

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/129815>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-16 and may be subject to change.

## Jurisprudentie

Onder de zorg van prof.mr. Y. Buruma, prof.mr. H. Cohen Jehoram, prof.mr. J.M. van Dunné, prof.mr. M.S. Groenhuijsen, prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin, prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, prof.mr. S.C.J.J. Kortmann, prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels, prof.mr. K.J.M. Mortelmans, prof.mr. J.H. Nieuwenhuis, prof.mr. M.J.G.C. Raaijmakers, prof.mr. J. Riphagen, prof.mr. Th.A. de Roos, prof. mr. G.R. Rutgers, prof.mr.dr. P. Vlas, prof.mr. I.C. van der Vlies, prof.mr. R.D. Vriesendorp, prof. dr. J.W. Zwemmer

### Monsterlijk mandaat

Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 mei 1998, nr. E 02.97.0162/Q01

**Mandaat is een rechtsfiguur die past in hiërarchische verhoudingen, zoals die tussen een minister en een ambtenaar. In andere verhoudingen levert mandaat juridische problemen op.**

#### *Casus*

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) had bij besluit van 29 december 1995 de gedeputeerde staten van de onderscheiden provincies, ieder voor hun provincie, gemachtigd om namens de minister besluiten te nemen inzake onder andere vergunningen overeenkomstig artikel 12 van de Natuurbeschermingswet. G.S. mochten op hun beurt ondermandaat verlenen. Bij besluit van 5 maart 1997 machtigde de minister de colleges van G.S. bovendien te beslissen op bezwaarschriften tegen de in mandaat genomen besluiten. De Vereniging 'Wildbeheereenheid Den Ouwe Peel' vraagt een jachtvergunning aan G.S. van Noord-Brabant. G.S. weigeren deze. Vervolgens verklaren G.S. het bezwaar van de Vereniging ongegrond, waarna de Vereniging beroep instelt bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

#### *Overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak*

(...)

Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Wet is het verboden zonder vergunning van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (thans: Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), hierna te noemen: de Minister, of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het

natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Wet worden in ieder geval als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument aangemerkt handelingen, die in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

Bij het bestreden besluit hebben gedeputeerde staten, namens verweerder, ongegrond verklaard het bezwaar van appellante tegen de weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wet voor de uitoefening van de jacht in het beschermd natuurmonument "Deurnse Peel".

Appellante heeft onder verwijzing naar de uitspraak van Voorzitter van de Afdeling van 28 juli 1997, inzake no. F02.97.0001 (onder meer gepubliceerd in JB 1997/216 en Gst. 1997, 7064, 5) aangevoerd, dat gedeputeerde staten onbevoegd waren tot het nemen van het bestreden besluit.

Ten aanzien van de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het krachtens mandaat nemen van de beslissing op de aanvraag om een vergunning ingevolge artikel 12 van de Wet voor het uitoefenen van de jacht, onderscheidenlijk tot het krachtens mandaat nemen van de beslissing op bezwaar tegen de weigering van deze vergunning, overweegt de Afdeling het volgende.

Volgens artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit "Vaststelling mandaten Decentralisatie Impuls" van 28 december 1995, no. J. 9517719 (hierna te noemen: het Besluit), Stcrt. 1996, 3, voorzover hier van belang, zijn gedeputeerde staten van de onderscheiden provincies, ieder voor hun provincie, gemachtigd om namens de Minister besluiten te nemen inzake — onder meer — vergunningen overeenkomstig artikel 12 van de Wet. Het Besluit is in werking getreden met ingang van 1 januari 1996.

Volgens artikel 1, derde lid (thans zesde lid), van het Besluit zijn gedeputeerde staten gemachtigd om namens de Minister in verband met de in het eerste lid bedoelde besluiten al het noodzakelijke te verrichten en met betrekking daartoe alle handelingen te verrichten, waaronder ook de vertegenwoordiging in rechte.

Volgens artikel 1, vierde lid (thans zevende lid), van het Besluit zijn gedeputeerde staten gemachtigd anderen, namens hen, besluiten als bedoeld in het eerste en derde lid (thans eerste, derde, vierde, vijfde en zesde lid), te doen nemen.

Volgens artikel 2, eerste lid, van het Besluit wordt in de door gedeputeerde staten genomen besluiten als bedoeld in artikel 1, tot uitdrukking gebracht dat de besluitvorming is geschied namens de Minister.

Volgens artikel 2, tweede lid, van het Besluit wordt, voorzover de besluitvorming geschiedt krachtens ondermandaat, dit tot uitdrukking gebracht. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.

Volgens artikel I van het Besluit "Wijziging mandaatbeschikking Gedeputeerde Staten" van 5 maart 1997, nr. J. 972118 (hierna te noemen: het Besluit van 5 maart 1997), Stcrt. 1997, 53, is het Besluit gewijzigd. Blijkens artikel II is het Besluit van 5 maart 1997 in werking getreden met ingang van 19 maart 1997 en werkt het terug tot 1 januari 1996.

Onder vernummering van artikel 1, derde en vierde lid, van het Besluit tot onderscheidenlijk het zesde en zevende lid zijn bij het Besluit van 5 maart 1997 aan artikel 1 van het Besluit een nieuw derde, vierde en vijfde lid toegevoegd.

Volgens artikel 1, derde lid, van het Besluit, zoals dit luidt na de wijziging bij het Besluit van 5 maart 1997, zijn gedeputeerde staten gemachtigd om namens de Minister te beslissen en stukken te ondertekenen betreffende tegen de in het eerste lid bedoelde besluiten ingediende bezwaarschriften.

Het vierde en vijfde lid van artikel 1 van het Besluit zien op het indienen van schriftelijke stukken bij de administratieve rechter, onderscheidenlijk op het voeren van het woord ter zitting van de administratieve rechter, beide namens de Minister en betreffende de in het eerste en derde lid bedoelde besluiten.

In aansluiting op hetgeen is overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 28 juli 1997, overweegt de Afdeling dat in de Wet geen aanknopingspunt is te vinden om ter zake van het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 12 van de Wet voor het verrichten van handelingen in een beschermd natuurmonument het bestaan van een hiërarchische verhouding aan te nemen tussen enerzijds verweerder, die in de Wet als bevoegd orgaan is aangewezen, en anderzijds gedeputeerde staten.

De wijze waarop in het Besluit van 28 december 1995, zoals nadien gewijzigd, bevoegdheden als bedoeld in de Wet zijn gemandateerd aan de colleges van gedeputeerde staten, verdraagt zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet met de ten tijde van het nemen van de beslissing op de aanvraag en ook ten tijde van het nemen van het bestreden besluit heersende opvatting met betrekking tot het mandateren van bevoegd-

heden. In dit kader wijst de Afdeling ook op de memorie van toelichting bij het voorstel van wet dat na het nemen van het bestreden besluit heeft geleid tot de Wet Derde tranche Awb, Stb. 1996, 333 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 700, nr. 3, pagina 165-177), waarin onder meer is aangegeven:

"Anders dan in het privaatrecht is het in het bestuursrecht veel minder gebruikelijk mandaat te verlenen aan anderen dan ondergeschikten. Daarvoor bestaan ook goede redenen. In het bestuursrecht wordt een bevoegdheid aan een bepaald bestuursorgaan toegeëld omdat dit bestuursorgaan het meest geschikt wordt geacht om die taak in overeenstemming met het algemeen belang uit te oefenen. Daarbij spelen niet alleen de positie en de deskundigheid van het betrokken bestuursorgaan een rol, maar ook de mogelijkheid van goede controle op de taakuitvoering" (pagina 166).

"Mandaatverlening is dan ook bij uitstek geschikt in hiërarchische verhoudingen. Het is hét middel voor een bestuursorgaan om tot een rationele taakverdeling te komen, zonder daarbij de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van die bevoegdheden te verliezen (pagina 167)."

Verder is in deze memorie van toelichting aangegeven dat mandaatverlening aan ambten van een andere bestuurslaag — zoals van een minister aan een burgemeester of, zoals thans het geval is, aan gedeputeerde staten — een uitzonderlijk karakter zou moeten hebben. Dit houdt verband met de verantwoordelijkheidsrelaties die in de andere bestuurslaag bestaan. Deze mogelijkheid kan in de praktijk echter niet worden gemist, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt in dit kader op dat, hoezeer ook deze mogelijkheid bestendige praktijk vormt en om redenen van praktische aard niet zou kunnen worden gemist — wat daar verder ook van zij — met een mandaatverlening als thans aan de orde in beginsel het stelsel van politieke verantwoordelijkheid, zoals dat is gekend binnen het Nederlandse staatsbestel, wordt doorbroken. Hiermee zij tevens onderstreept dat mandaatverlening tussen organen van verschillende bestuurslagen noodzakelijkerwijs slechts bij uitzondering kan worden geacht te zijn toegelaten. Niet valt in te zien dat in het kader van de in de Wet aan verweerder toebedeelde bevoegdheden een zodanige uitzondering zou moeten worden aangenomen.

Daarbij komt dat van de zijde van verweerder is aangegeven dat de verschillende colleges van gedeputeerde staten niet op voorhand zijn gebonden aan het door verweerder gehanteerde beleid. De vrijheid die verweerder daarmee laat aan de colleges van gedeputeerde staten kan gemakkelijk ertoe leiden dat in vergelijkbare situaties, waarbij in het bijzonder valt te denken aan beschermde natuurmonumenten of staatsnatuurmonumenten gelegen in meer dan één provincie, vanwege beleidsmatige overwegingen verschillend worden geoordeeld. Dit past niet binnen een mandaatsverhouding.

Bedoeld beleid is onder meer vastgelegd in de Nota Jacht en Wildbeheer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 980, nrs. 1-2), alsmede in de circulaire "Jachtbeleid in natuurgebieden" van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 27

juni 1994. Dit beleid gold destijds ter zake van beslissingen door verweerder op aanvragen als die van appellante.

In dit verband merkt de Afdeling nog op, dat is gebleken dat door gedeputeerde staten van Limburg, namens verweerder, op grond van artikel 12 van de Wet een vergunning is verleend aan appellante, voor het uitoefenen van de jacht in het beschermd natuurmonument Mariapeel, welk gebied grenst aan de Deurnse Peel. Deze weigering berust deels op andere beleidsmatige overwegingen dan die welke door gedeputeerde staten van Noord-Brabant zijn gehanteerd bij het — krachtens mandaat — nemen van het thans bestreden besluit.

Gegeven de in de Wet neergelegde bevoegdheidsverdeling is verweerder bovendien verantwoordelijk voor de naleving van communautaire en andere internationale regelgeving op het gebied dat wordt bestreken door de Wet. In dit kader is van belang dat de Deurnse Peel bij besluit van 29 oktober 1986 is aangewezen als speciale beschermingszone, in de zin van de destijds geldende richtlijn van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979, inzake het behoud van de vogelstand, nr. 79/409/EEG (Pb. EG L 103).

Dat verweerder aan de colleges van gedeputeerde staten instructies kan geven alsmede hen om inlichtingen kan verzoeken ter zake van de uitoefening van de door hem gemandateerde bevoegdheid — hetgeen thans is neergelegd in artikel 10:6 van de Awb — maakt het vorenstaande niet anders, nu verweerder daartoe niet verplicht is.

Met de in de Wet neergelegde bevoegdheidsverdeling verdraagt zich evenmin dat verweerder de beslissing op het door appellante ingediende bezwaarschrift heeft gemandateerd aan gedeputeerde staten. De Afdeling wijst er hierbij op dat deze figuur in de door haar ontwikkelde jurisprudentie niet is aanvaard. Overigens staat ook het ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet van kracht zijnde, maar wel sinds 1 januari 1998 geldende artikel 10:3, derde lid, van de Awb in de weg aan het verlenen van mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. Voor een beperkte uitleg van laatstgenoemde bepaling in die zin, dat zij uitsluitend ziet op aan ambtelijke functionarissen maar niet aan bestuursorganen verleend mandaat, biedt de tekst geen steun.

Ten slotte merkt de Afdeling nog op dat in het besluit van 23 augustus 1996 — in strijd met artikel 2 van het Besluit — niet is vermeld dat dit besluit is genomen krachtens (onder)mandaat.

Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot de slotsom dat zowel de beslissing op de aanvraag van appellante als het bestreden besluit onbevoegd zijn genomen. Reeds hierom dient het bestreden besluit, onder gegronde verklaring van het daartegen gerichte beroep, te worden vernietigd.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

I *verklaart* het beroep *gegrond*;

II *vernietigt* het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, genomen namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van 24 juli 1997, nummers 167546/182997 166882/182998;

(...)

#### Noot

##### *Inleiding*

Deze zaak laat zien dat een aantal ‘innovaties’ in het positieve recht beter achterwege hadden kunnen blijven. Het gaat vooral om de navolgende vragen: wie mag mandateren?; aan wie mag worden gemandateerd?; wat mag (niet) worden gemandateerd? Aan deze kwesties gaat één vraag vooraf: wat is mandaat eigenlijk?

##### *1 Wat is mandaat?*

Het antwoord lijkt eenvoudig. Artikel 10:1 Awb verklaart dat onder mandaat is te verstaan de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Het is een vreemde definitie. Mandaat is *als zodanig* geen bevoegdheid. Bij mandaat wordt een bevoegdheid *verleend* (of een opdracht gegeven) om in naam van een ander te handelen. Maar vooruit, de Awb heeft gekozen voor de rare terminologie van mandaat als bevoegdheid en voor uitdrukkingen als mandaatgever en mandaatverlening. Waarom dan niet gesproken wordt van mandaatverkrijger en –verkrijging, blijft overigens onduidelijk. Eigenaardig in de omschrijving van het mandaat is ook, dat in naam van een bestuursorgaan kan worden besloten. Deze visie is niet bepaald orthodox. Het zou juist zijn te stellen dat een mandataris handelt in naam van degene die het ambt vervult, dat wil zeggen niet het bestuursorgaan als zodanig, maar de functionaris van, binnen het orgaan. Hieruit vloeit voort dat dan ook niet een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, zoals artikel 10:3, eerste lid, Awb stelt, maar degene die het ambt vervult. Maar genoeg met deze dogmatiek. De praktijk wil ook wat.

##### *2 Wie mag mandateren?*

Als we ons beperken tot de Algemene wet bestuursrecht, luidt het antwoord: ieder bestuursorgaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzet (art. 10:3, eerste lid, Awb). Nu vindt men in de wetgeving — afgezien van de Awb zelf — zelden bepalingen die iets over man-

daat bepalen. Een wettelijk verbod van mandaat komt men niet vaak tegen. Ook de aard van de bevoegdheid kan zich volgens artikel 10:3 tegen mandaat verzetten, maar dit zegt niets over de vraag welk bestuursorgaan wel of niet mag mandateren. Die vraag is een kwestie op zich. Lange tijd is aangenomen dat in geval van collegiale besluitvorming, zoals geschiedt bij het college van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en de ministerraad, mandaat aan een lid van dat college niet geoorloofd was. De wet ging immers niet voor niets uit van collegiale besluitvorming. De Awb verbiedt mandaat door collegiale ambten niet. Toch is de wetgever kennelijk van oordeel dat beter het zekere voor het onzekere kan worden genomen. Zo bepaalt artikel 68 van de Waterschapswet met zoveel woorden dat het dagelijks bestuur mandaat aan een of meer van zijn leden kan geven. Gezien artikel 10:4, tweede lid, Awb zal zo'n lid zelfs niet met dat mandaat hoeven in te stemmen, hetgeen eigenaardig is. Nu de Waterschapswet in artikel 68 *expressis verbis* spreekt van mandaat, is overigens aan te nemen dat dat mandaat alleen besluiten in de zin van de Awb kan betreffen. Het is de vraag of de wetgever zich dit heeft gerealiseerd. Artikel 166 Provinciewet en artikel 168 Gemeentewet bevatten constructies die, anders dan in de Waterschapswet, kennelijk geen mandaat in de zin van de Awb inhouden. Volgens beide bepalingen kunnen G.S. respectievelijk B en W de uitoefening van een of meer van hun bevoegdheden (dit is aanmerkelijk ruimer dan besluiten) aan een of meer van hun leden opdragen. Ook hier wordt instemming van zo'n lid niet voorgeschreven. Naar mijn oordeel zijn alle drie genoemde constructies moeilijk te rijmen met collegiaal bestuur. Wat zou men er bijvoorbeeld van vinden als de ministerraad mandaat aan de premier zou verlenen inzake een groot aantal in artikel 4 RvOMR genoemde onderwerpen?

### 3 Aan wie mag worden gemandateerd?

Deze kwestie kan in het algemeen worden besproken én zij speelt in de onderhavige uitspraak. Laat ik beginnen met enige algemene beschouwingen.

Zoals de memorie van toelichting bij de zogeheten derde tranche van de Awb (TK 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 165 e.v.) juist opmerkt, kwam en komt het mandaat vooral voor en is het 'bij uitstek geschikt in hiërarchische verhoudingen'. Mandaat werd en wordt dan ook vooral ver-

leend door een minister aan ambtenaren van zijn ministerie, of door de burgemeester aan ambtenaren van de gemeente. Dit ligt ook in de rede, nu besluiten in mandaat genomen op naam van de mandans blijven staan. Hij zal alleen al daarom greep op de mandataris moeten behouden. Vóór de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb kwam mandaat aan niet-ondergeschikten wel een enkele maal voor, maar het bleef hoge uitzondering. Merkwaardig genoeg verheft de derde tranche de uitzondering tot regel. Immers, volgens artikel 10:4 Awb is mandaat aan niet-ondergeschikten zonder meer mogelijk. Wel moet de mandataris dan met het mandaat instemmen, wat volgens de genoemde memorie van toelichting (p. 168) betekent, dat hij zich daarmee verplicht overeenkomstig de aanwijzingen van de mandans te handelen. Naar mijn oordeel is dit laatste een slag in de lucht. Ik meen dat het aanvaarden van de verplichting de aanwijzingen van de mandans op te volgen *expressis verbis* moet worden vastgelegd bij de instemming door de mandataris met het mandaat. Hoe dat ook zij, mandaat aan niet-ondergeschikten is volgens de Awb mogelijk. Vervolgens rijst de vraag of die niet-ondergeschikten individuele ambtsdragers moeten zijn, of dat zij ook een college kunnen vormen, zoals G.S. of B en W. De Awb laat zich daarover niet uit. Naar mijn oordeel ligt het in het algemeen niet in de rede aan (leden van) colleges (gezamenlijk) te mandateren. Mandaat dient immers om het nemen van besluiten te vereenvoudigen en te versnellen. Collegiale besluitvorming is daarop in het algemeen niet gericht.

### 4 Wat mag worden gemandateerd?

Op deze vraag geeft artikel 10:3 Awb antwoord voor zover het gaat om besluiten, waaronder het besluit op een bezwaarschrift, een kwestie die ook in de onderhavige casus speelt. Maar er zijn buiten de in artikel 10:3 Awb expliciet genoemde verboden diverse andere denkbaar: zo mogen wettelijke adviescolleges zeker niet zonder meer mandateren aan leden van of commissies uit die colleges. Adviescolleges zijn niet voor niets op een bepaalde wijze samengesteld.

### 5 De onderhavige casus

In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is een aantal van de zojuist besproken elementen aanwezig: mandaat aan een niet-ondergeschikte en mandaat aan (de gezamenlijke leden van) een college. Een derde element kwam nog

niet aan de orde, te weten de kwestie of bij mandaat een 'sprong' van het ene overheidsverband (het Rijk) naar een ander overheidsverband (de provincie of gemeente) mag worden gemaakt. Blijkens de genoemde memorie van toelichting (p. 173) mag dat wel, maar het moet uitzondering blijven, zij het dat deze 'mogelijkheid ... in de praktijk niet gemist (kan) worden'.

Wel, in de praktijk had de minister van LNV blijkens de casus ten minste twee mandaatsbesluiten genomen: één inzake het verlenen van vergunningen ex artikel 12, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet, en een ander inzake het beslissen op bezwaarschriften tegen de weigering van een vergunning. In beide gevallen waren mandatarissen de twaalf colleges van gedeputeerde staten van de provincies. Wij zien dus: *a* mandaat aan niet-ondergeschikten, die *b* behoren tot een ander overheidsverband dan de minister en die *c* een collegiaal ambt vormen. De Afdeling maakt korte metten met deze ministeriële mandaten. Waarom? Op de eerste plaats omdat er geen hiërarchische verhouding tussen de minister en de colleges van gedeputeerde staten bestaat. Ten tweede omdat, ook al is mandaat aan niet-ondergeschikten niet uitgesloten, dit uitzondering moet blijven als er sprake is van twee bestuurslagen. De Afdeling wijst er daarbij op dat bij een mandaat als het onderhavige in beginsel het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt doorbroken. Deze laatste overweging verdient de aandacht, daar zij mijns inziens onjuist is. Het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt niet doorbroken. Immers, de minister van LNV blijft als mandans gewoon verantwoording verschuldigd aan de Kamers voor de besluiten van gedeputeerden. Het stelsel wordt dus niet doorbroken, maar het wordt wel gecompliceerd. Waarom? De leden van gedeputeerde staten zijn immers verantwoordelijk aan de provinciale staten voor het door hen gevoerde bestuur (art. 167 Provinciewet), zelfs al is dit bestuur in mandaat. Enerzijds zullen gedeputeerden de instructies van de minister moeten volgen en moeten zij aan hem inlichtingen verschaffen (art. 10:6 Awb), anderzijds moeten zij rekening houden met de opvattingen van provinciale staten en aan hen verantwoording afleg-

gen. Dit plaatst gedeputeerden in een precare positie. Overigens is ook die van de minister niet te benijden. Immers, in geval van een 'klassiek' mandaat aan een ambtenaar bezit hij rechtspositionele middelen om de ambtenaar-mandataris in het gareel te houden. Jegens leden van gedeputeerde staten ontbreken deze geheel. Weliswaar zijn gedeputeerde staten krachtens hun instemming met het mandaat gehouden de instructies van de minister na te leven, maar als zij dat niet doen, staat de minister, afgezien van in-trekking van het mandaat (art. 10:8 Awb), met lege handen.

Naar mijn oordeel zou het de Afdeling niet misstaan hebben mandaat als het onderhavige af te wijzen, omdat in de relatie tussen de centrale overheid en de gedecentraliseerde besturen mandaat geheel niet past. Als het Rijk de provincies en de gemeentebesturen taken wil opleggen of wil laten vervullen, moet gebruik worden gemaakt van de medebewindsfiguur. Als waarborg tegen betutteling en dwingelandij verlangt artikel 124, tweede lid, Gw daarvoor een grondslag in de wet, ook al creëert medewind geen hiërarchische verhouding. Mandaat aan niet-ondergeschikten schept wel een bevelslijn en past daarmee, wettelijke grondslag of niet, niet in de grondwettelijke opzet van de decentralisatie. Het is mij niet duidelijk waarom de colleges van gedeputeerde staten met het hen verleende mandaat hebben ingestemd. Het ligt niet in de rede je vrijwillig aan andermans instructies te onderwerpen. Een ambtenaar krijgt een mandaat gewoon 'door de strot gedrukt'. In de relatie tussen minister en gedeputeerde staten is dat onmogelijk. De colleges van gedeputeerde staten hoeven, tenzij het geval van artikel 10:4, tweede lid, Awb aan de orde zou zijn, geen enkel ministerieel mandaat te aanvaarden. Maar misschien heeft de minister van LNV hun bepaalde, mij onbekende voordelen in het vooruitzicht gesteld. Hoe dat ook zij, de Afdeling bestuursrecht-spraak heeft mandaatsfiguren als de onderhavige getorpedeerd en dat siert haar.

De uitspraak is geannoteerd door prof.mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens in *de Gemeentestem* 1998.