

Provinciaal blad van Noord-Brabant

ISSN: 0920-1408

Onderwerp

Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Nummer

84/13

Bijlage(n)

-

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

Gelet op afdeling 10.1 Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 59a Provinciewet;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten met de colleges van Burgemeester en Wethouders van 26 gemeenten op 12 december 2012 een gemeenschappelijke regeling hebben vastgesteld waarbij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant in het leven is geroepen;

Overwegende dat ingevolge de artikelen 3 en 4 van deze gemeenschappelijke regeling de uitvoering van provinciale taken op het gebied van omgevingsrecht worden overgedragen van Gedeputeerde Staten aan het Openbaar Lichaam van deze omgevingsdienst:

Overwegende dat de provincie Noord-Brabant, gelet op artikel 5 van deze gemeenschappelijke regeling, op 1 mei 2013 met de omgevingsdienst een dienstverleningsovereenkomst is aangegaan ten behoeve van de uitvoering en de nadere invulling van deze taken;

Overwegende dat deze taken nader zijn en worden ingevuld in de werkprogramma's en de opdrachten voor incidentele verzoektaken, bedoeld in de artikelen 10 en 11 van deze overeenkomst;

Overwegende dat, binnen de aldus opgedragen taken, artikel 12 van deze overeenkomst voorziet in mandatering van bevoegdheden aan de directeur van deze omgevingsdienst;



Overwegende dat het tevens om redenen van doelmatigheid wenselijk is daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden van Gedeputeerde Staten te mandateren aan deze directeur;

Nummer

84/13

Gezien de schriftelijke instemming, d.d. nr. , bedoeld in artikel 10:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht van deze directeur;

BESLUITEN:

Vast te stellen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. omgevingsdienst : Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant;
- b. directeur : directeur van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant;
- c. mandaatregister : openbaar register als bedoeld in artikel 8 van het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

Artikel 2 Mandaatverlening

1. Gedeputeerde Staten verlenen aan de directeur mandaat tot het namens hen nemen van alle besluiten die voortvloeien uit de opdracht aan de omgevingsdienst, vastgelegd in de artikelen 3, 4 en 5 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, d.d. 12 december 2012, de dienstverleningsovereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en de omgevingsdienst, d.d. 1 mei 2013 en de bij deze overeenkomst behorende jaarprogramma's en bijzondere opdrachten.
2. Het mandaat, bedoeld in het eerste lid, ziet tevens op de ondertekening van namens Gedeputeerde Staten genomen besluiten.
3. Het mandaat, bedoeld in het eerste lid, ziet niet op:
 - a. de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaarschriften, bedoeld in artikel 6:4 Algemene wet bestuursrecht;
 - b. besluiten die leiden tot de vaststelling of wijziging van provinciale beleidskaders of beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht;
 - c. besluiten tot het aangaan van convenanten;
 - d. besluiten tot het al dan niet honoreren van schadeclaims van derden of het afkopen van mogelijke geschillen, met uitzondering van schadeclaims die vallen onder de werking van een vastgestelde publiekrechtelijke regeling;

- e. besluiten tot het voeren van rechtsgedingen en van bezwaar- en beroepsprocedures;
- f. besluiten tot het weigeren of het intrekken van een vergunning of ontheffing, tenzij de toepasselijke regeling geen ruimte laat voor een andere beslissing of de intrekking geschiedt op verzoek van belanghebbende;
- g. besluiten tot het opleggen of effectueren van een last onder bestuursdwang indien de last betrekking heeft op gehele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer;
- h. besluiten waarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Artikel 3 Ondermandaat

1. De directeur kan ter uitoefening van een krachtens artikel 2, eerste lid, aan hem gemandateerde bevoegdheid schriftelijk ondermandaat verlenen aan onder hem ressorterende leidinggevende functionarissen.
2. Van ondermandaat zijn uitgesloten:
 - a. besluiten tot het aanwijzen van toezichthouders;
 - b. besluiten tot het aanwijzen van personen tot vertegenwoordiging van het college in rechte;
 - c. besluiten tot weigeren van een vergunning of ontheffing;
 - d. besluiten tot het opleggen van een last onder bestuursdwang
 - e. besluiten tot het gedogen van een geconstateerde overtreding;
3. Elk verleend ondermandaat, ondervolmacht of machtiging, of wijziging wordt aangetekend op een ondermandaatlijst, die ter goedkeuring dient te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.
4. De ondermandaatlijst wordt gevoegd in het mandaatregister.
5. De directeur stelt instructies vast over de wijze waarop van het ondermandaat gebruik mag worden gemaakt.

Artikel 4 Volmacht en machtiging

1. Gedeputeerde Staten verlenen aan de directeur volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtiging om handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn ten behoeve van vervulling van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde opdracht.
2. De directeur kan ondervolmacht en machtiging verlenen aan onder hem ressorterende leidinggevende functionarissen.
3. Voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt met mandaat en ondermandaat gelijk gesteld (onder)volmacht en machtiging.

Artikel 5 Procesvertegenwoordiging

1. De directeur is gemachtigd tot het vertegenwoordigen van Gedeputeerde Staten in rechte.

2. De directeur kan, krachtens deze machtiging, door hem aangewezen personen machtigen tot het in rechte vertegenwoordigen van Gedeputeerde Staten bij de behandeling van de volgende geschillen, mits deze betrekking hebben op besluiten welke bij of krachtens dit mandaatbesluit in mandaat of ondermandaat zijn genomen:
 - a. bezwaar, behandeld door de provinciale hoor- en adviescommissie;
 - b. beroep of hoger beroep, behandeld door de Rechtbank of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State;
 - c. verzoeken om voorlopige voorziening, behandeld door de Voorzieningenrechter van de Rechtbank of de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
3. De procesvertegenwoordigers voldoen aan de door Gedeputeerde Staten vast te stellen criteria.
4. De directeur brengt een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid ter kennis van Gedeputeerde Staten en legt deze vast in een register.
5. De directeur is bevoegd om in bijzondere gevallen, zonder toepassing van het bepaalde in het vierde lid, schriftelijk machtiging aan een persoon te verlenen om het college in rechte te vertegenwoordigen.

Artikel 6 Aanwijzing toezichthouders

1. De directeur wijst toezichthouders aan benodigd voor de vervulling van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde opdracht.
2. De toezichthouders voldoen aan de door Gedeputeerde Staten vast te stellen criteria.
3. De directeur brengt een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid ter kennis van Gedeputeerde Staten.

Artikel 7 Ondertekening

1. De ondertekening van besluiten, als bedoeld in artikel 2, eerste lid luidt:

*‘Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,*

*[naam directeur]. directeur
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant’*

gevolgd door de handtekening van de directeur.

2. Indien ondermandaat is verleend, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, luidt de ondertekening:

*‘Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,*

gevolgd door de naam, functie en handtekening van de functionaris.

Nummer

84/13

3. Indien gebruik wordt gemaakt van volmacht of machtiging, respectievelijk ondervolmacht en machtiging als bedoeld in artikel 4, zijn bij ondertekening het eerste en het tweede lid overeenkomstig van toepassing, met dien verstande dat bij volmacht in plaats van *'Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant'*, *'Provincie Noord-Brabant'* wordt vermeld.

Artikel 8 Instructies

De directeur neemt bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden algemene instructies en instructies per geval van Gedeputeerde Staten in acht, bedoeld in artikel 10:6, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 9 Toepasselijk beleid

1. De directeur neemt bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden de door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vastgestelde beleidskaders en beleidsregels in acht, tenzij het tweede lid van dit artikel van toepassing is.
2. Indien de directeur op zwaarwegende gronden voornemens is af te moeten wijken van de beleidskaders of beleidsregels, bedoeld in het eerste lid, treedt hij hierover vooraf in overleg met Gedeputeerde Staten.

Artikel 10 Informatieplicht

1. Een ieder aan wie bij of krachtens dit besluit mandaat of ondermandaat is verleend, stelt Gedeputeerde Staten tijdig in kennis van krachtens ondermandaat of ondermandaat te nemen of reeds genomen besluiten, waarvan hij redelijkerwijs moet aannemen dat kennisneming door hen gewenst is.
2. Kennisgeving als bedoeld in het eerste lid, vindt in ieder geval plaats indien:
 - a. de maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële omstandigheden daartoe aanleiding geven;
 - b. advies nodig is van anderen dan de gemandateerde of onder hem ressorterende medewerkers en het advies niet aansluit op het eigen standpunt van de gemandateerde dan wel niet tot dezelfde uitkomsten leidt;
 - c. Het besluit ertoe kan leiden dat de provincie aansprakelijk wordt gesteld.
3. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, ten aanzien van een voorgenomen besluit bepalen dat van het bij of krachtens dit mandaatbesluit verleende mandaat of ondermandaat geen gebruik mag worden gemaakt.
4. Gedeputeerde Staten voorzien de directeur van alle benodigde informatie ten behoeve van de invulling van zijn mandaat.

Artikel 11: Verantwoording

1. De directeur doet volgens door Gedeputeerde Staten nader te stellen regels periodiek verslag van de krachtens dit mandaatbesluit genomen besluiten.
2. Onverminderd het bepaalde in het voorgaande lid verschaft de directeur desgevraagd alle informatie aan Gedeputeerde Staten terzake van de uitoefening van de in dit besluit bedoelde bevoegdheden.

Artikel 12 Registratie en inwerkingtreding

1. Dit besluit wordt gevoegd in het mandaatregister.
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 13 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

's-Hertogenbosch, 28 mei 2013
Gedeputeerde Staten voornoemd,

de voorzitter
prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

de secretaris
drs. W.G.H.M. Rutten

Inleiding

Het onderhavige besluit heeft betrekking op de verlening van mandaat met betrekking tot bevoegdheden van Gedeputeerde Staten aan de directeur van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

Onder mandaat wordt in de Algemene wet bestuursrecht verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Met andere woorden de functionaris, dit is de gemandateerde, krijgt de bevoegdheid om een besluit te nemen dat geldt als een besluit van het bestuursorgaan dat het mandaat heeft verleend. Het door de gemandateerde genomen besluit geldt derhalve als een besluit van het bestuursorgaan en heeft dezelfde juridische consequenties als een door het bestuursorgaan zelf genomen besluit. Het betreft hier een vorm van publiekrechtelijke vertegenwoordiging. Bij de omschrijving van het begrip mandaat wordt uitgegaan van de bevoegdheid tot het nemen van een besluit.

Met andere woorden de uitoefening van gemandateerde bevoegdheden wordt zichtbaar in het nemen van besluiten. Onder het begrip besluit valt hier ook een ontwerpbesluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Mandaat wordt nooit verleend aan een persoon, maar aan een functionaris, dus aan degene die een functie bekleedt. Hierdoor ontstaan ook geen problemen bij afwezigheid, want degene die de functionaris vervangt, is dan bevoegd. Is er geen sprake van een besluit, maar van bijvoorbeeld het verzenden van een brief namens Gedeputeerde Staten die geen besluit inhoudt, het vragen om een advies namens Gedeputeerde Staten of van procesvertegenwoordiging, dan is er geen sprake van mandaat. Wel moet degene die bijvoorbeeld een zodanige brief vaststelt en ondertekent gemachtigd zijn om namens Gedeputeerde Staten te handelen. Evenzo is bij het sluiten van een overeenkomst namens Gedeputeerde Staten geen sprake van mandaat, maar moet door Gedeputeerde Staten volmacht zijn verleend om namens de provincie Noord-Brabant een overeenkomst aan te mogen gaan. Daarnaast zal het zo zijn dat een directeur van een omgevingsdienst veel handelingen mag verrichten, waarbij hij slechts optreedt namens de omgevingsdienst en niet namens Gedeputeerde Staten. Voorliggend besluit ziet op de verlening van mandaat, machtiging en volmacht aan de directeur. Daarnaast ziet dit besluit op de verlening van ondermandaat, machtiging en ondervolmacht door de directeur aan functionarissen binnen zijn omgevingsdienst.

Ofschoon de feitelijke bevoegdheidsuitoefening komt te liggen bij degene die het mandaat heeft, blijft de mandaatgever daarvoor naar buiten toe ten volle verantwoordelijk. Deze kan uit dien hoofde dan ook te allen tijde instructies geven of het mandaat doorbreken en de bevoegdheid zelf uitoefenen; het

onderhavige besluit behoeft in dat laatste geval geen voorafgaande intrekking. Naar buiten toe zal altijd duidelijk moeten zijn dat de gemandateerde de bevoegdheid uitoefent onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever en de burger moet kunnen nagaan of de gemandateerde wel bevoegd namens het bestuursorgaan optreedt. Derhalve heeft de provincie Noord-Brabant een mandaatregister ingesteld.

De Algemene wet bestuursrecht geeft als hoofdregel dat mandaat geoorloofd is, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Deze hoofdregel is derhalve ook van toepassing op het onderhavige mandaatbesluit en geeft als zodanig, blijkens artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht, de uiterste grenzen aan waarbinnen dit besluit kan worden toegepast. Nu de wet zelf beperkingen stelt ten aanzien van de bevoegdheid om van mandaat gebruik te maken, zijn deze beperkingen niet in het mandaatbesluit opgenomen.

In de praktijk hangt een effectieve toepassing van het mandaatbesluit direct samen met het vertrouwen van het mandaterende bestuursorgaan in degene die het mandaat heeft, dat deze laatste zal handelen in de geest van dat orgaan en bij twijfel de zaak zal voorleggen aan het orgaan zelf. Slechts het bestaan van deze vertrouwensbasis, die ook impliceert dat het bestuursorgaan de gemandateerde bevoegdheid slechts in uitzonderingsgevallen aan zich trekt, maakt een wezenlijke mandatering van bevoegdheden mogelijk. Bij de toepassing van dit besluit wordt het bestaan van de vorenbedoelde vertrouwensbasis dan ook uitdrukkelijk verondersteld.

Het mandaatbesluit heeft betrekking op alle bevoegdheden van Gedeputeerde Staten die horen bij de opdrachtverlening aan de omgevingsdienst. Deze opdrachtverlening is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling waarbij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant in het leven is geroepen, de uit deze regeling voortvloeiende dienstverleningsovereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en deze omgevingsdienst en de werkprogramma's en bijzondere opdrachten, waarin de opdrachtverlening aan deze omgevingsdienst nader is uitgewerkt. Daarmee bepalen de grenzen van de aldus opgedragen taken, naast de wettelijke grenzen, de grenzen van het mandaat aan de directeur.

Het mandaatbesluit heeft geen betrekking op het heffen van leges en het invorderen van bestuurlijke geldschulden, nadat de hoogte van een geldschuld bij beschikking is vastgesteld.

De civielrechtelijke inning van dwangsommen of verhaal van de kosten van bestuursdwang gebeurt door de provincie en behoort niet tot het mandaat.

Dit besluit is een regeling van algemene aard. Als mandaatverlenend bestuursorgaan blijven Gedeputeerde Staten echter vanzelfsprekend bevoegd om voor bijzondere gevallen een specifieke regeling te treffen. Daarvoor zal dan steeds een apart collegebesluit nodig zijn. Uitgangspunt blijft echter een zo groot

mogelijke uniformiteit op grond van deze regeling en een beperking van het aantal bijzondere regelingen.

Nummer

84/13

Dit mandaatbesluit doet niet af aan de binnen de opdracht beschreven geldende overleg- en coördinatieprocedures ten aanzien van de voorbereiding van besluiten. Deze blijven onverkort hun gelding behouden. Een vervangingsregeling binnen de omgevingsdienst wordt door het algemeen bestuur van de omgevingsdienst vastgesteld. Het onderhavige mandaatbesluit hanteert als uitgangspunt dat de gemandateerde die het besluit neemt dit ook ondertekent. Dit geldt ook voor het ontwerp van dit besluit of het voornemen tot het nemen tot dit besluit in die gevallen dat dit ontwerp of dit voornemen formeel aan een burger of een bedrijf kenbaar wordt gemaakt.

Hier is sprake van extern mandaat. Dus van mandaat aan niet-ondergeschikten. Dit betekent dat de directeur van de omgevingsdienst, ingevolge artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht, in dient te stemmen met het mandaat.

Algemeen mandaat

In dit besluit is uitdrukkelijk gekozen voor een algemeen en zo breed mogelijk mandaat aan de directeur van de omgevingsdienst. Dit betekent bijvoorbeeld dat in bijna alle gevallen vergunningen en ontheffingen of handhavingsbesluiten door hem mogen worden vastgesteld en ondertekend namens Gedeputeerde Staten. Hierbij wordt uitdrukkelijk aangesloten op het landelijk beleid waarin beoogd is omgevingsdiensten in het leven te roepen als professionele uitvoeringsorganisaties die met een hoge mate van zelfstandigheid moeten kunnen werken. Daarnaast is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van het Mandaatbesluit provincie Noord-Brabant dat geldt voor intern mandaat. Dit betekent dat de directeur van de omgevingsdienst een algemeen mandaat krijgt toebedeeld dat vergelijkbaar is met het algemene mandaat dat aan de algemeen directeur en secretaris binnen de provinciale organisatie toebedeeld is, zij het met het onderscheid dat het takenpakket van de directeur van de omgevingsdienst meer beperkt van aard is.

Ten aanzien van het algemene mandaat zijn uitzonderingen geformuleerd, de zogenaamde negatieve lijst. Zo geldt het mandaat, verleend aan de directeur van de omgevingsdienst, niet voor de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaarschriften. Wel mag de directeur namens Gedeputeerde Staten een verweerschrift uitbrengen.

De Algemene wet bestuursrecht laat niet toe dat mandaat wordt verleend tot het beslissen op een bezwaarschrift ingeval de gemandateerde zelf het besluit waartegen het bezwaar zich richt krachtens mandaat heeft genomen. Daarnaast is het provinciaal beleid om de beslissing op bezwaren in eigen hand te houden. Hiervoor geldt ook geen intern mandaat.

Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties. Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels wordt dan ook voorbehouden aan de provinciale bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor besluiten tot het aangaan van convenanten, indien die bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten toekomt. Onder convenanten worden in dit kader tevens verstaan andere afspraken die de provincie maakt ter behartiging van haar overheidstaak in brede zin, op het gebied van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke bevoegdheden met particulieren of met andere overheden onder andere benamingen, zoals intentieverklaring, bestuursakkoord, bestuursovereenkomst, protocol, et cetera. Ook deze besluiten dienen te worden voorbehouden aan de provincie, dus aan het bevoegd gezag voor de regelgeving die moet worden uitgevoerd. Dit wil niet zeggen dat de omgevingsdiensten hier niet een belangrijke adviserende rol dient te vervullen. Ook de verdere uitwerking van beleidsdocumenten en convenanten kan, indien deze zulks toestaan, aan de directeur worden overgelaten. Gaat het om beleidsdocumenten en convenanten die de provincie niet binden, dan heeft de omgevingsdienst vanzelfsprekend wel de volledige vrijheid zodanige documenten vast te stellen, onderscheidenlijk zodanige convenanten met derden aan te gaan.

Voor besluiten ten aanzien van het al dan niet honoreren van schadeclaims van derden of het afkopen van (mogelijke) geschillen, met uitzondering van schadeclaims die vallen onder de werking van een vastgestelde publiekrechtelijke schadevergoedingsregeling, wordt geen mandaat verleend. Het bij de voorbereiding van deze besluiten behorende specialisme blijft binnen de provinciale organisatie. Bovendien is deze materie bestuurlijk zeer gevoelig. Voor de besluiten tot het zelf voeren van rechtsgedingen en tot het zelf voeren van bezwaar- en beroepsprocedures geldt hetzelfde.

De impact van een weigering of intrekking van een vergunning of ontheffing is dermate groot dat geen mandaat verleend wordt voor die gevallen waarin de toepasselijke regelgeving ruimte geeft voor een andere beslissing. Dit komt bij weigering bijvoorbeeld voor bij besluiten waarbij een planologische afweging plaats dient te vinden. Binnen het omgevingsrecht is echter meestal sprake van een gebonden beschikking. Bijvoorbeeld bij de toepasselijkheid van grenswaarden binnen de milieu- of bouwregelgeving. Dit betekent dat die ruimte er veelal niet is. In die gevallen geldt het mandaat wel.

Ook is de impact van een last onder bestuursdwang, waarin een bedrijf wordt opgedragen tot gehele of gedeeltelijke sluiting over te gaan, dermate groot dat mandaat niet in de rede ligt. Indien bestuursdwang spoedheidshalve zou moeten worden toegepast is een goede communicatie met degene die het mandaat heeft van groot belang. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een bouwproces moet worden stilgelegd. De jurisprudentie laat toe dat het besluit tot opleggen van een last onder bestuursdwang in een dergelijke situatie achteraf op schrift wordt gesteld. Uitsluiting van mandaat geldt evenzo voor het exclusieve terrein van toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het

openbaar bestuur (Wet BIBOB). De directeur heeft in deze gevallen weliswaar geen mandaat, maar wel een belangrijke adviespositie. De besluitvorming door Gedeputeerde Staten zal dan ook in deze gevallen onder zijn verantwoordelijkheid in belangrijke mate worden voorbereid.

Nummer

84/13

Ondermandaat

Evenals het interne mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten voorziet in het verlenen van ondermandaat aan door de algemeen directeur aan functionarissen die onder hem ressorteren, voorziet voorliggend mandaatbesluit in verlening van ondermandaat door de directeur van de omgevingsdienst aan zijn eigen leidinggevenden. De bevoegdheid om ondermandaat te verlenen biedt een flexibel instrument om een eigen werkwijze te organiseren binnen de omgevingsdienst, volgens de daarvoor meest in aanmerking komende principes. Op deze wijze kan de uitoefening van bevoegdheden tot operationele besluitvorming zo dicht mogelijk bij de werkvloer worden gelegd.

De invulling van ondermandaat wordt binnen de provincie vormgegeven door middel van positieve mandaatlijsten, waarin per besluit is aangegeven aan welke functionaris ondermandaat wordt verleend. Deze functionaris heeft dus geen ondermandaat voor een bepaald besluit, tenzij dit expliciet op een zodanige lijst is aangegeven. Het invullen van ondermandaat is hier echter een aangelegenheid voor de directeur van de omgevingsdienst. Hij dient aan Gedeputeerde Staten een voorstel voor te leggen voor de invulling van ondermandaat, gekoppeld aan de organisatorische invulling van zijn omgevingsdienst. Duidelijk moge voorts zijn dat de uitgangspunten en regels van dit mandaatbesluit ook op het gebruik van ondermandaat, inclusief de ondertekening, volledig van toepassing zijn.

De directeur behoudt bij ondermandaat volledig zijn verantwoordelijkheid tegenover Gedeputeerde Staten en zal dit moeten kunnen waarmaken. Hij kan dit bereiken via toepasselijke (hiërarchische) verantwoordelijkheidsstructuren. Daartoe kan hij voorwaarden en beperkingen stellen aan het ondermandaat, dan wel een éénmaal verleend ondermandaat intrekken. Verder kan hij ook in de plaats treden van de functionaris aan wie ondermandaat is verleend.

Sommige besluiten zijn in het voorliggend besluit expliciet van ondermandaat uitgesloten. De consequenties van deze besluiten zijn in het algemeen van dien aard, dat ondermandaat niet in de rede ligt. Zo is van ondermandaat de aanwijzing van toezichthouders uitgesloten. Ook in het interne mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten is dit het geval. Toezichthouders vormen het gezicht van de provincie naar buiten toe. Zij dienen met grote mate van zelfstandigheid hun werkzaamheden te verrichten. Aan toezichthouders worden landelijk steeds hogere kwaliteitseisen gesteld. Hun aanwijzing dient dan ook met voldoende waarborgen worden omgeven. Daarom is in voorliggend besluit ook voorzien in

een directe controle van Gedeputeerde Staten die vorm krijgt in het opgenomen goedkeuringsvereiste.

Nummer

84/13

Indien een aangevraagde ontheffing of vergunning moet worden geweigerd, is eveneens geen ondermandaat toegelaten. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat aan voor een burger of een bedrijf meer bezwarende besluiten een zwaardere besluitvorming vooraf moet gaan. Het gedogen van een geconstateerde overtreding leidt hedentendage tot veel maatschappelijke discussie en is daarmee bestuurlijk gevoelig. Ondermandaat is hier dus niet toelaatbaar. Ruggespraak met Gedeputeerde Staten door de directeur, voorafgaande aan een gedoogbesluit zal bovendien vaak zijn geboden.

Volmacht en machtiging

Aan de directeur wordt ook volmacht verleend tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtiging om handelingen te verrichten die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn. Een voorbeeld van de eerste categorie is het sluiten van een overeenkomst. Voorbeelden van de tweede categorie zijn procesvertegenwoordiging, het vaststellen van brieven zonder rechtsgevolg en het toepassen van bestuursdwang. De bepalingen in voorliggend besluit inzake ondermandaat moeten analoog worden toegepast op ondervolmacht en machtiging van ondergeschikten. Dit is in lijn met de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht.

Procesvertegenwoordiging

Onder procesvertegenwoordiging wordt voor de toepassing van voorliggend besluit verstaan vertegenwoordiging in procedures van bezwaar, beroep of hoger beroep, voorlopige voorzieningen daaronder begrepen en in- en externe klachtenbehandeling. De algemeen directeur is zelf gemachtigd om als procesvertegenwoordiger op te treden. Daarnaast is de directeur bevoegd machtiging te verlenen aan ondergeschikten. Deze moeten voldoen aan door Gedeputeerde Staten vast te stellen criteria betreffende opleiding, ervaring en voor procesvertegenwoordiging andere specifiek vereiste competenties. Procesvertegenwoordigers moeten in staat worden geacht Gedeputeerde Staten met een hoge mate van zelfstandigheid te vertegenwoordigen. Bij de openbare behandeling van een geschil bestaat vaak niet de mogelijkheid van intern beraad, alvorens een standpunt wordt bepaald. De procesvertegenwoordigers moeten dan ook zelfstandig kunnen bepalen hoe breed zijn marges zijn waarbinnen zij mogen opereren en wat de risico's kunnen zijn van uitlatingen en opstellingen.

Deze bijzondere positie van de procesvertegenwoordiger vereist een bijzondere regeling, waarin een rechtstreekse betrokkenheid van Gedeputeerde Staten wordt vastgelegd. Zulks in afwijking van het in voorliggend besluit gehuldigde uitgangspunt dat een directeur van een omgevingsdienst alleen zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn medewerkers.

De door de directeur te machtigen personen dienen te voldoen aan de criteria die door Gedeputeerde Staten voor procesvertegenwoordigers worden bepaald. De criteria worden in een afzonderlijk besluit criteria procesvertegenwoordigers door Gedeputeerde Staten vastgesteld. De directeur legt de aanwijzing van procesvertegenwoordigers vast in een register. Gedeputeerde Staten kunnen bijvoorbeeld in een audit toetsen of de aangewezen procesvertegenwoordigers voldoen aan de criteria en de omgevingsdienst zo nodig hierop aanspreken. De directeur is bevoegd om in bijzondere gevallen, buiten de opgave, schriftelijk machtiging tot vertegenwoordiging in rechte te verlenen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een externe deskundige.

Aanwijzing toezichthouders

Ook de toezichthouder geniet een bijzondere positie. Hij vertegenwoordigt Gedeputeerde Staten zelfstandig tegenover burger en bedrijfsleven. Dit betekent dat, net zo als bij de procesvertegenwoordiging, Gedeputeerde Staten toezicht willen uitoefenen op de aanwijzing van toezichthouders door de directeur. Deze toezichthouders moeten voldoen aan door Gedeputeerde Staten te hanteren criteria. Deze zijn ten minste de landelijke kwaliteitscriteria VTH 2.1 van 7 september 2012, gepubliceerd door PUMA, en aanvullend daarop de kwaliteitscriteria LAT risicobeheersing bedrijven van 22 oktober 2012, gepubliceerd door LATRB. Gedeputeerde Staten kunnen bijvoorbeeld in een audit toetsen of de aangewezen toezichthouders voldoen aan deze criteria en de omgevingsdienst zo nodig hierop aanspreken.

Instructies

De directeur neemt bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden algemene instructies en instructies per geval in acht die Gedeputeerde Staten kunnen vaststellen ter nadere invulling van voorliggend besluit.

Ook de directeur kan zelf instructies geven over de wijze waarop van het op zijn beurt verleende submandaat gebruik gemaakt mag worden. Gedeputeerde Staten streven ernaar om van de mogelijkheid instructies vast te stellen slechts restrictief gebruik te maken. Van rijkszijde is immers de wens naar voren gebracht de directeur van de omgevingsdienst van een ruim mandaat te voorzien, zodat de omgevingsdienst als professionele uitvoeringsorganisatie met een grote mate van zelfstandigheid kan functioneren. Met dit doel is de omgevingsdienst ook opgericht en ingericht.

Toepasselijk beleid

De positie van de omgevingsdienst brengt met zich mee dat zij gehouden is het vigerende provinciaal beleid toe te passen. De directeur neemt dan ook in beginsel bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden de door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vastgestelde beleidskaders en beleidsregels in acht. In een bijzonder geval kan het, bijvoorbeeld gelet op de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, toch geboden zijn gemotiveerd van dit beleid af te wijken. Indien de directeur van de

omgevingsdienst meent dat zich een zodanig geval voordoet, treedt hij hierover in overleg met het college, voordat hij gebruik maakt van zijn mandaat.

Nummer
84/13

Informatieplicht

Gedeputeerde Staten moeten altijd tijdig op de hoogte worden gebracht van voorgenomen besluiten of reeds genomen besluiten met mogelijk ingrijpende maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële gevolgen. Gedeputeerde Staten kunnen zich jegens Provinciale Staten, voor de rechter en naar buiten toe nimmer verschuilen achter mandaat. Dit gegeven vereist niet alleen een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit van de directeur van de omgevingsdienst, maar ook van de leidinggevenden binnen zijn dienst die over ondermandaat beschikken. Het vorenstaande impliceert onder meer een zeer korte communicatielijn tussen directeur en college, al dan niet vertegenwoordigd door de betrokken portefeuillehouder.

Vanzelfsprekend informeert de directeur het college ook indien er een advies van een andere partij voorligt, en de directeur, of zijn leidinggevenden, voornemens is daarvan af te wijken. Dan geldt de informatieplicht ook indien de provincie mogelijk aansprakelijk gesteld zal worden. Ook dit is een bestuurlijk gevoelig onderwerp en vereist tijdig de inzet van bijzondere deskundigheid. Hierbij moet worden omgemerkt dat in de jurisprudentie een algemene trend te bespeuren is die tendeert naar een ruimere overheidsaansprakelijkheid. Dit geldt zeker ook voor onrechtmatige vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht.

Gedeputeerde Staten kunnen, bijvoorbeeld op grond van de informatie van de directeur van de omgevingsdienst in een concreet geval, de besluitvorming naar zich toe trekken. Dit betekent dat dan de directeur geen gebruik maakt van mandaat of zijn leidinggevenden geen gebruik maken van ondermandaat. Wel blijft de directeur dan een belangrijk adviseur. Uiteraard kan ook in alle andere gevallen – om tegemoet te komen aan de vaak wisselende inzichten die het gewicht van een bepaald besluit op enig moment bepalen – door de directeur zelf worden besloten van zijn bevoegdheid geen gebruik te willen maken en derhalve aan te sturen op een besluit van het college zelf.

Verantwoording

Verantwoording is onlosmakelijk met mandaat verbonden. Omdat Gedeputeerde Staten als mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk zijn, dient het college over de mogelijkheid te beschikken deze verantwoordelijkheid waar te maken.

De gemandateerde dient derhalve verantwoording af te leggen aan het college en dit dient over controlemogelijkheden te beschikken. Dit geldt evenzeer voor de ondergemandateerde. Gelet op de aard van de mandaatverhouding en het eerder genoemde, veronderstelde vertrouwen van het college in de gemandateerde, beperkt controle zich in beginsel tot controle achteraf en ligt het initiatief ook hier primair bij degene aan wie het mandaat is verleend.

Derhalve dient de directeur periodiek verslag van de besluiten krachtens dit mandaatbesluit genomen. Daarnaast is hij vanzelfsprekend gehouden desgevraagd alle informatie aan Gedeputeerde Staten terzake van de uitoefening van zijn mandaat te verschaffen.

Nummer

84/13

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter
prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

de secretaris
drs. W.G.H.M. Rutten

Nummer: 3420985

Uitgegeven, 5 juni 2013

De secretaris van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
drs. W.G.H.M. Rutten