stuk van de delegatie, en die zonodig voorstellen zou doen tot wijziging van de wetgeving. Deze in oktober 1963 ingestelde commissie werd als volgt samengesteld: Prof. Mr. W. F. Prins, voorzitter; Mr. J. Korf, Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf, leden; Mr. R. Crince Le Roy, rapporteur-secretaris.

Nadat de commissie ter bespreking van de principiële aspecten van het delegatie- en mandaatvraagstuk een viertal keren bijeen was geweest, kon een aanvang worden gemaakt met de samenstelling van het rapport.

2. Terminologie

Hoewel in de literatuur over het algemeen duidelijk wordt onderscheiden tussen de delegatie en het mandaat van bestuursbevoegdheden, worden in de overheidspraktijk de termen delegatie en mandaat dikwijls door elkaar gebruikt, waardoor verwarring mogelijk is. Een voorbeeld van een onjuist woordgebruik levert op de door Mr. Phaf als bijlage bij zijn pre-advies opgenomen „Delegatiebeschikking Economische Zaken" (blz. 106), die anders dan de naam doet vermoeden, geen bevoegdheden delegeert, maar het mandaat voor de afdoening en ondertekening van stukken door departementsambtenaren beoogt te regelen.
Deze overheidspraktijk heeft de commissie aanleiding gegeven zich te beraden over een omschrijving van de beide begrippen, in de verwachting, dat de praktijk daaraan een richtsnoer zal hebben.
Onder delegatie van bestuursbevoegdheid meent de commissie te moeten verstaan:

1. *de overdracht van bestuursbevoegdheid,*
2. *door het bestuursorgaan waaraan deze bestuursbevoegdheid is gegeven,*
3. *aan een ander,*
4. *die de overgedragen bevoegdheid op eigen gezag en onder eigen verantwoordelijkheid zal uitoefenen.*

Het begrip mandaat denkt de commissie als volgt te kunnen omschrijven:

1. *de overdracht van bestuursbevoegdheid,*
2. *door het bestuursorgaan waaraan deze bestuursbevoegdheid is gegeven,*
3. *aan een ander,*
4. *die de overgedragen bevoegdheid uit naam en onder verantwoordelijkheid van het eerstbedoelde orgaan zal uitoefenen.*

Deze twee omschrijvingen zijn, zoals men ziet, opgebouwd uit vier elementen, waarvan er drie gelijk zijn. Het kardinale verschilpunt tussen delegatie en mandaat komt in het vierde element tot uitdrukking: anders dan bij het mandaat, schept de delegatie van bestuursbevoegdheid een wezenlijke verandering in de rechtsorde.

Hoe men de mandaatsfiguur ook beziet, buiten kijf is, dat als gevolg van een mandaat een voorheen onbevoegde de macht krijgt tot het verrichten van bestuurshandeligen. Er vindt dus, hoe dan ook, een *overdracht* van bestuursbevoegdheid — d.w.z. de bevoegdheid tot het verrichten van bestuurshandelingen — plaats. Het essentiële verschil tussen delegatie en mandaat komt in het vierde element van de door de commissie gegeven begripsomschrijvingen duidelijk tot uitdrukking.

Bij de mandaatsfiguur blijft de mandant of mandator verantwoordelijk voor de verrichtingen van de mandataris. Hij kan in het algemeen en in incidentele gevallen aangeven op welke wijze van de gemandateerde bevoegdheid gebruik moet worden gemaakt. Geheel anders is de situatie bij de delegatie van bestuursbevoegdheid. Het delegerende orgaan verliest voor de duur van de delegatie alle zeggenschap over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid en men krijgt een ander orgaan, dat de verantwoordelijkheid gaat dragen voor de hantering daarvan. Deze zienswijze komt tot uitdrukking in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep [1].

In het pre-advies van Mr. Leemans (blz. 77 e.v.) wordt gewezen op de mogelijkheid om te onderscheiden tussen machtiging enerzijds en mandaat anderzijds. In deze gedachtengang zou van machtiging sprake zijn, wanneer de machtgever aan een ander de macht geeft om op zijn naam en onder zijn verantwoordelijkheid te handelen, terwijl de

[1] Zie C.R.v.B. 17 oktober 1951, A.R.B. 1951, blz. 48; C.R.v.B. 25 oktober 1957, A.R.B. 1958, blz. 226.

term mandaat gereserveerd wordt voor die gevallen, dat niet slechts de macht wordt gegeven, doch tevens een last of opdracht wordt verstrekt tot het verrichten van bestuurshandelingen.

De commissie vestigt er de aandacht op, dat in deze gedachtengang ook bij de machtigingsfiguur de machtgever bevoegd is om aan te geven op welke wijze de overgedragen bevoegdheid moet worden gehanteerd en zonodig opdrachten en aanwijzigingen kan geven. Gebeurt zulks, dan komt men terecht bij de figuur, die met de naam mandaat zou kunnen worden aangeduid. Een principieel verschil tussen deze twee vormen van overdracht is er dus niet, hoogstens zou men kunnen spreken van een gradueel verschil: de ene vorm van overdracht is meer gebonden, minder vrij, dan de andere. De commissie is daarom van oordeel, dat volstaan kan worden met de hierboven door haar omschreven term mandaat, omvattende alle vormen van overdracht, waarbij de mandataris op naam en onder verantwoordelijkheid van de mandator optreedt.

3. Bestuurskundige aspecten

In een artikel getiteld "The illusion of final authority" — ten dele afgedrukt in Albert Lepawsky's Administration, blz. 326-327 — wijst Mary Parker Follett er terecht op, dat de leiding aan de top van een grote organisatie niet in staat is het geheel tot in de finesses te beheersen, noch kan van deze topleiding worden verwacht, dat zij alle beslissingen zelf neemt. Tegen de achtergrond van deze opvatting moet men naar de mening van de commissie het vraagstuk van de delegatie en het mandaat van bestuursbevoegdheid zien. De topleiding moet tijd beschikbaar hebben voor het grote werk, het uitstippelen van de grote beleidslijnen, en dit betekent, dat de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van tal van zaken naar lagere regionen van het apparaat — of, wat ook voorkomt: naar buiten het apparaat staande instanties [2] — wordt verplaatst. Zowel voor de particuliere organisatievormen als voor de overheidsorganisatie zou men als richtsnoer voor een doelmatige uitvoering kunnen stellen: zoveel mogelijk deconcentratie in de uitvoering, maar een controle door de topleiding [3]. De commissie kan in het algemeen deze zienswijze wel onderschrijven, doch zij meent dat bij toepassing daarvan op de overheid rekening moet worden gehouden met de speciale aspecten, die het probleem heeft wegens de verantwoordelijkheid naar buiten. Zij meent derhalve

[2] Een voorbeeld van zodanig mandaat is te vinden in de Ned. Stcrt. 1963, no. 125 (Mandaatbeschikking Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten 1963-1) en in de Ned. Stcrt. 1963, no. 128 (Mandaatbeschikking landbouwgoederen 1963-1 (landen)). De mogelijkheid van delegatie op buiten het eigen apparaat staande instanties is onder meer voorzien in artikel 3 Uitverkopenwet 1956, artikel 11 In- en Uitvoerwet en artikel 4 Wet beperking cadeaustelsel.

[3] Zie bijv. In 't Veld, Geschrift XLVIII van de vereniging, blz. 12.

de volgende aanbeveling te kunnen opstellen, die zich in het bijzonder richt tot de organen die een bevoegdheid overdragen:

> *Bij delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid dient te worden verzekerd, dat de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid geschiedt op een wijze, die past in het beleid van de overdragende instantie.*

Alvorens aan te geven welke middelen hiervoor ten dienste staan, lijkt het nuttig erop te wijzen, dat, zoals In 't Veld t.a.p., blz. 14, terecht constateert, de mandaatverhouding in het algemeen daar zal worden aangetroffen, waar het belang van een uniforme beleidslijn domineert, terwijl de delegatiefiguur aan het daglicht treedt in de gevallen, dat er meer ruimte is voor differentatie. Daarom verdient het aanbeveling de mandaatfiguur en de delegatiefiguur thans afzonderlije te beschouwen.
De mandaatverhouding is in wezen een gezagsverhouding en dit betekent, dat via de normale hiërarchieke weg kan worden voorgeschreven op welke wijze de mandataris van de hem gegeven bevoegdheid gebruik moet maken. Hij moet duidelijk worden geïnstrueerd, en zo daaraan behoefte blijkt te bestaan, moeten hem nadere aanwijzingen worden gegeven. Buitengewoon belangrijk is — dit met het oog op de verstrekking van nadere instructies aan de mandataris —, dat de mandator weet, op welke wijze van de gemandateerde bevoegdheid wordt gebruik gemaakt. Dit eist een effectieve controle door de mandator. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan een rapportageplicht van de mandataris. Tenslotte moet worden gewezen op het belang van een goede communicatie tussen mandator en mandataris.
Bij de delegatie van bestuursbevoegdheid ontbreekt de gezagsverhouding, zoals deze bestaat tussen mandator en mandataris. Hiermede is intussen niet gezegd, dat de delegans geen instructies of aanwijzingen zou kunnen geven omtrent de hantering van de overgedragen bevoegdheid. De delegans is hiertoe bevoegd, omdat hij, aldus handelende, niets anders doet dan een meer of minder nauwkeurige omschrijving geven van de gedelegeerde bevoegdheid. Een punt van verschil met het mandaat is evenwel, dat instructies en aanwijzingen in incidentele gevallen minder goed denkbaar zijn. Een van de kenmerken van de delegatie immers is, dat de delegataris, binnen de grenzen van de gegeven bevoegdheid, een eigen beleid tot ontwikkeling kan brengen. Dit eigen beleid zal intussen moeten passen in dat van de delegans en in zoverre bestaat er een grote overeenkomst tussen de verhouding delegans/delegataris enerzijds en die tussen mandator/mandataris anderzijds. Ook bij de delegatiefiguur zal men in voorkomend geval corrigerend moeten kunnen optreden, al zal de noodzaak daartoe zich hier minder licht voordoen, en dat impliceert een controle op de verrichtingen van de delegataris en een goede communicatie tussen delegans en delegataris.

Hoewel er dus, met name op het stuk van de beleidsvrijheid, verschillen bestaan tussen de delegatiefiguur en de mandaatfiguur, meent de commissie in het algemeen het volgende te kunnen constateren:

Het in de vorige aanbeveling omschreven doel kan worden bereikt door:
a. een voldoend nauwkeurige omschrijving van de aan de delegataris/mandataris gegeven bevoegdheid,
b. een goede communicatie tussen delegans/mandator en delegataris/mandataris,
c. een voldoende mogelijkheid van controle op de verrichtingen van de delegataris/mandataris.

De twee hiervoor geformuleerde aanbevelingen richten zich tot de delegans en de mandator. Benadert men de zaak van de zijde van de delegataris en de mandataris, dan staat voorop, dat de hantering van de overgedragen bevoegdheid nimmer in conflict mag komen met het beleid van de instantie, die de bevoegdheid overdroeg. In de navolgende aanbeveling komt dit tot uitdrukking:

Zowel bij delegatie als bij mandaat van bestuursbevoegdheid dient de uitoefening der overgedragen bevoegdheid te geschieden op een wijze, die past in het beleid van de instantie, die de bevoegdheid overdroeg.

§ II DELEGATIE VAN BESTUURSBEVOEGDHEID

1 Geen delegatie van bestuursbevoegdheid zonder grondslag in een regeling.

Over de vraag of delegatie van bestuursbevoegdheid moet steunen op een grondslag in een regeling, heeft de commissie uitvoerig van gedachten gewisseld. Het is de commissie opgevallen dat men voor de beantwoording hiervan veelal een vergelijking trekt met de delegatie van wetgeving. Wat deze delegatie betreft valt de neiging te constateren om te onderscheiden tussen blanco delegatie en geclausuleerde delegatie, waarbij de uit te oefenen wetgevende macht door de delegerende instantie nauwkeurig is omlijnd. De eerste vorm van delegatie wordt niet zonder meer geoorloofd geacht; zij behoeft een grondslag in een regeling. Een ander standpunt wordt ingenomen ten aanzien van de geclausuleerde delegatie, die ook zonder grondslag wordt geaccepteerd, tenzij deze uitdrukkelijk of stilzwijgend verboden is. Of anders gezegd, voor wat betreft de wetgevingsdelegatie kent men een scala van delegatiemogelijkheden en er is ergens een grens waar delegatie zonder een basis in een regeling niet toelaatbaar is. Waar deze grens nu precies ligt is voor dit rapport van minder belang, zodat de commissie daarop niet nader zal ingaan.
Een vraag die thans aan de orde komt is, of ten aanzien van de delegatie van bestuursbevoegdheid een overeenkomstig standpunt moet worden

ingenomen. Naar het oordeel van de commissie dient hierop een ontkennend antwoord te worden gegeven.
De boven ontwikkelde gedachte ten aanzien van de delegatie van wetgeving stoelt op de ervaring, welke leert dat het ondoenlijk is steeds te voorzien op welke punten nadere regeling door een lager orgaan noodzakelijk zal blijken. Aanvaarding van deze ervaring is weinig bezwaarlijk, omdat delegatie van wetgeving toch steeds zal moeten geschieden bij een wettelijk voorschrift, dat als zodanig met de nodige waarborgen is omringd.
Bij delegatie van bestuursbevoegdheid — daargelaten de vraag of men dit als wetgeving dan wel als bestuur wil beschouwen — ontbreken echter dergelijke waarborgen. Het is immers allerminst zeker, dat het delegerend bestuursorgaan naast zijn bestuurstaak ook een wetgevende taak heeft, en zelfs als dat het geval is, is het twijfelachtig of de voor die wetgevende taak gestelde waarborgen ook bij delegatie van een bestuurstaak gelden. De commissie meent daarom, dat het met de beginselen van ons staatsbestel niet te verenigen zou zijn, wanneer een bestuursorgaan — zonder daartoe de macht te hebben gekregen — een voorschrift, waarbij het een bepaalde bestuursbevoegdheid is verleend, ter zijde zou kunnen stellen, door de verleende bevoegdheid geheel of ten dele aan een ander toe te kennen.
Op grond van deze overwegingen meent de commissie de mogelijkheid van delegatie van bestuursbevoegdheid zonder basisbepaling niet te kunnen aanvaarden en dit te minder, omdat in de bestuurspraktijk de behoefte daaraan niet is gebleken.

In de wetgeving is de hiervoor uitgesproken gedachte terug te vinden. Daar waar de mogelijkheid van delegatie van bestuursbevoegdheid wellicht nuttig of noodzakelijk kan zijn, is hiervoor een grondslag geschapen. Men zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Uitverkopenwet, artikel 11 van de In- en Uitvoerwet en artikel 4 van de Wet beperking cadeaustelsel. Voor andere voorbeelden zie met het pre-advies van Mr. Leemans, blz. 27 e.v.

De commissie heeft nog onderzocht of in de praktijk wel ooit delegatie van bestuursbevoegdheid plaats vindt, zonder dat er sprake is van een bepaling in een regeling, waarop de delegatie steunt. Daarbij heeft de commissie geconstateerd, dat het woordgebruik, zoals reeds werd opgemerkt, weinig zuiver is en dat men de termen delegatie en mandaat bezigt ter aanduiding van dezelfde overdrachtfiguur [4], doch voorbeelden van delegatie, niet steunende op een daartoe strekkende bepaling, heeft zij niet aangetroffen.

[4] Een enkel voorbeeld. Men zie C.R.v.B. 16 december 1947, A.R.B. 1948, blz. 110. Het ondertekenen van een ontslagbesluit door de waarnemend chef van de algemene staf namens de directeur-generaal van politie werd door de C.R.v.B. als delegatie aangemerkt.

Gezien het vorenstaande is de commissie van oordeel, dat de volgende regel kan worden gesteld:

Delegatie van bestuursbevoegdheid is slechts geoorloofd in de gevallen dat hiervoor een voorziening is getroffen in een regeling.

2. Geen subdelegatie van bestuursbevoegdheid zonder grondslag in een regeling.

Volledigheidshalve meent de commissie een enkel woord te moeten zeggen over de vraag of de delegataris de aan hem gegeven bevoegdheid kan doordelegeren aan een ander. Ook voor deze vorm van delegatie geldt het bovenstaande, zodat zij naar het oordeel van de commissie eveneens zal moeten steunen op een uitdrukkelijke bepaling. De opvatting van de commissie in dezen kan worden weergegeven met de volgende regel:

Subdelegatie van bestuursbevoegdheid is slechts geoorloofd in de gevallen, dat de delegataris daartoe bij een regeling bevoegd is verklaard.

3. Publikatie van delegatiebesluiten

De overdracht van bevoegdheid per delegatie dient naar het de commissie voorkomt te geschieden bij een op schrift gesteld besluit, dat bekend moet worden gemaakt in het publikatieblad waarin besluiten van het delegerende orgaan plegen te worden gepubliceerd. De met delegatie van bestuursbevoegdheid gepaard gaande overgang van bestuursbevoegdheid en van bestuursverantwoordelijkheid maakt het — mede uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de burger — noodzakelijk, dat aan deze vormvereisten de hand wordt gehouden. De commissie beveelt daarom de volgende regel aan:

De delegatie of subdelegatie van bestuursbevoegdheid dient te geschieden bij een op schrift gesteld besluit, dat bekend wordt gemaakt in het publikatieblad waarin besluiten van het delegerende orgaan plegen te worden opgenomen.

Hoewel, naar het de commissie is gebleken, in het algemeen aan het publikatievereiste wordt voldaan, zou zij het nuttig achten, indien dit als algemeen principe in de wetgeving zou worden aanvaard. Zij zou daarom voor de instanties, bevoegd tot het regelen van delegatieverhoudingen, de volgende aanbeveling willen doen:

In bepalingen, regelende de delegatie of de subdelegatie van bebestuursbevoegdheid, waren tevens voorzieningen te treffen omtrent de openbare bekendmaking van de delegatiebesluiten.

4. Vormvereisten bij de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheid.

Bij de toekenning van een bestuursbevoegdheid wordt als regel mede

aangegeven aan welke vormvereisten bij het nemen van een beslissing moet worden voldaan. Te denken valt onder meer aan een bepaalde wijze van bekendmaking e.d. Wordt tot overdracht van deze bevoegdheid overgegaan, dan spreekt het niet vanzelf, dat nu ook de delegataris diezelfde vormvereisten in acht zal hebben te nemen. Waar de beslissingen van de delegataris in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid worden genomen en de door de delegans gegeven vormvereisten geheel op diens positie in het staatsbestel plegen te zijn toegesneden, moet er veeleer worden aangenomen, dat de delegataris, tenzij uitdrukkelijk anders blijkt, met de voor de delegans gegeven vormvereisten niet heeft te maken [5]. Bij het vaststellen van een regeling die de delegatie van bestuursbevoegdheid mogelijk maakt zal men zich dus mede bezig moeten houden met de door de eventuele delegataris in acht te nemen vormvereisten. Dit kan ertoe leiden, hetzij dat die regeling zelf die vormvereisten aangeeft, hetzij dat zij voorschrijft, dat de delegans dit bij de overdracht van bevoegdheid moet doen. Hetzelfde geldt voor een regeling, die subdelegatie van bestuursbevoegdheid mogelijk maakt.

De conclusie waartoe het vorenstaande leidt kan worden neergelegd in een bepaling van de volgende inhoud, die zich meer in het bijzonder richt tot degenen, bevoegd tot het regelen van delegatieverhoudingen:

> *Bij het vaststellen van een voorschrift, dat delegatie of subdelegatie van bestuursbevoegdheid regelt, dient steeds te worden overwogen of voorzieningen moeten worden getroffen omtrent de door de delegataris in acht te nemen vormvereisten.*

Ontbreken in een delegatievoorschrift voorzieningen op dit punt, dan zal de delegans zich zelfstandig over de vormvereisten moeten beraden. De commissie zou van deze zienswijze een aanbeveling willen maken, die als volgt zou kunnen luiden:

> *Ontbreken in een delegatievoorschrift voorzieningen omtrent de door de delegataris in acht te nemen vormvereisten, dan zal de delegans bij de overdracht van bestuursbevoegdheid deze vereisten dienen vast te stellen.*

5. Aanvaarding van delegatie

In het pre-advies van Mr. Phaf, blz. 93 e.v., wordt de vraag aan de orde gesteld of bij de delegatie van bestuursbevoegdheid aanvaarding van de delegatie door de delegataris verplicht is. De figuur van de zogenaamde „delegatie naar boven" — bijvoorbeeld: de inschakeling van Gedeputeerde Staten als beroepsorgaan in gemeentelijke schade-

[5] Zie het pre-advies van Mr. Phaf, blz. 100.

vergoedingsverordeningen, behorende bij een uitbreidingsplan —, waarover iets zal worden gezegd in punt 6, buiten beschouwing latende, meent de commissie zich te kunnen conformeren aan de in het preadvies neergelegde opvatting, dat de delegatie uit zichzelf werkt en dus niet behoeft te worden aanvaard. Zoals hierboven reeds ter sprake kwam, acht de commissie de delegatie en de subdelegatie van bestuursbevoegdheid alleen mogelijk wanneer deze uitdrukkelijk zijn geregeld. Uit een zodanige regeling vloeit rechtstreeks de verplichting tot uitvoering van de gedelegeerde taak voort, wanneer het delegerende orgaan van de hem gegeven bevoegdheid tot overdracht gebruik maakt. De commissie meent dit tot uitdrukking te kunnen brengen in de volgende regel:

> *De subdelegatie van bestuursbevoegdheid werkt uit zichzelf en behoeft geen uitdrukkelijke of stilzwijgende aanvaarding door de delegataris.*

6. Delegatie naar boven

De figuur die wel eens met de naam „delegatie naar boven" wordt aangeduid, is in de praktijk van ons openbaar bestuur reeds jaren bekend. Vóór de totstandkoming van de Wegenwet kwam het dikwijls voor, dat de provinciale wetgever de Kroon de beslissing van leggerkwesties ten aanzien van weteringen en wegen gaf (zie De Monchy, Handboek, blz. 364). Artikel 86 van de Provinciewet bevat thans een algemene machtiging voor Provinciale Staten om in hun verordeningen beroep op de Kroon open te stellen. Zoals reeds vermeld, worden Gedeputeerde Staten thans meer dan eens als beroepsorgaan aangewezen in gemeentelijke schadevergoedingsverordeningen. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is de inschakeling van het hoger gezag met het oog op de uitoefening van een bepaalde bestuurstaak uitdrukkelijk voorzien: naar luid van artikel 3 onder b kan in een gemeenschappelijke regeling worden bepaald, dat de voorzitter van een orgaan, als bedoeld in artikel 2, eerste lid dezer wet, door Gedeputeerde Staten dan wel door of vanwege de Kroon wordt benoemd. Een analoog voorschrift treft men aan in de artikelen 18 onder b en 25 onder b van deze wet. Oud (Gemeenterecht III, blz. 485) tekent hierbij aan, dat deze voorzieningen ten doel hebben buiten twijfel te stellen, dat de lagere autoriteiten die een regeling vaststellen daarbij een taak aan een hogere autoriteit kunnen opdragen. Hij meent evenwel, dat dit ook zonder uitdrukkelijk voorschrift mogelijk is, indien de hogere autoriteit instemt met de haar toebedeelde taak. Wat deze kwestie betreft zij voorts nog gewezen op de memorie van antwoord inzake artikel 86 van de Provinciewet.

De commissie zou intussen deze figuur niet als delegatie van bestuurs-

bevoegdheid willen aanmerken. Een van de kenmerken van de delegatie is, dat een bestuursorgaan een stuk van de eigen taak aan een ander overdraagt, en deze situatie doet zich hier niet voor. Bij de regelingen als hiervoor bedoeld wordt een taak rechtstreeks aan het hoger gezag toebedeeld door het orgaan dat bevoegd is deze taak te creëren en niet door het orgaan dat de taak heeft uit te oefenen. De commissie is daarom van oordeel, dat in dezen gesproken kan worden van een bijzondere vorm van attributie van bevoegdheid. Het bijzondere karakter van deze attributie vindt hierin zijn grond, dat zij — voorzover hierin niet uitdrukkelijk is voorzien in een regeling van hogere orde — moet steunen op een stilzwijgende of uitdrukkelijke aanvaarding door het orgaan waaraan de bevoegdheid wordt toegekend.

§ III HET MANDAAT

1. Inleiding

Een grondslag voor het mandaat in de departementale sfeer zal men tevergeefs zoeken, maar de praktijk bij de departementen van algemeen bestuur is dat van de mandaatfiguur een zeer ruim gebruik gemaakt wordt. Van het mandaat zijn als regel slechts uitgezonderd de aan de Koningin, de Staten-Generaal en andere hoge colleges gerichte stukken, zomede stukken, waarin belangrijke beleidsbeslissingen worden genomen. Ook al draagt een wettelijke regeling aan een minister op ten aanzien van bepaalde zaken een beslissing te nemen — bijvoorbeeld: op verzoeken om vergunning — de departementale praktijk is, dat deze beslissingsbevoegdheid uit hoofde van een ministerieel mandaat namens de betrokken bewindsman wordt uitgeoefend door een van de leden van de departementale staf.
Dit binnendepartementale mandaat is zo ingeburgerd, dat men zou kunnen stellen, dat de bestaande praktijk door het recht van gewoonte is gelegaliseerd. Men treft ook de situatie aan, dat een minister een bepaalde bevoegdheid mandateert op buiten de departementale organisatie staande functionarissen. Deze kwestie is met name aangesneden in de parlementaire stukken van de Vorderingswet en de In- en Uitvoerwet, waarbij regering en Staten-Generaal tot de slotsom kwamen, dat deze overdracht geoorloofd is, wanneer aan bepaalde vormvereisten zou worden voldaan. De overgrote meerderheid van de commissie meent, dat hierbij steeds als eis zal moeten gelden, dat deze vorm van mandaat een aanknopingspunt moet vinden in de regeling, waarbij de uitoefening van een bestuursbevoegdheid wordt voorzien. In de wetgeving treft men met het oog hierop termen aan als „door of vanwege" en „namens". Een voorbeeld van deze vorm van mandaat is te vinden in de V.U.G.A.-uitgave Burgerlijke Verdediging, onderdeel II E, blz. 34: de burgemeester van de onderscheidene gemeenten zijn bij een beschikking van 10 juni 1954 door de Minister

van Binnenlandse Zaken gemachtigd om namens hem de uit artikel 2 van de Wet Beschikbaar blijven van goederen voortvloeiende bevoegdheden uit te oefenen. Men zie voorts de in de Ned. Stcrt. 1963 nrs. 125 en 128 opgenomenen mandaatsbeschikkingen van de Minister van Landbouw, waarbij aan organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de bevoegdheid wordt verleend namens de bewindsman vergunningen af te geven.
Een lid van de commissie acht mandaat aan niet-ondergeschikten zonder een voorziening op dit punt mogelijk. Een ander standpunt zou zijns inziens voor de bestuurspraktijk bezwaarlijk zijn. In dit verband werd door hem gewezen op het geval van de Prijzenwet, waar de minister van Economische Zaken zijn bevoegdheid om gezamenlijk met andere ministers ontheffingen te verlenen, voor bepaalde wel omschreven gevallen, heeft gemandateerd aan functionarissen van die andere ministers, die in deze gevallen tevens namens hun eigen minister optreden.
De commissie in intussen unaniem van gevoelen, dat bij mandaat aan niet hiërarchisch ondergeschikten aanvaarding, niet slechts van het mandaat zelve, maar ook van de noodzakelijke ondergeschiktheid — voor wat het door het mandaat bestreken terrein betreft — ad hoc vereist is. Wat deze kwestie aangaat verwijst de commissie naar het gestelde op pagina 95 van het pre-advies van Mr. Phaf.

Wanneer men nu ziet naar de praktijk bij de provincies en gemeenten, dan treft men in veel mindere mate de mandaatfiguur aan. Dit vindt zijn grond in het feit, dat de wet imperatieve voorschriften bevat omtrent de ondertekening van stukken, uitgaande van de provinciale — uitgezonderd de Commissaris des Konings, waarover hieronder iets zal worden gezegd — en gemeentelijke bestuursorganen. De Provinciewet (artikel 61 juncto 74) en de Gemeentewet (artikel 75 juncto 109) geven aan door wie de stukken ondertekend moeten worden en openen daarnaast de mogelijkheid van een beperkt mandaat. Voor wat de mandaatverlening door de Commissaris des Konings betreft kan een vergelijking worden getrokken met de situatie bij de departementen. Mandaat op een provinciaal ambtenaar voor de ondertekening van stukken, uitgaande van de commissaris, komt veelvuldig voor. Zo plegen, om enkele voorbeelden te noemen, vuurwapenvergunningen en vergunningen op grond van de Wet Woonwagens en woonschepen in een aantal provincies door een provinciaal ambtenaar namens de Commissaris des Konings te worden ondertekend [6]. Dat deze sinds jaren bestaande praktijk kan bogen op de instemming van de regering, blijkt uit de toelichting op artikel 61 van de Provinciewet, waarin onder meer wordt opgemerkt: „Met betrekking tot het tekenen van stukken, die van de commissaris zelf uitgaan, kan hij desgewenst een

[6] In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van een handtekeningstempel.

interne regeling treffen. Het lijkt niet nodig daarvoor een met waarborgen omklede bepaling in de wet op te nemen".

De commissie heeft gemeend mede te moeten onderzoeken hoe de situatie is bij de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De Wet op de Bedrijfsorganisatie noch de wetten en besluiten tot instelling van de onderscheidene schappen geven voorschriften omtrent de ondertekening van stukken, zodat de lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in deze een grote mate van vrijheid hebben [7]. Voor wat betreft de Sociaal Economische Raad is in artikel 24 van Verordening R.I. 01/1951 (Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie 1e jaargang, no. 3 dd. 1 maart 1951) — het Reglement van Orde van de Raad — bepaald, dat adviezen en schriftelijk op te maken besluiten de handtekening behoeven van de voorzitter en de secretaris. Naar het oordeel van de commissie heeft men hier te doen met een imperatief voorschrift en een overdracht van tekeningsbevoegdheid acht zij hier dan ook niet mogelijk.

De commissie heeft mede een aantal gemeenschappelijke regelingen en een aantal waterschapsreglementen geraadpleegd. Zij heeft daarbij geconstateerd, dat ook in deze besluiten veelal imperatieve voorschriften omtrent de ondertekening van stukken, uitgaande van collegiale bestuursorganen, zijn opgenomen, zodat het mandaat als regel niet mogelijk is. Gebruikelijk is een formule in de trant van: „De van het bestuur of dagelijks bestuur uitgaande stukken worden ondertekend door de voorzitter en de secretaris".

Zoals blijkt uit vorenstaande schets, heeft men dus deze situatie, dat in een aantal gevallen is voorgeschreven door wie uitgaande stukken moeten worden ondertekend. Is dit geschied, dan is mandaat ongeoorloofd, voor zover geen uitzonderingen op de regel zijn toegestaan. Zijn geen voorschriften omtrent de ondertekening van stukken gegeven, dan neemt de praktijk aan, dat de overdracht van tekeningsbevoegdheid toelaatbaar is en mandaat komt dan veelvuldig voor.

In dit laatste geval kan, naar het oordeel van de commissie, intussen niet gesproken worden van een absolute vrijheid tot het verlenen van mandaat. In de eerste plaats zal naar zij meent als algemeen criterium dienen te gelden, dat het mandaat moet worden gegeven aan een functionaris van wie kan worden aangenomen, dat hij op juiste wijze van

[7] De commissie betwijfelt dan ook de juistheid van de beslissing van het College van Beroep van 9 oktober 1959, S.E.W. 1959, nr. 114, waarbij nietig werd verklaard een ontheffing van artikel 8, lid 1 onder c der Verordening tot het houden van Pluimvee, die, krachtens een mandaat van de voorzitter van het betrokken produktschap, door een ambtenaar van het schap was ondertekend.

de hem gegeven bevoegdheid gebruik zal kunnen maken. Of anders gezegd, degene, die de bevoegdheid krijgt om namens de mandator te handelen, moet uit hoofde van de plaats, die hij binnen het ambtelijke bestel inneemt, in staat zijn de juiste beslissingen te nemen. Ongeoorloofd zou bijvoorbeeld zijn een aan een departementsportier verleend mandaat om namens de Minister benoemingen te verrichten. Een andere beperking kan voortvloeien uit de inhoud en de structuur van een regeling. Een voorbeeld hiervan levert op artikel 104 van het Ambtenarenreglement voor het korps Rijkspolitie 1958. Volgens deze bepaling wordt de rijkspolitieambtenaar in sommige gevallen disciplinair gestraft door de Minister van Justitie — oplegging van de zwaardere straffen — en in andere gevallen door de Algemeen Inspecteur van het korps. Blijkens dit artikel heeft de Kroon het nuttig geoordeeld, dat de dieper in de positie van de politieambtenaar grijpende disciplinaire maatregelen door de Minister worden genomen en een ministerieel mandaat, hierop neerkomende, dat de Algemeen Inspecteur van het korps deze maatregelen namens de Minister oplegt, moet dan ook in strijd worden geacht met de strekking van artikel 104 [8].

Aan de hand van het vorenstaande heeft de commissie enkele algemene regels geformuleerd, die zij hieronder laat volgen:

a. Mandaat aan ondergeschikten is geoorloofd zonder grondslag in een regeling; mandaat aan anderen dan ondergeschikten is slechts geoorloofd indien daarvoor in een wettelijke regeling een grondslag is geschapen.

b. Indien voorschriften omtrent de ondertekening van stukken zijn gegeven, is mandaat slechts geoorloofd in de gevallen dat deze voorschriften daarin voorzien.

c. Mandaat moet slechts worden verleend aan functionarissen, die uit hoofde van de plaats, welke zij in het bestuurlijke bestel innemen, in staat moeten worden geacht de juiste beslissingen te nemen.

d. Mandaat is niet geoorloofd, wanneer het verlenen daarvan in strijd moet worden geacht met de bedoeling of structuur van een regeling.

2. Het ondermandaat

De commissie heeft haar gedachten laten gaan over de in de praktijk wel voorkomende figuur, dat de mandataris de hem gegeven bevoegdheid tot handelen aan een ander — gewoonlijk een lager op de hiërarchieke ladder staande functionaris — overdraagt. Zij is van oordeel, dat deze

[8] Zie hierover het pre-advies van Mr. Leemans, blz. 47.

overdracht slechts geoorloofd is, wanneer bij de mandaatsverlening door de mandator hierin is voorzien [9]. Een algemene eis is, dat de mandataris binnen de grenzen van het hem verleende mandaat moet blijven, en door een overdracht aan een ander, zonder machtiging van de mandator, overschrijdt hij deze grenzen. Men dient voorts te bedenken, dat het volslagen onaanvaardbaar zou zijn, wanneer de mandataris op eigen gezag zou kunnen uitmaken, welke functionaris de handelingen zal verrichten, waarvoor de mandator verantwoordelijk is. Het vorenstaande meent de commissie te kunnen samenvatten in de regel:

Ondermandaat is slechts geoorloofd, indien daarin voorzien is bij de mandaatverlening.

3. Schriftelijke vastlegging van het mandaat

In de vakliteratuur wordt het over het algemeen aanbevelenswaardig geacht, dat het mandaat schriftelijk wordt verleend [10]. In de administratieve jurisprudentie wordt eveneens in het algemeen de eis gesteld, dat het mandaat uitdrukkelijk en schriftelijk wordt gegeven, al zijn er gevallen bekend, waaruit blijkt, dat de administratieve rechter bereid is het bestaan van een mandaatsverhouding te accepteren, ook al blijkt zulks niet uit een geschrift. In een beslissing van 9 januari 1962 (A.R.B. 1962, blz. 523) achtte de Centrale Raad van Beroep een besluit van de secretaris van de I.Z.A. van Groningen en Drente rechtsgeldig, hoewel deze functionaris niet bij huishoudelijk reglement gemachtigd was tot het nemen van het besluit. De Raad nam er genoegen mee, dat het besluit achteraf door het I.Z.A.-bestuur werd onderschreven. Een ander voorbeeld levert op een uitspraak van de Centrale Raad van 14 maart 1962 (A.R.B. 1962, blz. 579), waarbij werd aangenomen, dat de gemachtigde van de Minister van Justitie bevoegd was namens hem beroep in te stellen, hoewel van een daartoe strekkend mandaat niets bleek. De Raad achtte het voldoende, dat de „gemachtigde" ter terechtzitting mededeelde, dat tevoren overleg was gepleegd met de bewindsman over de inhoud van het beroepschrift en dat deze daarmede instemde.

Over het nut van een schriftelijke vastlegging van het mandaat is in de commissie uitvoerig van gedachten gewisseld. Men kan deze kwestie van twee kanten benaderen, namelijk van de kant van de burger en van die van de mandataris-ambtenaar. De commissie meent te kunnen stellen, dat het op schrift stellen van mandaatbeschikkingen, bezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de burger, op zichzelf

[9] Aldus ook Mr. Phaf, pre-advies, blz. 93.
[10] Zie onder meer Van Maarseveen, T.V.O. 1961, blz. 356 e.v.; Donner, Ned. Bestuursrecht, Algemeen Deel 1962, blz. 114; Leemans, pre-advies, blz. 52 e.v., 64 e.v.

weinig betekenis heeft. De burger is weinig gebaat met een stuk, dat berust in de archieven van een overheidslichaam. Bovendien is de mandator, zoals verderop zal worden betoogd, toch gebonden, indien de burger op goede gronden mocht vertrouwen met een rechtsgeldig besluit van doen te hebben. De zaak ligt evenwel anders wanneer men deze benadert vanuit de positie van de mandataris. De mandataris moet zekerheid hebben omtrent de gevallen, dat hij namens de mandator kan optreden en deze zekerheid wordt hem door een schriftelijk stuk verschaft. Dit pleit er in het algemeen voor om als gedragslijn te aanvaarden, dat het mandaat schriftelijk wordt verleend. Naar het oordeel van de commissie mag echter niet de mogelijkheid worden uitgesloten, dat in incidentele gevallen een bestuursorgaan aan een ambtenaar mondeling de last verstrekt om namens hem te handelen. Daarom meent zij de volgende algemene regel te moeten aanbevelen:

> *Het verdient aanbeveling mandaat in schriftelijke vorm te verlenen; van deze regel kan worden afgeweken, indien het mandaat incidenteel wordt verleend met het oog op de uitoefening van bestuursbevoegdheid in een concreet geval.*

4. Openbaarmaking van mandaatbeschikkingen

Ten aanzien van de vraag of mandaatbeschikkingen openbaar moeten worden gemaakt, bestaat in de literatuur geen eenheid van opvatting. Sommigen hechten weinig betekenis aan publikatie en menen, dat de uiterlijke schijn van het krachtens mandaat ondertekend stuk van doorslaggevende betekenis is [11]. Böhtlingh [12] gaat eveneens in deze richting. Van Maarseveen [13] wijst erop, dat publikatie van de mandaatbeschikking geen rechtswaarde heeft, maar bekendmaking kan zijns inziens soms informatief nut hebben bij departementen die veel met derden hebben te maken.
Leemans [14] is een voorstander van publikatie. Gelet op de gevolgen die het verlenen van vergaande en veelvuldige algemene machtigingen kunnen insluiten, lijkt hem het publiceren daarvan een eis van een democratisch staatsbestel. Daar komt zijns inziens nog bij, dat het niet kan bevredigen, dat een derde niet kan nagaan of een besluit bevoegdelijk is verricht.
De commissie heeft zich nader beraden over deze kwestie en is daarbij in het bijzonder ingegaan op het punt of het in het belang van de rechtszekerheid van de burger wenselijk of noodzakelijk moet worden geacht, dat mandaatbeschikkingen worden gepubliceerd. Zij meent, dat men in deze zal hebben te onderscheiden tussen mandaatverlening aan

[11] Zie onder meer Van den Brink, T.V.O. 1962, blz. 347; Phaf, pre-advies, blz. 97; G. A. van Poelje, Geschrift V.A.R. no. XLVIII, blz. 28.
[12] Het leerstuk der vertegenwoordiging, blz. 107.
[13] T.V.O. 1961, blz. 360.
[14] Pre-advies, blz. 58

functionarissen binnen de eigen organisatie — bijvoorbeeld een mandaat van een minister op een van zijn afdelingshoofden — en mandaatverlening aan instanties en ambtsdragers, staande buiten het eigen bestuurlijke apparaat. Wat dit laatste betreft valt bijvoorbeeld te denken aan een mandaat van een minister op een bestuursorgaan van een produktschap of op een gemeentelijk bestuursorgaan.

Wat de eerste vorm van mandaatverlening betreft, betwijfelt de commissie of de burger er in het algemeen mee gebaat zal zijn, wanneer mandaatbeschikkingen zouden worden gepubliceerd. Men dient te bedenken, dat de mandaatbeschikking op zichzelf nog niets zegt over de vraag of degene, die het stuk namens een ander tekent, inderdaad tot ondertekening bevoegd is. Dit zou men pas kunnen uitmaken, wanneer de taakverdeling binnen het administratieve apparaat bekend zou zijn, maar daarover zegt de mandaatbeschikking als regel in het geheel niets [15]. Bovendien kunnen aan het mandaat voorwaarden verbonden zijn en kunnen uit hoofde van de tussen mandator en mandataris bestaande hiërarchieke verhouding aanwijzingen zijn gegeven omtrent de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Ook over deze zaken verschaft de mandaatbeschikking geen enkel licht.

Naar het oordeel van de commissie moet deze aangelegenheid vanuit een andere gezichtshoek benaderd worden. Uitgaande van de gedachte, dat de mandator gebonden wordt door de handelingen van de mandataris — verderop zal op dit punt nader worden ingegaan — is er aanleiding om als uitgangspunt te aanvaarden, dat de uiterlijke schijn van het stuk, dat de burger in handen krijgt, de doorslag geeft. Wanneer een stuk de kenmerken draagt van een departementaal stuk, zal de burger zich op de daarin gegeven beslissing moeten kunnen verlaten. De verhoudingen binnen het departement, de verdeling van de departementstaken over de directies en afdelingen, de verlening van mandaten door de betrokken minister aan zijn ambtenaren, dit zijn allemaal zaken, die liggen op het vlak van een doelmatige taakverdeling binnen het apparaat, en daarmede heeft de burger niet van doen. Voor hem dient slechts vast te staan, dat voor de inhoud van de door hem ontvangen departementsbrief, ook al is deze niet door de minister persoonlijk ondertekend, de betrokken bewindsman in beginsel volledig verantwoordelijk is. Aanvaardt men dit, dan bestaat aan publikatie van mandaatbeschikkingen generlei behoefte.
Het vorenstaande voert de commissie tot de volgende regel:

> *Openbare bekendmaking van beschikkingen, waarbij mandaat wordt verleend aan functionarissen van de eigen organisatie, kan achterwege blijven.*

[15] Men zie het pre-advies van Mr. Phaf, blz. 97 e.v.

Wat het mandaat betreft aan *buiten* de eigen organisatie staande functionarissen meent de commissie, dat publikatie aanbeveling verdient. Bij deze vorm van mandaat heeft men de situatie, dat – hoewel de verantwoordelijkheid voor de verrichting van de bestuurshandeling bij de mandator blijft berusten – een orgaan van een andere organisatie bestuursbevoegdheden krijgt. Men denke bijvoorbeeld aan het mandaat, dat door de Minister van Landbouw aan een aantal produktschappen is verleend met het oog op de verstrekking van vergunningen (Ned. Stcrt. 1963, nr. 123). In gevallen als deze, waarbij dus uit hoofde van een mandaat een taak van een openbaar lichaam gestempeld wordt tot een taak van een ander openbaar lichaam, mag publikatie van de mandaatbeschikking niet achterwege blijven.
Bovendien komt het de commissie gewenst voor, dat bij gebruikmaking van de gemandateerde bevoegdheid tevens wordt verwezen naar de beschikking van de mandator. In de praktijk in deze vorm van bekendmaking van het mandaat niet onbekend. Zo moeten de lastgevingen van de burgemeester tot terbeschikkingstelling van motorrijtuigen ex artikel 2 Wet Beschikbaar blijven van goederen – de uitoefening van deze bevoegdheid is door de Minister van Binnenlandse Zaken gemandateerd –, volgens het in de V.U.G.A.-uitgave Burgerlijke Verdediging (onderdeel II E, blz. 34) opgenomen model er als volgt uitzien:

> „De burgemeester van de gemeente . . . ., gelet op artikel 2 van de Wet van 10 juli 1952, Stbl. 407, gemachtigd door de Minister van Binnenlandse Zaken bij diens besluit van 10 juni 1954, Afd. O.O. en V., nr. U 16792, en namens deze . . . ."

Ook vorderingsbesluiten van de burgemeester, optredende namens de Minister van Binnenlandse Zaken, moeten naar dit model zijn ingericht (blz. 37).

Gelet op het vorenstaande komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

> *a. Beschikkingen, waarbij mandaat wordt verleend aan buiten de eigen organisatie staande functionarissen, dienen te worden bekend gemaakt in het publikatieblad, waarin besluiten van de mandator plegen te worden opgenomen.*
>
> *b. Ingeval een bestuursbevoegdheid is gemandateerd aan buiten de eigen organisatie staande personen, dient bij gebruikmaking van deze bevoegdheid te worden verwezen naar de mandaatbeschikking van de mandator.*

5. Gepretendeerd mandaat

De mandator wordt door de handelingen van de mandataris gebonden

en dit betekent, dat hij in het algemeen de namens hem verrichte bestuursdaad niet ongedaan zal kunnen maken. Slechts in de gevallen, dat de mandator op een eigen beslissing zou kunnen terugkomen — een materie, die beheerst wordt door de algemene bepalingen van administratief recht (men zie hoofdstuk V van het rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht) —, zou dit naar het oordeel van de commissie mogelijk zijn. Zij meent deze zienswijze in de volgende regel tot uitdrukking te kunnen brengen:

> *De mandator wordt gebonden door de krachtens het mandaat verrichte bestuurshandelingen; hij kan hierop slechts terugkomen in de gevallen, dat zulks volgens de algemene bepalingen van administratief recht ten aanzien van eigen handelingen mogelijk is.*

De hierboven geformuleerde regel geldt voor de gevallen, dat de mandataris bij de hantering van de overgedragen bestuursbevoegdheid binnen de grenzen van het mandaat en van de hem mogelijk gegeven aanwijzingen is gebleven. Moet, zo kan men zich afvragen, deze gebondenheid van de mandator ook worden aangenomen, wanneer de mandataris zijn boekje te buiten is gegaan? Men zou hier twee gevallen kunnen onderscheiden. In de eerste plaats is het denkbaar, dat de mandataris een beslissing heeft gegeven in een zaak, welke niet te zijner beoordeling stond. Een verkeerde interpretatie van de mandaatbeschikking bijvoorbeeld zou hiervan de oorzaak kunnen zijn. Ook is het mogelijk, dat de mandataris weliswaar bevoegd was om te beslissen, maar dat hij bij het nemen van de beslissing geen aandacht heeft geschonken aan aanwijzingen, die hem met het oog op de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid zijn gegeven.

In het eerste geval kan moeilijk van een optreden krachtens mandaat gesproken worden. Een geval als dit kan op één lijn worden gesteld met de situatie, dat een ambtenaar, zonder dat uit enigerlei hoofde van een mandaatsverhouding gesproken kan worden, namens een ander beslissingen neemt.
Naar de mening van de commissie zijn in deze drie opvattingen denkbaar. Vooreerst zou men kunnen stellen, dat de „mandator" onder deze omstandigheden nimmer gebonden zal zijn. Hij heeft geen machtiging verstrekt en namens hem zal er dus niet kunnen zijn opgetreden. Een andere opvatting is deze, dat degene uit wiens naam werd opgetreden, gehouden is alle konsekwenties te aanvaarden, die het gevolg zijn van dit optreden. De administratieve organisatie wordt dan als een eenheid beschouwd en alle handelingen van de daarbij in dienst zijde functionarissen zijn bindend voor de leiding.
Door maatregelen van interne aard — een juiste personeelskeuze, deugdelijke controle, duidelijke taakomschrijvingen e.d. — moet worden voorkomen, dat functionarissen zich naar buiten aandienen als man-

dataris. Tenslotte is een tussenstandpunt denkbaar, hierop neerkomende, dat de burger zich op een krachtens gepretenteerd mandaat genomen beslissing kan verlaten, indien hij althans in redelijkheid mag aannemen, dat werkelijk mandaat is verleend.

De commissie meent de eerste opvatting te moeten verwerpen, omdat deze de rechtszekerheid in het verkeer tussen overheid en burger wel zeer op losse schroeven stelt. Wanneer het zou gaan om zogenaamde belastende beschikkingen die krachtens gepretenteerd mandaat zijn gegeven, dan is deze opvatting nog wel te accepteren; geheel anders ligt de zaak echter wanneer het zou betreffen krachtens gepretenteerd mandaat genomen begunstigende beschikkingen.
Bezien vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor de burger is de tweede opvatting aantrekkelijk te achten. Ontvangt hij een stuk van de overheid — door wie het ook is ondertekend —, dan kan hij er altijd op rekenen, dat de daarin gegeven beslissing voor deze bindend is. De vraag dringt zich evenwel op of men deze gebondenheid van de overheid in redelijkheid onder alle omstandigheden kan eisen. De commissie meent deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden. Met name kan zij het moeilijk aanvaarden, dat deze gebondenheid ook aanwezig zal zijn, wanneer het de burger duidelijk moet zijn, dat het door hem ontvangen stuk de signatuur draagt van iemand, die redelijkerwijs niet tot beslissen bevoegd is te achten. Wanneer iemand gesolliciteerd heeft naar de betrekking van referendaris op een van de departementen van algemeen bestuur en hij ontvangt een namens de minister door een departementsportier ondertekende brief, waarin een beslissing omtrent zijn aanstelling wordt genomen, dan kan deze sollicitant redelijkerwijs aannemen, dat er iets niet in orde is. Men zie ook de door Mr. Phaf op blz. 99 van zijn pre-advies aangehaalde voorbeelden.

De commissie geeft dan ook de voorkeur aan het hiervoor vermelde tussenstandpunt, waarbij zij de bewijslast wil leggen bij de overheid. Dit voert tot een regel van de volgende inhoud:

> *Ingeval van gepretenteerd mandaat wordt degene namens wie is opgetreden gebonden, tenzij deze kan aantonen, dat het bestaan van een mandaatverhouding in redelijkheid niet kon worden verondersteld.*

De commissie heeft getracht een algemene formule te vinden, aangevende in welke gevallen het bestaan van een mandaatverhouding in redelijkheid door de burger zou mogen worden verondersteld. Zij is van gevoelen, dat hiervoor geen algemeen criterium kan worden gegeven en dat men in deze casuïstisch te werk zal moeten gaan. Wel is zij van oordeel, dat de door haar gegeven aanbeveling praktisch tot

vrijwel hetzelfde resultaat zal voeren als de regel, dat de „mandator" altijd door een krachtens gepretenteerd mandaat genomen beslissing gebonden zal zijn.

Neemt de mandataris de terzake van de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid gegeven aanwijzingen niet in acht, dan behoort dit naar de opvatting van de commissie geen invloed te hebben op de geldigheid van de verrichte bestuurshandeling. In een geval als dit is er sprake van een kortsluiting in de relatie tussen mandator en mandataris en hiervan mag de burger niet het slachtoffer worden. De burger staat buiten deze kwestie van interne aard. De opvatting van de commissie in deze komt tot uitdrukking in de navolgende regel:

> *De niet-naleving van aanwijzingen, gegeven met betrekking tot de uitoefening van het mandaat, heeft geen invloed op de geldigheid van de door de mandataris verrichte bestuurshandelingen.*

6. Behoeft mandaat aanvaarding?

Aangezien bij mandaat de volledige verantwoordelijkheid bij de mandator blijft, is een volledige ondergeschiktheid van de mandataris aan de mandator, voor zover betreft het terrein waarop de gemandateerde bevoegdheid ligt, noodzakelijk. Deze ondergeschiktheidsverhouding vloeit voor wat het mandaat binnen de bestuurlijke eenheid betreft, voort uit de normale ambtelijke hiërarchie. Aanvaarding van het mandaat kan dan ook achterwege blijven.
Bestaat geen verhouding van ondergeschiktheid, dan zal de mandataris deze ondergeschiktheid moeten aanvaarden, alvorens het mandaat tot stand kan komen. Er moet een aanvaarding van ondergeschiktheid ad hoc plaatsvinden. Hiervan zal sprake zijn bij het verlenen van mandaat aan instanties en functionarissen, die buiten de eigen bestuurlijke organisaties staan.

Het vorenstaande kan worden samengevat in een tweetal regels:

> *a. Aanvaarding van het mandaat is niet vereist, indien dit verleend wordt aan functionarissen van de eigen bestuurlijke organisatie.*
>
> *b. Aanvaarding van het mandaat en de daaruit voortvloeiende ondergeschiktheid aan de mandataris is vereist, indien dit verleend wordt aan buiten de eigen bestuurlijke organisatie staande instanties of functionarissen.*

7. Dient mandaat op naam te worden verleend?

De commissie heeft zich mede verdiept in de vraag of het mandaat op naam dan wel op functie moet worden verleend, dit onder meer naar

aanleiding van de beschouwing van Prof. G. A. van Poelje over het mandaat van tekeningsbevoegdheid in Frankrijk (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1963, blz. 44/45). Zij meent aan het laatste de voorkeur te moeten geven. Wordt het mandaat op naam gesteld, dan moet worden aangenomen, dat bij verandering van de ambtsdragers het mandaat komt te vervallen. Dit stelsel zou leiden tot een nutteloze administratie, omdat bij het heengaan van functionarissen steeds een nieuw mandaat moet worden verleend aan hun opvolgers [16].

De commissie komt derhalve tot de volgende regel:

Het mandaat dient niet op naam, doch op functie te worden verleend.

8. Versluierd mandaat

De commissie heeft moeten constateren, dat zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau de mandaatfiguur voorkomt, zonder dat hiervan naar buiten blijkt. Men maakt dan een onderscheid tussen twee vormen van mandaat, namelijk het „afdoeningsmandaat" en het „ondertekeningsmandaat". Het mandaat ter ondertekening van stukken wordt niet verleend — daartegen zullen veelal de stringent geformuleerde bepalingen van de Provinciewet en de Gemeentewet zich verzetten — maar wel geeft men aan een of meer leden van het college van Gedeputeerde Staten of van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om beslissingen te nemen. Het uitgaande stuk draagt evenwel de gebruikelijke, in de wet voorgeschreven, ondertekening (Commissaris des Konings/Griffier der Staten, Burgemeester/Gemeentesecretaris).
Deze vorm van mandaat acht de commissie weinig gelukkig, omdat zij versluiert wie nu eigenlijk de beslissing heeft genomen, die de burger thuis gestuurd krijgt. Deze praktijk leidt tot onnodige administratieve arbeid, maar bovendien brengt zij een slecht te aanvaarden element van onwaarachtigheid in het bestuur [17]. Deze praktijk is te wijten aan de omstandigheid, dat zowel de Provinciewet als de Gemeentewet er onvoldoende rekening mede houden, dat een taakverdeling binnen de colleges van Gedeputeerde Staten en van burgemeester en wethouders mogelijk moet zijn en wel in die zin, dat een gedeputeerde of een wethouder ook naar buiten, officieel dus, namens het betrokken college bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Doordat genoemde wetten niet afgestemd zijn op de eisen van de praktijk, is deze zich gaan behelpen met de weinig aantrekkelijke oplossing van het afdoeningsmandaat. De praktijk leert, dat ook het versluierd mandaat aan amb-

[16] Men zie de beschouwingen van Prof. Van Poelje.
[17] Zie het rapport van de Commissie-Oud tot herziening van de Gemeentewet, blz. 86.

tenaren meer dan eens voorkomt. Een voorbeeld van een regeling op dit punt biedt artikel J 1 van het bij besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 25 augustus 1954 vastgestelde Reglement op de inrichting van de provinciale griffie van Gelderland, luidende:

Artikel J 1. De chef (= de afdelingschef) legt concepten en andere stukken, welke in overeenstemming zijn met de daarvoor gestelde algemene beleidsregels, niet aan de hogere leiding ter beoordeling voor, tenzij

a. kennisneming door die leiding in verband met hun gewicht of om andere redenen noodzakelijk of wenselijk moet worden geacht;
b. die leiding uit een oogpunt van incidentele controle inzage verlangt.

De uitgaande stukken dragen echter wel de in de Provinciewet voorgeschreven ondertekening van Commissaris des Konings en Griffier. Ook deze vorm van mandaat, hoezeer ook door praktijkbehoeften ingegeven, wil de commissie niet aanbevelen, en wel om dezelfde redenen als hierboven zijn vermeld bij het versluierd mandaat aan bestuurderen. Verderop zal de commissie nader op deze kwestie ingaan.

Naar de opvatting van de commissie dienen het afdoeningsmandaat en het ondertekeningsmandaat in beginsel altijd samen te vallen. De eis van openbaarheid van het bestuur brengt met zich mee, dat de burger mag en moet weten wie de beslissing heeft genomen, waarmede hij te maken krijgt. Op dit beginsel acht de commissie slechts één uitzondering toelaatbaar en wel het geval, dat uit het stuk zelf blijkt, dat de mandator persoonlijk de beslissing heeft genomen. Met name denkt de commissie aan een ondertekening van een stuk in de trant van:

„Overeenkomstig de door de Minister geparafeerde minute;
De Secretaris-Generaal van het Departement van . . ."

De commissie meent dan ook de volgende aanbeveling te kunnen doen:

Ingeval mandaat wordt verleend tot het afdoen van zaken, dient mede de bevoegdheid tot het ondertekenen van daarop betrekking hebbende stukken te worden overgedragen.

De hiervoor vermelde uitzondering op het beginsel, dat afdoenings- en tekeningsmandaat altijd samen moeten vallen, kan in de volgende regel tot uitdrukking worden gebracht.

Indien mandaat voor (uitsluitend) de ondertekening van stukken wordt verleend, dient uit deze stukken te blijken, dat de mandator persoonlijk de beslissing heeft genomen.

9. Het gebruik van het handtekeningstempel.

Het gebruik van het zogenaamde handtekeningstempel komt vrij vaak voor. Meestal wordt hiermede een mandaat versluierd: de hanteerder van het stempel neemt de beslissing en niet degene wiens naam onder het stuk wordt gebezigd. De commissie acht het gebruik van dit stempel een verlegenheidsoplossing, die door de bepalingen als de hiervoor genoemde artikelen van de Provinciewet en de Gemeentewet soms wel haast onvermijdelijk is.

De opvatting van de commissie in deze blijkt uit de volgende regel:

> *Het gebruik van een handtekeningstempel is niet geoorloofd indien daarmede een feitelijke mandaatverhouding wordt versluierd.*

Bij de formulering van deze regel is de commissie ervan uitgegaan, dat de mogelijkheid niet moet worden uitgesloten, dat degene, die een stuk behoort te ondertekenen, de voorkeur geeft aan het gebruik van een stempel.

10. Mandaat in vergunningsvoorwaarden.

De commissie heeft haar gedachten mede laten gaan over de figuur, dat in vergunningsvoorwaarden ambtelijke en niet-ambtelijke instanties worden ingeschakeld, die op bepaalde punten beslissingsbevoegdheid krijgen. Enkele voorbeelden, ontleend aan provinciale vergunningen, laat de commissie hierna in een bijlage volgen.

Ook in verschillende gemeentelijke vergunningsvoorwaarden vindt inschakeling plaats van ambtelijk instanties. Zo is bijvoorbeeld in vergunningen tot het houden van circusvoorstellingen gebruikelijk de voorwaarde, dat de vergunninghouder moet voldoen aan de aanwijzigingen door of namens de Commandant Brandweer gegeven in het belang van de brandbeveiliging.

De Kroon acht deze praktijk toelaatbaar, zoals blijkt uit een besluit van 6 mei 1952, no. 15, A.R.B. 1952, blz. 597. Ged. Staten van Zuid-Holland verleenden aan de Staat der Nederlanden vergunning tot het winnen van zand uit het Braassemermeer. De Coöperatieve groenten- en fruitveiling „Eendracht maakt macht" te Roelofarendsveen zomede B. en W. van Alkemade stelden beroep bij de Kroon in terzake van de vergunningsverlening. De Kroon handhaafde de bestreden beslissing, onder invoeging van een nieuwe vergunningsvoorwaarde, luidende:

> 4a. Het verwijderen, tijdelijk opslaan, transporteren en weer aanbrengen van de klei- en veenlagen moet op zodanige wijze

worden uitgevoerd, dat, tengevolge daarvan, *zulks ter beoordeling van de Directeur-Hoofdingenieur voornoemd,* geen ongewenste verspreiding en afzetting van slib kan worden veroorzaakt buiten de zandwinplaats en buiten het depôt voor het opslaan van specie.

Een wat recentere uitspraak van de Kroon is te vinden in A.R.B. 1961, blz. 549 (K.B. 5 januari 1961, no. 6). In beroep verleende de Kroon alsnog vergunning tot afgraving (ex artikel 1 van de Verordening op afgravingen in Limburg), waaraan onder meer de volgende voorwaarden verbonden waren:

2. De begroeiïng van de onder a en b bedoelde stroken dient ongeschonden te blijven en dient ten spoedigste volgens *aanwijzing* van het *Staatsbosbeheer* met een in het landschap passende beplanting te worden aangevuld.
5e. De plaatsen van de te maken depôts behoeven de *goedkeuring* van de *Hoofdingenieur-Directeur* voornoemd. Deze depôts mogen niet langer gehandhaafd blijven dan *naar het oordeel* van de *Hoofdingenieur-Directeur voornoemd* strikt noodzakelijk is.
6. De volgorde van afgraving heeft de *goedkeuring* van de *Hoofdingenieur-Directeur* voornoemd.
8a. Eventueel naar het oordeel van de *Hoofdingenieur-Directeur* voornoemd voorkomende belangrijke hoogteverschillen moeten worden genivelleerd.
8d. Het aldus afgewerkte terrein mag geen grotere oneffenheden vertonen dan door de *Hoofdingenieur-Directeur* voornoemd *toelaatbaar worden geacht* en moet ten spoedigste *volgens aanwijzing* van de *Consulent van het Staatsbosbeheer* te Maastricht worden beplant.

Uit de gegeven voorbeelden blijkt, dat de in de vergunningsvoorwaarden genoemde instanties soms een constaterende taak hebben, in andere gevallen zijn zij bevoegd tot het geven van aanwijzingen, en ook komt het voor, dat zij belangrijke beleidsbeslissingen moeten nemen, die in feite de vergunning zelve raken. Wat dit laatste betreft zij gewezen op de aan verschillende ontgrondingsvergunningen verbonden voorwaarde, dat eerst met ontgronding kan worden begonnen, wanneer het ontgrondingsplan de goedkeuring heeft verkregen van de hoofdingenieur-directeur van de Provinciale Waterstaat.

De commissie is van oordeel, dat deze inschakeling van instanties moet worden beschouwd als het verlenen van mandaat. Namens de vergunningverlenende instantie nemen zij beslissingen die ten doel hebben de inhoud van de vergunning nader te preciseren. De vergun-

ningsvoorwaarde, waarin tot uitdrukking wordt gebracht, wat de hulpinstanties hebben te verrichten, is in dit geval te beschouwen als de — schriftelijke — mandaatbeschikking. Het verlenen van mandaat via vergunningsvoorwaarden acht de commissie geoorloofd. De voorschriften omtrent de ondertekening van stukken, uitgaande van de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen, worden door deze overdracht niet geschonden noch wordt hierdoor buiten de ter zake geldende voorschriften om een bevoegdheid gedelegeerd. Men heeft hier de figuur, dat bepaalde handelingen moeten worden verricht, die eigenaardig tot de taak en werkkring van deze hulporganen behoren en daartegen verzetten de Provinciewet en de Gemeentewet zich niet [18].

Een andere kwestie is evenwel hoever men bij het verlenen van mandaat via vergunningsvoorwaarden behoort te gaan. Naar de mening van de commissie dienen beleidsbeslissingen door het vergunning verlenende orgaan zelf genomen te worden en zij acht het dan ook minder juist, dat op lager niveau beslissingen kunnen worden gegeven, die de uitoefening van de uit de vergunning voortvloeiende rechten in feite onmogelijk maken. Te denken valt hier aan de eis, dat het ontgronden eerst mag plaats vinden, nadat de goedkeuring van de hoofdingenieur-directeur is verkregen op het ontgrondingsplan.

Het vorenstaande meent de commissie te kunnen samenvatten in de volgende regel:

> *Een vergunning verlenend orgaan kan in de voorwaarden van de vergunning mandaat verlenen tot het nader preciseren van deze voorwaarden; het mandaat dient zich te beperken tot het verrichten van handelingen die naar hun aard tot de werkkring en taak van de mandataris behoren.*

11. Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet.

Hiervoor is reeds ter sprake gekomen, dat de voorschriften van de Provinciewet en de Gemeentewet inzake de ondertekening van stukken het verschijnsel van het versluierd mandaat zeer in de hand hebben gewerkt. Zowel de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten (Commissie-de Quay) als de Commissie tot herziening van de Gemeentewet (Commissie-Oud) hebben aan het vraagstuk van de overdracht van bestuursbevoegdheid, voor wat de gemeenten betreft, aandacht geschonken. De Commissie-de Quay achtte — althans voor de gemeenten boven de 10.000 inwoners — een verrruiming van de mogelijkheden tot overdracht van bestuursbevoegdheid gewenst en zij formuleerde een aantal in de Gemeentewet op te nemen artikelen

[18] Men zie ook H.R. 24 februari 1930, A.R.B. 1930, blz. 174.

(blz. 35 van het rapport van de Commissie). Ook de Commissie-Oud verdiepte zich in dit vraagstuk (blz. 82—90 van het rapport).

De commissie heeft er geen behoefte aan om in dit rapport uitvoerig in te gaan op de beschouwingen, die door genoemde commissies zijn geleverd. Wat haar eigen opvattingen in deze betreft, merkt zij in de eerste plaats op, dat zij met de Commissie-de Quay en de minderheid van de Commissie-Oud van oordeel is, dat in de Gemeentewet een voorziening moet worden getroffen, volgens welke het mogelijk zal zijn dat het college van burgemeester en wethouders aan een of meer afzonderlijke wethouders mandaat verleent. De bezwaren van de meerderheid van de Commissie-Oud tegen een dergelijke voorziening (blz. 85) kan zij niet delen. Ook de commissie hecht veel waarde aan een coördinatie binnen het college van burgemeester en wethouders en ook zij is van oordeel, dat zaken, die beleidsaspecten vertonen, in het voltallig college aan de orde dienen te komen. Zij meent evenwel, dat de mandator, i.c. het college, dit kan verzekeren door het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen omtrent de uitoefening van de gemandateerde bestuursbevoegdheid. De meerderheid in de Commissie-Oud gaat aan dit aspect van de zaak voorbij.

Met de Commissie-Oud en de Commissie-de Quay is de commissie voorts van mening, dat de Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid moet geven om bepaalde taken te mandateren op gemeenteambtenaren.

Soortgelijke voorzieningen kunnen naar de mening van de commissie ook niet worden gemist in de Provinciewet.

Voor wat betreft de Gemeentewet zouden de gedachten van de commissie kunnen worden gerealiseerd in een tweetal bepalingen van de volgende inhoud:

ARTIKEL I

1. *Burgemeester en wethouders kunnen de uitoefening van bij of krachtens deze wet of andere wettelijke voorschriften opgedragen taken, of verleende bevoegdheden, geheel of ten dele overdragen aan:*

a. *een of meer leden van hun college;*
b. *een of meer ambtenaren der gemeente.*

2. *De uitoefening (van een overgedragen taak of bevoegdheid) geschiedt namens burgemeester en wethouders.*

3. *Burgemeester en wethouders geven de voor de uitoefening van de taak of bevoegdheid nodig geachte aanwijzingen.*

4. *Besluiten als in het eerste lid bedoeld, behoeven de goedkeuring van de gemeenteraad.*

ARTIKEL II

1. *De burgemeester is bevoegd tot overdracht van taken of bevoegdheden aan een of meer ambtenaren der gemeente.*
2. *Artikel I, leden 2 en 4 zijn van overeenkomstige toepassing.*

In de Provinciewet ware een artikel op te nemen luidende als volgt:

ARTIKEL I

1. *Gedeputeerde Staten kunnen de uitoefening van bij of krachtens deze wet of andere wettelijke voorschriften opgedragen taken of verleende bevoegdheden, geheel of ten dele overdragen aan:*
   a. *een of meer leden van hun college;*
   b. *een of meer ambtenaren van de provincie.*

Van zodanige overdracht zijn uitgesloten de taak en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten terzake van het beslissen van geschillen.

2. *De uitoefening (van een overgedragen taak of bevoegdheid) geschiedt namens Gedeputeerde Staten.*
3. *Gedeputeerde Staten geven de voor de uitoefening van de taak of bevoegdheid nodig geachte aanwijzingen.*
4. *Besluiten als in het eerste lid bedoeld, behoeven de goedkeuring van Provinciale Staten.*

§ IV WETTELIJKE REGELING INZAKE DELEGATIE EN MANDAAT VAN BESTUURSBEVOEGDHEID

In de commissie is van gedachten gewisseld over de vraag of een wettelijke regeling inzake delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid nuttig ware. Zij meent, dat thans de tijd daarvoor niet rijp is. Het vraagstuk is nog in beweging en men zou eerst met een wettelijke regeling kunnen komen, wanneer de gedachten uitgekristalliseerd zijn. Het zou naar de mening van de commissie de voorkeur verdienen, wanneer haar conclusies, die het karakter dragen van aanbevelingen voor de praktijk, thans als richtsnoer worden genomen en in en door de praktijk zelve worden getoetst. Na verloop van enige tijd zal dan nader kunnen worden onderzocht in hoeverre een algemene beginselenwet op het stuk van de delegatie en het mandaat van bestuursbevoegdheid vatbaar is voor verwezenlijking.

Wat de voorstellen betreft tot wijziging van de wetgeving, meent de commissie dat deze zo spoedig mogelijk moeten worden gerealiseerd.

OVERZICHT VAN DE CONCLUSIES

Terminologie

1. Onder delegatie van bestuursbevoegdheid dient te worden verstaan:
   1. de overdracht van bestuursbevoegdheid,
   2. door het bestuursorgaan waaraan deze bestuursbevoegdheid is gegeven,
   3. aan een ander,
   4. die de overgedragen bevoegdheid op eigen gezag en onder eigen verantwoordelijkheid zal uitoefenen.

2. Onder mandaat van bestuursbevoegdheid dient te worden verstaan:
   1. de overdracht van bestuursbevoegdheid,
   2. door het bestuursorgaan waaraan deze bestuursbevoegdheid is gegeven,
   3. aan een ander,
   4. die de overgedragen bevoegdheid uit naam en onder verantwoordelijkheid van het eerstbedoelde orgaan zal uitoefenen.

Bestuurskundige aspecten

3. Bij delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid dient te worden verzekerd, dat de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid geschiedt op een wijze, die past in het beleid van de overdragende instantie.

4. Het in de vorige aanbeveling omschreven doel kan worden bereikt door:
   a. een voldoend nauwkeurige omschrijving van de aan de delegataris/mandataris gegeven bevoegdheid,
   b. een goede communicatie tussen delegans/mandator en delegataris/mandataris,
   c. een voldoende mogelijkheid van controle op de verrichtingen van de delegataris/mandataris.

5. Zowel bij delegatie als bij mandaat van bestuursbevoegdheid dient de uitoefening der overgedragen bevoegdheid te geschieden op een wijze, die past in het beleid van de instantie die de bevoegdheid overdroeg.

Delegatie van bestuursbevoegdheid

6. Delegatie van bestuursbevoegdheid is slechts geoorloofd in de gevallen dat hiervoor een voorziening is getroffen in een regeling.

7. Subdelegatie van bestuursbevoegdheid is slechts geoorloofd in de gevallen, dat de delegataris daartoe bij een regeling bevoegd is verklaard.
8. De delegatie of subdelegatie van bestuursbevoegdheid dient te geschieden bij een op schrift gesteld besluit, dat bekend wordt gemaakt in het publikatieblad waarin besluiten van het delegerende orgaan plegen te worden opgenomen.
9. In bepalingen, regelende de delegatie of de subdelegatie van bestuursbevoegdheid, dienen tevens voorzieningen te worden getroffen omtrent de openbare bekendmaking van de delegatiebesluiten.
10. Bij het vaststellen van een voorschrift, dat delegatie of subdelegatie van bestuursbevoegdheid regelt, dienen mede voorzieningen te worden getroffen omtrent de door de delegataris in acht te nemen vormvereisten.
11. Ontbreken in een delegatievoorschrift voorzieningen omtrent de door de delegataris in acht te nemen vormvereisten, dan zal de delegans bij de overdracht van bestuursbevoegdheid deze vereisten dienen vast te stellen.
12. De (sub)delegatie van bestuursbevoegdheid werkt uit zichzelf en behoeft geen uitdrukkelijke of stilzwijgende aanvaarding door de delegataris.

Mandaat van bestuursbevoegdheid

13. Mandaat aan ondergeschikten is geoorloofd zonder grondslag in een regeling; mandaat aan anderen dan ondergeschikten is slechts geoorloofd indien daarvoor in een wettelijke regeling een grondslag is geschapen.
14. Indien voorschriften omtrent de ondertekening van stukken zijn gegeven, is mandaat slechts geoorloofd in de gevallen dat deze voorschriften daarin voorzien.
15. Mandaat moet slechts worden verleend aan functionarissen, die uit hoofd van de plaats, welke zij in het bestuurlijke bestel innemen, in staat moeten worden geacht de juiste beslissingen te nemen.
16. Mandaat is niet geoorloofd, wanneer het verlenen daarvan in strijd moet worden geacht met de bedoeling of de structuur van een regeling.

Ondermandaat

17. Ondermandaat is slechts geoorloofd, indien daarin voorzien is bij de mandaatverlening.

Schriftelijke vastlegging en publikatie

18. Het verdient aanbeveling mandaat in schriftelijke vorm te verlenen; van deze regel kan worden afgeweken, indien het mandaat incidentieel wordt verleend met het oog op de uitoefening van een bestuursbevoegdheid in een concreet geval.
19. Openbare bekendmaking van beschikkingen, waarbij mandaat wordt verleend aan functionarissen van de eigen organisatie, kan achterwege blijven.
20. Beschikkingen, waarbij mandaat wordt verleend aan buiten de eigen organisatie staande functionarissen, dienen te worden bekendgemaakt in het publikatieblad waarin besluiten van de mandator plegen te worden opgenomen.
21. In geval een bestuursbevoegdheid is gemandateerd aan buiten de eigen organisatie staande personen, dient bij gebruikmaking van deze bevoegdheid te worden verwezen naar de mandaatbeschikking van de mandator.

Gebondenheid mandator

22. De mandator wordt gebonden door de krachtens het mandaat verrichte bestuurshandelingen; hij kan hierop slechts terugkomen in de gevallen dat zulks volgens de algemene bepalingen van administratief recht ten aanzien van eigen handelingen mogelijk is.
23. Ingeval van gepretendeerd mandaat wordt degene namens wie is opgetreden gebonden, tenzij deze kan aantonen, dat het bestaan van een mandaatverhouding in redelijkheid niet kon worden verondersteld.
24. De niet-naleving van aanwijzingen, gegeven met betrekking tot de uitoefening van het mandaat, heeft geen invloed op de geldigheid van de door de mandantaris verrichte bestuurshandelingen.

Aanvaarding mandaat

25. Aanvaarding van het mandaat is niet vereist, indien dit verleend wordt aan functionarissen van de eigen bestuurlijke organisatie.
26. Aanvaarding van het mandaat en de daaruit voortvloeiende ondergeschiktheid aan de mandataris is vereist, indien dit verleend wordt aan buiten de eigen bestuurlijke organisatie staande functionarissen of instanties.

Mandaat op functie

27. Het mandaat dient niet op naam, doch op functie te worden verleend.

Afdoenings- en ondertekeningsmandaat

28. Ingeval mandaat wordt verleend tot het afdoen van zaken, dient mede de bevoegdheid tot het ondertekenen van daarop betrekking hebbende stukken te worden overgedragen.

29. Indien mandaat voor (uitsluitend) de ondertekening van stukken wordt verleend, dient uit deze stukken te blijken, dat de mandator persoonlijk de beslissing heeft genomen.

30. Het gebruik van een handtekeningstempel is niet geoorloofd, indien daarmede een feitelijke mandaatverhouding wordt versluierd.

Mandaat in vergunningsvoorwaarden

31. Een vergunning verlenend orgaan kan in de voorwaarden van de vergunning mandaat verlenen tot het nader preciseren van deze voorwaarden; het mandaat dient zich te beperken tot het verrichten van handelingen die naar hun aard tot de werkkring en taak van de mandataris behoren.

Wetswijzigingen

32. In de Gemeentewet waren de volgende artikelen op te nemen:

ARTIKEL I

1. Burgemeester en wethouders kunnen de uitoefening van bij of krachtens deze wet of andere wettelijke voorschriften opgedragen taken of verleende bevoegdheden, geheel of ten dele overdragen aan:
   a. een of meer leden van hun college;
   b. een of meer ambtenaren der gemeente.
2. De uitoefening (van een overgedragen taak of bevoegdheid) geschiedt namens burgemeester en wethouders.
3. Burgemeester en wethouders geven de voor de uitoefening van de taak of bevoegdheid nodig geachte aanwijzingen.
4. Besluiten als in het eerste lid bedoeld, behoeven de goedkeuring van de gemeenteraad.

ARTIKEL II

1. De burgemeester is bevoegd tot overdracht van taken of bevoegdheden aan een of meer ambtenaren der gemeente.
2. Artikel I, leden 2 en 4, zijn van overeenkomstige toepassing.

33. In de Provinciewet ware het volgende artikel op te nemen:

ARTIKEL I

1. Gedeputeerde Staten kunnen de uitoefening van bij of krachtens deze wet of andere wettelijke voorschriften opgedragen taken of verleende bevoegdheden, geheel of ten dele overdragen aan:

   a. een of meer leden van hun college;
   b. een of meer ambtenaren van de provincie.

Van zodanige overdracht zijn uitgesloten de taak en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten terzake van het beslissen van geschillen.

2. De uitoefening (van een overgedragen taak of bevoegdheid) geschiedt namens Gedeputeerde Staten.

3. Gedeputeerde Staten geven de voor de uitoefening van de taak of bevoegdheid nodig geachte aanwijzingen.

4. Besluiten als in het eerste lid bedoeld, behoeven de goedkeuring van Provinciale Staten.

BIJLAGE

VOORBEELD I

In een ontgrondingsvergunning zijn opgenomen de navolgende voorwaarden:

1. — — —
2. A Generlei ontgronding mag plaats vinden binnen een afstand van 3 m' uit de perceelgrenzen en/of langs het terrein liggende watergangen.
   B Ingeval, met inachtneming van het bepaalde in voorwaarde 1, dieper mag worden gegraven dan 30 cm. beneden het in voorwaarde 6, sub a, bedoelde opleveringspeil, moet langs de perceelgrenzen en/of watergangen een strook van 10 m' buiten de ontgronding worden gehouden.
   C Onder *goedkeuring* van de *directeur-hoofdingenieur van de provinciale waterstaat* kan worden afgeweken van het bepaalde onder A, resp. B.
3. Afvoer van grond is uitsluitend toegestaan, nadat de *directeur-hoofdingenieur* voornoemd daartoe toestemming heeft verleend; deze toestemming wordt slechts verleend, voor zover de grond niet nodig is om het terrein op het in voorwaarde 6, sub a, bedoelde peil te kunnen opleveren.
4. — — —
5. — — —
6. Het perceel moet na de ontgronding weer worden opgeleverd als cultuurgrond, waartoe rekening dient te worden gehouden met het volgende:
   a. het terrein moet uiteindelijk worden opgeleverd op een peil, dat door de *directeur-hoofdingenieur zal worden bepaald* bij de goedkeuring van het in voorwaarde 9 bedoelde plan.
7. — — —
8. Het terrein moet in ordelijke toestand worden gehouden; er mag generlei afval worden gestort, tenzij de *directeur-hoofdingenieur* voornoemd daartoe alsnog (voorwaardelijk) *toestemming verleent.*
9. Alvorens met het ontgronden mag worden begonnen, moet een plan zijn opgesteld en door de houder, in tweevoud, bij de *directeur-hoofdingenieur* voornoemd *ter goedkeuring* zijn ingezonden, aangevende de wijze, waarop, alsmede de volgorde waarin de bovenomschreven maatregelen zullen worden getroffen;
   de werken dienen volgens het goedgekeurde plan tot genoegen van de *directeur-hoofdingenieur* voornoemd te worden uitgevoerd.

VOORBEELD II

In een andere ontgrondingsvergunning komt als voorwaarde voor: Beneden een peil van 2.20 m' + N.A.P. mag, *behoudens toestemming van de directeur-hoofdingenieur van de provinciale waterstaat,* generlei specie worden gewonnen.
Ook deze vergunning kent een goedkeuring van de directeur-hoofdingenieur van het ontgrondingsplan (zie voorbeeld I, punt 9).

VOORBEELD III

In deze vergunning komen, voor zover hier van belang, voor de eisen:

2. Het perceelsgedeelte moet, na de ontgronding, worden opgeleverd als goede cultuurgrond, waartoe rekening dient te worden gehouden met het volgende:
   f. voor een goede ontwatering moeten de nodige voorzieningen worden getroffen; met name dient langs de oostelijke perceelgrens een afwateringssloot te worden gegraven, waarvan de *directeur-hoofdingenieur van de provinciale waterstaat de afmetingen en precieze ligging nader zal bepalen* en dit dan zodanig, dat de langs deze grens aanwezige eiken gespaard blijven;
3. Na afloop der ontgronding moet *in overleg met en tot genoegen van de* directeur-hoofdingenieur voornoemd, langs de Veenwal ter vervanging van de aldaar te verwijderen beplanting over een breedte van 2 m' een drie-rijïge loofhoutsingel worden aangebracht, van door hem — *na overleg met het dienstvak van het Staatsbosbeheer* — te bepalen houtsoorten.

VOORBEELD IV

In een ontgrondingsvergunning werd ook nog aangetroffen de voorwaarde:

Aan de bij de ontgronding vrijkomende bovengrond moet *in overleg met en tot genoegen van de directeur-hoofdingenieur van de provinciale waterstaat* een nuttige bestemming worden gegeven.

VOORBEELD V

Een ontgrondingsvergunning bevatte een voorwaarde, luidende:

4. De *vorm* en *ligging* van de op het perceel nr. 2325 aan te leggen vijver zullen *door de directeur-hoofdingenieur nader worden vastgesteld* en *door de provinciale waterstaatsdienst* in het terrein worden uitgezet;
   hiertoe stelt de houder van de vergunning deugdelijke palen ter beschikking; het *aantal,* de *aard* en de *afmetingen* der palen zullen

door de *directeur-hoofdingenieur voornoemd* nader worden bepaald.

VOORBEELD VI

Een vergunning verstrekt op grond van artikel 2 van de Molenverordening Gelderland luidt:

Aan X te Y, toestemming te verlenen tot het verwijderen van die onderdelen van zijn molen aldaar, welke naar *het oordeel van de Gelderse Molencommissie* gevaar opleveren voor de omgeving, onder voorwaarde dat, met het oog op eventueel herstel van de molen:

1. de verwijdering plaats vindt overeenkomstig de aanwijzing van *de werkcommissie* uit de *Gelderse Molencommissie;*
2. de te verwijderen onderdelen, indien zulks *naar het oordeel van de werkcommissie* wenselijk is, worden bewaard, op een *door deze commissie te bepalen wijze.*

VOORBEELD VII

Een op grond van artikel 3 van de Molenverordening afgegeven vergunning luidt:

Aan X te Y toestemming te verlenen tot het slopen van het resterende gedeelte van haar windmolen aldaar, onder voorwaarde dat:

1. de sloping plaats vindt overeenkomstig daaromtrent *namens de Gelderse Molencommissie* te geven aanwijzingen;
2. aan voornoemde commissie opgave wordt gedaan van eventueel nog aanwezige, of bij de sloop vrijkomende bruikbare onderdelen;
3. aan de onder 2 bedoelde onderdelen, *in overleg met genoemde commissie,* een passende bestemming wordt gegeven.

VOORBEELD VIII

Tenslotte zij gewezen op de „Algemene Bepalingen en Voorwaarden" waaronder G.S. van Drente ontgrondingsvergunningen verlenen. Artikel 2 C hiervan luidt:

De vergunninghouder is verplicht op zijn kosten alle werken uit te voeren en tijdens de uitvoering te onderhouden overeenkomstig de voorwaarden van deze vergunning met inachtneming van *aanwijzingen* te geven *door of namens de Hoofdingenieur-Directeur van de Provinciale Waterstaat van Drenthe en de Directeur van het Bureau van de Provinciale Planologische Dienst van Drenthe.*

GESCHRIFTEN VAN DE V.A.R.

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI XXVII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLI, XLIII, XLV, XLVIII, L, LI, LIII.

Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 mrt. 1940 (0.55), 19 apr. 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 okt. 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 27 nov. 1953 (1.95), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90), 31 mei 1957 (1.50), 16 mei 1958 (1.90), 8 mei 1959 (1.90), 30 sept. 1960 (1.90), 29 sept. 1961, 28 sept. 1962, 7 juni 1963 (2.25), 27 sept 1963 (2.25), 25 sept. 1964 (2.50).

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door M. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . *f* 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 „ 3.50

XLVII Rapport van de Commissie Waterrecht . . . . „ 2.25

L Rapport van de Commissie Waterrecht.
Verslag van de op 7 juni 1963 gehouden vergadering ter bespreking van het rapport . . . . . „ 2.25

LII De Ombudsman
Rapport van de Studiecommissie ingesteld door het Bestuur van de V.A.R., ter beantwoording van de vraag, in hoeverre de instelling van een parlementair ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk is . . „ 2.50

LIII De Ombudsman.
Verslag van de alg. verg. op 25 sept. 1964 ter behandeling van het rapport van de Ombudsman-Commissie en Nabeschouwing van de Commissie . . . . . „ 2.50

LIV Terugwerkende kracht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. Duk en Prof. Mr. H. J. M. Jeukens voor de alg. verg. op 24 sept 1965 . . „ 3.50

Wetgevingstechniek. Rapport van de commissie uit de V.A.R. 1948 . . „ 3.50

Algemene bepalingen van Administratief Recht. Rapport van de Commissie in zake alg. bep. Adm. Recht. Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII. Leden en donateurs *f* 4.50. Niet-leden „ 5.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM