



# Rapport

**Datum: 18 september 2003**  
**Rapportnummer: 2003/318**

## Klacht

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat zich op 16 januari 2001 tijdens een hoorzitting van de Commissie gelijke behandeling (CGB) heeft laten vertegenwoordigen door een aantal met naam genoemde ambtenaren van het Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij klaagt er in dit verband over dat voornoemde ambtenaren niet waren gemachtigd waren namens de Minister op te treden.

Voorts klaagt verzoekster over de wijze waarop haar klacht over het voorgaande op 20 februari 2001 is afgehandeld. Zij klaagt er in dit verband met name over dat haar klacht is afgehandeld zonder dat zij voorafgaande daaraan door de Minister is gehoord. Daarnaast klaagt zij erover dat haar klacht is afgedaan door het Bureau van de Directeur-generaal en niet door het Bureau van de Secretaris-generaal.

## Beoordeling

I Ten aanzien van de wijze van vertegenwoordiging

1. Verzoekster diende op 7 juni 2000 een klacht in bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) tegen de Minister van Verkeer en Waterstaat. De klacht had betrekking op de vraag of de Minister van Verkeer en Waterstaat, respectievelijk de hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat van de directie Noord-Holland te Haarlem jegens haar onderscheid had gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling. Op 16 januari 2000 vond in het kader van de behandeling van de klacht een hoorzitting plaats, alwaar namens de Minister de heer Y (personeelsadviseur van de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat) en mevrouw mr. X (voormalig hoofd bestuurlijk-juridische zaken van de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat en toenmalig hoofd van verzoekster) aanwezig waren.

2. Verzoekster klaagt in de eerste plaats over de wijze waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat zich tijdens de hoorzitting bij de CGB heeft laten vertegenwoordigen door de hiervoor genoemde ambtenaren. Zij klaagt er in dit verband over dat de ambtenaren niet waren gemachtigd namens de Minister op te treden. Verzoekster liet met betrekking tot mevrouw X weten dat deze op het moment van de zitting niet meer werkzaam was bij de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat.

3. In artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt mandaat gedefinieerd als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. In de artikelen 10:2 tot en met 10:11 geeft de Algemene wet bestuursrecht regels met betrekking tot mandaat. Artikel 10:12 ten slotte bepaalt dat de regels met betrekking tot mandaat van overeenkomstige toepassing zijn indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht heeft verleend tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of heeft gemachtigd tot het verrichten van

handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn (zie achtergrond, onder 1.).

Een nadere regeling van mandaat, volmacht en machtiging is door de Minister van Verkeer en Waterstaat onder meer neergelegd in een drietal besluiten, te weten het Besluit mandaat, volmacht en machtiging plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat 2001, het Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat 2001 en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat (zie achtergrond, onder 3., 4. en 5.).

4. In reactie op de klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat mee dat krachtens de genoemde regelingen in beginsel alle bevoegdheden door de Minister, Secretaris-generaal en de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat zijn overgedragen aan de

betrokken ambtenaren, tenzij ten aanzien de desbetreffende bevoegdheid een specifiek voorbehoud is gemaakt, of die bevoegdheid valt onder de in de regeling genoemde categorieën van uitzonderingen. In dit geval was op grond van artikel 5, onder d, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat door de directeur-generaal Rijkswaterstaat mandaat verleend aan het hoofd van de Afdeling Personeel en Organisatie van de regionale directie Noord-Holland (waar verzoekster werkte), om de vertegenwoordigers te machtigen.

5. Voor het vertegenwoordigen van de Minister op een zitting van de CGB kan een machtiging worden verleend aan ondergeschikten (hetgeen de heer Y en mevrouw X op het moment van de zitting beiden waren, al was mevrouw X niet meer werkzaam voor het regionale onderdeel maar voor het hoofdkantoor van Verkeer en Waterstaat). Het is geen bevoegdheid, waarbij de aard of een wettelijk voorschrift zich tegen verlening van machtiging verzet. Ook anderszins betreft het geen bevoegdheid waarvoor geen machtiging kan worden verleend (zie artikel 10:3, achtergrond, onder 1.). Ook de regelingen van de Minister zelf verzetten zich niet tegen machtiging van deze bevoegdheid (zie achtergrond, onder 3., 4. en 5.).

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk

## II Ten aanzien van het horen

1. Verzoekster klaagde bij brieven van 19 en 23 januari 2001 bij de Minister van Verkeer en Waterstaat over de wijze waarop zij tijdens de zitting van de CGB op 16 januari 2001 door haar ambtenaren was vertegenwoordigd. Bij brief van 20 februari 2002 werd de klacht afgehandeld.

Verzoekster klaagt over de wijze waarop haar klacht is afgehandeld. Zij klaagt er in dit verband in eerste instantie met name over dat haar klacht is afgehandeld zonder dat zij voorafgaande daaraan door de Minister is gehoord.

2. Ingevolge artikel 9:10 Algemene wet bestuursrecht dient het bestuursorgaan bij de behandeling van een klacht zowel klager als degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. In het tweede lid van artikel 9:10 staat dat van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (zie achtergrond, onder 1.).

Blijkens de Memorie van Toelichting bij dit artikel (zie achtergrond, onder 2.) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om meerdere redenen van belang geacht. Zo wordt aangevoerd dat het horen er toe kan dienen om nadere informatie te krijgen. Tevens dient het horen de waarheidsvinding. Verder bestaat door middel van het horen van beide partijen de gelegenheid om naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht, en kunnen partijen op elkaars standpunt reageren. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen kan ten slotte een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure, te weten herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur worden bewerkstelligd, ook als de klager geen gelijk krijgt. Van het horen kan gelet op het belang ervan slechts in een beperkt aantal gevallen worden afgeweken.

3. In reactie op de klacht deelde de Minister mee dat verzoeksters brieven gelet op hun inhoud niet waren opgevat als klacht, maar als verzoeken om informatie en verduidelijking. De Minister deelde voorts mee dat met het oog op hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht het achteraf beschouwd verstandiger was geweest verzoeker in de gelegenheid te stellen haar brieven toe te lichten, dan wel haar te informeren over de redenen waarom dit achterwege te laten.

4. Gelet op de inhoud kon de Minister verzoeksters brieven van 19 en 23 januari 2001 niet in redelijkheid aanmerken als uitsluitend een verzoek om informatie. In haar brief van 23 januari 2001 stelde verzoekster letterlijk dat zij haar beklag deed over de gang van zaken tijdens de zitting van de CGB. In de aanhef van de brief van 20 februari 2001 werd hieraan door de Minister ook gerefereerd.

Gelet op het voorgaande hadden verzoeksters brieven van 19 en 23 januari 2001 als klacht in behandeling moeten worden genomen en had verzoekster, nu geen van de omstandigheden genoemd in het tweede lid van artikel 9:10 zich voordeed, aansluitend moeten worden gehoord.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

### III Ten aanzien van de wijze van ondertekening

1. Verzoekster klaagt er ten slotte over dat haar klacht werd afgedaan door het Bureau van de directeur-generaal Rijkswaterstaat en niet door het Bureau van de secretaris-generaal van het ministerie.

De ondertekening vond namens de Minister van Verkeer en Waterstaat plaats door de plaatsvervangend directeur-generaal van Rijkswaterstaat van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat te Den Haag.

2. Zoals hiervoor onder I.3. is aangegeven zijn de regels voor mandaat neergelegd in de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Nadere regels voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn door de Minister onder meer neergelegd in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, het Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat en Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat (zie ook achtergrond, onder 1., 3., 4. en 5.).

3. In reactie op de klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat mee dat hij bevoegd is de uitvoering van wettelijke taken aan de medewerkers te mandateren, en dat dit in het onderhavige geval was geschied. De Minister deelde hierbij verder mee dat de beantwoording van verzoeksters brieven ook op een lager niveau had kunnen geschieden dan het niveau waarop het had plaatsgevonden. Voorts deelde de Minister mee dat was voldaan aan het vereiste van artikel 9:7 van de Algemene wet bestuursrecht, dat de klacht niet wordt behandeld door een ambtenaar die betrokken is geweest bij de onderzochte gedraging.

4. De bevoegdheid tot afhandeling van een klacht kan door middel van een machtiging worden verleend aan ondergeschikten van de Minister, zoals in dit geval de plaatsvervangend directeur-generaal van Rijkswaterstaat van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat. Het is geen bevoegdheid, waarbij de aard of een wettelijk voorschrift zich tegen verlening van machtiging verzet. Ook anderszins betreft het geen bevoegdheid waarvoor geen machtiging kan worden verleend (zie artikel 10:3, achtergrond, onder 1.). Ook de regelingen van de Minister zelf verzetten zich niet tegen machtiging van deze bevoegdheid (zie achtergrond, onder 3., 4. en 5.).

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt behoorlijk.

### **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat gegrond wat betreft het achterwege laten van het horen. Voor het overige is de klacht niet gegrond.

## Onderzoek

Op 2 maart 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift aangevuld bij brief van 9 maart 2001 van mevrouw mr. J. te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Noch verzoekster noch de minister van Verkeer en Waterstaat gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 7 juni 2000 diende verzoekster een klacht in tegen de Minister van Verkeer en Waterstaat bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De klacht had betrekking op de vraag of de Minister respectievelijk de hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat van de directie Noord-Holland te Haarlem jegens haar een onderscheid had gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling.

In het kader van de behandeling van de klacht vond op 16 januari 2001 een hoorzitting plaats bij de CGB

2. Bij faxbericht van 19 januari 2001 liet verzoekster de Minister van Verkeer en Waterstaat het volgende weten:

“Naar aanleiding van mijn klacht bij de Commissie gelijke behandeling die op 16 januari jl. ter zitting van de Commissie is behandeld, vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Ik heb u bij de Commissie gelijke behandeling, hierna te noemen de commissie, aangeklaagd op grond van de Algemene wet inzake gelijke behandeling.

Ter zitting van de commissie zijn verschenen uw medewerkster, mevrouw X, werkzaam bij uw Centrale Directie Juridische Zaken, en de heer Y, werkzaam bij de afdeling Personeel en Organisatie ten kantore van de hoofdingenieur-directeur te Haarlem. Op de zitting heeft uw ambtenaar de heer Y de machtiging voorgelezen en deze is ingenomen door de commissie. Volgens mij hebben betrokkenen zich daar bediend van een onbevoegd namens de Minister afgegeven machtiging. De machtiging is door het hoofd van de afdeling Personeelszaken en Organisatie te Haarlem voor de hoofdingenieur te Haarlem namens de Minister getekend. Gaarne verzoek ik u om mij in deze mede te delen of mijn zienswijze correct is.”

3. Bij brief van 23 januari 2001 liet verzoekster de Minister van Verkeer en waterstaat het volgende weten:

“In vervolg op mijn fax van 19 januari jl. zend ik u hierbij een kopie van de machtiging die op de zitting van de commissie gelijke behandeling is overgelegd en door de commissie is ingenomen.

Het komt mij voor dat diverse ambtenaren binnen uw Ministerie op diverse posities niet in staat zijn gebleken om hun ondergeschikten te beteugelen waardoor het gezag van onze Minister wordt ondermijnd.

Aangezien voorts mijn belangenbehartiging in deze kwestie, alsmede in diverse lopende procedures, door deze wijze van handelen van uw ambtenaren ernstig is geschaad, doe ik mijn beklag bij u over deze gang van zaken. Voorts verzoek ik u mij te informeren of hier sprake is van een ambtsmisdrijf.”

4. Bij brief van 20 februari 2001 deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat verzoekster in reactie op haar brief van 23 januari 2001 onder meer het volgende mee:

“In antwoord op uw schrijven van 23 januari 2001, alwaar u de minister uw beklag doet inzake de wijze van vertegenwoordiging op 16 januari jongstleden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de behandeling van uw klacht door de Commissie gelijke behandeling, deel ik u op verzoek van de minister mede dat ingevolge het geldende Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat, de aanwijzing van de gemachtigden voor de zitting van 11 januari 2001 geheel volgens de regels van het Besluit mandaat heeft plaatsgevonden.

Van dat besluit Mandaat heb ik bij dit schrijven een afschrift laten voegen.

Ter nadere onderbouwing van mijn bovengenoemde standpunt, verwijs ik u nadrukkelijk naar hetgeen in dat besluit Mandaat (zie achtergrond, onder 5.; N.o.) gesteld wordt in

zowel artikel 5 sub d, als bijlage 1 (sectie C, Personeelsaangelegenheden) en bijlage 3.

Vertegenwoordiging bij (onder andere) de Commissie gelijke behandeling betreft niet een aangelegenheid, welke slechts voorbehouden is aan de Secretaris-generaal of de Directeur-generaal.

Dat betreft een aangelegenheid waarvoor de hoofdingenieur-directeur gemandateerd is.

Ik ben bovendien van mening dat (onder andere) in geval er sprake is van een arbeidsrechtelijk geschil, de gevraagde informatie bij de behandeling daarvan te allen tijde gegeven zou moeten kunnen worden door de ambtenaren, die van het bestaan van dat geschil op de hoogte zijn.

Daarmee wordt immers recht gedaan aan het - desgevraagd - leveren van informatie uit de eerste hand. Het is overigens aan de commissie om te beoordelen in hoeverre de door die vertegenwoordigende ambtenaren gegeven informatie al dan niet als relevant kan of moet worden aangemerkt. Dat is niet aan u of mij om te beoordelen.

Naar ik heb vastgesteld is er bij het ministerie geen klacht binnengekomen van de Commissie gelijke behandeling.

Overigens hebben de door u bedoelde ambtenaren mij al eerder vertegenwoordigd bij de behandeling van uw bezwaar en beroep.”

#### B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister van Verkeer en Waterstaat

Naar aanleiding van verzoeksters klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat onder meer het volgende mee:

“Met betrekking tot de stelling inhoudende dat bij de procedure bij de Commissie Gelijke Behandeling (...) sprake was van niet onbevoegde vertegenwoordiging verwijs ik naar de uitspraak van de Commissie, ook hier is dit onderwerp aan de orde geweest (...).”

#### D. Reactie minister Verkeer en Waterstaat

Naar aanleiding van nadere vragen deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat onder meer het volgende mee:

#### **“Eerste klachtonderdeel: wijze van vertegenwoordiging bij de CGB**



(Verzoekster; N.o.) klaagt over de wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat zich heeft laten vertegenwoordigen tijdens een hoorzitting van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB).

De “wijze waarop ... zich laten vertegenwoordigen” is een ruim begrip. Ik beperk mij hier tot de formele aspecten en de inhoudelijke achtergrond van de vertegenwoordiging, waarop de klacht van (verzoekster; N.o.) in de tweede volzin wordt toegespitst. Het gaat dan om de bewering van (verzoekster; N.o.) dat de vertegenwoordigers van mijn ministerie niet gemandateerd zouden zijn namens de minister op te treden. Daarop geef ik u de volgende reactie.

Bij de hoorzitting van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) is Rijkswaterstaat vertegenwoordigd door:

De heer Y, personeelsadviseur, en in vaste dienst bij Rijkswaterstaat, directie RWS-Noord-Holland.

Mevrouw X, (voormalig) hoofd van de Hoofdgroep bestuurlijke en juridische zaken van Rijkswaterstaat, directie RWS-Noord-Holland in de tijd dat (verzoekster; N.o.) bij deze directie werkte. Mevrouw X was een aantal jaren haar leidinggevende. Mevrouw X is al jaren in vaste dienst bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ten tijde van de hoorzitting van de CGB werkte mevrouw X bij de Centrale Directie Juridische Zaken van Verkeer en Waterstaat in Den Haag, maar ze was bereid in te gaan op het verzoek van de directie Noord-Holland van RWS alsnog op te treden in een zaak van deze directie. Inhoudelijk was dit de meest voor de hand liggende keuze, omdat zij feitelijk en juridisch in het desbetreffende dossier was ingevoerd en vragen over vermeende ongelijke behandeling het best zou kunnen beantwoorden. Met deze bereidheid aanvaardde zij het verzoek en de machtiging door het Hoofd van de afdeling Personeel en Organisatie van RWS-Noord-Holland om als gemachtigde op te treden. (...)

Tweede klachtonderdeel: wijze van afhandeling van de klacht op 20 februari 2001

(Verzoekster; N.o.) klaagt over de wijze waarop haar klacht over het voorgaande op 20 februari 2001 is afgehandeld.

De klacht van (verzoekster; N.o.) bestond uit twee brieven.

In de eerste brief van 19 januari 2001 aan de minister van Verkeer en Waterstaat, vraagt (verzoekster; N.o.) aan de minister aandacht voor en een oordeel over haar standpunt, dat de betreffende vertegenwoordigers van de minister zich van een onbevoegdlijk afgegeven machtiging zouden hebben bediend.

In de tweede brief van 23 januari 2001 aan de minister van Verkeer en Waterstaat stelt (verzoekster; N.o.) dat haar belangenbehartiging door de wijze van vertegenwoordiging

ernstig zou zijn geschaad; zij doet haar beklag, en verzoekt geïnformeerd te worden over de vraag of sprake is van een ambtsmisdrijf.

Juist door de inhoud van beide brieven zijn zij door mijn dienst vooral opgevat als verzoeken om informatie en verduidelijking. Vanuit die optiek zijn zij behandeld en beantwoord. De brieven zijn niet als klacht opgevat en daarom is (verzoekster; N.o.) niet voorafgaand aan de afhandeling gehoord.

Achteraf beschouwd was het met het oog op hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstandiger geweest (verzoekster; N.o.) in de gelegenheid te stellen haar brieven toe te lichten, dan wel haar te informeren over de redenen waarom dit achterwege werd gelaten.

(Verzoekster; N.o.) klaagt er voorts over dat haar brieven van 19 en 23 januari 2001 niet zijn afgedaan door het Bureau van de Secretaris-Generaal van mijn ministerie maar door het Bureau van de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd de uitvoering van wettelijke taken aan de medewerkers te mandateren. Dit is in casu geschied. Beantwoording van de brief had ook lager in de RWS-organisatie, te weten door de Hoofdingenieur-Directeur van RWS-Noord-Holland rechtsgeldig kunnen worden gedaan.

Het is mij niet duidelijk wat de essentie is van deze klacht van (verzoekster; N.o.). Hoe dit ook zij, zelfs als de brieven als klacht zouden zijn opgevat, met de behandeling door de plv. DG-Rijkswaterstaat is voldaan aan het vereiste van artikel 9:7 van de Awb, omdat deze functionaris niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft.

(...)

## 2. VenW-Regeling van vertegenwoordiging bij de CGB

De regeling van dit onderwerp is vervat in de Regeling Mandaat, Volmacht en Machtiging RWS. (...)

Dit mandaatsysteem werkt aldus, dat de mandans al zijn bevoegdheden overdraagt, behoudens de specifieke bevoegdheden die hij voorbehoudt voor zich zelf, of voor bepaalde functionarissen.

Het eerste voorbehoud is geformuleerd in artikel 2 van de regeling; het tweede voorbehoud is opgenomen in artikel 4, in samenhang met de bijlagen 1 t/m 3.

Vertegenwoordiging van de CGB staat in deze bijlagen niet vermeld, zodat dit is gemandateerd.

Verder is een algemene begrenzing voor mandaat opgenomen in artikel 7, dat -kort gezegd- bepaalt, dat dit alleen gebruikt mag worden voorzover de taken op iemands werkterrein liggen, en voorzover de taken niet een zodanig gewicht hebben dat zij door een hoger geplaatste moeten worden verricht.

Dit stelsel werkt gelijkelijk voor machtiging en volmacht.

De vraag of in een concreet geval een bevoegdheid is verleend, is binnen de RWS-mandaatregeling dan ook te beantwoorden door:

ervan uit te gaan dat alle bevoegdheden door (minister, secretaris-generaal en) de Directeur-Generaal van RWS zijn overgedragen aan de medewerkers van zijn dienst, te controleren of de desbetreffende bevoegdheid bij een specifiek voorbehoud is vermeld, te controleren of deze bevoegdheid in de bijlagen 1 t/m 3 is opgenomen, en te controleren of de bevoegdheid onder de algemene begrenzing van artikel 7 valt.

Deze aanpak volgend ziet men, dat op grond van artikel 5, onder d, door de DG-RWS mandaat is verleend aan het Hoofd van de Afdeling Personeel en organisatie van de regionale directie RWS Noord-Holland (waar klaagster werkte), om de vertegenwoordigers te machtigen. Deze heeft de machtiging gegeven. De conclusie is, dat de machtiging tot vertegenwoordiging rechtmatig door de mandans is verleend, zodat de vertegenwoordiging bij de CGB rechtsgeldig was.

### 3. Verzoekster niet gehoord

Verzoekster is niet gehoord, omdat haar brieven vooral waren opgevat als een verzoek om informatie en verduidelijking, en niet als klacht in de zin van de Awb. Ik verwijs naar haar brief van 19 januari 2001. Daarin schrijft zij immers (laatste volzin):

“... verzoek ik u mij mede te delen of mijn zienswijze correct is.”

In het antwoord van 20 februari 2001 heeft de plv. DG-RWS namens de minister informatief uiteengezet, hoe de mandatering was geschied. Dit was een impliciet antwoord dat de zienswijze van (verzoekster; N.o.) dezerzijds als niet correct werd beoordeeld.

(...)

## Conclusie

Mijn conclusie luidt als volgt:

de vertegenwoordiging bij de CGB was rechtmatig

de vertegenwoordiging bij de CGB diende het belang van (verzoekster; N.o.)

de behandeling van de brieven van 19 en 23 januari is correct geschied, maar het was zekerheidshalve, gelet op hoofdstuk 9 van de Awb, verstandig geweest (verzoekster; N.o.) te horen alvorens de brieven te beantwoorden

Ten overvloede

Ook de CGB heeft de machtiging beoordeeld en voldoende bevonden. Zij heeft bovendien geoordeeld dat het belang van (verzoekster; N.o.) door de wijze van vertegenwoordigen niet is geschaad, "integendeel gediend met een feitenonderzoek ter zitting - in haar tegenwoordigheid - aan welk onderzoek ook de direct bij bedoelde feiten en omstandigheden betrokkenen onderworpen zijn (...)."

## E. REACTIE VERZOEKSTER

1. Naar aanleiding van de informatie die de Minister had verstrekt deelde verzoekster nog mee dat zij een klacht had ingediend bij de Minister over het feit dat de ambtenaar van het ministerie die was belast met de concipiëring van de antwoordbrief van de Minister en de Nationale ombudsman, en de ambtenaar van het ministerie die de brief namens de minister had ondertekend, niet bevoegd waren om zulks te doen.

2. Naar aanleiding daarvan deelde de Nationale ombudsman verzoekster onder meer mee dat de Nationale ombudsman contact zou hebben opgenomen met de minister indien hij van oordeel was geweest dat sprake was van onjuistheden.

3. In reactie hierop gaf verzoekster aan dat zij volhardde in dat standpunt.

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:7:

"1. De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan."

Artikel 9:10, eerste en tweede lid:

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.”

Artikel 10:1:

“Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.”

Artikel 10:2:

“Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.”

Artikel 10:3:

“1. Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

2. Mandaat wordt in ieder geval niet verleend indien het betreft een bevoegdheid:

a. tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;

b. tot het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;

c. tot het beslissen op een beroepschrift;

d. tot het vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan.

3. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.”

Artikel 10:5:

“1. Een bestuursorgaan kan hetzij een algemeen mandaat hetzij een mandaat voor een bepaald geval verlenen.

2. Een algemeen mandaat wordt schriftelijk verleend. (...)”

Artikel 10:6:

“1. De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.

2. De gemandateerde verschaft de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.”

Artikel 10:7:

“De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.”

Artikel 10:8:

“1. De mandaatgever kan het mandaat te allen tijde intrekken.

2. Een algemeen mandaat wordt schriftelijk ingetrokken.”

Artikel 10:9:

“1. De mandaatgever kan toestaan dat ondermandaat wordt verleend.

2. Op ondermandaat zijn de overige artikelen van deze afdeling van overeenkomstige toepassing.”

Artikel 10:10:

“Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.”

Artikel 10:11:

“1. Een bestuursorgaan kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet.

2. In dat geval moet uit het besluit blijken, dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.”

Artikel 10:12:

“Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.”

2. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, 25 837, Memorie van Toelichting, pag. 19 - 21

"...Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (zie bijv. het rapport van de Nationale ombudsman van 30 juni 1989, AB 1990, m.nt. P.A.M. Mevis).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

Wij hebben ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Klachten kunnen immers onderling sterk verschillen. Zo is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te beoordelen of het gewenst is de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid te laten horen. In dit artikel is volstaan met een aantal minimumeisen waaraan voldaan moet worden.

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7:3, onder c Awb. De klager kan schriftelijk en/of mondeling, waaronder ook telefonisch wordt verstaan, laten weten dat hij afziet van zijn recht te worden gehoord. Mocht uit deze verklaring blijken dat inmiddels naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, dan kan dat leiden tot toepassing van artikel 9:5. Twijfelt het bestuursorgaan ondanks de verklaring van de klager over het al dan niet horen, dan doet het er goed aan toch tot horen over te gaan.

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten..."

### **3. Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat (Stcrt. 52, inwerkingtreding op 16 maart 2001)**

## Artikel 2

“1. Aan de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, is voorbehouden de bevoegdheid tot het nemen van een besluit en het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, neergelegd in een document, gericht tot:

- a. de Koningin;
- b. de Raad van Ministers (van het Koninkrijk) of een daaruit gevormde onderraad of een commissie;
- c. een minister of een staatssecretaris;
- d. een autoriteit in binnen- of buitenland, gelijk of hoger in rang dan een minister of een staatssecretaris;
- e. de voorzitter van de Eerste of de Tweede Kamer der Staten-Generaal of de voorzitter van een uit één van die Kamers gevormde commissie;
- f. de Raad van State (van het Koninkrijk);
- g. de Algemene Rekenkamer, of
- h. de Nationale Ombudsman.

2. Aan de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, is eveneens voorbehouden de bevoegdheid tot het nemen van een besluit inzake een bezwaar tegen een besluit dat door de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, dan wel door de secretaris-generaal is genomen.

3. Aan de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, is evenzo voorbehouden de bevoegdheid tot het verrichten van een andere handeling dan een besluit of een privaatrechtelijke rechtshandeling ten opzichte van één van de in het eerste lid genoemden.

4. Het derde lid geldt niet ten aanzien van handelingen ten opzichte van één van de in het eerste lid, onder f tot en met h genoemden, voorzover het stukken betreft die van louter informatieve aard zijn.”

## Artikel 3, eerste lid:

“Onverminderd artikel 2, wordt aan de secretaris-generaal mandaat verleend ten aanzien van aangelegenheden die naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben dat zij door de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, behoren te worden afgedaan.”



Artikel 4, eerste lid onder a en b, en vierde lid:

“1. De secretaris-generaal kan van het aan hem verleende mandaat onder-mandaat te verlenen aan:

- a. de plaatsvervangend secretaris-generaal (...),
- b. een diensthoofd (...).

(...)

4. De secretaris-generaal kan bij verlening van het ondermandaat (...) aan een functionaris bedoeld in het eerste lid, toestaan dat deze vervolgens ondermandaat verleend aan een rechtstreeks onder hem ressorterende functionaris.”

Artikel 6, eerste en tweede lid:

“1. Onverminderd artikel 2, wordt aan de secretaris-generaal volmacht en machtiging verstrekt ten aanzien van aangelegenheden die naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben dat zij door de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris, behoren te worden afgedaan.

2. De secretaris-generaal kan de aan hem verleende volmacht en machtiging aan de in artikel 4, eerste lid, i genoemde functionarissen doorgeven.”

#### **4. Besluit mandaat, volmacht en machtiging plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat (Stcrt. 52, inwerkingtreding 16 maart 2001)**

Artikel 5, eerste lid:

“1. (...) wordt aan een diensthoofd mandaat verleend ten aanzien van aangelegenheden die behoren tot zijn werkterrein en die naar aard of inhoud niet een zodanig gewicht hebben dat zij behoren te worden afgedaan door de secretaris-generaal. (...)

Artikel 6, eerste lid:

“Een diensthoofd kan ondermandaat verlenen aan:

- a. het plaatsvervangend diensthoofd,
- b. het hoofd van een rechtstreeks onder hem ressorterend dienstonderdeel,
- c. een andere onder hem ressorterende functionaris, en
- d. het hoofd en functionarissen van een dienstonderdeel dat niet onder zijn dienst ressorteert, mits de mate waarin en de wijze waarop het toegekende mandaat moet

worden uitgeoefend schriftelijk zijn vastgelegd.”

Artikel 7, eerste lid:

“De plaatsvervangend secretaris-generaal en een diensthoofd wordt tevens volmacht en machtiging verleend. (...)”

## **5. Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat (Stcrt. 1997, 81)**

“Artikel 1 Mandatering plaatsvervangende directeur-generaal

De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 5. van het Besluit mandaat plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende bevoegdheden worden gemandateerd aan de plaatsvervangend directeur-generaal.

*Artikel 2 Bevoegdheden voorbehouden aan de directeur-generaal en plaatsvervangend directeur-generaal.*

Aan de directeur-generaal en de plaatsvervangend directeur-generaal blijft voorbehouden het uitoefenen van de bevoegdheden:

- a. krachtens de artikelen 8,9 en 10 van het Organiek Besluit Rijkswaterstaat (Stb. 1971 ,42),
  - b. tot beslissen op bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen door de in artikel 3, a en b, en de in artikel 5 , onder a, genoemde functionarissen en
  - c. tot vaststellen van:
    - beleidsregels,
    - instructies terzake van de mate waarin en de wijze waarop gemandateerde bevoegdheden worden uitgeoefend en
    - circulaires die een verzoek, gericht tot een groep van personen of instanties buiten de rijksoverheid, om medewerking of inlichtingen bevatten.
- (...)

Artikel 5 Mandatering regionale directies en specialistische diensten

*De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 5, van het Besluit mandaat plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende bevoegdheden worden - met inachtneming van de artikelen 2 en 4 - eveneens gemandateerd aan de volgende functionarissen, werkzaam bij de regionale directies of*

*specialistische diensten:*

- a. de hoofdingenieur-directeuren,
- b. de plaatsvervaarders van de onder a genoemde functionarissen,
- c. de hoofdafdelingshoofden,
- d. de (staf-) afdelingshoofden,
- e. de dienstkringhoofden,
- f. de hoofdgroepshoofden,
- g. de hoofden van andere dienstonderdelen van deze diensten en
- h. de plaatsvervaarders van de onder c tot en met g genoemde functionarissen.

Artikel 6 Verlening volmacht en machtiging

1. De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 7, vierde lid, van het Besluit mandaat plaatsvervaardend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende volmacht en machtiging worden - met inachtneming van de artikelen 2 en 4 - eveneens verleend aan de in de artikelen 1, 3 en 5 genoemde functionarissen.

(...)

Bijlage 1 Aangelegenheden, welke voorbehouden blijven aan de in artikel 3, van

Het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat, genoemde functionarissen.

(...)

C. Personeelsaangelegenheden

1. Verlenen van disciplinair ontslag (artikel 81, eerste lid, onder L, Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)).
2. Verlenen van ontslag als gevolg van het niet kunnen terugkeren na een politieke functie (artikel 96b, eerste lid, ARAR).
3. Verlenen van ongeschiktheidsontslag anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken (artikel 98, eerste lid, onder G, ARAR).
4. Verlenen van ontslag wegens onverenigbaarheid van karakters alsmede het bepalen van een daarbij behorende uitkering (artikel 99 ARAR).

5. Verlenen van ontheffing van het verbod over te gaan tot externe werving, indien zo'n verbod van kracht is.
6. Het afhandelen van formatie-aangelegenheden met betrekking tot functies die rechtstreeks onder de hoofdingenieur-directeur vallen als bedoeld in het Statuut Decentralisatie Formatie-vaststelling en Formatiebeheer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
7. Besluiten omtrent toekenning van immateriële schadevergoedingen.
8. Het fungeren als bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1, onder b, van het Beoordelingsvoorschrift Verkeer en Waterstaat 1985.
9. Aangelegenheden waarbij voor groepen personeel wordt afgeweken van de hoofdlijnen van het departementale personeelsbeleid, formatiebeleid alsmede MO-beleid.
10. Het vaststellen van vaste reissommen als bedoeld in artikel 14, van het Reisbesluit 1993, voor zover het groepen personeel betreft die voorkomen bij meer Rijkswaterstaat-directies.

(...)

Bijlage 3 Aangelegenheden, ten aanzien waarvan de in artikel 5 genoemde functionarissen de aan hen gemandateerde bevoegdheden uitsluitend uitoefenen nadat instemming is verleend door de directeur-generaal.

#### Personeelsaangelegenheden

1. Het verlenen van reorganisatieontslag en ontslag wegens verplaatsing van een dienst op grond van de artikelen 96 en 96a, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).
2. Het toekennen van vergoedingen voor materiele schade conform artikel 69, van het ARAR, indien deze vergoeding meer bedraagt dan netto fl. 30.000,-.
3. Het benoemen van leden van een directie-team c.q. het samenstellen van directieteams.”