

# Algemeen Bestuursrecht 2001; mandaat en delegatie

**S.E. Zijlstra, L.J.J. Rogier, M.C. de Voogd, H.M.L. Frons, M.V. van Munster**

Afdeling Staats- en Bestuursrecht V.U. Amsterdam, Capaciteitsgroep Publiekrecht Erasmus  
Universiteit Rotterdam

**Bestellingen:** Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Kenmerk: [EWB 99.109d](#)

## Samenvatting

### Algemeen

Wie in de buurt van bestuurders of ambtenaren het woord 'mandaat' of 'delegatie' in de mond neemt, kan vaak rekenen op een flinke portie gezucht en gesteun. Met name mandaat wordt geassocieerd met juridisering en enorme, vaak als zinloos ervaren bureaucratie. Een deel van deze onvrede heeft de afgelopen jaren ook de regeling van deze onderwerpen in de Awb getroffen. Verwacht mocht dan ook worden, dat zij in een knelpuntenonderzoek helder en met kracht naar voren zou komen.

Deze verwachting is echter niet uitgekomen. Hoewel op detailonderdelen natuurlijk wel kritiek bestaat, blijkt men over de regeling in de Awb op zichzelf redelijk tevreden. Klachten richten zich vooral op de bureaucratie die het vastleggen en publiceren van mandaatregelingen meebrengt. Daarnaast wordt het veelal als onnodig ervaren dat de bestuursrechter toetst op bevoegdheid en aan geconstateerde gebreken consequenties verbindt. In dat verband wordt gevraagd om een regeling van bekrachtiging door bestuursorganen van onbevoegdlijk genomen besluiten.

Wat de bureaucratische aspecten betreft: in een democratische rechtsstaat is het een groot goed dat besluiten worden genomen door de organen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, dan wel door personen of colleges die daartoe controleerbaar zijn gemachtigd. In die zin is bureaucratie een onvermijdelijk gegeven. Onnodige bureaucratie daarentegen moet worden bestreden. Uit het onderzoek blijkt overigens niet dat Titel 10.1 Awb daaraan structureel bijdraagt. Op een enkel punt is deregulering mogelijk en wenselijk. Maar vooral laat het onderzoeksmateriaal zien dat onvoldoende kennis van de betrokken rechtsregels soms tot onnodige bureaucratie leidt (bijvoorbeeld door ook voor plaatsvervangende mandaat te verlenen, hetgeen een zinloze doublure is).

### *'Ruim baan voor mandaat!'*

Onduidelijkheid in de praktijk wordt in de hand gewerkt door de 'zigzagkoers' die de rechtsontwikkeling rond een aantal centrale thema's van mandaat en delegatie heeft gevaren. Dit is niet in de laatste plaats het gevolg van de soms inconsequente boodschap die de wetgever aan de praktijk heeft meegegeven. Op een aantal zeer belangrijke plaatsen (mandaat aan niet-ondergeschikten en invulling van het criterium 'aard van de bevoegdheid' in artikel 10:3, tweede lid) lijkt de wetgever op twee gedachten te hinken. Enerzijds wordt in de toelichting de onwenselijkheid respectievelijk uitzonderlijkheid van bepaalde vormen van mandaatverlening in alle toonaarden bezongen, anderzijds worden deze vormen in de wettekst niet of nauwelijks gehinderd. Zo wordt mandaat aan niet-ondergeschikten inhoudelijk op geen enkele wijze nader beperkt (alleen de eis van schriftelijkheid, overigens bij amendement ingevoegd, is een – kleine – procedurele hindernis). In dat verband kan in het bijzonder gewezen worden op mandaat aan organen van een andere bestuurslaag en mandaat aan private instellingen. Ook de vorm van mandaatverlening – vaag, subjectief, of juist meer exact – wordt door de wetgever vrijgelaten en door de toelichting niet of nauwelijks van een waarschuwing voorzien. Met de wettekst in de hand kon de praktijk zich op deze onderdelen lange tijd rijk rekenen. Een rechterlijk oordeel dat een bepaalde mandaatverlening niet is toegestaan, komt dan natuurlijk als een donderslag bij heldere hemel; het behoeft geen verbazing te wekken dat men dan fronsend naar de Awb of de bestuursrechter kijkt.

### *Een checklist; aanwijzingen voor (de decentrale) regelgeving*

Het is overigens niet steeds zo dat de wettekst dan maar moet worden aangescherpt; veelal is dat niet goed doenlijk. Wel zou een checklist voor de praktijk buitengewoon nuttig zijn. Daarin zou ten eerste

een aantal do's en don'ts met betrekking tot mandaat- en delegatieverleningen kunnen worden opgenomen, waarmee veel juridische problemen kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou de checklist – nog te ontwikkelen – modellen kunnen bevatten. Uniformiteit is, met name bij de mandaatbesluiten, ver te zoeken. Niet alleen doet iedere organisatie het weer anders, zelfs binnen organisaties zijn verschillende benaderingen zichtbaar. Analoot aan de twaalf 'wetsfamilies' kan men hier van een veelvoud aan 'mandaatfamilies' spreken. Gebrek aan uniformiteit heeft hier dezelfde nadelen als bij de 'wetsfamilies': het kan zowel binnen de organisatie als extern (burgers, rechtshulpverleners, rechters) verwarring opleveren over de betekenis van bepaalde terminologieën of constructies, en het levert een groot efficiencyverlies op omdat iedere organisatie steeds opnieuw 'het wiel zit uit te vinden'.

Voor een dergelijke checklist wordt in dit onderzoek een groot aantal aanzetten gedaan. Wat betreft de plaats van deze checklist, geven de onderzoekers voor de centrale overheid de voorkeur aan Aanwijzingen voor de rijksdienst, eventueel zelfs de Aanwijzingen voor de regelgeving (die daartoe een uitbreiding in toepassingsbereik zouden moeten krijgen), dit vanwege de juridische status en het gezag die deze inmiddels in de praktijk van het juridische handwerk hebben gekregen. Voor decentrale overheden bestaan er sinds enige tijd de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving, waar regels en modellen over mandaat en delegatie een goede plaats zouden kunnen krijgen.

### *Bekrachtiging*

Een ander probleem waar de praktijk onder gebukt denkt te gaan is dat van de bestuursrechter die de bevoegdheid steeds onderzoekt, en bij de geringste gebreken naar zijn vernietigingsbevoegdheid grijpt. Een regeling voor bekrachtiging moet hier uitkomst bieden, aldus vele ondervraagde bestuursorganen.

Uit het verkregen onderzoeksmateriaal blijkt overigens niet van een zeer actieve rol van de bestuursrechter; de bevoegdheid wordt vaak pas grondig onderzocht als men onraad ruikt. Van een structureel onderzoek van de bevoegdheidsvraag is veelal geen sprake. Niettemin is het zo dat, als een bevoegdheidsgebrek wordt geconstateerd, de bestuursrechter (met name de Afdeling bestuursrechtspraak) het onbevoegdlijk genomen besluit veelal zal vernietigen. De Centrale Raad van Beroep staat onder omstandigheden wel bekrachtiging toe, hetgeen veel bestuursorganen over de hele linie van het bestuursrecht een aantrekkelijke gedachte lijkt.

Ondanks de wens van bestuursorganen om een regeling voor bekrachtiging, bestaat daartoe op dit moment geen aanleiding of directe noodzaak. Het bestaande instrumentarium van de artikelen 6:18/6:19, 6:22 en 8:72, derde lid, kan – mits goed benut – volledig tegemoetkomen aan de gerechtvaardigde belangen van betrokken partijen, het belang van de proceseconomie en de gedachte dat geschillen zo veel mogelijk in fine moeten worden beslecht.

Een bekrachtigingsregeling waarmee bevoegdheidsgebreken zouden kunnen worden gerepareerd zonder dat nog de vernietiging van het oorspronkelijk bestreden besluit kan worden uitgesproken, doet geen recht aan het feit dat de belanghebbende terecht destijds beroep heeft ingesteld; alleen al vanuit het oogpunt van proceskostenveroordeling is er voor hem een belang bij de vernietiging op die grond. Daarnaast zou een dergelijke regeling in zekere zin het signaal afgeven dat bevoegdheidsgebreken niet fundamenteel van aard zouden zijn. Een dergelijk signaal is vanuit het legaliteitsbeginsel bezien onwenselijk; bevoegdheidsgebreken dienen – gezien hun aard – in beginsel fataal te zijn.

### *De rechter en bevoegdheidsvragen*

Zoals gezegd, toetst de rechter niet structureel of een voorliggend besluit bevoegdlijk is genomen; eigenlijk alleen als een partij deze vraag aan de orde stelt, of als hij zelf om de een of andere reden aanvoelt dat er iets mis is met de bevoegdheid. Constateert hij een bevoegdheidsgebrek, dan is hij over het algemeen tamelijk streng. Dit heeft het gevaar van willekeur in zich. Hoe de terughoudende benadering rond ambtshalve toetsing moet worden gewaardeerd, ligt genuanceerd. Aan de ene kant brengen eisen van efficiency, maar ook van proceseconomie en 'finaliteit' (daadwerkelijk geschilbeslechting) mee dat niet nodeloos vaak ingewikkeld en daardoor zeer tijdrovend onderzoek wordt gedaan naar zaken waar de rechtzoekende niet zelf mee is gekomen. Anderzijds zijn bevoegdheidsvragen in het perspectief van de beginselen van de democratische rechtsstaat dermate

essentieel, dat ze tot het arsenaal van de ambtshalve toetsing zouden moeten behoren. Een tussenoplossing die aan beide uitgangspunten het meeste recht doet is die, waarbij de rechter steeds ambtshalve onderzoekt of überhaupt wel een bevoegdheidsverlening heeft plaatsgevonden.

Daarnaast blijkt de bekrachtigings-jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters nogal uiteen te lopen. Om daar meer lijn in te krijgen, zou er in het overleg tussen de verschillende bestuursrechters meer aandacht voor de onderlinge afstemming omtrent de mogelijkheden voor met name gedektverklaring moeten komen.

### *Algemeen oordeel*

De regeling over mandaat en delegatie werkt over het algemeen goed. Vooral het feit dat deze onderwerpen nu in de wet zijn geregeld blijkt veel houvast te bieden. Onnodige problemen kunnen door enkele verduidelijkingen in de wet alsmede door voorlichting (een checklist, al dan niet in aanwijzingen) voor een belangrijk deel worden verminderd.

De aandacht voor bevoegdheidsvragen in de praktijk is door de totstandkoming van Titel 10.1 Awb sterk toegenomen. Zoals ook geldt voor andere onderwerpen, heeft opneming van bepalingen over mandaat en delegatie in de Awb een niet te overschatten bijdrage aan de rechtsontwikkeling op dat terrein te zien gegeven.

### Mandaat

#### *Mandaat aan niet-ondergeschikten*

Eerder werd al aangehaald dat de wetgever op een aantal punten op twee gedachten lijkt te hinken. Een van die punten betreft mandaat aan niet-ondergeschikten. De rechtsontwikkeling op dat onderwerp kan als volgt worden samengevat. Er bestond tot de derde tranche onduidelijkheid over de vraag of mandaat aan niet-ondergeschikten zonder wettelijke grondslag was toegestaan. De Gemeentewet en de Provinciewet gingen uit van een negatief antwoord. De jurisprudentie was niet eenduidig, maar een ontwikkeling in de richting van een eis van een wettelijke grondslag was niet ondenkbaar geweest. Artikel 10:3 en 10:4 bevatten dat vereiste echter niet, en hoewel de toelichting het beeld van een ongebruikelijke en eigenlijk niet passende figuur geeft, laat de wet er in beginsel alle ruimte voor. Die ruimte is door de praktijk ten volle benut, hetgeen heeft geleid tot bizarre constructies als het mandaat van een minister aan gedeputeerde staten en van een zelfstandig bestuursorgaan aan een agentschap van een ministerie.

Het gaat waarschijnlijk te ver nu al de eis van een wettelijke grondslag in artikel 10:4 op te nemen, maar het verdient aanbeveling de ontwikkelingen op de voet te volgen. Ook dienen bestuursorganen zich bewust te zijn van de risico's rond mandaat aan niet-ondergeschikten. Van deze figuur dient een terughoudend gebruik te worden gemaakt, waarbij wordt voorzien in waarborgen (instructies, controle) voor een adequate taakuitoefening. Bij inschakeling van particulieren als mandataris doen bestuursorganen er verstandig aan bij de mandaatverlening (en in de eventueel daarbij gesloten overeenkomst) te wijzen op de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen, de inlichtingenplicht en de mogelijkheid van intrekking. Ten slotte dienen bestuursorganen te beseffen dat zij slechts mandaat kunnen verlenen aan een orgaan van een andere bestuurslaag indien daarvoor een grondslag in een wet in formele zin is aan te wijzen.

#### *Mandaat van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels*

Ook niet geweldig consistent is hetgeen wettekst en parlementaire geschiedenis melden over mandaat van de bevoegdheid, algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. De toelichting begint met de constatering dat deze figuur in de departementale praktijk nogal eens voorkomt. Vervolgens wordt de onwenselijkheid van deze vorm van mandaat breed en goed beargumenteerd uitgemeten. Dit alles leidt dan weliswaar tot een verbod, maar met een zeer ruime uitzonderingsmogelijkheid: niet alleen de wet in formele zin, maar ieder besluit dat regelgevende

bevoegdheid attributeert of delegeert kan in een grondslag voor een dergelijk mandaat voorzien (artikel 10:3, eerste lid, onder a).

Men zou dan op zijn minst verwachten dat de praktijk er nog wel behoefte aan zou hebben. Het tegendeel blijkt het geval. Een overgrote meerderheid (ook de ministeries) beantwoordt de betrokken enquêtevraag negatief. Dit is opmerkelijk, nu uitzonderingen in ieder geval op het niveau van de centrale overheid in niet geringe aantallen gevallen voorkomen.

In de praktijk blijkt het vrijwel steeds te gaan om technische en organisatorische onderwerpen, waarvoor geldt dat de betrokken regelingen snel gewijzigd moeten kunnen worden. Hoewel betwijfeld moet worden of daarvoor steeds mandaat nodig is, kan dit in de praktijk kennelijk niet gemist worden. Maar de uitzondering van artikel 10:3, tweede lid, onder a, zou tot die onderwerpen beperkt moeten worden.

*Een vergelijkbare redenering gaat op voor mandaat van de bevoegdheid, beleidsregels vast te stellen.*

#### *Vorm van de mandaatverleningen*

Zoals eerder werd aangegeven, is ook de vorm van de mandaatverlening door de wetgever vrijgelaten. De toelichting verwees op neutrale toon naar in de praktijk gebruikelijke vage mandaatverleningen, met als enige waarschuwing dat een meer vaag omschreven mandaat voor de mandaatgever het risico meebrengt, dat derden het mandaat ruimer opvatten dan het is bedoeld. In de rechtspraak werden dergelijke mandaatverleningen in het verleden gesavoueed maar in 1995 werd, enigszins 'out of the blue', over vage mandaatverleningen de staf gebroken. Niettemin blijken in de praktijk (met name bij ministeries) nog steeds vage, subjectief geformuleerde mandaatverleningen voor te komen. Een mandaatverlening die afhankelijk is van subjectieve termen alsmede van termen waaraan geen enkele duidelijkheid kan worden ontleend, is juridisch riskant en bestuurlijk onwenselijk.

Ook verdient het aanbeveling dat bestuursorganen in hun mandaatbesluit standaard onderschriften opnemen, voor zowel mandaat als voor ondertekeningsmandaat. Dit bevordert de duidelijkheid en voorkomt strijd met artikel 10:10.

#### *Mandaat en volmacht*

De verhouding tussen enerzijds mandaat en anderzijds volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtiging tot het verrichten van feitelijke handelingen is in de praktijk niet altijd helder. De schakelbepaling die hierop ziet (artikel 10:12) is een bron van veel vragen en opmerkingen in de ingezonden enquêtes. Het verdient aanbeveling dat bestuursorganen, teneinde het onderscheid tussen de verlening van mandaat enerzijds en de verlening van volmachten en machtigingen anderzijds recht te doen, hun mandaten en volmachten en machtigingen zo veel mogelijk van elkaar te onderscheiden.

De schakelbepaling van artikel 10:12 is alleen van toepassing op volmacht en machtiging aan ondergeschikten. Op volmacht en machtiging aan niet-ondergeschikten is volgens de memorie van toelichting het BW van toepassing. Dit miskent de schakelbepaling van artikel 3:14 BW. Bestuursorganen dienen zich er dan ook bewust van te zijn dat de bepalingen van Afdeling 10.1.1 via artikel 3:14 BW ook betekenis kunnen hebben bij volmacht en machtiging aan niet-ondergeschikten. Dit betekent dat indien men overweegt om een volmacht of een machtiging te verstrekken, onderzocht moet worden of de bevoegdheid waarvoor de volmacht of machtiging wordt afgegeven - gezien de aard ervan - zich daartegen niet verzet.

Ten slotte dienen bestuursorganen er bij de verlening van volmachten en machtigingen aan niet-ondergeschikten – zo nodig met bijzondere aanwijzingen voor het specifieke geval – voor te zorgen dat de niet-ondergeschikten de regels van publiekrecht in acht nemen.

#### *Ondermandaat*

Ook ondermandaat (artikel 10:9) zorgt in de praktijk voor nogal wat problemen; problemen die overigens niet door wetswijziging kunnen worden opgelost. Om het overzicht nog enigszins te bewaren, doen bestuursorganen er goed aan bij het mandaatbesluit en de daarop aansluitende ondermandaatbesluiten een organogram of anderszins een beschrijving van de ambtelijke organisatie te voegen. Ook is het verstandig dat zij – gegeven het feit dat de bestuurlijke organisatie en de personele bezetting ervan regelmatig wijzigingen ondergaan – regelmatig hun mandaatbesluiten controleren op de actuele conformiteit aan artikel 10:9. In het ondermandaatbesluit moet een verwijzing worden opgenomen naar het mandaatbesluit waarin de bevoegdheid om ondermandaat te verlenen is gegeven. Ten slotte dient het bestuursorgaan zich – tegen de achtergrond van zijn verantwoordelijkheid – bij het opstellen van een regeling die de verlening van ondermandaat toestaat af te vragen of hij het aan de mandataris wil overlaten om te bepalen wie namens het bestuursorgaan in ondermandaat beslist.

### *Belangrijkste overige onderwerpen*

Waar het de bestuurspraktijk betreft, kwamen de volgende constatering en conclusies naar voren:

Bestuursorganen mandateren soms aan met name genoemde personen in plaats van aan functies. Dit is niet nodig en kan onhandig zijn.

Evenmin is het noodzakelijk of handig om afzonderlijk mandaat aan plaatsvervangers te verlenen, zoals ook op niet geringe schaal gebeurt.

Bij het nemen van een beslissing op bezwaar wordt door bestuursorganen niet steeds hun eigen bevoegdheid onderzocht. Dit dient wel te gebeuren.

Voor bestuursorganen moet duidelijk zijn dat een grondslag voor mandaat in een wettelijk voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin, niet aan toetsing aan het criterium 'aard van de bevoegdheid' in de weg kan staan.

Een aantal beslissingen rond afdeling 10.1.1 zijn besluiten, die overeenkomstig de daarvoor geldende regels (inclusief rechtsmiddelverwijzing) moeten worden bekendgemaakt. Dat geldt in de eerste plaats voor schriftelijke mandaatverleningen, alsmede intrekking en wijziging daarvan. Hetzelfde geldt voor ondermandaatverlening. Ook de instemming van artikel 10:4, eerste lid, is een besluit, dat op de voorgeschreven wijze moet worden bekendgemaakt.

Er zijn weinig bestuursorganen die een mandaatregister bijhouden. Met name voor bestuursorganen/-lichamen met veel mandaatregelingen is een mandaatregister nuttig.

Bestuursorganen dienen geen gebruik te maken van handtekeningstempels, ook niet bij ondertekeningssmandaat.

Daarnaast werden nog op andere punten onjuistheden of onduidelijkheden aangetroffen die met een kleine ingreep in de wet kunnen worden weggenomen c.q. verduidelijkt. Het betreft:

Uit een oogpunt van consistentie met artikel 8:2 Awb en ter voorkoming van misverstanden is het wenselijk dat in artikel 10:3, tweede lid, onder a, na 'algemeen verbindende voorschriften' wordt ingevoegd: alsmede de bevoegdheid tot het intrekken of tot het vaststellen van de inwerkingtreding daarvan.

Weigering van een toestemming als bedoeld in artikel 10:32 (de verklaring van geen bezwaar) wordt ten onrechte niet genoemd in artikel 10:3, tweede lid, sub d.

Hetzelfde geldt voor schorsing in artikel 10:3, tweede lid, onder d.

Omdat vernietiging en het onthouden van goedkeuring in sommige wetten ook van toepassing is op andere beslissingen van bestuursorganen dan besluiten, dient dit in artikel 10:3, tweede lid, onderdeel d, te worden verdisconteerd.

Door in artikel 10:9, tweede lid, te bepalen dat een besluit tot verlening van ondermandaat geldt als een besluit van de oorspronkelijke mandaatgever, wordt de bestaande praktijk en jurisprudentie dat ondermandaat op eigen naam geschiedt gesauveerd. Ook wordt daarmee voorkomen dat op de toestemming van artikel 10:9, eerste lid, de afdeling over goedkeuring van toepassing is.

Afdeling 10.1.1 leent zich niet in alle opzichten goed voor van overeenkomstige toepassing-verklaring op volmacht en machtiging. Om die reden zou in artikel 10:12 het bekende criterium 'voor zover de aard van de handeling zich daartegen niet verzet' moeten worden ingevoegd.

Voor een meer gedetailleerd overzicht van de aanbevelingen waartoe het onderzoek aanleiding gaf, zij verwezen naar hoofdstuk 6; zij zijn daar naar adressaat gerangschikt.

### Delegatie

Evaluatie van de bepalingen over delegatie heeft een heel ander karakter. Gaat mandaat over de Awb, eventueel in relatie tot de bijzondere wet, delegatie gaat vooral over de bijzondere wet in relatie tot de Awb. Voorts is delegatie een uitzonderlijke figuur, en zal zij na invoering van 'dualisering' in de gemeenten, provincies en waterschappen, nog uitzonderlijker worden.

#### *Delegatie van wetgevende bevoegdheid*

In overeenstemming met de algemene systematiek van de Awb richt titel 10.1 zich op 'besluiten', en worden algemeen verbindende voorschriften niet afzonderlijk behandeld. Dit speelt met name bij delegatie, nu artikel 10:3, tweede lid, onder a, het mandateren van wetgevende bevoegdheid in beginsel verbiedt. Hoewel de meeste bepalingen over delegatie sterk verminderde betekenis hebben respectievelijk tot een ander resultaat leiden dan bij 'gewone' bestuursbevoegdheid, leiden zij over het algemeen niet tot knelpunten. Dat ligt anders bij de zogeheten 'privatieve werking', dat wil zeggen de regel dat de delegans de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf mag uitoefenen (artikel 10:17). In het voorontwerp was daarbij nog een uitzondering gemaakt voor delegatie van wetgevende bevoegdheid, maar de regering heeft dat niet overgenomen. Nadere analyse leidt echter tot de conclusie dat privatieve werking bij wetgevende bevoegdheid een niet goed bruikbare figuur is. Een terugkeer naar het uitgangspunt van de Commissie-Scheltema verdient aanbeveling.

#### *Vermelding van het delegatiebesluit en zijn vindplaats*

Artikel 10:19 bepaalt dat het delegatiebesluit en de vindplaats daarvan worden vermeld in het op grond van de delegatie genomen besluit. Dit artikel biedt een geval van overregulering, gedeeltelijk veroorzaakt doordat de ontwerpers van een onjuiste veronderstelling zijn uitgegaan. Die veronderstelling is dat ieder delegatiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is en volgens de daarvoor geldende regels wordt gepubliceerd, waarmee aan een verplichting tot het vermelden van een vindplaats vrij gemakkelijk kan worden voldaan. Omdat die veronderstelling onjuist is, en delegatiebesluiten niet altijd op dezelfde wijze worden gepubliceerd als algemeen verbindende voorschriften, blijkt in de praktijk regelmatig niet aan artikel 10:19 te worden voldaan. Met een kleine ingreep kan het artikel in belangrijke mate worden gedereguleerd, evenwel zonder verlies van de waarborg dat belanghebbenden en de bestuursrechter kunnen navragen of daadwerkelijk een bevoegdheid is verleend. Voorgesteld wordt, artikel 10:19 te laten luiden: Een krachtens delegatie genomen besluit vermeldt dat het krachtens delegatie is genomen en het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft gedelegeerd.

#### *Schakelbepaling*

Een aantal wetten kent een delegatiegrondslag ook voor andere bevoegdheden dan besluiten. Op overdracht van dergelijke andere bevoegdheden is Afdeling 10.1.2 niet van toepassing, nu een schakelbepaling, vergelijkbaar met artikel 10:12, ontbreekt. Dit is een gemis. Het voornemen van de regering om in Afdeling 10.1.2 een schakelbepaling op te nemen, kan derhalve worden ondersteund.

### *Belangrijkste overige onderwerpen*

Waar het de bestuurspraktijk betreft, kwamen de volgende constatering en conclusies naar voren:

Tegen delegatiebesluiten waarmee een andere dan regelgevende bevoegdheid wordt overgedragen, staat beroep bij de bestuursrechter open. Onder dergelijke besluiten, alsmede onder besluiten tot intrekking of wijziging, dient een rechtsmiddelverwijzing in de zin van artikel 3:45 Awb te worden opgenomen.

Bestuursorganen dienen zich ervan bewust te zijn dat delegatie aan een meerhoofdig orgaan (veelal een commissie) dat geheel of in meerderheid bestaat uit aan de delegans ondergeschikte ambtenaren, in strijd is met artikel 10:14 Awb.

Daarnaast werden nog op andere punten onjuistheden of onduidelijkheden aangetroffen die met een kleine ingreep in de wet kunnen worden weggenomen c.q. verduidelijkt. Het betreft:

Artikel 10:16, eerste lid, Awb is ongelukkig geformuleerd. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat niet is beoogd om er een grondslag voor de beleidsregels van de delegans mee te bieden (die wordt door artikel 4:81, eerste lid, immers geboden), maar om te bepalen dat geen aanwijzingen voor individuele gevallen kunnen worden gegeven. Dat staat er echter niet, hetgeen tot misverstanden en zelfs niet beoogde verboden kan leiden. Het ware dan ook beter artikel 10:16, eerste lid, te laten zeggen wat het moet zeggen, namelijk (vgl. artikel 10:5 en 10:6): het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid geen instructies voor een bepaald geval geven.

Artikel 10:20 heeft eveneens een redactionele verbetering die het artikel beter laat uitdrukken wat ermee is beoogd.

Ook hier zij voor een meer gedetailleerd overzicht van de aanbevelingen waartoe het onderzoek aanleiding gaf, verwezen naar hoofdstuk 6.