

# Mogelijk maken wat gewenst is

---

*‘de vormgeving van de samenwerking tussen de gemeente Hulst en Stichting Hulst voor Elkaar in het kader van de drie decentralisaties’*



Bachelorscriptie

Hulst, 11 januari 2016

<b>Auteur</b>	: Lowie Mangnus (2056696)
<b>1<sup>ste</sup> afstudeerdocent</b>	: dhr. mr. M.A.A.E.J. (Mark) Lemmens
<b>2<sup>de</sup> afstudeerdocent</b>	: dhr. mr. T.F. (Thomas) Lina
<b>Afstudeerorganisatie</b>	: gemeente Hulst

# Mogelijk maken wat gewenst is

---

*‘de vormgeving van de samenwerking tussen de gemeente Hulst en Stichting Hulst voor Elkaar in het kader van de drie decentralisaties’*

Auteur : Lowie Mangnus  
Studentennummer Avans : 2056696  
Studentennummer Fontys : 2187456  
Afstudeerorganisatie : Gemeente Hulst  
Afstudeerafdeling : Samenleving  
Afstudeermentor : mevr. C.M.M. van Duyse – Michielsen  
Opleiding : HBO-Rechten  
Opleidingsinstantie : Juridische Hogeschool Avans-Fontys  
Eerste afstudeerdocent : dhr. mr. M.A.A.E.J. (Mark) Lemmens  
Tweede afstudeerdocent : dhr. mr. T.F. (Thomas) Lina  
Afstudeerperiode : 7 september 2015 – 12 januari 2016

**‘CONCORDIA RES PARVAE CRESCUNT’**

*DOOR EENDRACHT WORDEN KLEINE DINGEN GROOT*

**‘DA MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS’**

**GEEF MIJ FEITEN, DAN GEEF IK U RECHT**

## Voorwoord

Dit onderzoeksrapport heb ik geschreven als slotstuk van mijn studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Ondanks de enorme tijdsdruk die met het schrijven van dit onderzoeksrapport gepaard ging heb ik, mede door de gezellige en fijne samenwerking met mijn collega's bij de gemeente Hulst, een memorabele periode beleefd. Met toewijding en vol positieve energie heb ik onderzoek verricht naar het verlenen van mandaat.

Vier tot vijf dagen per week gedurende vier maanden ben ik aanwezig geweest bij de gemeente Hulst om mijn onderzoek te verrichten. Dit onderzoeksrapport is het resultaat van de intensieve afstudeerperiode die ik achter de rug heb. Uiteraard ging dit met pieken en dalen, maar het resultaat mag er wezen.

Dit onderzoeksrapport is bedoeld voor het gemeentebestuur van Hulst, de beleidsambtenaren jeugd en maatschappelijke ondersteuning en de ambtenaar die belast is met het opstellen van de mandaatovereenkomst. Wellicht kan dit onderzoek ook interessant zijn voor andere gemeenten die dezelfde constructie hanteren als de gemeente Hulst

Graag maak ik van deze plaats in mijn onderzoeksrapport gebruik om een aantal personen te bedanken. In het bijzonder bedank ik mijn afstudeermentor mevr. C.M.M. (Ineke) van Duyse - Michielsen die mij in de gelegenheid heeft gesteld om het onderzoek te verrichten. Ook bedank ik haar voor de prettige samenwerking en de kritische doch hulpvaardige feedback. Daarnaast gaat mijn dank ook uit naar dhr. mr. M.A.A.E.J. (Mark) Lemmens en dhr. mr. T.F. (Thomas) Lina voor de fijne begeleiding en de kritische feedback die zij geleverd hebben. Tevens wil ik dhr. M. de Vos en dhr. M. Eijsackers bedanken, welke altijd klaarstonden om mijn vragen te beantwoorden. Tot slot wil ik iedereen bedanken die, in welke mate dan ook, bijgedragen heeft aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

Lowie Mangnus

Hulst, januari 2016

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	
Lijst van bijlagen .....	
Samenvatting.....	
Lijst met afkortingen .....	
1. Inleiding .....	11
1.1    onderwerp .....	11
1.2    probleembeschrijving .....	11
1.3    vraagstelling.....	11
1.4    doelstelling.....	12
1.5    werkwijze .....	12
1.6    leeswijzer .....	12
2. Toepassingsbereik Awb .....	14
2.1. besluit, bestuursorgaan & bevoegdheid .....	14
2.2 bevoegdheidstoedeling volgens de Algemene wet bestuursrecht .....	16
2.2.1 attributie.....	16
2.2.2 delegatie .....	16
2.2.3 mandaat.....	17
2.3 attributie en delegatie uitgesloten.....	19
2.4 criteria ter bepaling van geschiktheid .....	19
2.4.1 wensen van het gemeentebestuur van Hulst .....	19
2.5 mandaat .....	20
2.5.1    de beperkingen van mandaat conform de wet .....	20
2.5.2.    de rechtspraak over mandaatconstructies.....	22
2.6    formele eisen van mandaat.....	23
2.6.1 verschillende vormen van mandaat .....	25
2.6.2. terugwerkende kracht.....	26
2.6.3. volmacht en machtiging .....	26
2.7 tussenconclusie .....	26
3. De praktijk toegelicht .....	27
3.1 stichting Hulst voor Elkaar verleden, heden en toekomst .....	27
3.2 de visie van het gemeentebestuur .....	27
3.2.1 het afwegingskader van het gemeentebestuur .....	28
3.3 de huidige handelwijze en zijn (mogelijke) consequentie .....	29

3.4	tussenconclusie .....	31
4.	Vatbaarheid .....	32
4.1	taken & bevoegdheden .....	32
4.2	toetsingskader .....	33
4.3	algemeen mandaatbesluit .....	35
4.4.	tussenconclusie .....	36
5.	Controle en sturing .....	37
5.1	controle .....	37
5.2	sturing .....	40
5.3	tussenconclusie .....	42
6.	Andere constructies en gemeenten .....	43
6.1	de constructies .....	43
6.2	de gemeente Hulst en vergelijkingsaspecten .....	44
6.3	de gemeente Sluis .....	44
6.4	de gemeente Tilburg .....	46
6.5	voor- en nadelen .....	48
6.6	tussenconclusie .....	49
7.	conclusies en aanbevelingen .....	50
7.1	conclusies .....	50
7.2	aanbevelingen .....	52
	Literatuurlijst en bronvermeldingen .....	

## Lijst van bijlagen

Bijlage A: interviews

Bijlage B: tabellen

Bijlage C: niet openbare documenten

## Samenvatting

In het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan', d.d. 29 oktober 2012, is het voornemen opgenomen om per 1 januari 2015 de taken en bevoegdheden voortkomend uit de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet van het Rijk naar de gemeente over te hevelen. Het gemeentebestuur van Hulst heeft besloten om deze taken en bevoegdheden bij stichting Hulst voor Elkaar (voorheen: stichting Welzijn Hulst) ten uitvoer te leggen. De onderzoeksvraag die naar aanleiding van het bovenstaande centraal staat, is: *'Welke taken en bevoegdheden, in het kader van de drie decentralisaties, uitgezonderd de Participatiewet, lenen zich voor mandatering aan stichting Hulst voor Elkaar door het gemeentebestuur van Hulst, rekening houdend met relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie, ervaringen van andere gemeenten op dit terrein en de wensen van het gemeentebestuur van Hulst omtrent controle op- en het verbinden van publiekrechtelijke consequenties aan de gemandateerde taken en bevoegdheden?'*

Het gemeentebestuur van Hulst heeft voor de constructie gekozen om de taken en bevoegdheden bij een stichting ten uitvoer te leggen, omdat zij zelf beleidsregisseur wil blijven, de stichting al gelijkende werkzaamheden uitvoerde voorafgaand aan de 'drie decentralisaties' en het risico van het terugdraaien van de drie decentralisaties hierdoor is afgedekt.

De Algemene wet bestuursrecht kent drie manieren van 'bevoegdheidsoverheveling'. Deze drie manieren zijn: attributie, delegatie en mandaat. Conform de wensen van het gemeentebestuur van Hulst en de wettelijke vereisten die aan deze publiekrechtelijke mechanismen zijn gekoppeld is mandaat als enige mogelijke optie overgebleven. De taken en bevoegdheden worden nu al door stichting Hulst voor Elkaar uitgevoerd zonder dat hiervoor een juridische basis is ontwikkeld. Als het gemeentebestuur van Hulst deze juridische basis niet vormgeeft blijft er sprake van onbevoegd voorbereide besluiten.

Mandaat aan de niet-ondergeschikte stichting dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. De mandataris dient uitdrukkelijk in te stemmen met het mandaat; de mandans dient te voorzien in een instructiemogelijkheid; de mandans dient controle te houden op de uitvoering van de bevoegdheden en het mandaat dient schriftelijk overeengekomen te worden.

Om te oordelen of de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning vatbaar zijn voor overdracht is een toetsingskader ontwikkeld. Als de taken en bevoegdheden deze toetsing doorstaan dan zijn zij vatbaar voor overdracht gebleken. Naast de wettelijke eisen die aan mandaat worden gesteld, zoals bovenstaand is toegelicht, dient het gemeentebestuur van Hulst rekening te houden met de extra eisen die het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 verbindt aan de vormgeving van het mandaat.

Het gemeentebestuur van Hulst dient conform verschillende doeleinden controle uit te voeren op de in mandaat verleende taken en bevoegdheden. Binnen de gemeente zijn twee, al bestaande, controlemechanismen die de financiële rechtmatigheid toetsen en vijf mechanismen die controle kunnen houden op onrechtmatig gebruik van de gemandateerde taken en bevoegdheden. Deze laatste vijf mechanismen zijn nog niet allemaal geïmplementeerd in het controlesysteem van de gemeente. Naar aanleiding van deze controle kan het gemeentebestuur constateren dat structureel buiten de kaders van het mandaat wordt gehandeld. Het gemeentebestuur kan hierop anticiperen door privaatrechtelijke of publiekrechtelijke consequenties te verbinden aan het handelen van de stichting. Echter, gaat de voorkeur uit naar het verbinden van publiekrechtelijke consequenties aan het onrechtmatig handelen van de stichting.

Volgens onderzoek uitgevoerd door Movisie worden er landelijk vier constructies gebruikt om de taken en bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties ten uitvoer te leggen.



De constructies van de gemeente Sluis en de gemeente Tilburg zijn middels drie aspecten vergeleken met de constructie die de gemeente Hulst hanteert. Opvallend is dat het te verlenen mandaat bij de andere gemeenten nog nader vormgegeven dient te worden.

Aanbevolen wordt om, bij de vormgeving van de mandaatovereenkomst, aan de wettelijke eisen van mandaatverlening te voldoen en daarnaast rekening te houden met de eisen die het Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 aan de mandaatverlening stelt. Daarnaast dient het gemeentebestuur de taken en bevoegdheden die conform het toetsingskader vatbaar zijn gebleken voor mandatering te mandateren aan de stichting. Wat controle en sturing betreft dient het gemeentebestuur alle controlemechanismen te benutten die er zijn voor de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Tot slot dient het gemeentebestuur van Hulst alle drie de dimensies van het Sociaal Domein te organiseren bij stichting Hulst voor Elkaar om de toegankelijkheid voor de burger te vergroten.

## Lijst met afkortingen

art.	: artikel
Awb	: Algemene wet bestuursrecht
College van B&W	: College van burgemeester en wethouders
CRvB	: Centrale Raad van Beroep
e.a.	: en andere(n)
ECLI	: European Case Law Identifier
e.v.	: en volgende
MvT	: Memorie van Toelichting
NL	: Nederland
nr.	: nummer
p.	: pagina
Rb.	: Rechtbank
r.o.	: rechtsoverweging
RvS	: Raad van State
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	: Wet maatschappelijke ondersteuning

## 1. Inleiding

In het kader van het sluitstuk van de studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg is dit onderzoeksrapport bij de gemeente Hulst opgesteld. De gemeente Hulst is een kleine gemeente gelegen in Oost-Zeeuws-Vlaanderen. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek toegelicht. Daarnaast komen de vraagstelling en de doelstelling aan bod evenals een toelichting op de gekozen werkwijze met de onderzoeksstrategieën. Tot slot is in dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen die aangeeft hoe dit onderzoeksrapport is opgebouwd.

### 1.1 onderwerp

In deze scriptie wordt de samenwerking tussen stichting Hulst voor Elkaar en het gemeentebestuur van Hulst geanalyseerd. De rechtsfiguur die hierbij centraal staat is die van Mandaat. Deze publiekrechtelijke constructie dient de juridische basis te vormen voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning door stichting Hulst voor Elkaar namens het gemeentebestuur van Hulst.

### 1.2 probleembeschrijving

In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' van 29 oktober 2012 is het voornemen opgenomen om de taken en bevoegdheden op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp bij de Nederlandse gemeenten te organiseren.<sup>1</sup> In het publiek juridisch jargon wordt dit fenomeen ook wel de 'drie decentralisaties' genoemd. De reden hiervoor is dat de gemeenten dichter bij hun inwoners staan waardoor zij beter kunnen anticiperen op de behoeften van de inwoners. Vanaf 1 januari 2015 heeft deze transitie plaatsgevonden.

Door deze veranderingen komen er veel verantwoordelijkheden op de gemeentelijke organisatie af.<sup>2</sup> Daarnaast bestaat er een gebrek aan kennis op het gebied van hulpverlening in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Veel gemeenten hebben er dienstengevolge voor gekozen om de taken en bevoegdheden die gemoeid zijn met de 'drie decentralisaties' bij sociale (wijk)teams neer te leggen.

De gemeente Hulst heeft gekozen om de taken en bevoegdheden, die voortvloeien uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, bij stichting Hulst voor Elkaar ten uitvoer te leggen. Om dit te realiseren dient onderzoek te worden verricht naar een juridische constructie die het bovenstaande mogelijk maakt. Daarnaast dient onderzocht te worden welke taken en bevoegdheden overgedragen mogen worden en of dit al dan niet gewenst is. Daarnaast dient onderzocht te worden hoe het gemeentebestuur van Hulst, in het kader van haar politieke en juridische verantwoordelijkheidspositie, controle kan uitvoeren op stichting Hulst voor Elkaar. Naar aanleiding van deze controle dient de mogelijkheid onderzocht te worden om consequenties te verbinden aan het handelen van de stichting. Tot slot dient vergeleken te worden met andere gemeenten hoe zij de ten uitvoerlegging van de taken en bevoegdheden voortkomend uit bovenstaande wetten hebben georganiseerd.

### 1.3 vraagstelling

Naar aanleiding van de wensen van het gemeentebestuur is voor dit onderzoek de volgende vraagstelling geformuleerd:

'Welke taken en bevoegdheden, in het kader van de drie decentralisaties, uitgezonderd de Participatiewet, lenen zich voor mandatering aan stichting Hulst voor Elkaar door het

---

<sup>1</sup> Regeerakkoord VVD – PvdA, Bruggen Slaan, 29 oktober 2012.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33841, 3, p. 14-15. (MvT) en Kamerstukken II 2012 – 2013, 33400 VII, 59. (MvT) en Kamerstukken II 2013-2014, 33801, 3 p. 54-55. (MvT)

gemeentebestuur van Hulst, rekening houdend met relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie, ervaringen van andere gemeenten op dit terrein en de wensen van het gemeentebestuur van Hulst omtrent controle op- en het verbinden van publiekrechtelijke consequenties aan de gemandateerde taken en bevoegdheden?’

#### 1.4 doelstelling

Het doel van het onderzoek is om op 12 januari 2016 een onderzoeksrapport en een mandaatovereenkomst, omtrent de bevoegdheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, aan het gemeentebestuur van Hulst op te leveren. Uit dit onderzoeksrapport moet blijken of en hoe de taken in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning opgedragen kunnen worden aan stichting Hulst voor Elkaar. Daarbij is het belangrijk dat de wensen van het gemeentebestuur van Hulst, worden getoetst aan de mogelijkheden die de wet biedt. Onder deze wensen valt in ieder geval het ontwikkelen van een controlesystematiek en indien mogelijk het verbinden van consequenties aan het buiten de grenzen van de gemandateerde taken/bevoegdheden handelen door stichting Hulst voor Elkaar.

#### 1.5 werkwijze

De onderzoeksresultaten zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van de onderzoeksstrategieën zoals die in deze paragraaf zijn neergeschreven. Voor het onderzoek is het van belang dat de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning geanalyseerd worden. Daarnaast zal de Algemene wet bestuursrecht en alle interne regelgeving over de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning geraadpleegd moeten worden. Voor onderzoek van het recht is gekozen voor de meest voor de hand liggende strategie het: rechtsbronnen- en literatuuronderzoek.

In het onderzoek zit ook een praktische component verscholen. Deze praktische component heeft te maken met de wensen, ambities en plannen van het gemeentebestuur van de gemeente Hulst en Stichting Hulst voor Elkaar en de werkwijze of de implementatieplannen van andere gemeenten. Om de gewenste onderzoeksresultaten te bemachtigen, is kwalitatief praktijkonderzoek verricht. Casestudy is dé methode gebleken om de praktijk te analyseren. Door interviews af te nemen en interne documenten te analyseren is het bovenstaande bewerkstelligd.

#### 1.6 leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken, waarvan dit hoofdstuk het eerste is, die allemaal samen antwoord geven op de centrale vraag. De hoofdstukken zijn, individueel gezien, een behandeling van één deelvraag. In het *eerste hoofdstuk* wordt het probleem toegelicht en uiteengezet hoe het onderzoek plaats zal vinden. In het *tweede hoofdstuk* is het juridische kader uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke publiekrechtelijke mogelijkheden bestaan om taken en bevoegdheden bij een derde partij ten uitvoer te leggen. Daarnaast wordt de rechtsfiguur van mandaat toegelicht. In het *derde hoofdstuk* staan de ambities, doelen en visies van stichting Hulst voor Elkaar en het gemeentebestuur van Hulst centraal. Daarnaast wordt tevens toegelicht wat voor gevolgen de huidige handelswijze voor het gemeentebestuur kan hebben. In het daaropvolgende, *vierde hoofdstuk*, wordt toegelicht aan welke voorwaarden de taken en bevoegdheden voortvloeiend uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning moeten voldoen. Naast het ontwikkelde toetsingskader worden ook nog de extra vereisten aangeduid die het Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 aan mandaatverlening stelt. In het *vijfde hoofdstuk* is aandacht besteed aan de manier waarop het gemeentebestuur sturing kan geven aan het handelen door de stichting. Eveneens is toegelicht wat voor consequenties het gemeentebestuur kan verbinden aan het onrechtmatig handelen door de stichting. In het *zesde hoofdstuk* vindt men de vergelijking met andere gemeenten terug. Tot slot wordt in het

zevende hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen, als slotstuk van dit onderzoeksrapport, uiteengezet. In categorie C van de bijlage van dit onderzoeksrapport is het onderzoeksplan in zijn geheel opgenomen.<sup>3</sup> Hierin zijn de deelvragen, de verantwoording en de afbakening opgenomen.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage C, 31-42

## 2. Toepassingsbereik Awb

Binnen het bestuursrecht kan onderscheid gemaakt worden in het creëren en toebedelen van bevoegdheden, het overdragen van bevoegdheden en het opdragen van bevoegdheden. De juridische uitwerking van deze bevoegdheidshandelingen is neergelegd in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht. Juridisch worden deze handelingen ook wel attributie, delegatie en mandaat genoemd. Voordat op deze begrippen wordt ingegaan wordt eerst een aantal basisbegrippen uitgelegd.

### 2.1. besluit, bestuursorgaan & bevoegdheid

#### Besluit

Volgens de tekst van de wet is een besluit; 'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'.<sup>4</sup> Ten eerste moet een besluit schriftelijk zijn.<sup>5</sup> Dit betekent niets meer dan dat een besluit op schrift gesteld moet zijn. Vervolgens moet een besluit door een bestuursorgaan worden genomen. Hier wordt onderstaand verder op ingegaan.

Tevens moet het gaan om een rechtshandeling. Een rechtshandeling is een handeling die gericht is op het teweeg brengen van een rechtsgevolg. Hiermee wordt bedoeld dat door het verrichten van deze handeling een verandering in het recht plaatsvindt.<sup>6</sup> Ook negatieve besluiten kunnen worden aangemerkt als besluit.<sup>7</sup> Het moet dan wel gaan om besluiten die niet van algemene strekking zijn, zogenoemde beschikkingen.

Ten slotte moet de rechtshandeling een publiekrechtelijke insteek hebben. Dit betekent dat de rechtshandeling zijn wettelijke oorsprong moet vinden in het publiekrecht.<sup>8</sup>

Als een beslissing aan de criteria voldoet die in deze paragraaf uiteen zijn gezet, dan kan gesproken worden over een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

#### Bestuursorgaan

Artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de definitie van een bestuursorgaan weer. Binnen het bestuursrecht worden twee soorten bestuursorganen van elkaar onderscheiden. De 'a' en de 'b' organen.<sup>9</sup>

De a-organen zijn organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.<sup>10</sup> Rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld worden openbare lichamen genoemd. De gemeente is zo'n openbaar lichaam.<sup>11</sup> Deze heeft rechtspersoonlijkheid en vindt haar grondslag in het publiekrecht.<sup>12</sup> De organen van de gemeenten kunnen dus conform de definitie als bestuursorgaan aangemerkt worden. Deze organen zijn de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.<sup>13</sup>

---

<sup>4</sup> Artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>5</sup> G.W. de Ruiter, *Recht in je opleiding. Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011 p. 43

<sup>6</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 61

<sup>7</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 63

<sup>8</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 65 - 68

<sup>9</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 62

<sup>10</sup> Artikel 1:1 lid 1 sub a van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>11</sup> Artikel 123 van de Grondwet.

<sup>12</sup> Artikel 1 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>13</sup> Artikel 125 van de Grondwet juncto. Artikel 6 van de Gemeentewet.

B-organen zijn andere personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed.<sup>14</sup> Het gaat om privaatrechtelijke instellingen die de bevoegdheid vanuit de wet hebben verkregen om publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.<sup>15</sup>

Een privaatrechtelijke inrichting kan ook als b-orgaan worden gekwalificeerd zonder dat deze een publiekrechtelijke bevoegdheid verkrijgt uit de wet. Bij deze instellingen dient er sprake te zijn van overwegende overheidsinvloed. Als de overheid in overwegende mate invloed heeft op het beheer en de uitvoer van de taken van een privaatrechtelijke instelling, kan gesteld worden dat deze feitelijk gezien, een bepaalde mate van, bestuursbevoegdheid heeft en als bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Onlangs heeft de Raad van State nog uitspraak gedaan over het begrip b-bestuursorgaan in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2014:3379. In rechtsoverweging 5.1 staat dat er twee criteria gelden om te bepalen of een privaatrechtelijk orgaan met overwegende overheidsinvloed als bestuursorgaan kan worden aangemerkt in de zin van art. 1:1 lid 1 sub b van de Algemene wet bestuursrecht. Deze criteria zijn dat:

- de criteria voor het uitoefenen van een publiekrechtelijke rechtshandeling opgesteld moeten zijn door één of meer a-organen en;
- dat de uitoefening van deze publiekrechtelijke rechtshandeling door één of meer a-organen gefinancierd moet worden.

De vraag die hier logischerwijs uit voortvloeit, is of stichting Hulst voor Elkaar een publiekrechtelijke verschijningsvorm heeft. Door het analyseren van de feiten en omstandigheden kan hierover geoordeeld worden.

Stichting Hulst voor Elkaar voert namens het gemeentebestuur van Hulst publiekrechtelijke bevoegdheden uit. Hieruit kan opgemaakt worden dat zij enig openbaar gezag hebben. In de statuten van stichting Hulst voor Elkaar staat hun doel beschreven.<sup>16</sup> Dit doel komt overeen met bepalingen uit de wet. Deze bepalingen geven op hun beurt het college van burgemeester en wethouders de taak om het door stichting Hulst voor Elkaar, in haar statuten vermelde doel, te verwezenlijken.<sup>17</sup> Daarnaast heeft de gemeente Hulst, als openbaar lichaam, veel invloed op de manier waarop de stichting haar taak vervult. Tevens wordt de stichting gefinancierd door het gemeentebestuur. Uit deze feiten en omstandigheden kan in beginsel opgemaakt worden dat stichting Hulst voor Elkaar als bestuursorgaan kan worden gezien.

Echter, men kan deze feiten en omstandigheden ook anders interpreteren. De stichting voert namelijk haar taken uit namens de gemeente. Als de gemeente aangeeft niet meer samen te willen werken met de stichting, dan heeft de stichting geen publiekrechtelijke bevoegdheden meer. Dus het publiekrechtelijk gezag van de stichting is afhankelijk van het gemeentebestuur van Hulst. Daarnaast wil de gemeente na verloop van tijd steeds minder invloed uitoefenen op de stichting. Door deze ontwikkeling neemt de overheidsinvloed af. Daarnaast is de stichting (nog) niet bevoegd tot het daadwerkelijk nemen van besluiten, waardoor aan de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden geen daadwerkelijk rechtsgevolg kan worden verbonden wat teweeg is gebracht door de stichting.

De gevolgen die het juridisch gezien teweeg zou brengen als stichting Hulst voor Elkaar als bestuursorgaan zou worden aangemerkt, is dat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht op hen van toepassing zouden zijn.

---

<sup>14</sup> Artikel 1:1 lid 1 sub b van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>15</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 28

<sup>16</sup> M.B. Stolker, *Statutenwijziging Stichting Hulst voor Elkaar*, Hulst: 23 december 2013, zie bijlage C, p. 113

<sup>17</sup> Artikel 2.1.2 lid 2 sub f & g van de Wet maatschappelijke ondersteuning

## Bevoegdheden

Bevoegdheid; 'het recht om bepaalde handelingen uit te voeren'.<sup>18</sup> Het gemeentebestuur heeft bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning verkregen middels attributie.<sup>19</sup> Deze bevoegdheden wil de gemeente laten uitvoeren door stichting Hulst voor Elkaar. Allereerst is van belang of de gemeente de aan haar toekomende bevoegdheden ten uitvoer mag leggen bij de stichting. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de vraag welke bevoegdheden ten uitvoer worden gelegd bij stichting Hulst voor Elkaar. Daarnaast wordt in dat hoofdstuk ingegaan op de vraag waarom bepaalde bevoegdheden wel en bepaalde bevoegdheden juist niet gemandateerd dienen te worden.

## 2.2 bevoegdheidstoedeling volgens de Algemene wet bestuursrecht

In deze paragraaf worden de verschillende manieren van bevoegdheidstoedeling die de Algemene wet bestuursrecht kent, kort toegelicht. Ter afsluiting wordt aangegeven waarom attributie en delegatie niet gebruikt kunnen worden om de bevoegdheden en taken die het gemeentebestuur heeft verkregen uit te laten voeren door stichting Hulst voor Elkaar.

### 2.2.1 attributie<sup>20</sup>

Het ontstaan van een bevoegdheid begint bij attributie.<sup>21</sup> Attributie is het in het leven roepen van een publiekrechtelijke bevoegdheid door een tot wetgeving bevoegde instantie en deze toebedelen aan een bestuursorgaan.<sup>22</sup> De achterliggende gedachte van deze handeling vindt men in het (ongeschreven) legaliteitsbeginsel. Dit beginsel regelt; 'dat geen bestuurshandelen kan plaatsvinden zonder wettelijke bevoegdheid daartoe' en dat; 'de bij de wet toegekende bevoegdheid door de overheid moet worden uitgeoefend krachtens het geldend recht'.<sup>23</sup>

De wetgevende instantie kan bestuursbevoegdheden toebedelen aan bestuursorganen maar ook aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

### 2.2.2 delegatie<sup>24</sup>

Het overdragen van bevoegdheden wordt ook wel delegatie genoemd.<sup>25</sup> Artikel 10:13 Awb geeft de definitie weer van delegatie; 'onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent'.

De bevoegdheid die een bestuursorgaan heeft verkregen via attributie komt na delegatie toe aan een ander. Dit wil zeggen dat aan de zorgvuldige keuze van de wetgever voor attributie

---

<sup>18</sup> Nederlandse encyclopedie, *bevoegdheden*, encyclo.nl (zoek op: bevoegdheden)

<sup>19</sup> Artikel 2.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning & art. 2.1 van de Jeugdwet

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 155.

<sup>21</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 117

<sup>22</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 48

<sup>23</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 41

<sup>24</sup> Artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>25</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 122



wordt voorbijgegaan.<sup>26</sup> Om deze keuze te waarborgen heeft de wetgever ervoor gekozen dat delegatie alleen mogelijk is als hierin is voorzien bij wettelijk voorschrift.<sup>27</sup>

Delegatie wordt daarnaast ook nog beperkt door het feit dat dit niet kan plaatsvinden aan ondergeschikten.<sup>28</sup> Dit zou problemen opleveren in de hiërarchische verhouding tussen het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan (ook wel: delegans) en het verkrijgende orgaan (ook wel: delegataris). De delegataris moet de bevoegdheid namelijk onder eigen verantwoordelijkheid kunnen uitvoeren.<sup>29</sup>

Volgens artikel 10:17 van de Algemene wet bestuursrecht kan de delegans de bevoegdheid niet meer uitvoeren op het moment dat deze per delegatie is overgedragen. Hij kan alleen nog beleidsregels geven ter uitvoering van de overgedragen bevoegdheid.<sup>30</sup> Bij het nemen van het delegatiebesluit kan de delegans wel bepalen dat hij ook in specifieke gevallen aanwijzingen kan geven.<sup>31</sup>

### 2.2.3 mandaat<sup>32</sup>

In tegenstelling tot attributie en delegatie is bij mandaat geen sprake van overdracht van een publiekrechtelijke bevoegdheid.<sup>33</sup> Krachtens artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt met mandaat bedoeld; 'de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen'. De voorgaande definitie verklaart reeds de werking van mandaat. Mandaat is erop gericht een bevoegdheid op te dragen aan een ander, door degene die deze heeft verkregen middels attributie. De mandaatverkrijger (ook wel: mandataris) zal deze bevoegdheid uitvoeren in naam van de mandaatgever (ook wel: mandans). Het door de mandataris genomen besluit dient dan ook te worden gezien als een besluit wat genomen is door de mandans.

Het belangrijkste verschil met delegatie is dat de mandans verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de opgedragen bevoegdheid.<sup>34</sup> Dus kan in het geval van mandaat niet gesproken worden over bevoegdheidsoverheveling maar over een vorm van vertegenwoordiging.<sup>35</sup>

In de literatuur wordt mandaat gezien als een verschijnsel dat is ontstaan naar aanleiding van praktische noodzakelijkheid.<sup>36</sup> Hiermee wordt bedoeld dat zowel in het privaatrecht als in het publiekrecht een behoefte bestaat om bevoegdheden uit te laten voeren door anderen. Het is praktisch niet mogelijk dat de formeel aangeduide personen/functies alle taken en bevoegdheden uitvoeren die aan hun zijn opgelegd. Veelal worden deze taken en bevoegdheden gemandateerd of middels volmacht ten uitvoer gelegd aan ondergeschikten. Later zal toegelicht worden dat mandaat aan niet-ondergeschikten ook mogelijk is. Volmacht kan worden gezien als de privaatrechtelijke tegenhanger van mandaat.<sup>37</sup>

---

<sup>26</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 47

<sup>27</sup> Artikel 10:15 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>28</sup> Artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>29</sup> P.J.J. van Buuren e.a., *Algemene wet bestuursrecht. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2013 p. 1131

<sup>30</sup> Artikel 10:16 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>31</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 47

<sup>32</sup> Artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>33</sup> M.R.M. Bindraban, B. Kratsborn, *Kernzaken. Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010 p. 54

<sup>34</sup> Artikel 10:2 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>35</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 133

<sup>36</sup> T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 48

<sup>37</sup> J.W. Severijnen, *praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 17

In tegenstelling tot delegatie is voor mandaat geen wettelijke grondslag verplicht, omdat er zoals gezegd geen daadwerkelijke bevoegdheidsoverdracht plaatsvindt.<sup>38</sup> In beginsel mag mandaatverlening plaatsvinden voor alle bevoegdheden, tenzij er is voldaan aan een van de beperkingsgronden die in artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht staan. Deze beperkingsgronden worden opgedeeld in algemene en bijzondere beperkingsgronden. De algemene beperkingsgronden staan in het eerste lid van het bovenstaande artikel. De bijzondere beperkingsgronden staan in het tweede en derde lid van dit artikel. Deze uitsluitingsgronden zullen later in dit hoofdstuk nog nader worden besproken.

Bij mandaatverlening is het van belang dat het rechtszekerheidsbeginsel niet wordt geschaad. Het dient, conform dit beginsel, voor de burger duidelijk te zijn waarom een bevoegdheid is gemandateerd en wat de gevolgen daarvan voor hem zijn.<sup>39</sup>

In het onderstaande schema zijn de verschillende kenmerken van attributie, delegatie en mandaat overzichtelijk weergegeven.

	<b>Kenmerken</b>
<b>Attributie</b>  <b>Art. 10:22 Awb</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bij attributie wordt een nog niet bestaande bevoegdheid gecreëerd door een daartoe bevoegd wetgevend orgaan.</li><li>- De nieuw ontstane bevoegdheid wordt bij attributie toebedeeld aan een bestuursorgaan.</li><li>- Het bestuursorgaan wat deze bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen voert deze onder eigen verantwoordelijkheid uit.</li><li>- Als via attributie een bevoegdheid is verstrekt aan een orgaan welke werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan, niet zijnde de attributieverstrekker, dan doorbreekt dit de hiërarchische verhouding niet. Met andere woorden, het bestuursorgaan is bevoegd om het orgaan, welke de bevoegdheid via attributie heeft verkregen, instructies/ aanwijzingen te geven over het uitvoeren van zijn taken.</li></ul>
<b>Delegatie</b>  <b>Art. 10:13 Awb</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bij delegatie draagt een bestuursorgaan zijn, door attributie verkregen, bevoegdheid over aan een ander. Deze voert de verkregen bevoegdheid uit onder zijn verantwoordelijkheid.</li><li>- De delegans mag de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen.</li><li>- Delegatie mag niet geschieden aan ondergeschikten.</li><li>- Alleen op grond van een wettelijke bepaling mag delegatie plaatsvinden.</li><li>- De delegatie kan door de delegans te allen tijde worden ingetrokken.</li><li>- Afhankelijk van hetgeen geregeld is in het delegatiebesluit kan de delegans algemene en specifieke aanwijzingen geven ter uitvoering van de overgehevelde bevoegdheden.</li></ul>
<b>Mandaat</b>  <b>Art. 10:1 Awb</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bij mandaat draagt een bestuursorgaan zijn, door attributie of delegatie verkregen bevoegdheid, op aan een ander.</li><li>- De mandataris voert de bevoegdheid uit namens de mandans.</li><li>- De verantwoordelijkheid voor de gemandateerde bevoegdheid blijft bij de mandans liggen.</li><li>- De mandans blijft te allen tijde bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te voeren.</li><li>- De mogelijkheid tot mandatering staat altijd open, behoudens de wettelijke beperkingen die in artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht staan.</li><li>- De mandans mag algemene en specifieke aanwijzingen geven over de uitvoering van de gemandateerde bevoegdheid aan de mandataris.</li><li>- De mandans kan het mandaat te allen tijde intrekken.</li></ul>

<sup>38</sup> Artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>39</sup> RvS 25 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4363 r.o. 2.2

## 2.3 attributie en delegatie uitgesloten

In het Dienstverleningsmodel Sociaal Domein staan de wensen van het gemeentebestuur beschreven.<sup>40</sup> Deze wensen zijn al aan bod gekomen in de probleembeschrijving. Een van deze wensen houdt in dat het gemeentebestuur zelf verantwoordelijk wil blijven voor de taken en bevoegdheden, maar de uitvoering daarvan buiten de deur wil organiseren. Hierbij gaat het om taken en bevoegdheden die beschreven staan in en voortkomen uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De bovenstaande wens van het gemeentebestuur maakt het niet mogelijk om attributie of delegatie te gebruiken voor het ten uitvoer leggen van de taken en bevoegdheden, verkregen van het rijk, bij stichting Hulst voor Elkaar. Bij attributie en delegatie wordt namelijk de verantwoordelijkheid over de taken en bevoegdheden overgedragen naar het ontvangende bestuursorgaan.

Daarnaast is attributie en delegatie vanuit juridisch opzicht niet mogelijk. Attributie heeft immers betrekking op het ontwikkelen/creëren van nieuwe taken/bevoegdheden. Daarvan is in bovenstaand geval geen sprake. Reeds bestaande bevoegdheden worden ten uitvoer gelegd. Deze zijn al gecreëerd. De mogelijkheid van delegatie dient opgenomen te zijn in de wet. In de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning is deze mogelijkheid opgenomen. Echter, deze mogelijkheid is beperkt.<sup>41</sup> In de desbetreffende artikelen staat dat het college de uitvoering van de Jeugdwet/ Wet maatschappelijke ondersteuning, behoudens de vaststelling van de rechten en de plichten van de belanghebbenden, door derden kan laten verrichten. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) moeten deze bepalingen als beperkingen van delegatie worden gezien en niet als de mogelijkheid tot delegatie.<sup>42</sup> Door deze bepalingen is het niet mogelijk om de taken/bevoegdheden van melding tot concept besluit middels delegatie over te dragen aan stichting Hulst voor Elkaar.

## 2.4 criteria ter bepaling van geschiktheid

In deze paragraaf wordt de geschiktheid van mandaat toegelicht. Eerst worden de wensen van het gemeentebestuur voor de volledigheid nog eens nader geëxpliciteerd. Vervolgens wordt er ingegaan op de wettelijke uitsluitingsgronden die op mandaat van toepassing zijn. Eveneens wordt toegelicht wat de rechters vinden van de mogelijkheid van mandatering van taken en bevoegdheden van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning naar derden. Tot slot worden de formele eisen nog besproken die aan de mandaatconstructie kleven en wordt er kort ingegaan op de begrippen volmacht en machtiging.

### 2.4.1 wensen van het gemeentebestuur van Hulst

De wensen van het gemeentebestuur van Hulst zijn te filteren uit het Dienstverleningsmodel Sociaal Domein, wat is opgesteld naar aanleiding van de drie decentralisaties. In dit dienstverleningsmodel komen vier wensen duidelijk naar voren. Deze wensen zijn dat:

- Het gemeentebestuur de verantwoordelijkheid wil blijven houden over de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning;<sup>43</sup>
- Het gemeentebestuur beleidsregisseur blijft;<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 46-47

<sup>41</sup> Artikel 2.11 lid 1 van de Jeugdwet & artikel 2.6.4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning

<sup>42</sup> Vereniging van Nederlandse gemeenten, delegatie en mandaat bij de uitvoering van de wet (artikel 2.11 jeugdwet), vng.nl (zoek op artikel 2.11 Jeugdwet) & Vereniging van Nederlandse gemeenten, delegatie en mandaat bij de uitvoering van de wet (artikel 2.6.4 Wmo), vng.nl (zoek op artikel 2.6.4. Wet maatschappelijke ondersteuning)

<sup>43</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 44-45

<sup>44</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 44-45

- Het gemeentebestuur controle kan blijven houden op de bedrijfsvoering van stichting Hulst voor Elkaar, met betrekking tot de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning;<sup>45</sup>
- Het gemeentebestuur, indien nodig aanwijzingen kan geven aan stichting Hulst voor Elkaar ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>46</sup>

Naast bovenstaande wensen heeft het gemeentebestuur besloten om voorlopig nog zelf alle besluiten te nemen in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>47</sup> Dit kan als vijfde wens van het gemeentebestuur worden gezien. Deze wensen zullen in hoofdstuk vier dienen als toetsingselementen.

## 2.5 mandaat

In de voorgaande paragraaf is al globaal toegelicht wat mandaat inhoudt. De wensen van het gemeentebestuur komen het meest overeen met mandaatverlening. Daarnaast is toegelicht dat bij mandaatverlening bevoegdheden uitgevoerd worden door anderen, terwijl de mandans verantwoordelijk blijft voor deze bevoegdheden. De mandataris handelt dus in naam van de mandans.

### 2.5.1 de beperkingen van mandaat conform de wet

Ten eerste dient onderzocht te worden of mandaat al dan niet toegestaan is. Eerder is al aangegeven dat er twee soorten wettelijke uitsluitingsgronden zijn voor mandaat. De algemene en de bijzondere uitsluitingsgronden. De algemene uitsluitingsgronden staan in het eerste lid van artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin staat dat een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening kan verzetten. Volgens de literatuur komt het niet vaak voor dat mandaat bij wettelijk voorschrift wordt uitgesloten.<sup>48</sup> Deze wettelijke uitsluitingsbepaling kan betrekking hebben op het soort besluiten wat in mandaat genomen kan worden en op de personen of functies aan wie mandaat verleend kan worden.

Ten tweede kan de aard van de bevoegdheid zich verzetten tegen mandaat. Hierbij zijn twee situaties denkbaar.

Ten eerste kan er sprake zijn van een bevoegdheid die zich qua karakter verzet tegen mandaat. Hiermee wordt bedoeld dat de desbetreffende bevoegdheid een zodanig aard heeft dat hij niet gemandateerd mag worden.<sup>49</sup> De wetgever heeft een dergelijke, meestal 'zware', bevoegdheid expliciet aan één bepaald bestuursorgaan opgedragen het is niet de bedoeling dat deze gemandateerd wordt. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan het geven van noodbevelen.<sup>50</sup>

De tweede situatie ziet toe op het geval waarin de mandaatverlening in het concrete geval niet toegestaan is.<sup>51</sup> Waar het in de eerste situatie gaat over het karakter van de bevoegdheid, gaat het in de tweede situatie om de vraag of de mandaatverlening van een

<sup>45</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 46-47

<sup>46</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 46-47

<sup>47</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A p. 6

<sup>48</sup> P.J.J. van Buuren e.a., *Algemene wet bestuursrecht. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2013 p. 1119

<sup>49</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 26

<sup>50</sup> Hof Amsterdams (AB) 4 mei 1990, ECLI:NL:GHAMS:1990:AB8765 & ARRvS 17 december 1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN2685

<sup>51</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 26

bevoegdheid past binnen de reguliere bevoegdheidsuitoefening van een bestuursorgaan. Gedacht kan worden aan de situatie waarin er sprake is van belangenverstrengeling.

Naast de algemene uitsluitingsgronden kent de wet, zoals gezegd, ook bijzondere uitsluitingsgronden. Het verschil tussen de algemene en de bijzondere uitsluitingsgronden is dat de algemene uitsluitingsgronden voor ruime interpretatie vatbaar zijn en de bijzondere uitsluitingsgronden specifiek van aard zijn.<sup>52</sup> In de wet is namelijk een lijst opgenomen, van bevoegdheden die uitgezonderd worden voor mandaatverlening.<sup>53</sup> Het gaat hierbij om de bevoegdheid:

- tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien.
- 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.
- Tot vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan.

Naast bovenstaande specifieke uitsluitingsgronden is in lid 3 van hetzelfde artikel eveneens een uitsluitingsgrond opgenomen. Deze uitsluitingsgrond is gericht op het nemen van een besluit op bezwaar door diegene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.

In het bovenstaande zijn alle uitsluitingsgronden opgenomen die voor mandaat gelden. Uiteraard kan de gemeente zelf het verlenen van mandaat nog beperken. Het is van belang om na te gaan of de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning mandatering bij wettelijk voorschrift uitsluiten. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de in mandaat te verstrekken bevoegdheden voldoen aan de wensen van het gemeentebestuur en conform de wet vatbaar zijn voor mandaat.

#### Wet maatschappelijke ondersteuning:

Opmerkelijk aan de Wet maatschappelijke ondersteuning, in tegenstelling tot de Jeugdwet, is dat er in de eerstgenoemde wet een bepaling over mandaat is opgenomen.<sup>54</sup> Dit artikel luidt: 'Het college kan de vaststelling van rechten en plichten van een cliënt mandateren aan een aanbieder'. Hier wordt dus de mogelijkheid genoemd dat mandatering mogelijk is. Echter, mandatering is altijd mogelijk tenzij het bij wettelijk voorschrift wordt uitgesloten.

Het zou kunnen dat deze bepaling een mandaatbeperking inhoudt. Er wordt namelijk gesproken over de mogelijkheid tot mandatering aan een aanbieder. In artikel 1.1.1 lid 1 eerste bulletpoint staat de definitie van het begrip aanbieder: 'natuurlijk persoon of rechtspersoon die jegens het college gehouden is een algemene voorziening of maatwerkvoorziening te leveren'. In de Memorie van Toelichting die bij dit artikel hoort, is het begrip aanbieder gespecificeerd. Volgens deze toelichting is een aanbieder, diegene die de maatschappelijke ondersteuning, middels een overeenkomst met de gemeente, geheel of gedeeltelijk op zich neemt.<sup>55</sup> Stichting Hulst voor Elkaar dient dus als aanbieder te worden gezien.

Uit bovenstaande kan opgemaakt worden dat, voor het vaststellen van de rechten en plichten van de cliënt, mandaat mag worden verleend aan stichting Hulst voor Elkaar. Maar de toelichting op artikel 2.3.6 in de Memorie van Toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning komt vreemd genoeg niet overeen met het artikel zelf. In de Memorie van

<sup>52</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 132

<sup>53</sup> Artikel 10:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>54</sup> Artikel 2.6.3 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p. 10



Toelichting staat namelijk dat; ‘het onwenselijk wordt geacht dat de taken uit deze wet, die zozeer zijn verweven met de specifieke overheidsverantwoordelijkheid op grond van deze wet, door derden uitgevoerd worden die niet tot de overheid behoren. Dit artikel sluit daarom het verlenen van mandaat aan anderen dan bestuursorganen uit’.<sup>56</sup> De toelichting van artikel 2.6.3 komt dus niet overeen met het artikel zelf. De vraag is nu of het artikel gevolgd moet worden of dat er ook aandacht besteed moet worden aan de Memorie van Toelichting die erbij hoort.

Het antwoord hierop kan men vinden in het amendement van de tweede Kamerleden Van Dijk en Van ’t Wout.<sup>57</sup> Dit amendement geeft het belang weer van het feit dat ook professionals gemandateerd moeten kunnen worden om beslissingen te nemen over de rechten en plichten omdat zij dit op een efficiëntere manier kunnen.<sup>58</sup> Het amendement is aangedragen naar aanleiding van het wetsvoorstel van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De oorspronkelijke tekst van artikel 2.6.3. luidt namelijk; ‘het college kan de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende niet mandateren aan anderen dan bestuursorganen. Dit werd door Van Dijk en Van ’t Wout als onpraktisch gezien.

Het feit blijft wel dat de Memorie van Toelichting niet is aangepast naar aanleiding van het bovenstaande amendement. Dit kan voor verwarring zorgen bij de interpretatie van artikel 2.6.3. van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Daarnaast kan ook nog gediscussieerd worden over de vraag of deze bepaling, al dan niet, een beperking van mandaat inhoudt. In artikel 2.6.3 staat namelijk dat mandatering van de vaststelling van de rechten en plichten gemandateerd kan worden aan een aanbieder. Deze formulering is voor de interpretatie vatbaar dat mandatering van het te nemen besluit niet mogelijk is. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft als reactie op artikel 2.6.3 van de Wet maatschappelijke ondersteuning gegeven dat het artikel niet als mandaatverbod mag worden gezien.<sup>59</sup> Over de aanwezigheid van een beperking wordt niet gesproken.

### Jeugdwet

De Jeugdwet kent de bepaling, zoals bovenstaand is uitgelegd, niet. Mandatering is dan ook niet bij wettelijk voorschrift uitgesloten. In de Jeugdwet staat alleen een bepaling over delegatie.<sup>60</sup> Dit is dezelfde bepaling die ook in de Wet maatschappelijke ondersteuning staat.<sup>61</sup> Deze artikelen beperken de mogelijkheid tot delegatie. Delegatie van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning kan, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de cliënten. Dus de bevoegdheid tot het nemen van het uiteindelijke besluit kan wel via delegatie worden overgedragen aan anderen.

#### 2.5.2. de rechtspraak over mandaatconstructies

De rechtbank Gelderland en Limburg hebben zich uitgesproken over artikel 2.11 van de Jeugdwet.<sup>62</sup> De rechtsvraag die bij beide rechtbanken naar voren kwam was of het college van burgemeester en wethouders, het indienen van een verzoek op grond van de artikelen 6.1.2 lid 5 en 6.1.8 lid 1 Jeugdwet en het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 2.3 Jeugdwet, kunnen mandateren aan derden.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p.161

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33841, 63

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33841, 63

<sup>59</sup> J. Kriens, *Geactualiseerde ledenbrief Wmo 2015, modelverordening en Modelbesluit*, VNG: september 2014

<sup>60</sup> Artikel 2.11 lid 1 van de Jeugdwet

<sup>61</sup> Artikel 2.6.4 lid 1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning

<sup>62</sup> Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016 & Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3539

De rechtbank Gelderland en de rechtbank Limburg hebben beide artikel 2.11 van de Jeugdwet op dezelfde manier geïnterpreteerd. De rechters zijn van mening dat bevoegdheden vanuit de Jeugdwet ten uitvoer kunnen worden gelegd bij derden. Echter, hiervan dient uitgezonderd te worden de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende. De rechters nemen hierbij dus de wettekst letterlijk over. De rechtbank Gelderland geeft aan dat in de situatie waarin een gecertificeerde instelling een verleningsbesluit neemt namens het college sprake is van vaststelling van rechten en plichten. Op grond van de bedoeling van de wetgever komt deze bevoegdheid alleen toe aan het college.<sup>63</sup> Daartoe heeft de rechtbank Gelderland geoordeeld dat de vaststelling van rechten en plichten door derden niet mogelijk is.

De rechtbank Limburg is tot bovenstaande conclusie gekomen door te stellen dat het aan het college is om een Jeugdhulpvoorziening te treffen voor een belanghebbende. Hierbij worden de rechten en plichten van een belanghebbende vastgesteld. Conform artikel 2.11 van de Jeugdwet is het dus niet mogelijk om deze handeling bij een derde ten uitvoer te leggen.

De VNG heeft in haar ledenbrief aangegeven dat artikel 2.11 van de Jeugdwet niet als mandaatbeperking mag worden gezien. Dit artikel is uitdrukkelijk een beperking van delegatie. De vaststelling van rechten en plichten mag niet in delegatie maar wel in mandaat aan een derde worden overgelaten volgens de VNG.<sup>64</sup> Eveneens valt uit het amendement van Ypma en Leijten op te maken dat artikel 2.11 van de Jeugdwet de kwaliteit van de voorzieningen waarborgt.<sup>65</sup> Over beperking van mandaat wordt niks gezegd. Tevens is onlangs een Veegwet ter behandeling bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>66</sup> Deze wet heeft onder andere tot functie om de onduidelijkheid omtrent artikel 2.11 van de Jeugdwet te verhelpen. Tot slot kan gekeken worden naar de landelijke trend van mandaatverlening in het kader van de drie decentralisaties. Veel gemeenten die de vaststelling van de rechten en plichten ten uitvoer hebben gelegd bij een derde dienen hiervoor mandaat te verlenen.

## 2.6 formele eisen van mandaat

### Ondergeschiktheid

Wegens de hiërarchische verhoudingen wordt mandaat meestal verleend aan ondergeschikten.<sup>67</sup> De mandans kan aanwijzingen geven en indien mogelijk een sanctie opleggen als de mandataris niet naar behoren functioneert. De Algemene wet bestuursrecht spreekt overigens niet over ondergeschiktheid maar over; 'werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever'.<sup>68</sup>

Mandaat aan niet-ondergeschikten kan ook, maar is volgens de literatuur minder voor de hand liggend, omwille van het ontbreken van de hiërarchische verhoudingen en de sanctiemogelijkheden bij disfunctioneren.<sup>69</sup>

Als sprake is van mandaatverlening aan een niet onder de verantwoordelijkheid van de mandans werkzame, dient deze partij, krachtens artikel 10:4 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht, uitdrukkelijk in te stemmen met het mandaat.<sup>70</sup>

<sup>63</sup> Kamerstukken I 2013-14, 33684, D, p. 89

<sup>64</sup> J. Kriens, *Geactualiseerde ledenbrief Wmo 2015, modelverordening en Modelbesluit*, VNG: september 2014

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33684, D, p. 107

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34191

<sup>67</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 20

<sup>68</sup> Artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>69</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 21

<sup>70</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 136

De literatuur waarschuwt ook voor het fenomeen dat mandaat aan een niet-ondergeschikte partij op gespannen voet kan staan met de behartiging van het openbaar belang.<sup>71</sup> Daarnaast wordt er een extra eis gesteld aan het verlenen van mandaat aan niet-ondergeschikten. Namelijk dat de gemandateerde bevoegdheden in de normale uitvoeringssfeer moeten liggen van de mandataris.<sup>72</sup> Om de adequate uitvoering van de taken te waarborgen dient het bestuursorgaan te voorzien in instructies en vormen van controle op het mandaat.

#### Beleidsregels, instructies & inlichtingenplicht

Artikel 10:6 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de codificatie van de instructiebevoegdheid en de inlichtingenplicht weer. De mandans kan, ter bevordering van de uitvoering van het mandaat, de mandataris te allen tijde, per geval of in het algemeen instructies geven. Deze instructiebevoegdheid is een logisch gevolg van het feit dat de mandans verantwoordelijk blijft voor de gemandateerde bevoegdheid.<sup>73</sup>

De instructies zijn vormvrij, het kan zowel mondeling als schriftelijk geschieden.

Als een instructie voor een specifiek geval wordt gegeven dan gaat het meestal over één soort casus of over een bepaald persoon. Instructies in het algemeen kunnen als beleidsregels worden gegeven of als interne instructie.<sup>74</sup>

De mandataris kan in beginsel gebruik maken van de mogelijkheid tot afwijking van het beleid die in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht staat. Echter, bij mandaatverstrekking kan deze mogelijkheid worden beperkt of worden uitgesloten, middels een clausuleringsbepaling in de mandaatovereenkomst.<sup>75</sup>

Het door de mandataris niet opvolgen van instructies heeft in beginsel geen gevolgen voor het genomen besluit. Het besluit blijft immers bevoegd genomen, tenzij het gaat om het niet opvolgen van beleidsregels.

De inlichtingenplicht is de plicht van de mandataris om aan de mandans inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van de ten uitvoer gelegde bevoegdheid. Dit doet de mandataris op verzoek van de mandans.

#### Clausulering

Clausulering en de instructiebevoegdheid moeten uit elkaar worden gehouden. Clausulering is namelijk de beperking van het mandaat terwijl instructiebevoegdheid gaat over de vraag hoe het mandaat uitgevoerd dient te worden.<sup>76</sup> Een clausulering maakt deel uit van het mandaatbesluit.

---

<sup>71</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 23

<sup>72</sup> Mr. drs. J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 24

<sup>73</sup> Mr. drs. J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 33-34

<sup>74</sup> Mr. drs. J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 33-34

<sup>75</sup> Mr. drs. J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 34

<sup>76</sup> Mr. drs. J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 35



### 2.6.1 verschillende vormen van mandaat

#### Algemeen en bijzonder mandaat

De Algemene wet bestuursrecht maakt onderscheid tussen algemeen en bijzonder mandaat.<sup>77</sup> Algemeen mandaat heeft betrekking op de bevoegdheid om een bepaalde categorie besluiten te nemen of voor te bereiden.<sup>78</sup> Terwijl een bijzonder mandaat strekt tot het verlenen van een bevoegdheid die betrekking heeft op een specifiek geval.<sup>79</sup> Aan niet-ondergeschikten, zoals stichting Hulst voor Elkaar, moet het mandaat altijd schriftelijk worden verleend ongeacht of het bijzonder of algemeen is.

#### Ondermandaat<sup>80</sup>

Bij ondermaat verleent de mandataris mandaat aan een derde. Voor ondermandaat is uitdrukkelijke toestemming nodig van de mandans.<sup>81</sup> De mandans blijft immers verantwoordelijk voor de, middels mandaat overgehevelde, bevoegdheden. De mandans kan het ondermandaat clausuleren, deze bevoegdheid komt niet aan de mandataris toe. Als ondermandaat wordt verleend aan een ondergeschikte dient deze in principe ook in te stemmen met het ondermandaat. Deze instemming volgt echter ook impliciet, doordat diegene die ondermandaat heeft verkregen de betreffende bevoegdheid gaat uitvoeren.<sup>82</sup> Voor de hand ligt dat de mogelijkheid tot ondermandaat in de mandaatovereenkomst wordt opgenomen.<sup>83</sup> Daarnaast zijn alle wettelijke bepalingen die op mandaat van toepassing zijn, ook op ondermandaat van toepassing.<sup>84</sup> De mandans kan ervoor kiezen om de mogelijkheid open te stellen voor de mandataris om zijn bevoegdheden onder te mandateren. De mandataris heeft namelijk een betere kijk op de vraag aan wie een bepaalde bevoegdheid toekomt. Echter, gezegd dient te worden dat, indien de mandans kiest voor deze optie de rechtszekerheid van de burger minder goed gewaarborgd is. In de situatie waarin in de mandaatovereenkomst specifiek is opgenomen aan welke functie een bevoegdheid toekomt, is de rechtszekerheid beter gewaarborgd.

#### Ondertekeningsmandaat<sup>85</sup>

Ondertekeningsmandaat is de bevoegdheid om een besluit te ondertekenen namens het bestuursorgaan dat bevoegd is om het besluit voor te bereiden en te nemen. Voor het ondertekeningsmandaat geldt hetzelfde als voor het afdoeningsmandaat namelijk, dat het altijd verleend mag worden, tenzij wettelijk voorschrijft of de aard van de bevoegdheid zich ertegen verzet. Meestal zal het ondertekeningsmandaat opgenomen zijn in het afdoeningsmandaat.

#### Afdoeningsmandaat<sup>86</sup>

Afdoeningsmandaat is het mandaat dat de bevoegdheid tot het nemen en het voorbereiden van een besluit impliceert. Alle regels en kenmerken van dit mandaat zijn hiervoor al aan bod gekomen.

---

<sup>77</sup> Artikel 10:5 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>78</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 135

<sup>79</sup> J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003 p. 30

<sup>80</sup> Artikel 10:9 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>81</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 135

<sup>82</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 136

<sup>83</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 135

<sup>84</sup> Artikel 10:9 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>85</sup> Artikel 10:11 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>86</sup> Artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht

### 2.6.2. terugwerkende kracht

Tijdens een rechtszaak bij de rechtbank te 's-Gravenhage heeft de rechtsvraag ter discussie gestaan of mandaatverlening met terugwerkende kracht mogelijk is.<sup>87</sup> De rechtbank heeft in rechtsoverweging 2 bepaald dat er noch is gesteld noch is bewezen dat dit niet het geval is en dat daarnaast geen sprake is van een wettelijke bepaling die dit rechtsfenomeen verbiedt. De Raad van State heeft deze uitspraak bekrachtigd.<sup>88</sup> Hieruit kan opgemaakt worden dat mandaatverlening met terugwerkende kracht mag plaatsvinden.

### 2.6.3. volmacht en machtiging

Zoals eerder al aangegeven, kan mandaat worden gezien als de publiekrechtelijke tegenhanger van volmacht. Als er geen sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling noch van een privaatrechtelijke rechtshandeling maar van een feitelijke handeling dan heeft men het over machtiging. Omdat volmacht een privaatrechtelijke handeling is wordt deze vorm van bevoegdheidsoverdracht niet verder in dit onderzoeksrapport toegelicht. Logischerwijs wordt machtiging dan ook niet verder behandeld in dit onderzoeksrapport want om te beoordelen of er sprake is van machtiging moet gekeken worden of er al dan niet sprake is van volmacht.

## 2.7 tussenconclusie

Conform de wens van het gemeentebestuur van Hulst is mandaat de beste manier om stichting Hulst voor Elkaar taken te laten uitvoeren die voortkomen uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Attributie en delegatie komen hiervoor, zowel conform de wens van het gemeentebestuur als conform de wet, niet in aanmerking.

Mandaat kent algemene en bijzondere uitsluitingsgronden. Over de uitsluiting van de mogelijkheid van mandatering van bevoegdheden uit de Jeugdwet bij wettelijk voorschrift bestaat discussie. Conform de bedoeling van de wetgever en hetgeen de VNG hieromtrent heeft gezegd, wordt er in dit onderzoeksrapport uitgegaan van het feit dat mandaat wel mogelijk is. De wensen van het gemeentebestuur en de wettelijke uitsluitingsgronden zullen dienen als toetsingsgronden voor de vraag of mandatering van bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning mogelijk is.

Mandaat kent verschillende formele eisen. Zo is mandaat aan niet-ondergeschikten mogelijk maar dan moet deze niet-ondergeschikte hiermee wel instemmen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het geven van een instructies aan de mandataris en heeft de mandans recht op inlichtingen van de mandataris over het uitvoeren van het verstrekte mandaat. Tot slot dient beoordeeld te worden welke vormen van mandaat gebruikt worden.

---

<sup>87</sup> Rb. 's-Gravenhage 24 april 2001, ECLI:NL:RBSGR:2001:AB2689, r.o. 2

<sup>88</sup> RvS 10 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5077, r.o. 2.4

### 3. De praktijk toegelicht

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van stichting Hulst voor Elkaar en de vraag hoe de stichting er idealistisch gezien uit moet komen te zien. Daarnaast wordt ingegaan op de visie van het gemeentebestuur ten opzichte van stichting Hulst voor Elkaar. Vervolgens wordt toegelicht waarom het gemeentebestuur van Hulst voor de constructie met stichting Hulst voor Elkaar heeft gekozen. Tot slot wordt de huidige bevoegdheidsuitoefening van de stichting geëxpliciteerd.

#### 3.1 stichting Hulst voor Elkaar verleden, heden en toekomst

Stichting Hulst voor Elkaar is een gefuseerde non-profit organisatie ontstaan uit drie stichtingen. Deze stichtingen waren het voormalige Stichting Maatschappelijk Werk Zeeuws-Vlaanderen, Stichting Welzijn Hulst en afdeling Hulst. Per 1 januari 2014 zijn deze stichtingen verder gegaan onder de naam stichting Hulst voor Elkaar met als primair doel het uitvoeren van de bevoegdheden die voortkomen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. De gedachte van het gemeentebestuur van Hulst was dat deze brede organisatie toegankelijker is voor de burger. Men dient beroep te kunnen doen op deze organisatie ongeacht de ondersteuningsvraag die hij of zij heeft. Voorheen waren de werknemers van stichting Hulst voor Elkaar verdeeld over twee locaties, maar ze zijn nu allemaal gestationeerd in de Gemeentewinkel.<sup>89</sup>

Vanaf 1 januari 2014 was het voorbereidingsjaar op de komst van de taken en bevoegdheden uit de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet aangebroken. Dit jaar stond in het teken van voorbereiding. Stichting Hulst voor Elkaar voerde in dit jaar al werkzaamheden uit maar nog niet zo uitgebreid als zij nu doet. Hierbij was er nog sprake van een redelijk afstandelijke samenwerking tussen de gemeente en de stichting.

De fusie van de drie stichtingen bracht ook veel organisatorische veranderingen met zich mee. Echter, door de fusie zijn verschillende bedrijfsculturen bij elkaar gekomen. Het wordt als een lastige klus ervaren om een uniforme bedrijfscultuur te ontwikkelen waar iedereen zich goed bij voelt. Echter, binnen stichting Hulst voor Elkaar wordt wel gestreefd naar één bedrijfscultuur. Daarnaast dient de stichting met minder geld meer werk te verzetten. Tot slot verloopt de communicatie vanuit de gemeente Hulst niet vlekkeloos. De gemeente gebruik veel communicatiekanalen om instructies te geven over de implementatie van beleid door de stichting. Het zou volgens het bestuur van stichting Hulst voor Elkaar transparanter zijn als de gemeente gebruik maakt van één communicatiekanaal.<sup>90</sup>

Volgens het bestuur van stichting Hulst voor Elkaar ziet de ideale situatie eruit als de situatie voor 1 januari 2015.<sup>91</sup> Hiermee bedoelt het bestuur dat de samenwerking met de gemeente gereduceerd dient te worden. De voorwaarde voordat de hechte samenwerking anders georganiseerd kan worden, is dat de dienstverlening eerst juridisch, organisatorisch en financieel op orde moet zijn.

#### 3.2 de visie van het gemeentebestuur

De visie van het gemeentebestuur is neergelegd in het coalitieprogramma ‘Samen voor Hulst’.<sup>92</sup> Deze visie is gericht op de dienstverlening aan de inwoners na de komst van de drie decentralisaties. De visie benadrukt dat de inwoners van de gemeente Hulst zo veel mogelijk centraal moeten staan in de dienstverlening. De zelfredzaamheid van de burger moet als uitgangspunt gezien worden, maar als de burger gerichte ondersteuning nodig heeft dan

<sup>89</sup> A. van den Abeele, ‘interview oriëntatie stichting Hulst voor Elkaar’ (interview), zie bijlage A, p. 4

<sup>90</sup> A. van den Abeele, ‘interview oriëntatie stichting Hulst voor Elkaar’ (interview), zie bijlage A, p. 4 - 5

<sup>91</sup> A. van den Abeele, ‘interview oriëntatie stichting Hulst voor Elkaar’ (interview), zie bijlage A, p. 5

<sup>92</sup> ABGH e.a., *Coalitieprogramma 2014-2018 ‘Samen voor Hulst’*, Gemeente Hulst, zie bijlage C, 49-50

wordt deze ondersteuning door de gemeente geboden. Naar aanleiding van deze visie zijn kernwaarden geformuleerd die als bouwstenen zijn gebruikt voor het ontwikkelen van het 'Dienstverleningsmodel Sociaal Domein'.<sup>93</sup> Dit dienstverleningsmodel geeft weer hoe integraal de diensten uit het sociaal domein ten uitvoer moeten worden gelegd. Benadrukt wordt wel dat dit dienstverleningsmodel een 'stip aan de horizon' is. Het gemeentebestuur weet waar zij naar toe moet werken, nu moet alleen nog de route bepaald worden.

Nu de samenwerking met stichting Hulst voor Elkaar, ter naleving van de bovenstaande visie, tot stand is gekomen, dient het volledige gemeentebestuur achter deze visie te staan. Ondanks opstartproblemen die zowel veroorzaakt worden aan de kant van de gemeente als aan de kant van de stichting moet het gemeentebestuur vast blijven houden aan de eerder opgestelde visie.<sup>94</sup>

Het toekomstperspectief van zowel stichting Hulst voor Elkaar als van het gemeentebestuur van Hulst komt overeen met elkaar.<sup>95</sup> Ze willen namelijk beide dat in de toekomst de gemeente enkel als beleidsregisseur gaat fungeren. De stichting zal dan volledig belast zijn met de uitvoering en de uitvoeringsregie van de in mandaat verstrekte taken en bevoegdheden. De bevoegdheid tot het nemen van een besluit zal nog wel bij het gemeentebestuur blijven.

### 3.2.1 het afwegingskader van het gemeentebestuur

Feitelijk gezien heeft het gemeentebestuur van Hulst drie redenen om voor de constructie te kiezen met stichting Hulst voor Elkaar.<sup>96</sup>

#### 1. Beleidsregisseur

Het gemeentebestuur van Hulst wil de rol van beleidsregisseur op zich nemen. Door de uitvoering en de uitvoeringsregie bij de stichting te faciliteren kan het gemeentebestuur zich volledig richten op zijn rol als beleidsregisseur. Het verschil tussen de rol van beleidsregisseur en de rol van uitvoeringsregisseur is dat de beleidsregisseur beleid opstelt en de uitvoeringsregisseur dit beleid implementeert.<sup>97</sup>

#### 2. Risico: 'terugdraaien drie decentralisaties'

Het gemeentebestuur van Hulst heeft rekening gehouden met de situatie waarin het Rijk de beleidsregie en/of de uitvoering weer zelf in handen neemt. Als deze situatie zich voordoet dan kunnen er nadelige gevolgen ontstaan voor gemeenten die de toegang in eigen beheer hebben genomen. Deze gemeenten dienen de arbeidsrechtelijke gevolgen te dragen die de bovenstaande keuze door het Rijk met zich meebrengt. De gemeente Hulst moet deze gevolgen niet dragen want de personen die bij de toegang werken zijn immers niet bij de gemeente in dienst.<sup>98</sup>

#### 3. Bekend met Welzijnstaken

Stichting Welzijn Hulst (de voormalige stichting Hulst voor Elkaar) was al belast met de uitvoering van welzijnstaken. Het was voor het gemeentebestuur dus een logische keuze om dit takenpakket uit te breiden. Deze stichting had namelijk al de kennis en expertise omtrent de uitvoering van welzijnstaken.

<sup>93</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 43

<sup>94</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A p. 7

<sup>95</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A p. 8 & A. van den Abeele, *'interview oriëntatie stichting Hulst voor Elkaar'* (interview), zie bijlage A p. 5

<sup>96</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A, p. 6

<sup>97</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A, p. 6

<sup>98</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A, p. 6 -7

### 3.3 de huidige handelswijze en zijn (mogelijke) consequentie

De wens, zoals voorgaand is toegelicht, van het gemeentebestuur is om de uitvoeringsregie van de opgedragen bevoegdheden bij derden te leggen.<sup>99</sup> In werkelijkheid heeft het gemeentebestuur van Hulst deze wens al gerealiseerd, maar de juridische uitwerking voor deze constructie ontbreekt nog. Dit heeft zij niet met opzet gedaan. Het is in een dergelijke situatie onwenselijk als de gemeente de hulpverlening aan haar burgers had moeten stilleggen, met de mededeling dat eerst de juridische basis gelegd moest worden. Belangrijk is nu wel de vraag of stichting Hulst voor Elkaar in dit verband bevoegd is tot het uitvoeren van haar taken, ondanks het ontbreken van het mandaat.

De huidige situatie is dat stichting Hulst voor Elkaar haar taken uitvoert op basis van opdrachtsbrieven<sup>100</sup>. Binnen de gemeente worden de zogenoemde opdrachtsbrieven gezien als de inkadering van de werkinstructies van het in de toekomst te verlenen mandaat. Juridisch kunnen deze brieven als eenzijdige overeenkomsten gezien worden. Hierbij draagt de gemeente, de stichting een aantal taken op zonder dat de stichting deze taken formeel heeft aanvaard. Een formele publiekrechtelijke bevoegdheidsoverdracht heeft dus nog niet plaats gevonden.

Gezegd dient te worden dat stichting Hulst voor Elkaar zelf (nog) niet bevoegd is tot het nemen van besluiten in naam van het gemeentebestuur van Hulst. Ze zijn slechts verantwoordelijk voor uitvoering van het beoordelingstraject en opstellen van het concept besluit namens het gemeentebestuur. Het uiteindelijke besluit wordt (nog) door het gemeentebestuur zelf genomen. In het te verlenen mandaat dient de bevoegdheid tot het nemen van besluiten ook uitgezonderd te worden. Wellicht wordt deze bevoegdheid in een later stadium van de samenwerking nog overgeheveld, maar vooralsnog wil het gemeentebestuur deze bevoegdheid bij zichzelf houden.

Echter, voor de taken die voortvloeien uit het beoordelingstraject dient ook mandaat te worden verleend, want formeel gezien dienen deze uitgevoerd te worden door het college van burgemeester en wethouders.<sup>101</sup> Men kan dus spreken van onbevoegd voorbereide besluiten.

Als er sprake is van een gebrekkig besluit dan komt dit meestal aan het licht bij de bezwaarschriftprocedure. Uiteraard is het van belang om dan vast te stellen om wat voor soort gebrek het gaat. Indien dit toegespitst wordt op de situatie van een voorbereid besluit door stichting Hulst voor Elkaar, dat genomen wordt door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst, kan gesteld worden dat er sprake is van een bevoegdheidsgebrek ten aanzien van de voorbereidingsfase van het besluitvormingstraject.

Een van de mogelijkheden om in de bezwaarschriftprocedure te anticiperen op het onbevoegd voorbereide besluit is bekrachtiging van het onrechtmatig genomen besluit.<sup>102</sup> Op grond van artikel 10:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan een onrechtmatig genomen besluit niet worden gezien als een besluit genomen door de mandans. Echter, het bevoegde bestuursorgaan kan het onrechtmatig genomen besluit schriftelijk bekrachtigen. Hiermee wordt bedoeld dat de mandans schriftelijk aangeeft dat hij zich kan vinden in het besluit van de mandataris en dit overneemt en de rechtsgevolgen daarvan in stand laat. In beroep kan deze mogelijkheid tot problemen leiden.

Als het gaat om vormvoorschriften die bij de totstandkoming van het besluit niet in acht zijn genomen dan kan de bestuursrechter op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet

<sup>99</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 47

<sup>100</sup> G.P.P. Bertram, *vooraankondiging taken Jeugdwet*, Hulst: 16 april 2015, zie bijlage C, 54-56 & A.P.M. Hiel, *vooraankondiging taken Wmo*, Hulst: 20 april 2015, zie bijlage C, 51-53

<sup>101</sup> Artikel 2.3.2 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>102</sup> Prof. Mr. T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013 p. 51



bestuursrecht voorbij gaan aan dit gebrek en de rechtsgevolgen in stand laten. Belangrijk is dat aannemelijk is dat de belanghebbende, die bij het besluit zijn betrokken, niet zijn benadeeld door het voorbijgaan aan de vormvoorschriften.<sup>103</sup> Hiermee wordt bedoeld dat indien op een juridisch correcte manier het besluit tot stand was gekomen, dit besluit dezelfde gevolgen voor de belanghebbende had moeten hebben als nu het geval is. Als aan dit artikel niet is voldaan wordt bekrachtiging in beginsel niet door de rechter gehonoreerd.

In het geval van stichting Hulst voor Elkaar is geen sprake van schending van een vormvoorschrift, maar van een onbevoegd genomen besluit. Er is namelijk geen mandaat verleend door het college van burgemeester en wethouders ter voorbereiding van een besluit op grond van de Jeugdwet of de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast heeft de Centrale Raad van Beroep (verder: CRvB) uitspraak gedaan over de situatie waarin een derde was ingeschakeld om feiten te vergaren ter ondersteuning van een te nemen besluit door een bestuursorgaan.<sup>104</sup> De Raad heeft geoordeeld dat ook in zo'n dergelijke situatie geen sprake is van een vormvoorschrift, maar dat deze feiten worden gebruikt ter ondersteuning van de materiële inhoud van het besluit. Daarom is de CRvB van mening dat bekrachtiging niet had mogen plaatsvinden. Als dit wordt afgezet tegen de situatie die zich voordoet bij stichting Hulst voor Elkaar, dan kan men stellen dat het vergaren van feiten voor de totstandkoming van het besluit, ongeacht of deze handeling bij de wet is geregeld, zonder mandaat tot een onbevoegd genomen besluit kan leiden.

Uit de jurisprudentie kan opgemaakt worden dat bekrachtiging van een onbevoegd genomen besluit vaak niet in stand wordt gelaten door de rechter. Onderstaand zijn twee rechterlijke uitspraken toegelicht die dit standpunt onderbouwen. De rechtsvraag, die in onderstaande uitspraken beantwoord wordt, is de vraag of het bevoegde orgaan met bekrachtiging voorbij kon gaan aan een onbevoegd genomen besluit?

RvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8662:

In deze uitspraak was sprake van een ambtenaar die een besluit had ondertekend, terwijl hij hiervoor niet bevoegd was. Het college heeft dit besluit achteraf bekrachtigd. In bezwaar heeft het college gesteld dat het gaat om een geschonden vormvoorschrift. Het bestuursorgaan mag hieraan voorbij gaan op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht als aannemelijk wordt gemaakt dat de belanghebbende hierdoor niet wordt benadeeld. De belanghebbende wordt pas benadeeld op het moment dat het bevoegd genomen besluit meer voordelen voor hem oplevert dan het besluit waarbij sprake is van schending van een vormvoorschrift. Echter, de Raad heeft in deze zaak bepaald dat er geen sprake is van het schenden van een vormvoorschrift en derhalve niet beoordeeld moet worden of een belanghebbende al dan niet benadeeld is. De rechter heeft geconstateerd dat het in deze zaak gaat om een onbevoegd genomen besluit. De rechter heeft bepaald dat de bekrachtiging geen stand houdt en dat er sprake is van een onbevoegd genomen besluit maar dat de gevolgen van dit besluit in stand worden gelaten conform art. 8:72 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor staat de weg tot schadevergoeding nog open voor de belanghebbende.

CRvB 10 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG0624:

In deze uitspraak was een besluit op bezwaar genomen door een orgaan dat hiertoe niet bevoegd was. De mandaatverlening ontbrak. Daar het ging om een onbevoegd genomen besluit heeft de Centrale Raad in eerste instantie geoordeeld dat het omstreden besluit vernietigd diende te worden. Echter, het bevoegde orgaan heeft per brief laten weten dat zij achter het besluit staat wat het onbevoegde orgaan heeft genomen. De Centrale Raad ziet deze brief als een bekrachtiging. Nu het bevoegde orgaan zich heeft aangesloten bij het besluit van het onbevoegde orgaan is de Centrale Raad van mening dat de rechtsgevolgen

<sup>103</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32450, nr. 3 p. 14

<sup>104</sup> CRvB 28 november 1997, Rawb 1998, 19

van het vernietigde besluit in stand gehouden moeten worden. Anders zou het voor de belanghebbende een dubbele teleurstelling op kunnen leveren. De Centrale Raad bewerkstelligd het voorgaande via artikel 8:72 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor kan het bestuursorgaan belast worden met het betalen van de proceskosten en staat de weg tot schadevergoeding nog open voor de belanghebbende.

Voor een volledig beeld dient er gewezen te worden op uitspraken die het systeem van bekrachtiging in twijfel trekken.<sup>105</sup> Maar de twee bovenstaande uitspraken zijn voldoende om de stelling van de literatuur mee te ondersteunen.

### 3.4 tussenconclusie

Het gemeentebestuur van Hulst heeft omwille van drie redenen gekozen om de taken en bevoegdheden voortkomend uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij stichting Hulst voor Elkaar ten uitvoer te leggen. Geconcludeerd kan worden dat beide organisaties op een meer afstandelijke manier met elkaar samen willen werken..

De situatie zoals deze nu van kracht is dient ongedaan gemaakt te worden door het verlenen van mandaat. Door deze constructie bestaat het gevaar voor de gemeente Hulst dat zij worden veroordeeld in het betalen van proceskosten en eventueel schadevergoeding. Daarnaast kan een rechtszaak leiden tot slechte publiciteit voor het gemeentebestuur van Hulst. Dit is iets wat vermeden dient te worden.

---

<sup>105</sup> Rb. 's-Gravenhage 9 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BX6882 & CRvB 23 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU7176

## 4. Vatbaarheid

In dit hoofdstuk staan de bevoegdheden en taken die uitgevoerd (dienen te) worden door stichting Hulst voor Elkaar centraal. Getoetst zal worden welke bevoegdheden gemandateerd kunnen worden conform de wettelijke uitsluitingsgronden en de wensen van het gemeentebestuur. Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk zal in het teken staan van de extra eisen/ beperkingen die in het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 staan. Voordat uiteengezet wordt welke bevoegdheden/taken, uit de Jeudwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, vatbaar zijn voor uitvoering door stichting Hulst voor Elkaar wordt eerst nog even kort uitgelegd welke tweedeling er gemaakt kan worden tussen taken en bevoegdheden.

### 4.1 taken & bevoegdheden

In de Wet maatschappelijke ondersteuning en in de Jeugdwet staan taken en bevoegdheden geformuleerd. Deze taken en bevoegdheden kunnen ingedeeld worden in twee categorieën. De abstracte taken en de concrete bevoegdheden. Zowel in de Wet maatschappelijke ondersteuning als in de Jeugdwet wordt in het begin van de wet gesproken over het opstellen van een plan. Met dit plan wordt het beleidsplan bedoeld. Beide wetten geven de abstracte taken weer die in ieder geval aan bod moeten komen in het beleidsplan.<sup>106</sup> Dit zijn taken waarbij veel beleidsvrijheid komt kijken. Een voorbeeld van een dergelijke taak uit de Wet maatschappelijke ondersteuning is; 'voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zijn'.<sup>107</sup> Deze taak kan op verschillende manieren worden ingevuld. Het is dan ook belangrijk voor het gemeentebestuur om te onderzoeken hoe zij deze taak in mandaat ten uitvoer wil leggen bij stichting Hulst voor Elkaar. Hoewel reeds een beleidsplan voor de Wet maatschappelijke ondersteuning en voor de Jeugdwet is geschreven, zijn hierin de abstracte taken van de bovenstaande wetten niet gespecificeerd tot duidelijke bevoegdheden.<sup>108</sup> Het college van Burgemeester en Wethouders zal de abstracte taken, met inachtneming van het geschreven beleid door de gemeenteraad, dus nog moeten specificeren.

Drie beginselen zijn bij de vormgeving van de abstracte taken in ieder geval van belang. Het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel is in paragraaf 1.1.2. al aan bod gekomen. Dit beginsel regelt dat geen bestuurshandelen mag plaatsvinden zonder wettelijke bevoegdheid daartoe. Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat overheidshandelen duidelijk en kenbaar is geformuleerd. Volgens het rechtszekerheidsbeginsel; 'moet iedereen in staat kunnen zijn vooraf (in hoofdlijnen) een beeld te kunnen vormen van zijn mogelijke rechtspositie'.<sup>109</sup> Het gelijkheidsbeginsel daarentegen heeft betrekking op het feit dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Aan het voorgaande kleeft de eis van consistentie in combinatie met individuele belangenafweging. Hiermee wordt bedoeld dat een bestuursorgaan consistent moet handelen in gelijke gevallen maar de bijzondere individuele feiten per geval niet uit het oog mag verliezen.<sup>110</sup> Met gelijke gevallen worden gevallen bedoeld die gekeken naar de relevante feiten gelijk zijn.<sup>111</sup>

### Legaliteitsbeginsel

<sup>106</sup> Artikel 2.1.1. en 2.1.2. van de Wet maatschappelijke ondersteuning & artikel 2.1 en 2.2 van de Jeugdwet

<sup>107</sup> Artikel 2.1.2 lid 2 sub d van de Wet maatschappelijke ondersteuning

<sup>108</sup> Gemeente Sluis, Gemeente Terneuzen & Gemeente Hulst, *100% jeugd. Nota integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018*: augustus 2014 en De raad van de gemeente Hulst, *Beleidsplan Wmo 2015-2016*: 24 maart 2015.

<sup>109</sup> H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2008. p. 91

<sup>110</sup> H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2008. p. 76-77

<sup>111</sup> H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2008. p. 80



Bij het bepalen van de inkadering van de abstracte taken die in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn genoemd is het van belang dat er rekening wordt gehouden met het legaliteitsbeginsel. De concrete bevoegdheden die geformuleerd worden naar aanleiding van een abstracte taak mogen de legaliteit niet te buiten gaan. Hiermee wordt bedoeld dat de abstracte taak begrensd moet worden en dat de bevoegdheden die naar aanleiding hiervan geformuleerd worden deze begrenzing niet mogen overschrijden. Als dit wel het geval is dan wordt er niet gehandeld naar aanleiding van een wettelijke grondslag dus dan is het handelen niet rechtmatig.

#### Rechtszekerheidsbeginsel

Als ervoor wordt gekozen om de abstracte taken te behouden en zo te mandateren aan stichting Hulst voor Elkaar dan kan dit problemen opleveren met het rechtszekerheidsbeginsel. Deze taken impliceren niet dat het overheidsoptreden kenbaar en duidelijk geformuleerd is. Het is tevens niet duidelijk voor de burger wat hij van de overheid mag verwachten en wat zijn mogelijke rechtspositie is. Om dit probleem te tackelen zal het gemeentebestuur ervoor moeten zorgen dat zij de desbetreffende taken dient te specificeren.

#### Gelijkheidsbeginsel

Als het gemeentebestuur ervoor kiest om de abstracte taken te mandateren aan stichting Hulst voor Elkaar zonder deze te specificeren dan dient de stichting zeer consistent te handelen. De stichting moet er voor zorgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Daarnaast dient zij er zorg voor te dragen dat een bepaald geval niet gelijk aan een beslissing wordt gekoppeld zonder dat er naar de bijzondere individuele feiten wordt gekeken. De beleidsvrijheid is voor een professional zeer fijn omdat hij hierdoor zelf invulling kan geven aan de abstracte norm. Echter, de valkuil hierbij is dat het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt.

## 4.2 toetsingskader

Zoals eerder al is aangegeven is mandaat in beginsel altijd mogelijk. Echter, in paragraaf 1.3.3 van het vorige hoofdstuk wordt aangegeven wanneer mandaatverlening is uitgesloten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene en de bijzondere uitsluitingsgronden/beperkingsgronden.

Tot de algemene uitsluitingsgronden behoort uitsluiting bij wettelijk voorschrift en uitsluiting omdat de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening. In het vorige hoofdstuk is al duidelijk geworden dat uitsluiting van mandaatverlening bij wettelijk voorschrift niet aan de orde is.

Zoals gezegd kan de aard van de bevoegdheid zich op twee manieren verzetten tegen mandatering.

Bij de eerste situatie verzet de bevoegdheid zich qua karakter tegen het mandaat. De bevoegdheid heeft in dit geval een zodanige aard dat hij niet gemandateerd mag worden. Hierbij moet gekeken worden naar de bedoeling van de wetgever. Waarvoor is deze bevoegdheid bedoeld volgens de wetgever en wie is aangewezen om zich te ontfemen over deze bevoegdheid.

Bij de tweede situatie is mandaatverlening in een concreet geval niet toegestaan. Hierbij gaat het om de vraag of de mandaatverlening van een bevoegdheid past binnen de reguliere bevoegdheidsuitoefening van de derde. Bij belangenverstremgeling verzet de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering.

Tot de bijzondere uitsluitingsgronden behoren de specifiek benoemde uitsluitingsgronden die in de lijst van artikel 10:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen. Het gaat hierbij om de bevoegdheden:

- Sub a: Tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;
- Sub b: Tot het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met verstrekte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet;
- Sub c: Tot vernietiging van of het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan.

Ten slotte is in lid 3 van artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht een uitsluiting opgenomen tot het nemen van besluit op bezwaar door diegene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.

Getoetst dient te worden of mandaatverlening van de te mandateren bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning mogelijk is gelet op bovenstaande uitsluitingsgronden. Daarnaast dienen de wensen van het gemeentebestuur in acht te worden genomen. Deze wensen zijn:

1. Dat de verantwoordelijkheid van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente blijft,<sup>112</sup>
2. Dat de gemeente beleidsregisseur blijft,<sup>113</sup>
3. Dat (voorlopig) het college alleen nog bevoegd is tot het nemen van de uiteindelijke besluiten in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning,<sup>114</sup>
4. Dat het college controle kan blijven houden op de uitvoering van het mandaat van stichting Hulst voor Elkaar, met betrekking tot de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning,<sup>115</sup>
5. Dat het college, indien nodig aanwijzingen kan geven aan stichting Hulst voor Elkaar ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>116</sup>

Bovenstaand is het toetsingskader weergegeven. Aan de hand van de uitsluitingsgronden die in artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht staan en de wensen van het gemeentebestuur van Hulst wordt getoetst welke specifieke bevoegdheden vatbaar zijn voor mandatering. Als een bevoegdheid uit de Jeugdwet of de Wet maatschappelijke ondersteuning in strijd is met een van de uitsluitingsgronden die in artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen of met een van de bovenstaande wensen van het gemeentebestuur is deze niet vatbaar voor mandatering.

In categorie B van de bijlage zijn vier tabellen opgenomen. In twee tabellen staan de bevoegdheden van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning die niet of gedeeltelijk vatbaar zijn voor overdracht krachtens het toetsingskader zoals dat hiervoor is weergegeven.<sup>117</sup> Als een bevoegdheid gedeeltelijk vatbaar is voor overdracht dient deze geclausuleerd te worden in de mandaatovereenkomst. In de andere twee tabellen staan de bevoegdheden die logischerwijs wel voor mandatering vatbaar zijn.<sup>118</sup> Deze bevoegdheden

<sup>112</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 44-45

<sup>113</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 44-45

<sup>114</sup> S. de Vriend, *'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur'* (interview), zie bijlage A, p. 6

<sup>115</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 46-48

<sup>116</sup> Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst 2014, zie bijlage C, p. 46-48

<sup>117</sup> Zie bijlage B, 15-17

<sup>118</sup> Zie bijlage B, 17-30

zijn namelijk niet in strijd met de wettelijke uitsluitingsgronden en de wensen van het gemeentebestuur van Hulst.

Als men de schema's van dit hoofdstuk en de schema's van de bijlage naast elkaar legt dan zal meteen opvallen dat niet alle artikelen uit de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de verordeningen van beide wetten en de besluiten van beide wetten aan bod zijn gekomen. Hiervoor is een simpele reden. Sommige artikelen uit bovenstaande wet- en regelgeving hebben geen betrekking op de gemeenten, maar op andere instanties. Deze bevoegdheden dienen daarom ook niet gemandateerd te worden, simpelweg omdat dat niet kan.

Daarnaast wordt er in de Wmo gesproken over aanbieders. Eerder is al aangegeven dat stichting Hulst voor Elkaar aangemerkt kan worden als aanbieder. Indien in de Wet maatschappelijke ondersteuning een bevoegdheid wordt opgedragen aan een aanbieder dan betekent dit dat de stichting verantwoordelijk is voor deze bevoegdheid. Dat betekent echter niet dat deze bevoegdheid gemandateerd dient te worden. Deze bevoegdheid is namelijk niet aan de gemeente opgedragen dus is deze niet bevoegd om de betreffende bevoegdheid te mandateren. Dit geldt ook voor het Besluit Jeugdhulp gemeente Hulst. In dit besluit worden een aantal bevoegdheden toegekend aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Ten tijde waarop dit besluit is genomen bestond er nog een dergelijk Centrum. Echter, sinds 1 januari 2015 is dit overgegaan in stichting Hulst voor Elkaar. Het is van belang dat de stichting ook deze bevoegdheden uitvoert. Deze dienen echter niet te worden gemandateerd.

#### 4.3 algemeen mandaatbesluit

Het gemeentebestuur van Hulst heeft een algemeen mandaatbesluit genomen.<sup>119</sup> In dit mandaatbesluit heeft het gemeentebestuur de wettelijke regels over mandaat aangescherpt, zonder buiten de kaders van deze regels te treden. Van belang is dat de aangescherpte regels in ogenschouw worden genomen bij de vormgeving van de mandaatovereenkomst. De belangrijkste aspecten waar het gemeentebestuur van Hulst rekening mee moet houden zijn onderstaand weergegeven. Deze zijn overzichtelijk per onderwerp weergegeven.

##### Bezwaar en beroep

Op grond van artikel 2 lid 4 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 is de mogelijkheid om de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar- of beroepschriften te mandateren, uitgesloten.

##### Ondermandaat

Het verlenen van ondermandaat dient zo veel mogelijk te worden vermeden.<sup>120</sup> Daarnaast dient ondermandaat altijd schriftelijk te worden verleend en bij verlening van ondermandaat dient het mandaatregister te worden aangepast.<sup>121</sup>

##### Gebruik mandaat

In artikel 4 lid 4 en 5 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 zijn situaties opgesomd die vermelden wanneer een gemandateerde functionaris **geen** gebruik maakt van zijn, in mandaat ten uitvoer gelegde, bevoegdheid. Als deze functionaris dit toch doet dan doet dit niks af aan de rechtsgeldigheid van het in mandaat voor bereide of genomen besluit op grond van artikel 4 lid 6 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011.

---

<sup>119</sup> College van B&W, *Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011*, Hulst: 26 april 2011, zie bijlage C, p. 57-64

<sup>120</sup> Artikel 3 lid 2 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011

<sup>121</sup> Artikel 3 lid 9 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011

### Vervangingsregeling

Artikel 5 lid 1 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 geeft aan welke functie bevoegd is om een in mandaat verleende bevoegdheid uit te voeren als de oorspronkelijke functionaris niet in staat is om dit te doen. Bij mandatering aan stichting Hulst voor Elkaar kan ervoor gekozen worden om deze vervangingsregeling niet te volgen omdat het hier gaat om mandaatverlening aan een niet-ondergeschikten.

#### 4.4. tussenconclusie

Opvallend is dat in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning veel bevoegdheden opgedragen zijn aan het college van B&W. Deze bevoegdheden dienen allemaal gemandateerd te worden waardoor er sprake is van een 'overload' van ten uitvoer te leggen bevoegdheden. De bevoegdheden zoals deze nu zijn opgenomen in de categorie B van de bijlage van dit onderzoeksrapport zorgen voor een voldoende juridische basis waardoor stichting Hulst voor Elkaar de uitvoering van deze bevoegdheden correct kan organiseren. Zaak blijft wel dat het gemeentebestuur zelf moet oordelen of zij de wettelijke bevoegdheden overdraagt zoals deze in de wet en aanverwante regelgeving zijn opgenomen of dat zij de bevoegdheden specificeren waardoor het voor de stichting duidelijker wordt wat een bepaalde bevoegdheid inhoudt. Het gemeentebestuur van Hulst dient dan wel rekening te houden met het legaliteitsbeginsel.

Het gemeentebestuur dient, bij het opstellen van de mandaatovereenkomst, rekening te houden met de eisen die worden gesteld in het Algemeen Mandaatbesluit Hulst 2011.

## 5. Controle en sturing

In dit hoofdstuk zal toegelicht worden hoe het gemeentebestuur van Hulst het handelen van stichting Hulst voor Elkaar, waartoe zij op grond van het verleende mandaat bevoegd is, kan controleren. Vervolgens zal geanalyseerd worden hoe het gemeentebestuur sturing kan geven aan de stichting.

### 5.1 controle

Het gemeentebestuur van Hulst is in beginsel verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden zoals deze in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn opgenomen. Na mandatering van deze taken en bevoegdheden blijft het gemeentebestuur zowel juridisch als politiek verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van deze taken en bevoegdheden. Het gemeentebestuur van Hulst dient dus na mandatering van deze taken en bevoegdheden aan stichting Hulst voor Elkaar, controle uit te voeren op het handelen van de stichting. Op deze manier kan het gemeentebestuur zichzelf vergewissen van het feit dat de eerder genoemde taken en bevoegdheden op een correcte manier worden uitgevoerd.

Het handelen van stichting Hulst voor Elkaar, namens het gemeentebestuur van Hulst, dient ten behoeve van drie doeleinden te worden gecontroleerd. Controle naar aanleiding van twee van deze doeleinden is geregeld bij wettelijk voorschrift. Het derde doeleinde vloeit voort uit het rechtszekerheidsbeginsel.

#### Wettelijke doeleinden ter controle:

1. Financiële rechtmatigheid  
Controle dient uitgevoerd te worden, ten einde de financiële rechtmatigheid van de uitvoering van de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning vast te stellen op grond van artikel 212 e.v. van de Gemeentewet.
2. Gegevens verzameling  
In de bovenstaande wetten is vastgelegd dat het gemeentebestuur gegevens dient te verzamelen over de werking en de kwaliteit van de uitvoering van deze wetten.<sup>122</sup> Deze gegevens dient het gemeentebestuur aan te leveren aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

#### Rechtszekerheidsdoeleinde ter controle:

3. Voor de burger is het van belang dat de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning consequent en op een correcte manier worden uitgevoerd. Als dit niet het geval is dan kan de rechtszekerheid van de burger in gevaar komen. Bij mandatering van taken en bevoegdheden aan een mandataris dient de mandans te onderzoeken of de mandataris, de bij haar ten uitvoer gelegde taken en bevoegdheden op een correcte manier uitvoert. De mandans is immers nog steeds verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en bevoegdheden.

Ten opzichte van het tweede controledoeleinde zou de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een regeling opstellen over de aan te leveren gegevens door het gemeentebestuur.<sup>123</sup> Echter, voor de Wet maatschappelijke ondersteuning is een dergelijke regeling nog niet gemaakt.<sup>124</sup> Voor de Jeugdwet is wel een regeling opgesteld maar hierin is enkel uiteengezet welke gegevens gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders dienen aan te leveren aan het Centraal Bureau voor Statistiek. Het bovenstaande

---

<sup>122</sup> Artikel 2.5.1. lid 1, 2.5.2 lid 1 en 2.6.8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning & Artikel 7.4.1. en 7.4.2. van de Jeugdwet

<sup>123</sup> Kamerstukken II 33841, nr. 3, p. 131 & Kamerstukken II 33684 p. 181

<sup>124</sup> T.A.M. van den Ende, *Tekst en Commentaar Gezondheidsrecht*, Kluwernavigator (zoek op: artikel 2.5.2. Wet maatschappelijke ondersteuning)

controledoeleinde dient eerst verder gespecificeerd te worden door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voordat de gemeente hiervoor een controlemechanisme kan ontwikkelen.

De gemeente Hulst kent een aantal controlemechanismen die gericht zijn op het verzamelen van gegevens ten behoeve van de bovenstaande doeleinden. Deze mechanismen zijn verdeeld over de twee overgebleven controledoeleinden, zoals hierboven uiteen is gezet.

#### Financiële rechtmatigheid

- Toetsing door 'Adlasz'  
Deze toetsing houdt een steekproefsgewijze controle in van het externe bedrijf Adlasz. Deze controle kan gezien worden als een voortraject op de accountantscontrole. Deze tussentijdse toetsing kent geen wettelijk vereiste. Echter, kan het wel efficiënt zijn. De gemeente creëert voor zichzelf een periodieke controle op de rechtmatigheid van de uitvoering van het door hen opgestelde beleid. Daarnaast kost het de accountant en dus ook de gemeente minder tijd om tot een definitief oordeel te komen. Tot slot dient aangegeven te worden dat deze interne toetsing vooralsnog alleen plaatsvindt bij controle van de Participatiewet.
- Toetsing door de accountant  
Toetsing door de accountant vindt plaats omwille van twee redenen. Ten eerste dient de financiële rechtmatigheid vastgesteld te worden van de gedane handeling naar aanleiding van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast controleert de accountant de financiële rechtmatigheid van de subsidieverlening van het gemeentebestuur van Hulst aan stichting Hulst voor Elkaar.

Voor de toetsingsmechanismen ten behoeve van de financiële rechtmatigheid dient aangegeven te worden dat de VNG de 'Modeloplegger Rechtmatigheidsvereisten Wmo 2015 en Jeugdwet' heeft ontwikkeld.<sup>125</sup> Dit is een hulpmiddel voor gemeenten om de financiële rechtmatigheidsvereisten te verduidelijken.

#### Rechtszekerheid

- De toetsers jeugd en maatschappelijke ondersteuning  
De toegangsconsulenten beoordelen aan de hand van een keukentafelgesprek en een onderzoek naar alle relevante gegevens of een cliënt al dan niet in aanmerking komt voor een individuele voorziening. Als blijkt dat een cliënt in aanmerking komt voor deze voorziening, dan stelt de consulent een conceptbeschikking op met als onderbouwing voor dit besluit de argumentatie genoemd in het gespreksplan/ondersteuningsplan. De toetsers jeugd en maatschappelijke ondersteuning van de gemeente Hulst heeft naast de toetsers bij Hulst voor Elkaar de taak om te beoordelen of een besluit via de juiste gronden tot stand is gekomen. Daarnaast kijkt hij naar de manier waarop de toegangsconsulent het besluit heeft beargumenteerd. Als het besluit of de argumentatie niet in lijn is met de wettelijke eisen dan dient de toegangsconsulent het besluit of de argumentatie aan te passen. De toetsers van de participatiewet toetsen beschikkingen aan de hand van een verificatiehandleiding. Hierin staat gedetailleerd opgenomen op welke manier de toetsers en de consulenten beschikkingen moeten beoordelen.<sup>126</sup>
- Toetsing middels publiekrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden  
Voor de burger staan twee publiekrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden open. Ten eerste de bezwaarschriftprocedure. Tijdens de bezwaarschriftprocedure wordt door een gemandateerde ambtenaar, namens het college, onderzocht of het genomen besluit op de juiste gronden tot stand is gekomen. Bij deze toetsing wordt gekeken of de toegangsconsulent zich aan de wettelijke eisen heeft gehouden en binnen de grenzen

<sup>125</sup> J. Kriens, *Modeloplegger Rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet*, VNG 22 april 2015.

<sup>126</sup> M. de Vos, *Verificatiehandleiding. Afdeling Samenleving, taakveld Werk en Inkomen Gemeente Hulst*, 2010, zie bijlage C, p. 79-111



van haar bevoegdheden heeft gehandeld. Echter, op het moment dat een besluit in bezwaar wordt getoetst dan heeft de belanghebbende vaak al geconstateerd dat het besluit niet op de juiste gronden tot stand is gekomen. De bezwaarprocedure is een zeer waardevol toetsingsmechanisme, maar voorkeur dient uit te gaan naar toetsing in een eerder stadium. Ten tweede kan aan de hand van klachten die op grond van artikel 14 lid 1 van de Verordening jeugdhulp Zeeuws-Vlaanderen 2015 en artikel 18 lid 1 van de Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 Zeeuws-Vlaanderen worden ingediend getoetst worden of de rechtszekerheid van de burger gegarandeerd is.

Naast de bovenstaande toetsingsmechanismen kent de Wet maatschappelijke ondersteuning zelf ook nog een bepaling over controle. In artikel 6.1 van deze wet staat namelijk; 'dat het college van B&W personen aanwijst die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Volgens de memorie van toelichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning dient de controle door de toezichthoudend ambtenaar in ruime zin te worden gezien. Toezicht dient plaats te vinden op de kwaliteitseisen zoals deze in de wet, verordening en besluit zijn opgenomen maar ook op andere eisen die door het college van B&W zijn overeengekomen met aanbieders.<sup>127</sup> Ervan uitgaande dat stichting Hulst voor Elkaar als aanbieder kan worden gekwalificeerd, daar zij algemene voorzieningen verstrekt, dient de toezichthoudend ambtenaar ook controle uit te oefenen op de stichting.<sup>128</sup>

De gemeente Hulst is reeds bezig zich te oriënteren op de vormgeving van de toezichthoudend ambtenaar. Sub-provinciaal is afgesproken om het toezicht van de toezichthoudend ambtenaar te verdelen in twee categorieën.<sup>129</sup> Deze categorieën zijn proactief en reactief toezicht. Proactief wil zeggen dat de toezichthouder zelf op onderzoek uit gaat. Reactief toezicht betekent dat de toezichthouder pas in actie komt als er sprake is van calamiteiten, incidenten of stapelingen van meldingen van cliënten en burgers.<sup>130</sup> Belangrijk is dat de toezichthoudend ambtenaar onafhankelijk handelt onder de formele verantwoordelijkheid van het college.

Sub-provinciaal wordt afgesproken dat het reactieve toezicht bij de GGD wordt neergelegd.<sup>131</sup> Het proactieve toezicht dient iedere gemeente individueel te organiseren. Dit laatstgenoemde toezicht dient niet alleen gericht te zijn op controle van aanbieders maar kan ook gericht zijn op het controleren van de toegang van de Wet maatschappelijke ondersteuning en van het functioneren van het ambtelijk apparaat.<sup>132</sup> Hiervoor kan de toezichthoudend ambtenaar kwaliteitseisen opstellen of de kwaliteitseisen voortvloeiend uit de samenwerkingsovereenkomsten en de wettelijke verplichtingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning gebruiken.

### Inlichtingenplicht<sup>133</sup>

Zoals in hoofdstuk 1 naar voren is gekomen heeft de mandataris in het kader van het kunnen waarmaken van de verantwoordelijkheidspositie van de mandans de plicht tot het verstrekken van inlichtingen.<sup>134</sup> Deze inlichtingen kunnen te allen tijde verzocht worden door de mandans. Mocht de mandans naar aanleiding van het vaststellen van het rechtmatige gebruik van de bevoegdheden door de mandataris gegevens nodig hebben, ten einde ervoor te zorgen dat de rechtszekerheid van de burger niet geschaad wordt, dan kan de mandans

<sup>127</sup> Kamerstukken II, 33841, nr. 3 p. 188

<sup>128</sup> Artikel 1.1.1. lid 1 sub a van de Wet maatschappelijke ondersteuning

<sup>129</sup> Terneuzen, Hulst & Sluis, *invulling toezicht op de Wmo in Hulst, Terneuzen en Sluis*, 2015 p. 1

<sup>130</sup> Terneuzen, Hulst & Sluis, *invulling toezicht op de Wmo in Hulst, Terneuzen en Sluis*, 2015 p. 1

<sup>131</sup> Terneuzen, Hulst & Sluis, *invulling toezicht op de Wmo in Hulst, Terneuzen en Sluis*, 2015 p. 2

<sup>132</sup> A. Mein, *Handreiking toezicht Wmo*, Verwey-Jonker Instituut, December 2014 p. 11

<sup>133</sup> Artikel 10:6 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 174*

deze altijd opvragen bij de mandataris conform de inlichtingenplicht. Deze plicht komt voort uit de wet en dient niet per-sé in de mandaatovereenkomst opgenomen te worden. Middels de ondertekening van deze overeenkomst stemt de mandataris immers automatisch in met het voldoen aan de inlichtingenplicht. Mocht de mandans structureel gegevens willen ontvangen ter waarborging van zijn verantwoordelijkheidspositie van de mandataris dan kan nakoming van de inlichtingenplicht wel in de mandaatovereenkomst opgenomen worden.

Constatering dat er sprake is van onrechtmatig gebruik van de gemandateerde bevoegdheden kan middels de onderstaande controlemechanismen worden vastgesteld.

- Middels de toetsers jeugd en maatschappelijke ondersteuning
- Middels de bezwaarschriftprocedure en de klachtenprocedure
- Middels proactief toezicht van de toezichhoudend ambtenaar
- Middels gebruik van de inlichtingenplicht.

De vraag is uiteraard of het voor het gemeentebestuur mogelijk is om naar aanleiding van deze constatering sturing te geven aan de stichting?

## 5.2 sturing

Ten eerste is het belangrijk om in beeld te krijgen wanneer er sprake is van het buiten de kaders van het mandaat handelen door de mandataris. Het is aan de mandans om te oordelen wanneer de mandataris buiten zijn/haar bevoegdheden handelt.

In het mandaatregister en in de mandaatovereenkomst dient, conform hoofdstuk 3, een overzichtelijke lijst opgenomen te worden met de over te dragen bevoegdheden per wet. Deze lijst geeft, in beginsel, de kaders van de bevoegdheden aan. Daarnaast kan beleid de kaders van deze bevoegdheden nog beperken of specificeren. Dus als de mandataris buiten deze kaders handelt of een bevoegdheid uitvoert waartoe hij volgens het mandaat niet bevoegd is, kan gesteld worden dat de mandataris deze bevoegdheden onrechtmatig uitvoert en daarmee de rechtszekerheid van de burger in gevaar brengt.

Dus in eerste instantie vormt het mandaat, met inbegrip van de clausuleringsbepalingen, het kader waarbinnen de mandataris haar bevoegdheden mag uitvoeren. Daarnaast kan de mandans, na het verlenen van het mandaat, de kaders aanscherpen door het gebruik van haar instructierecht.

Het instructierecht is geregeld in artikel 10:6 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. In dit artikel staat dat de mandans over het gemandateerde per geval of in het algemeen instructies kan geven over de uitvoering hiervan. Als het gaat om algemene instructies dan kunnen deze in de vorm van beleidsregels worden verstrekt of deze kunnen een volledig intern karakter hebben.<sup>135</sup> Als er sprake is van instructies in de vorm van beleidsregels dan dient de mandans de regels van art. 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen.

Maar ondanks dat de kaders van de door hen uit te voeren bevoegdheden duidelijk zijn voor de mandataris kan het voorkomen dat, middels de bovenstaande toetsingsmechanismen, wordt geconstateerd dat hierbuiten wordt gehandeld. Als dit structureel voorkomt dan kan de behoefte bij de mandans bestaan om hier, middels consequenties, sturing aan te geven.

### Consequenties

Als er geconstateerd wordt, middels de eerdergenoemde controlemechanismen, dat er structureel door de mandataris buiten de kaders van het mandaat wordt gehandeld, dan luidt de vraag of de mandans hieraan consequenties kan verbinden. Kort wordt aangestipt welke privaatrechtelijke consequenties mogelijk zijn. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt op de

---

<sup>135</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 173 - 174



afbakening van het onderzoek. Echter, omdat deze privaatrechtelijke sturingselementen belangrijk kunnen zijn voor de gemeente Hulst wordt kort uitgelegd wat deze consequenties inhouden.

Als de mandataris werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandans dan kan de mandans arbeidsrechtelijke sancties opleggen. Op het moment dat de mandataris niet-ondergeschikt is aan de mandans vervalt deze mogelijkheid. De laatste privaatrechtelijke mogelijkheid voor de mandans om het bovenstaande tegen te gaan is aantonen dat er sprake is van wanprestatie op grond van artikel 74 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Er is per slot van rekening een overeenkomst tot stand gekomen tussen de mandans en de mandataris. Als de mandataris zich niet aan de overeenkomst houdt dan schiet hij tekort in de nakoming hiervan waardoor de mogelijkheid tot schadevergoeding voor de mandans openstaat.

### Publiekrechtelijke consequenties

Het gebruik van publiekrechtelijke consequenties is zeer beperkt. Onderstaand worden de eventueel mogelijke publiekrechtelijke consequenties opgesomd. Hierbij wordt omschreven hoe deze consequentie gebruikt kan worden en wat het gevolg daarvan is.

#### 1. Gebruik van instructierecht

De mandans kan gebruik maken van zijn instructierecht. Bij het constateren van het buiten de bevoegdheden van het mandaat handelen door de mandataris kan de mandans interne instructies geven. Deze instructies hebben geen openbaar karakter en dienen dus ook niet gepubliceerd te worden.<sup>136</sup> De vraag blijft natuurlijk wel bestaan of en hoe deze instructies afgedwongen kunnen worden. Zelfs als de instructies in de vorm van beleid worden gegeven bestaat de mogelijkheid voor de mandataris om hiervan af te wijken.<sup>137</sup>

#### 2. Intrekking mandaat

Op grond van artikel 10:8 van de Algemene wet bestuursrecht is de mandans te allen tijde bevoegd om het verstrekte mandaat in te trekken. Als algemeen mandaat is verleend dan dient dit op grond van het tweede lid van bovenstaand artikel schriftelijk te gebeuren. De memorie van toelichting geeft aan dat intrekking mogelijk is op het moment dat de mandans de voortzetting van het mandaat niet langer voor zijn verantwoordelijkheid kan nemen.<sup>138</sup> Dit laatste impliceert geen harde eis en hoeft de mandans dan ook niet te bewijzen. De gevolgen die het intrekken van het mandaat heeft is dat de mandans weer verantwoordelijk wordt voor de bevoegdheden die in het mandaat zijn opgenomen. Als de mandans zich hierop goed voorbereidt dan valt dit gevolg nog enigszins te overzien. Echter, hier zit bij de mandaatverlening tussen de stichting en de gemeente ook een politiek gevolg aan. Als de gemeente het mandaat intrekt dan zal de stichting ophouden te bestaan. De stichting heeft immers nog de financiële middelen, nog de wettelijke bevoegdheden om haar werkzaamheden te continueren. Alle medewerkers van de stichting zullen, behoudens overname van de gemeente, werkloos worden.

#### 3. Wijzigen of intrekken van de subsidieverstrekking

Stichting Hulst voor Elkaar ontvangt van het gemeentebestuur van Hulst subsidies ter financiering van de publieke activiteiten die zij uitvoeren in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Naar aanleiding hiervan zijn uitvoeringsovereenkomsten opgesteld. In deze uitvoeringsovereenkomsten staan de resultaatverwachtingen beschreven die de stichting in ruil voor de verkregen subsidies moet behalen. In een verleningsbeschikking wordt, voorafgaand aan het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten, vastgesteld per activiteit wat de stichting

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 173 - 174*

<sup>137</sup> Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>138</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 174*

aan subsidies ontvangt van het gemeentebestuur.<sup>139</sup> Na het verstrijken van een bepaalde periode dienen de verleende subsidies vastgesteld te worden. Het gemeentebestuur gaat dan kijken welke activiteiten de stichting heeft uitgevoerd en of zij bij de uitvoering aan de resultaatverwachtingen en nadere eisen, opgenomen in de uitvoeringsovereenkomsten, heeft voldaan. Op basis van de constatering die hieruit voortvloeien wordt middels een vaststellingsbeschikking het daadwerkelijke subsidiebedrag vastgesteld.<sup>140</sup> Voor het gemeentebestuur bestaan mogelijkheden om, na subsidieverlening, de subsidie in te trekken, te wijzigen of te beëindigen.<sup>141</sup> Deze mogelijkheden zijn opgenomen in afdeling 4.2.6. van de Algemene wet bestuursrecht. De redenen hiertoe kunnen zijn dat de gesubsidieerde:

- Niet heeft voldaan aan de verplichtingen die verbonden zijn aan de subsidie;
- Onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt waardoor de verleningsbeschikking niet op de juiste gronden tot stand is gekomen;
- Wist of behoorde te weten dat de subsidieverlening op een andere manier onjuist was.

Let wel, intrekking wijziging en beëindiging van een subsidie mag nooit als punitieve sanctie gebruikt worden. Het gaat hier om een herstelsanctie.

### 5.3 tussenconclusie

Het gemeentebestuur van Hulst kan via vier controle mechanismen de rechtszekerheid van de burger waarborgen. Daarnaast stelt zij middels deze controle haar eigen politieke en juridische verantwoordelijkheidspositie veilig. De gemeente kan van deze mechanismen gebruik maken. Naar aanleiding van opgedane ervaring in het eerste jaar waarin stichting Hulst voor Elkaar de bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning uitvoert kan het gemeentebestuur beslissen of deze mechanismen een voldoende waarborg bieden om het handelen van de stichting te controleren. Als blijkt dat dit niet aan de orde is dan dient het gemeentebestuur nog andere manieren van controle te ontwikkelen of de reeds bestaande manieren verder uit te werken.

Sturing kan het gemeentebestuur faciliteren door het verbinden van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke consequenties aan het buiten de kaders van het mandaat handelen door de stichting. Het gemeentebestuur dient, als zij de mandaatovereenkomst intrekt, de politieke, financiële en juridische gevolgen aan elkaar af te wegen. Daarnaast dient het gemeentebestuur rekening te houden met het feit dat intrekken, wijzigen of beëindigen van de verleende subsidies niet als punitieve sanctie mag worden gezien. Het gemeentebestuur dient hierbij de regels te volgen zoals afdeling 4.2.6. van de Algemene wet bestuursrecht ze voorschrijft.

---

<sup>139</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 398

<sup>140</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 399

<sup>141</sup> H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014 p. 400

## 6. Andere constructies en gemeenten

Dit hoofdstuk staat in het teken van de verschillende constructies voor de tenuitvoerlegging van de taken en bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties. Als eerste wordt een algemene inleiding gegeven over de verschillende constructies waarop je de tenuitvoerlegging kan organiseren. Daarna wordt kort toegelicht welke constructie het gemeentebestuur van Hulst gebruikt en welke aspecten van deze constructie worden vergeleken met de constructies die andere gemeenten hanteren. Vervolgens worden de constructies van de gemeente Sluis en de gemeente Tilburg toegelicht. Tot slot worden de voor- en nadelen van de gehanteerde constructies van de gemeenten Sluis en Tilburg toegelicht.

### 6.1 de constructies

Met de tenuitvoerlegging van de taken en bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties wordt bedoeld het organiseren van de toegang tot jeugdhulp, maatschappelijke hulp en hulp gerelateerd aan werk en inkomen. Conform een rapport van Movisie zijn vier verschillende constructies om de toegang vorm te geven van elkaar te onderscheiden.<sup>142</sup> Deze constructies zijn:

1. De gemeente neemt de toegang in eigen beheer.<sup>143</sup>

Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente de taken en bevoegdheden, voorkomend uit de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet zelf uitvoert. Deze taken komen, conform de bovenstaande wetten, al toe aan het college van burgemeester en wethouders. Deze worden vaak gemandateerd aan toegangsconsulenten in dienst van de gemeente. De gemeente kan ook gebruik maken van werknemers die gedetacheerd zijn. De voordelen van deze constructie zijn dat de juridische verantwoordelijkheid duidelijk is. Deze ligt bij de gemeente. Nadelen kunnen zijn de invloed van de politiek en wellicht hogere kosten door indiensttreding van toegangsconsulenten.<sup>144</sup>
2. De toegang wordt neergelegd bij verschillende aanbieders.<sup>145</sup>

De uitvoering van de bevoegdheden voortkomend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet worden neergelegd bij de verschillende aanbieders die de hulp conform deze wetten faciliteren. In deze situatie blijven de werknemers in dienst van de aanbieders. De gemeente heeft haar bevoegdheden ten uitvoer gelegd bij deze aanbieders op grond van een mandaatovereenkomst en een subsidie/inkoopovereenkomst. Nadelen van deze situatie zijn de sturing van de gemeente op de taken en bevoegdheden waar zij verantwoordelijk voor zijn. Daarnaast kan deze nieuwe situatie moeilijk onderscheiden worden van de oude situatie.<sup>146</sup>
3. De toegang wordt neergelegd bij één hoofdaanbieder.<sup>147</sup>

De gemeente legt de bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties ten uitvoer bij één hoofdaanbieder. Deze hoofdaanbieder dient bij de uitvoering van deze taken en bevoegdheden andere aanbieders te betrekken. Ook hierbij blijven de werknemers in dienst van de aanbieder. De nadelen van deze constructie kunnen zijn dat het eigenbelang van de hoofdaanbieder het belang van het leveren van kwalitatief goede

---

<sup>142</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 15 -18

<sup>143</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 16

<sup>144</sup> Movisie, *Bepaal de organisatievorm*, movisie.nl (zoek op: Startmotor sociale wijkteams) p. 1

<sup>145</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 16

<sup>146</sup> Movisie, *Bepaal de organisatievorm*, movisie.nl (zoek op: Startmotor sociale wijkteams) p. 1

<sup>147</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 16 – 17

zorg overstijgen. Het voordeel voor de gemeente is dat er bij deze constructie sprake is van één aanspreekpunt.<sup>148</sup>

4. De toegang wordt neergelegd bij een rechtspersoon.<sup>149</sup>

De taken en bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties worden neergelegd bij een rechtspersoon. De meest voor de hand liggende rechtspersoon is een stichting maar het gemeentebestuur kan er ook voor kiezen om een coöperatie op te richten. Het nadeel van deze constructie is dat de stichting de werkgeversrol uit het oog kan verliezen omdat hij zich te veel concentreert op de dienstverlening. Het voordeel daarentegen is dat het gemeentebestuur een goede regierol kan innemen en daardoor op een juiste manier sturing kan geven aan de uitvoerende partij.<sup>150</sup>

Uit een enquête, gehouden door Movisie, is gebleken dat 47% van de Nederlandse gemeenten ervoor kiest om de toegang in eigen beheer te nemen. 24% van de gemeenten kiest ervoor om de toegang bij verschillende aanbieders te organiseren. 4% van de gemeenten kiest ervoor om de toegang bij één aanbieder te organiseren en 3% van de Nederlandse gemeenten legt de toegang in handen van een rechtspersoon.<sup>151</sup> De overige 22% van de Nederlandse gemeenten kiest ervoor om de bovenstaande constructies te combineren.

## 6.2 de gemeente Hulst en vergelijkingsaspecten

De gemeente Hulst maakt gebruik van de vierde constructie volgens het rapport van Movisie. Deze constructie dient vergeleken te worden met constructies die de gemeenten Sluis en Tilburg gebruiken. Door deze vergelijking kan een beeld gevormd worden over het feit hoe de toegang bij andere gemeenten is geregeld. Maar de vraag is op welke punten deze constructies vergeleken dienen te worden?

Het traject van het gemeentebestuur ziet er primitief gezien als volgt uit:

- Ten uitvoer leggen van de taken en bevoegdheden;
- Controle op de taken en bevoegdheden en;
- Sturing naar aanleiding van de controle

Als wordt onderzocht hoe de gemeente Tilburg en de gemeente Sluis de bovenstaande aspecten hebben georganiseerd dan kan aan de hand van de verkregen informatie worden vastgesteld wat de voor- en nadelen van deze constructies zijn.

## 6.3 de gemeente Sluis<sup>152</sup>

### Ten uitvoer leggen van de taken en bevoegdheden

De gemeente Sluis heeft voor de eerste constructie gekozen volgens het rapport van Movisie. Zij hebben ervoor gekozen om de toegang in eigen beheer te nemen. De toegang wordt bij de gemeente Sluis 'Porthos' genoemd. Porthos is gecreëerd door de werknemers van twee stichtingen in dienst te laten treden bij de gemeente Sluis. Echter, een kanttekening hierbij is dat de overname juridisch nog niet helemaal rond is. De gemeente Sluis heeft aangegeven alle financiële en juridische aspecten te hebben afgewogen van de

<sup>148</sup> Movisie, *Bepaal de organisatievorm*, movisie.nl (zoek op: Startmotor sociale wijkteams) p. 1 – 2

<sup>149</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 17

<sup>150</sup> Movisie, *Bepaal de organisatievorm*, movisie.nl (zoek op: Startmotor sociale wijkteams) p. 2

<sup>151</sup> S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015 p. 18

<sup>152</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos' (interview), zie bijlage A, p. 9 -

bovenstaande constructies. Naar aanleiding van deze afweging kwam deze constructie voor hen als beste naar voren.<sup>153</sup>

Bij de gemeente Sluis worden de taken en bevoegdheden van alle drie de decentralisaties bij Porthos ten uitvoer gelegd. Het gemeentebestuur heeft hiertoe besloten, omdat zij vonden dat de toegang voor de burger hierdoor beter was geregeld. De burger kan zich in de gemeente Sluis bijna altijd tot Porthos wenden als hij een probleem heeft.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sluis heeft al voorzien in mandaatverlening voor de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet. Het mandaat voor al deze bevoegdheden is verleend aan de functie ‘Hoofd afdeling Externe Dienstverlening’. Omdat dit een functie is die wordt bekleed door een ondergeschikte werknemer van de gemeente Sluis is toestemming niet nodig.<sup>154</sup> In het mandaatregister is deze bevoegdheidstoedeling opgenomen. Opvallend is dat de gemeente Sluis de taken en bevoegdheden niet heeft gespecificeerd in het mandaatregister.<sup>155</sup> Met het verlenen van ondermandaat wordt bij de gemeente Sluis terughoudend omgegaan. Hoe de toegangsconsulenten hun bevoegdheden verkrijgen om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren is verder niet bekend.

### Controle

Controle van de gemeente Sluis op het handelen van Porthos vindt plaats door drie controlepunten. Ten eerste wordt het handelen van de toegangsconsulenten gecontroleerd door de gemeentelijke toetser. Deze toetst of de toegangsconsulent aan alle wettelijke vereisten heeft voldaan bij het opstellen van de beschikking en het ondersteuningsplan. Daarnaast toetst een externe partij een aantal keer per jaar, steekproefsgewijs, dossiers die behandeld zijn door de toegangsconsulenten. Bij deze toetsing wordt rekening gehouden met het vraag of Porthos zich aan alle wettelijke vereisten heeft gehouden en met de vraag of de voorzieningen financieel rechtmatig zijn verstrekt. Tot slot toetst de accountant, de financiële rechtmatigheid van de financiering van Porthos en de financiering van de verstrekte voorzieningen.<sup>156</sup>

### Sturing

Voordat door het gemeentebestuur gestuurd kan worden dienen eerst ‘fouten’ geconstateerd te worden. Met fouten wordt bedoeld het buiten de kaders van het verleende mandaat handelen door de toegangsconsulenten of het niet conform de in mandaat verleende bevoegdheden handelen.<sup>157</sup>

De meeste fouten worden door de gemeentelijke toetser ontdekt. De beschikkingen waar die fouten in staan worden teruggestuurd naar de consulenten en door hen aangepast. Mocht de gemeentelijk toetser aan een dergelijke fout voorbij gaan dan kan deze fout aan het licht komen bij een steekproefsgewijze externe controle en bij de bezwaarschriftprocedure. Als het gaat om een structurele fout dan kan het gemeentebestuur een arbeidsrechtelijke sanctie opleggen aan diegene die hiervoor verantwoordelijk is.<sup>158</sup>

Het gemeentebestuur van Sluis heeft ook een risicosysteem ontwikkeld. Dit systeem kan gekoppeld worden aan de applicatie die de toegangsconsulenten gebruiken voor het

---

<sup>153</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos’ (interview), zie bijlage A, p. 9

<sup>154</sup> Artikel 10:4 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>155</sup> College van B&W van Sluis, *mandaatregeling gemeente Sluis*, Gemeente Sluis: 23 december 2014, zie bijlage C, p. 73-78

<sup>156</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos’ (interview), zie bijlage A, p. 11

<sup>157</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos’ (interview), zie bijlage A, p. 10

<sup>158</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos’ (interview), zie bijlage A, p. 10 -

opstellen van beschikkingen. Dit risicosysteem geeft per handeling aan waar de consulent rekening mee dient te houden bij het opstellen van de beschikking. Dit systeem kan voorkomen dat de toegangsconsulent een fout maakt.<sup>159</sup>

## 6.4 de gemeente Tilburg

### Ten uitvoer leggen van de taken en bevoegdheden

Bij de gemeente Tilburg is sprake van twee soorten toegang. Voor een deel is de toegang in eigen beheer genomen en voor een deel is de toegang neergelegd bij verschillende aanbieders. Gekeken naar het rapport van Movisie heeft de gemeente Tilburg dus voor de eerste en de tweede constructie gekozen. In de gemeente Tilburg wordt de toegangsconstructie T-Helpt genoemd.<sup>160</sup> De toegang is in de gemeente Tilburg eigenlijk niet veel veranderd ten opzichte van de situatie voor de doorvoering van de drie decentralisaties. Een kanttekening hierbij is wel dat de gemeente merkt dat hun inwoners behoefte hebben aan een andere benaming van de toegang.<sup>161</sup>

De gemeente Tilburg heeft drie beweegredenen om voor de bovenstaande constructie te kiezen. Ten eerste wil het gemeentebestuur de rol als beleidsregisseur uitvoeren. Daarnaast geeft het gemeentebestuur aan dat de kennis en expertise al bij de organisaties die met de toegang zijn belast aanwezig is. Tot slot geeft het gemeentebestuur aan dat de toegangssituatie voor de burgers door gebruik van deze constructie niet veranderd.<sup>162</sup>

De gemeente Tilburg maakt gebruik van interne en externe organisaties om de toegang te faciliteren. In mandaat zijn een aantal bevoegdheden aan de toegangsconsulenten toegekend. Deze bevoegdheden zijn:

- Het inzetten van lichte ondersteuning;
- Toeleiding bieden tot intensieve ondersteuning jeugd, maatschappelijke ondersteuning en re-integratie ingekocht door de gemeente;
- Een Persoonsgebonden Budget toe kennen;
- De coördinatie van ondersteuning toe te wijzen;
- Gebruik te maken van het gemeentelijk escalatiemodel.

In het mandaatregister is eveneens opgenomen dat het toekennen, weigeren, beëindigen en terugvorderen van (onrechtmatig verkregen) voorzieningen in het kader van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet gemandateerd is aan ambtenaren werkzaam bij de backoffice van het gemeentebestuur van Tilburg. Onduidelijk is of een mandaatovereenkomst is opgesteld om de bovenstaande bevoegdheden ten uitvoer te leggen bij de externe organisaties.

### Controle

De controle van de gemeente Tilburg op de uitvoering van de taken en bevoegdheden door de toegangsorganisaties vindt plaats middels een kwaliteitstoets. De toegangsorganisaties zijn bevoegd om de toegang te faciliteren en het onderzoek ten behoeve van de ondersteuningsvraag uit te voeren. Daarnaast mogen zij een concept beschikking opstellen. Het formele besluit wordt in Tilburg nog wel door het gemeentebestuur zelf genomen. Voordat het formele besluit wordt genomen controleert het gemeentebestuur of een daartoe gemandateerde ambtenaar of de toegangsorganisaties niet buiten de kaders van hun taken en bevoegdheden hebben gehandeld.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos' (interview), zie bijlage A, p. 11

<sup>160</sup> T-Helpt, *Zorg in Tilburg*, [www.t-helpt.nl/zorg-in-Tilburg](http://www.t-helpt.nl/zorg-in-Tilburg) (zoek op: zorg in Tilburg)

<sup>161</sup> D. Kwint, *interview toegang van de gemeente Tilburg*, (interview), zie bijlage A, p. 12

<sup>162</sup> D. Kwint, *interview toegang van de gemeente Tilburg*, (interview), zie bijlage A, p. 13

<sup>163</sup> D. Kwint, *interview toegang van de gemeente Tilburg*, (interview), zie bijlage A, p. 14



### Sturing

Naar aanleiding van de uitkomsten van de kwaliteitstoets geeft het gemeentebestuur van Tilburg sturing aan de toegangsorganisaties. De sturing die de gemeente Tilburg geeft kent twee fasen. Ten eerste worden interne instructies gegeven door de gemeente Tilburg aan de toegangsorganisaties. Als blijkt dat deze instructies niet het gewenste effect hebben dan wordt het beleid van de gemeente aangepast en doorgevoerd.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> D. Kwint, *interview toegang van de gemeente Tilburg*, (interview), zie bijlage A, p. 14



## 6.5 voor- en nadelen

Per gemeente kan geconstateerd worden wat de voor- en nadelen zijn van de door deze gemeente gebruikte constructie. Deze voor- en nadelen zijn per aspect van de samenwerking weergegeven.

Gemeente Sluis		
	Voordelen	Nadelen
<b>Ten uitvoer legging</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De gemeente Sluis heeft alle drie de decentralisaties bij Porthos georganiseerd. De burger kan met al zijn problemen die, vallen binnen het sociaal domein, bij Porthos aankloppen. Dit verbetert de toegankelijkheid voor de burger.</li><li>• Porthos is een organisatie die tot de gemeente behoort. Hierdoor hebben de werknemers van Porthos een arbeidsrelatie met de gemeente. Door deze constructie is een hiërarchische verhouding ontstaan tussen het gemeentebestuur en haar werknemers bij Porthos.</li><li>• Bij verlening van mandaat is de instemming niet nodig omdat het mandaat wordt verstrekt aan niet-ondergeschikten.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• In het mandaatregister zijn de te verlenen bevoegdheden niet gespecificeerd. Door hiervoor te kiezen is het voor de medewerkers van Porthos niet duidelijk voor welke handeling zij wel en voor welke handeling zij niet bevoegd zijn.</li><li>• Geen mandaat is verleend aan de toegangsconsulenten. Alleen het 'Hoofd afdeling Externe Dienstverlening' heeft mandaat verkregen. Deze heeft aangegeven terughoudend om te gaan met het verlenen van ondermandaat. Echter, als er geen mandaat nog, ondermandaat wordt verleend aan de toegangsconsulenten, dan zijn zij niet bevoegd om bepaalde handelingen uit te voeren.</li></ul>
<b>Controle</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De gemeente Sluis en Porthos zijn één organisatie daarom kan bij de gemeente Sluis volstaan worden met één toetsers jeugd en maatschappelijke ondersteuning.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Door gebruik te maken van één toetsers kunnen fouten over het hoofd worden gezien.</li></ul>
<b>Sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De werknemers van Porthos zijn de werknemers van de gemeente Sluis. Door deze arbeidsrechtelijke relatie kan het gemeentebestuur van Sluis arbeidsrechtelijke sancties opleggen bij het constateren van disfunctioneren.</li><li>• Het risicosysteem werkt als preventieve buffer ter voorkoming van fouten.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geen nadelen</li></ul>

Gemeente Tilburg		
	Voordelen	Nadelen
<b>Ten uitvoer legging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle drie de decentralisaties zijn bij de toegangsorganisaties van de gemeente Tilburg georganiseerd. Dit verbetert de toegankelijkheid voor de burger.</li> <li>• Voor de interne toegangsorganisaties bestaat een arbeidsrelatie met de gemeente waardoor gebruik kan worden gemaakt van de hiërarchische structuur.</li> <li>• De toegang is nagenoeg niet veranderd voor de burgers van de gemeente Tilburg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Twee mandaatverleningsvormen dienen toegepast te worden. Voor de gemeente Tilburg betekent dit meer werk.</li> <li>• De gemeente Tilburg heeft maar een aantal bevoegdheden gemandateerd aan haar toegangsconsulenten. Volgens de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn de toegangsconsulenten daarom niet bevoegd om alle taken en bevoegdheden uit te voeren.</li> <li>• De bevoegdheden die gemandateerd zijn, zijn veel te abstract verleend. Hierdoor kan de rechtszekerheid en de legaliteit van de mandatering in gevaar komen.</li> </ul>
<b>Controle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kwaliteitstoetsing vindt plaats bij de gemeente. De gemeente houdt dus de verantwoordelijkheid over de toetsing en kan zelf bepalen hoe zij deze toetsing inricht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door gebruik te maken van één toetsers kunnen fouten over het hoofd worden gezien.</li> </ul>
<b>Sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De sturing bij de gemeente Tilburg vindt plaats via het instructierecht. Deze publiekrechtelijke mogelijkheid van sturing wordt goed benut door het gemeentebestuur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente kan twee vormen van sturing aannemen. Eén voor de interne toegangsorganisaties en één voor de externe toegangsorganisaties.</li> <li>• Als een organisatie niet voldoet aan deze instructies dan dient de gemeente Tilburg een manier te ontwikkelen om deze instructies af te dwingen.</li> </ul>

## 6.6 tussenconclusie

Op basis van de constructies die de gemeente Sluis en de gemeente Hulst hanteren voor het faciliteren van hun toegang, kan geconcludeerd worden dat het toegankelijker is voor de burger als alle dimensies van het Sociaal Domein bij dezelfde toegangsinstantie worden neergelegd. Daarnaast kan worden gesteld dat de gemeente Hulst al verder is in het oriënteren op en het ontwikkelen van eventueel te verlenen mandaat voor de bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, dan de gemeente Sluis en de gemeente Tilburg. Voor wat betreft het al dan niet formeel verleende mandaat van de gemeente Sluis en de gemeente Tilburg kan geconcludeerd worden dat zij niet alle taken en bevoegdheden die de toegangsconsulenten toekomen op grond van de drie decentralisaties hebben gemandateerd.

## 7. conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die antwoord geven op de centrale vraag. Tevens wordt de doelstelling middels deze conclusies en aanbevelingen bereikt. Het onderzoeksrapport biedt namelijk handvatten om een mandaatovereenkomst te ontwikkelen. De facetten die aan bod komen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de manier waarop het gemeentebestuur van Hulst mandaat kan verlenen aan stichting Hulst voor Elkaar.

De centrale vraag dient als leidraad voor dit hoofdstuk gezien te worden. Deze vraag luidt: 'Welke taken en bevoegdheden, in het kader van de drie decentralisaties met de nadruk op de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, lenen zich voor mandatering aan stichting Hulst voor Elkaar door het gemeentebestuur van Hulst, rekening houdend met relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie, ervaringen van andere gemeenten op dit terrein en de wensen van het gemeentebestuur van Hulst omtrent controle op- en het verbinden van publiekrechtelijke consequenties aan de gemandateerde taken en bevoegdheden?'

De eerste paragraaf behelst de conclusies die op volgorde van de voorgaande hoofdstukken aan bod zullen komen. Deze hoofdstukken zijn geschreven naar aanleiding van de deelvragen, zoals opgenomen in het onderzoeksplan. De tweede paragraaf omvat de aanbevelingen welke in hun geheel antwoord geven op de centrale vraag.

### 7.1 conclusies

Het gemeentebestuur van Hulst heeft omwille van drie redenen, die eerder in dit onderzoeksrapport al aan bod zijn gekomen, gekozen om de taken en bevoegdheden voortkomend uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij stichting Hulst voor Elkaar ten uitvoer te leggen. Net als het gemeentebestuur van Sluis en het gemeentebestuur van Tilburg wil het gemeentebestuur van Hulst zelf beleidsregisseur blijven van de toegang van de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning. Dit komt overeen met het dienstverleningsmodel wat zij hierover hebben opgesteld. Daarnaast is het gezien de juridische en politieke verantwoordelijkheid die het gemeentebestuur van Hulst behoudt na mandatering verstandig om de regie in eigen handen te houden. Het gemeentebestuur van Hulst heeft tevens het risico dat het Rijk de taken en bevoegdheden voortkomend uit de drie decentralisaties weer zelf gaat uitvoeren, ingecalculeerd in hun keuze voor de stichting. Echter, als het Rijk ervoor kiest om deze taken en bevoegdheden weer zelf te gaan uitvoeren of te gaan regisseren en diensgevolge dient de stichting opgeheven te worden dan blijft dit een politiek gevoelig onderwerp. Het gemeentebestuur kan natuurlijk aandragen dat zij niet verantwoordelijk is voor het tenietgaan van de stichting, maar de kans bestaat dat omwille van de politieke verhoudingen die er tussen het gemeentebestuur en de stichting bestaan, het gemeentebestuur toch verantwoordelijk wordt gehouden voor het voortbestaan van de stichting.

Wat opvalt, is dat de stichting en het gemeentebestuur van Hulst net als andere gemeenten in de regio de ambitie heeft om op een minder intensieve manier samen te werken. Hiermee wordt bedoeld dat het 'sociale (wijk)team' zich zonder (al te veel) inmenging van het gemeentebestuur de uitvoering en de uitvoeringsregie wil bewerkstelligen. Geconcludeerd kan worden dat deze denkwijze door de stichting en het gemeentebestuur niet vreemd is.

Gekeken naar hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport kan geconcludeerd worden dat de mandaatconstructie hét middel is om de taken en bevoegdheden voorkomend uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij stichting Hulst voor Elkaar ten uitvoer te leggen. De reden hiervoor is dat de politieke en juridische verantwoordelijkheid van de uitvoering van deze taken en bevoegdheden bij het gecontroleerde en democratisch

verkozen gemeentebestuur blijft liggen. Daarnaast wordt de specifieke keuze van de wethouder om deze bevoegdheidsuitoefening bij het gemeentebestuur neer te leggen, door deze constructie, zo min mogelijk geschaad. Hierdoor blijft de rechtszekerheid van burger ook gewaarborgd. Een voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat op een transparante manier naar de inwoners van de gemeente Hulst wordt gecommuniceerd hoe de mandaatconstructie eruit ziet en welke instantie waartoe bevoegd is.

In de Wet maatschappelijke ondersteuning en in de Jeugdwet is een bepaling opgenomen waarvan discutabel is of dit een beperking van mandaat inhoudt. Aan de hand van de bedoeling van de wetgever kan al geconcludeerd worden dat de bepaling zoals deze in de Jeugdwet is opgenomen geen mandaatbeperking inhoudt. De mandaatbeperking die in de Wet maatschappelijke ondersteuning staat daarentegen zou volgens sommigen wel op verschillende manieren een beperking van het gebruik van de mandaatconstructie kunnen inhouden. Echter, als gekeken wordt naar de bedoeling van de wetgever, de landelijke tendens over het verstrekken van mandaat in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en naar de manier waarop de VNG deze bepaling heeft geïnterpreteerd, dan kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een mandaatbeperking. Gewenst zou zijn dat de wetgever deze bepalingen aanpast, zodat hierover geen verwarring meer kan ontstaan.

De taken en bevoegdheden zijn conform hoofdstuk 4 van dit onderzoek onderworpen aan het toetsingskader die ontworpen is om de vatbaarheid van de bevoegdheden te controleren. Opvallend is dat in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning veel bevoegdheden opgedragen zijn aan het college van B&W. Deze bevoegdheden dienen allemaal gemandateerd te worden waardoor er sprake is van een 'overload' van ten uitvoer te leggen bevoegdheden. De bevoegdheden zoals deze nu zijn opgenomen in categorie B van de bijlage van dit onderzoeksrapport zorgen voor een voldoende juridische basis waardoor stichting Hulst voor Elkaar de uitvoering van deze bevoegdheden correct kan organiseren. Zaak blijft wel dat het gemeentebestuur zelf moet oordelen of zij de wettelijke bevoegdheden overdraagt zoals deze in de wet en aanverwante regelgeving zijn opgenomen of dat zij de bevoegdheden specificeren waardoor het voor de stichting duidelijker wordt wat een bepaalde bevoegdheid inhoudt. Het gemeentebestuur van Hulst dient dan wel rekening te houden met het legaliteitsbeginsel.

Naar aanleiding van drie doeleinden dient het gemeentebestuur controle uit te voeren op het handelen van stichting Hulst voor Elkaar. De wet geeft twee van deze doeleinden aan en het derde doeleinde komt voort uit het rechtszekerheidsbeginsel. Echter, al deze doeleinden zijn geënt op het feit dat de politieke en juridische verantwoordelijkheid van het handelen conform de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning bij het gemeentebestuur van Hulst blijft liggen. Geconcludeerd kan worden dat het belangrijk is om een goede mandaatovereenkomst op te stellen waarin is opgenomen hoe deze drie doeleinden worden geborgd. Als het gemeentebestuur controle uitvoert, teneinde de bovenstaande doeleinden te borgen dan kan zij dit doen op de manieren die in hoofdstuk 5 zijn neergelegd. Het gemeentebestuur dient zelf te beoordelen of deze controlemechanismen voldoende zekerheid bieden om hun verantwoordelijkheid veilig te stellen. Geconcludeerd kan worden dat deze controlemechanismen nog voor een gedeelte dienen te worden ontwikkeld of ingesteld maar als deze eenmaal in werking zijn genoeg zekerheid kunnen bieden ter waarborging van de bovenstaande doeleinden. Het gemeentebestuur dient wel van de mogelijkheid gebruik te maken om een proactief toezichthoudend ambtenaar aan te wijzen. Deze biedt extra borging en is onafhankelijk waardoor de resultaten van deze toezichthoudend ambtenaar betrouwbaar en valide zijn.

Het gemeentebestuur kan privaatrechtelijke en publiekrechtelijke consequenties verbinden aan het structureel buiten de kaders van het mandaat handelen door stichting Hulst voor Elkaar. Voorkeur dient uit te gaan naar de publiekrechtelijke consequenties. Dit heeft vooral

als reden dat de mandaatovereenkomst gekwalificeerd kan worden als publiekrechtelijk element. Daarnaast doelt wanprestatie meer op het bestraffen van de stichting dan herstellen van het gebrek. Geconcludeerd kan worden dat publiekrechtelijk eerst sturing gegeven kan worden via het instructierecht en vervolgens kan gesanctioneerd worden op de subsidieverlening. Politiek ligt intrekking van het verstrekte mandaat zeer gevoelig waardoor niet aangeraden wordt om deze consequentie te gebruiken.

Landelijk zijn er vier constructies mogelijk voor het ten uitvoer leggen van de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De verschillende soorten van toegang hebben allemaal hun voor- en nadelen. De gemeente Sluis heeft haar toegang intern georganiseerd. Dit heeft als voordeel dat er sprake is van een hiërarchische structuur waardoor sanctionering van de toegangsconsulenten op arbeidsrechtelijk niveau kan plaatsvinden. Geconcludeerd kan worden dat zowel de gemeente Tilburg als de gemeente Sluis hun mandaatconstructie ten opzichte van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning nog niet rond hebben. Daarnaast kan gesteld worden dat de gemeente Hulst ten opzichte van de gemeente Tilburg en de gemeente Sluis niet alle dimensies van het Sociaal Domein bij de toegang heeft georganiseerd. Door dit wel te doen wordt de uniformiteit van de toegang van het Sociaal Domein vergroot.

## 7.2 aanbevelingen

Aanbevolen wordt om de mandaatconstructie te gebruiken om de taken en bevoegdheden van de drie decentralisaties ten uitvoer te leggen bij stichting Hulst voor Elkaar. Het gemeentebestuur van Hulst dient bij de vormgeving van dit mandaat rekening te houden met de regels die de Algemene wet bestuursrecht en het Algemeen mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 aan mandaatverlening stelt. Onderstaand staan de aandachtspunten voor de vormgeving van het mandaat door het gemeentebestuur van Hulst. Deze volgen integraal uit hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport.

- Het mandaat dient schriftelijk te worden verleend in de vorm van een overeenkomst.
- De mandaatovereenkomst dient ondertekend te worden door stichting Hulst voor Elkaar. Hierdoor stemt de niet-ondergeschikte stichting uitdrukkelijk in met de in het mandaat opgelegde taken en bevoegdheden.
- Het gemeentebestuur van Hulst dient in het mandaat de inlichtingenplicht van stichting Hulst voor Elkaar te specificeren indien zij structureel inlichtingen wil ontvangen van de stichting.
- De mogelijkheid om de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar- of beroepschriften te mandateren is niet mogelijk.
- Het mandaat dient met terugwerkende kracht te worden verleend.
- Met het verstrekken van ondermandaat dient terughoudend te worden omgegaan. Door deze bepaling is het voor het gemeentebestuur van Hulst aan te raden om per over te hevelen bevoegdheid aan te geven welke functie deze bevoegdheid toekomt. Dit versterkt eveneens de rechtszekerheid van het ten uitvoer te leggen mandaat.
- In de mandaatovereenkomst dient te staan wanneer een gemandateerde functionaris geen gebruik mag maken van zijn, in mandaat ten uitvoer gelegde, bevoegdheid. Aanbevolen wordt om de bepalingen uit art. 4 lid 4 en 5 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 over te nemen in de mandaatovereenkomst.
- Aanbevolen wordt om de vervangingsregeling conform art. 5 lid 1 van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 gedeeltelijk over te nemen. Het gemeentebestuur dient deze vervangingsregeling eerst aan te passen aan de situatie van mandatering aan een niet-ondergeschikte.

Zoals in het tweede hoofdstuk al aan bod is gekomen zijn alle taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning en aanverwante regelgeving, getoetst aan de hand van het, bovenstaande toetsingskader. In de bijlage zijn twee tabellen

opgenomen waarin de taken en bevoegdheden staan die in de mandaatovereenkomst moeten worden opgenomen. Deze zijn immers door de toetsing vatbaar gebleken voor mandatering.

Aanbevolen wordt, aan het gemeentebestuur van Hulst, om de rol van beleidsregisseur in te nemen conform hun visie. Dit kan uiteraard pas nadat de stichting en het gemeentebestuur vertrouwen hebben in een correcte uitvoering van de in mandaat verstrekte taken en bevoegdheden. Wel blijkt dat zowel de stichting als het gemeentebestuur een afstandelijke samenwerking als prettiger ervaren.

Aanbevolen aan het gemeentebestuur van Hulst wordt om de controlesystematiek van de Participatiewet aan te nemen. Hier wordt mee bedoeld dat de controle van de in mandaat verstrekte taken en bevoegdheden via een aantal controleposten wordt gecontroleerd. Als eerste controlepunt vindt de toets door de toetsers jeugd en maatschappelijke ondersteuning plaats. Ten tweede dient door 'Adlasz' steekproefsgewijs getoetst te worden of de verstrekking van de voorzieningen financieel rechtmatig geschiedt. De accountant toetst vervolgens definitief de financiële rechtmatigheid. Daarnaast wordt in de bezwaarprocedure ook getoetst of de uitvoering van de ten uitvoer gelegde taken en bevoegdheden van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning op een juiste wijze plaatsvindt. Tot slot dient er een toezichthoudend ambtenaar aangewezen te worden op grond van artikel 6.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Door al deze controlesystemen wordt de rechtszekerheid van de burger het beste gewaarborgd en garandeert de gemeente zichzelf, als eindverantwoordelijke, dat zij de taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning op een correcte wijze laat uitvoeren.

Aanbevolen wordt om, naar aanleiding, van de vergelijking van de constructies voor vormgeving van de toegang met de gemeente Sluis en de gemeente Tilburg om de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de Participatiewet ook bij stichting Hulst voor Elkaar te organiseren. Door dit te doen kan de burger zich met al zijn ondersteuningsvragen wenden tot één organisatie.



## Literatuurlijst en bronvermeldingen

### Documenten

- ABGH e.a., *Coalitieprogramma 2014-2018 'Samen voor Hulst'*, Gemeente Hulst, zie bijlage C p. 49-50
- A. Mein, Handreiking toezicht Wmo, Verwey-Jonker Instituut, December 2014
- A.P.M. Hiel, vooraankondiging taken Wmo, Hulst: 20 april 2015, zie bijlage C, 51-53
- College van B&W, Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011, Hulst: 26 april 2011, zie bijlage C, p 57-64.
- Gemeente Hulst, *Dienstverleningsmodel Sociaal Domein*, Hulst: Gemeente Hulst, zie bijlage C, p. 43 – 47
- College van B&W van Sluis, Mandaatregeling gemeente Sluis, Gemeente Sluis: 23 december 2014, zie bijlage C, p. 73-78
- Gemeente Sluis, Gemeente Terneuzen & Gemeente Hulst, 100% jeugd. Nota integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018: augustus 2014 en De raad van de gemeente Hulst, Beleidsplan Wmo 2015-2016: 24 maart 2015
- M.B. Stolker, *Statutenwijziging Stichting Hulst voor Elkaar*, Hulst: 23 december 2013, zie bijlage C, p. 112 - 124
- G.P.P. Bertram, *vooraankondiging taken Jeugdwet*, Hulst: 16 april 2015, zie bijlage C, p. 54-56
- J. Kriens, *Geactualiseerde ledenbrief Wmo 2015, modelverordening en Modelbesluit*, VNG: september 2014
- J. Kriens, Modeloplegger Rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet, VNG 22 april 2015.
- M. de Vos, Verificatiehandleiding. Afdeling Samenleving, taakveld Werk en Inkomen Gemeente Hulst, 2010, zie bijlage C, p. 79-111
- S. Arum & R. Schoorl, *Sociale (wijk) teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie februari 2015

### Jurisprudentie

#### **Raad van State**

- ARRvS 17 december 1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN2685
- RvS 10 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5077
- RvS 25 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4363
- RvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8662
- RvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379

#### **Centrale Raad van Beroep**

- CRvB 28 november 1997, Rawb 1998, 19
- CRvB 10 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG0624
- CRvB 23 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU7176

#### **Rechtbank**

- Rb. 's-Gravenhage 24 april 2001, ECLI:NL:RBSGR:2001:AB2689
- Rb. 's-Gravenhage 9 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BX6882
- Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016
- Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:N\* L:RBLIM:2015:3539

#### **Gerechtshof**

- Hof Amsterdams (AB) 4 mei 1990, ECLI:NL:GHAMS:1990:AB8765



## Kamerstukken

### **Eerste Kamer**

- *Kamerstukken I* 2013-2014, 33684, D

### **Tweede Kamer**

- *Kamerstukken II* 1993-1994, 23700, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2003-2004, 29702, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2010-2011, 32450, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2012-2013, 33400 VII, 59
- *Kamerstukken II* 2013-2014, 33801, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2013-2014, 33841, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2015-2016, 34191

## Handboeken

- G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- G.W. de Ruiter, *Recht in je opleiding. Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014
- H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2008
- J.W. Severijnen, *Praktijkdossiers Algemene wet bestuursrecht. Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer: Kluwer 2003
- M.R.M. Bindraban, B. Kratsborn, *Kernzaken. Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010
- T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2013

## Wettenbundels

- F.C.M.A. Michiels e.a., *Kluwer collegebundel 2014-2015. Wetteksten Privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2014
- F.C.M.A. Michiels e.a., *Kluwer collegebundel 2014-2015. Wetteksten Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2014
- P.J.J. van Buuren e.a., *Algemene wet bestuursrecht. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2013

## Internet

- Movisie, *Bepaal de organisatievorm*, movisie.nl (zoek op: Startmotor sociale wijkteams)
- Nederlandse encyclopedie, bevoegdheden, encyclo.nl (zoek op: bevoegdheden)
- T.A.M. van den Ende, *Tekst en Commentaar Gezondheidsrecht*, Kluwernavigator (zoek op: artikel 2.5.2. Wet maatschappelijke ondersteuning)
- T-Helpt, *Zorg in Tilburg*, www.t-helpt.nl/zorg-in-Tilburg (zoek op: zorg in Tilburg)
- Vereniging van Nederlandse gemeenten, *delegatie en mandaat bij de uitvoering van de wet (artikel 2.11 jeugdwet)*, vng.nl (zoek op artikel 2.11 Jeugdwet)
- Vereniging van Nederlandse gemeenten, *delegatie en mandaat bij de uitvoering van de wet (artikel 2.6.4 Wmo)*, vng.nl (zoek op artikel 2.6.4. Wet maatschappelijke ondersteuning)

## Regeerakkoord

- Regeerakkoord VVD – PvdA, *Bruggen Slaan*, 29 oktober 2012.

### Personen

- A. van den Abeele, 'interview oriëntatie stichting Hulst voor Elkaar' (interview), zie bijlage A p. 4 – 5
- D. Kwint, interview toegang van de gemeente Tilburg, (interview), zie bijlage A, p. 12-14
- P. Croock & R. Bertens, interview samenwerking gemeente Sluis en Porthos' (interview), zie bijlage A, p. 9 - 11
- S. de Vriend, 'interview visie en beweegredenen gemeentebestuur' (interview), zie bijlage A p. 6 - 9

