

Toelichting model mandaatbesluit omgevingsdiensten - gemeente

Algemeen

Omgevingsdiensten zijn professionele uitvoeringsorganisaties, die samen met gemeenten en provincies werken aan de uitvoering van taken op het gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De omgevingsdienst is een gemeenschappelijke regeling waar de verschillende overheden in het werkgebied van de omgevingsdienst aan deelnemen en taken opdragen. Teneinde de omgevingsdienst in staat te stellen deze taken uit te voeren, geven de deelnemende gemeenten en provincies een mandaat om namens het relevante bestuursorgaan besluiten te nemen, volmacht om namens de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort overeenkomsten aan te gaan en een machtiging om namens de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort feitelijke handelingen te verrichten.

De bestaande mandaatbesluiten variëren enorm. Dat heeft de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), ook wel de commissie Van Aartsen, als knelpunt geïdentificeerd. De commissie Van Aartsen heeft daarom onder meer geadviseerd om te zorgen voor een versterking van de positie van de directeur van de omgevingsdienst door een verplicht uniform mandaat. Met dit model mandaatbesluit – dat is opgesteld in samenwerking met AKD – wordt beoogd om deze uniformiteit aan te brengen en de slagvaardigheid van omgevingsdiensten te waarborgen.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet (hierna: de 'Ow') inwerking getreden. Daarmee zijn de regels over de fysieke leefomgeving verzameld in één wet. Dat noodzaakt ook een herziening van de bestaande mandaatbesluiten. Ook zorgt de stelselwijziging van de Ow ervoor dat de regels soms inhoudelijk anders zijn komen te luiden en werken. De Ow bundelt namelijk niet alleen regels uit verschillende wetten, maar brengt ook inhoudelijk en procedurele wijzigingen aan. Daarnaast vindt een decentralisatieslag plaats. In plaats van het Rijk, is de gemeente onder de Ow regelgever over bepaalde onderwerpen die voorheen in rijksregels waren vastgelegd. Om al deze redenen dient het mandaatbesluit waarmee de gemeenten en provincies taken aan de omgevingsdienst mandateren ook inhoudelijk herijkt te worden.

Gemeenschappelijke regeling

De omgevingsdienst is bij gemeenschappelijke regeling ingesteld. Verschillende gemeenten uit de omgeving en de provincie zijn deelnemer van de regeling. De omgevingsdienst voert taken uit in mandaat en onder verantwoordelijkheid van betreffende provincie en gemeenten. Deze taken en bevoegdheden dienen aan de omgevingsdienst gemandateerd te worden. Dat mandaat dient te voldoen aan de eisen uit afdeling 10.1.1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: de 'Awb').

Reikwijdte mandaat

Het juridisch kader voor mandaat vindt zijn grondslag in afdeling 10.1.1 Awb. Artikel 10:1 Awb bepaalt wat onder mandaat moet worden verstaan: dit betreft de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Bij mandaat gaat het in dit geval dus om de bevoegdheid van de omgevingsdienst om in naam van het college van burgemeesters en wethouders (hierna: het 'college') te besluiten.

Artikel 10:2 Awb regelt het rechtsgevolg van het mandaat: een door de omgevingsdienst binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit, blijft gelden als een besluit van het college. In het verlengde van deze bepaling geeft artikel 10:7 Awb weer dat het college uiteindelijk te allen tijde bevoegd blijft om de aan de omgevingsdienst gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Daarbij past dat het college het mandaat op grond van artikel 10:8, lid 1, Awb ook weer te allen tijde kan intrekken. Daar onderscheidt mandaat zich van de

rechtsfiguren delegatie en attributie: bij mandaat worden geen bevoegdheden aan de omgevingsdienst overgedragen, maar voeren omgevingsdiensten de taken onder verantwoordelijkheid van het college uit. Een door de omgevingsdienst genomen besluit, geldt daarom als een besluit van het college (artikel 10:2 Awb).

Grenzen van mandaat

De grenzen van het mandaat vloeien voort uit artikel 10:3 en 10:6 Awb. Artikel 10:3 bepaalt in welke gevallen mandaat geheel niet mogelijk is. Artikel 10:6 Awb bepaalt aan welke voorwaarden de gemandateerde zich bij de uitoefening van het mandaat te houden heeft. Op de voorwaarden die aan het mandaat kunnen worden verbonden, wordt ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel 4 (instructies).

Eén van de categorieën waarin mandaat is uitgesloten, is de bevoegdheid tot het beslissen op een bezwaarschrift door dezelfde persoon die het primaire besluit genomen heeft (artikel 10:3, lid 3, Awb). Dit betekent niet dat de bevoegdheid tot het nemen van de beslissing op bezwaar in zijn geheel niet gemandateerd kan worden, maar deze beslissing kan niet worden genomen door degene die het primaire besluit waartegen het bezwaar zich richt krachtens mandaat genomen heeft (zie bijvoorbeeld ABRvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:26 en ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1223; zie ook ABRvS 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3426, AB 1998, 287 m.nt. F.C.M.A. Michiels). Dus: als een functionaris van de afdeling vergunningverlening het primaire besluit in ondermandaat neemt, dan kan de directeur van de omgevingsdienst in mandaat op het bezwaar beslissen. Andersom is dit echter niet toegestaan. Evenmin is toegestaan dat de directeur van de omgevingsdienst zowel het primaire besluit als de beslissing op bezwaar in mandaat neemt. In dat kader merken wij op dat in het mandaatbesluit zowel de bevoegdheid tot het nemen van het primaire besluit als de beslissing op bezwaar worden gemandateerd aan de directeur. De directeur zal gelet hierop dus in ieder geval altijd het primaire besluit moeten ondermandateren om niet in strijd met artikel 10:3, lid 3, Awb te handelen bij het in mandaat nemen van de beslissing op bezwaar.

Indien de mogelijkheid voor mandaat niet is uitgesloten, dan geeft de Awb enkele voorwaarden waar het mandaat aan moet voldoen:

- *Algemeen mandaat of per geval.* Mandaat kan op grond van artikel 10:5, lid 1, Awb in algemene zin worden verleend of voor een bepaald geval. Deze regeling voorziet in het verlenen van een algemeen mandaat aan omgevingsdiensten. Een algemeen mandaat moet volgens artikel 10:5, lid 2, Awb altijd schriftelijk worden verleend. Naast het mandaat waar het mandaatbesluit in voorziet, kan het college/de burgemeester ook bij afzonderlijk besluit mandaat verlenen. Bij een afzonderlijk besluit door het college of aanvullend mandaat kan het bepaalde in dit besluit van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
- *Instemming directeur omgevingsdienst.* Indien de gemandateerde – zoals in het geval van de directeur van de omgevingsdiensten – niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, dan verdient de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde (artikel 10:4, lid 1, Awb bepaalt dat). De directeur van de omgevingsdienst dient dus altijd met het mandaat in te stemmen. Instemming kan ook blijken uit de feitelijke uitoefening van het mandaat (ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8450).
- *Bekendheid college.* Een krachtens een mandaat genomen besluit moet vermelden dat het besluit namens het college genomen is (artikel 10:10 Awb).

Een correcte naleving van het mandaat voorkomt dat besluiten onbevoegd genomen worden. Wordt een besluit genomen over een onderwerp dat buiten de bevoegdheid ligt of worden de grenzen van het mandaat overschreden, dan kan sprake zijn van een onbevoegd genomen besluit. Het gevolg van een onbevoegd

genomen besluit kan zijn dat dit in rechte wordt vernietigd. Wel bestaat de mogelijkheid voor de mandaatgever om dit besluit achteraf te bekrachtigen. In dat geval kan het gebrek in de meeste gevallen worden gepasseerd (artikel 6:22 Awb; zie bijvoorbeeld ABRvS 2 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1230).

Structuur mandaatbesluit

Dit mandaatbesluit bestaat uit een besluit en een lijst. Uit de lijst blijken de specifieke taken en bevoegdheden die door het college aan de omgevingsdienst gemandateerd worden. Individuele taken, bevoegdheden en processen staan aangegeven in de lijst, die in het mandaatbesluit als 'bijlage' wordt aangeduid. De adviserende rol van omgevingsdiensten bij meervoudige aanvragen blijven ook bij de omgevingsdiensten berusten, maar komen niet in de lijst terug, omdat dit geen te mandateren bevoegdheid betreft.

Uitgangspunten mandaatbesluit

Aan dit mandaatbesluit liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- *Lean and mean.* In het mandaatbesluit wordt niets geregeld wat al in de Awb is geregeld (of gedefinieerd), dan wel vanzelfsprekend is. Definities, maar ook onverenigbaarheden, die dus volgen uit de Awb worden niet opgenomen in het mandaatbesluit zelf.
- *Gesloten regeling.* Dit mandaatbesluit betreft een gesloten regeling. De omgevingsdienst krijgt alleen de bevoegdheden waar specifiek mandaat, volmacht of een machtiging voor wordt verleend.
- *Volledige proceslijn.* Uitgangspunt voor het mandaatbesluit is dat de omgevingsdienst onafhankelijk moet kunnen opereren. Zij is namelijk bij uitstek degene met de deskundigheid in huis over de taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Voor zover uit de lijst volgt dat de directeur voor een bevoegdheid mandaat wordt verleend, geldt dat de directeur voor die bevoegdheid volledige beslisbevoegdheid toekomt, tenzij anders is aangeduid. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 2 van de lijst. Onder de volledige proceslijn wordt verstaan: het voorbereiden en nemen van besluiten (artikel 2.1 van de lijst), het houden van toezicht en het handhaven (artikelen 2.2 t/m 2.4 van de lijst) en het voeren van procedures (artikel 2.5 van de lijst). Dit betekent dat de omgevingsdienst – wanneer een taak aan haar gemandateerd wordt – in beginsel bevoegd is om de besluitvorming voor te bereiden, op de aanvraag te beslissen, het besluit te handhaven en over dit alles zo nodig te procederen. Het mandaatbesluit voorziet in de noodzakelijke bevoegdheden (bestuursrechtelijk en civielrechtelijk) voor het gehele proces (van besluitvorming, toezicht tot en met het onherroepelijk worden van het besluit en de invordering van eventuele bestuursrechtelijke geldschulden).
- *Mandaat, volmacht én machtiging.* In het mandaatbesluit wordt niet alleen voorzien in een mandaat voor omgevingsdiensten (door het college), maar ook in een volmacht en machtiging (verleend door de burgemeester). Omgevingsdiensten zullen (bijvoorbeeld bij de toepassing van bestuursdwang) immers niet alleen bestuursrechtelijke besluiten moeten nemen (via mandaat), maar ook overeenkomsten moeten sluiten met aannemers (via volmacht) en feitelijke handelingen moeten verrichten ten laste van de opdrachtgever (via machtiging). Het mandaatbesluit voorziet in het verlengde hiervan ook in de mogelijkheid voor ondermandaat en ondervolmacht.
- *Mandaat aan de directeur, vrijheid om onder te mandateren:* het mandaatbesluit voorziet in het mandateren van de directeur van de omgevingsdienst. Het alternatief was het verlenen van mandaat aan het Algemeen Bestuur (AB) of Dagelijks Bestuur (DB) van de omgevingsdienst. Er is voor mandaatverlening aan de directeur van de omgevingsdienst gekozen omdat dit het meest praktisch en

meest zuiver is. Praktisch omdat de directeur belast is met de organisatie van de omgevingsdienst en dus het beste in staat is om te bepalen wie binnen de omgevingsdienst welke taken en bevoegdheden moet uitvoeren. Daarnaast is mandaat aan de directeur van de omgevingsdienst praktisch vanwege de frequentie waarmee het AB en DB vergadert, ter voorkoming van overbelasting van het AB en DB en het versnellen van besluitvormingsprocedures. Mandaat aan de directeur van de omgevingsdienst is verder juridisch het meest zuiver omdat de directeur geen lid zal zijn van een van de mandaatgevers van de omgevingsdienst. Het mandaatbesluit voorziet niet in bijzondere voorschriften voor ondermandaat. Dat is een bewuste keuze. Het is aan de directeur om te bepalen hoe de omgevingsdienst wordt georganiseerd en bij het streven naar onafhankelijkheid van de omgevingsdienst past niet dat de mandaatgever bepaalt wat de directeur daarbij wel en niet mag. Wel betekent dit dat de directeur bij het ondermandateren telkens aandacht zal moeten hebben voor de mandaatsverboden in de Awb. Zo zal de directeur er bijvoorbeeld voor moeten waken dat niet dezelfde persoon het primaire besluit én de beslissing op bezwaar in ondermandaat neemt.

- *Standaardtaken en aanvullende taken*: In het mandaatbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen standaardtaken (artikel 3 van de lijst) en aanvullende taken (artikel 4 van de lijst).
 - *Standaardtaken*. Artikel 18.22 Ow in combinatie met 13.12 Ob schrijft wettelijk voor dat de 'basistaken' door gemeenten en provincies in ieder geval aan omgevingsdiensten gemandateerd moeten worden. Tot de basistaken behoren onder meer de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, het beoordelen van meldingen en het nemen van beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen. Ook behoren tot de basistaken het toezicht op de naleving van die omgevingsvergunningen en van algemene milieuregels en het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen voor deze activiteiten. De taken laten zich zeer specifiek omschrijven en luisteren nauw. Om die reden – en om zo nauw mogelijk bij de wettekst aan te sluiten – is ervoor gekozen de basistaken 'beleidsneutraal' uit het Ob in de mandaatlijst over te nemen. Het is belangrijk om hier te vermelden dat is voorzien in de volledige beslisbevoegdheid voor de basistaken. Daardoor voorziet het mandaatbesluit in feite in een uitbreiding van de wettelijke basistaken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een wettelijke basistaak is het voorbereiden van de beslissing op een aanvraag voor de milieubelastende activiteit. In het mandaatbesluit (zie artikel 3 in samenhang met artikel 2 van de lijst) wordt echter (onder meer) ook voorzien in de bevoegdheid om op die aanvraag te beslissen, alsmede in de bevoegdheid om op het bezwaar tegen dat besluit te beslissen. Daarmee wordt de wettelijke basistaak in feite uitgebreid. Dit is een bewuste keuze.
 - *Aanvullende taken*. Tot de aanvullende taken (artikel 4 van de lijst) behoren de taken die gemeenten aan de omgevingsdienst kunnen overdragen. Hiertoe behoren bijvoorbeeld het voorbereiden van milieueffectenrapportages, besluitvorming die samenhangt met de Wet milieubeheer en asbest (niet enkel bedrijfsmatig, maar in alle gevallen). De aanvullende taken in de lijst geven gemeenten knoppen om aan te draaien: sommige bevoegdheden kunnen gemandateerd worden en anderen geschrapt.

Verantwoording

Verantwoording is onlosmakelijk met mandaat verbonden. Omdat het college als mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk is, dient de directeur van de omgevingsdienst verantwoording af te leggen aan het college over de in mandaat uitgevoerde taken en bevoegdheden. Desgevraagd is de directeur gehouden alle informatie aan

het college terzake van de uitoefening van zijn mandaat te verschaffen (artikel 10:6, lid 2, Awb). Dit geldt ook voor de ondergemandateerde.

Artikelsgewijs

Artikel 1 – Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een omschrijving van de begrippen die in het mandaatbesluit worden gebruikt. Uitgangspunt in dit mandaatbesluit is dat bepalingen uit Awb niet herhaald worden ('lean and mean'). Dat geldt ook voor de begripsbepalingen die omschreven worden. In het mandaatbesluit wordt niets geregeld wat al in de Awb is geregeld (of gedefinieerd), dan wel vanzelfsprekend is. Definities, maar ook onverenigbaarheden, die volgen uit de Awb, worden niet in het mandaatbesluit zelf opgenomen. Indien nodig volgen verwijzingen naar de Awb uit deze toelichting.

Artikel 2 – Mandaat, volmacht en machtiging

Mandaat kan plaatsvinden aan een met name genoemd persoon of aan een bepaalde functie. Artikel 2, lid 1, van het mandaatbesluit – wat in feite de kern van het mandaatbesluit vormt – bepaalt dat het college mandaat, volmacht en machtiging verleent aan de directeur van de omgevingsdienst. Dit voor het uitoefenen van de bevoegdheden genoemd in de als bijlage bij dit besluit opgenomen lijst, voor zover de uitoefening van deze bevoegdheden noodzakelijk is voor het verrichten van de taken van de omgevingsdienst.

Dit mandaatbesluit kent het mandaat dus toe aan de directeur van de omgevingsdienst. De directeur is immers belast met de organisatie van de omgevingsdienst. Het mandaatbesluit voorziet niet in voorschriften over hoe en wanneer de directeur kan ondermandateren (of ondervolmacht of ondermachtiging kan verlenen). Het is aan de directeur hoe hij de taak of bevoegdheid binnen de omgevingsdienst door anderen laat uitoefenen en de bevoegdheid wenst vorm te geven.

Mandaat, volmacht en machtiging

In het mandaatbesluit wordt niet alleen voorzien in een mandaat voor omgevingsdiensten (door het college), maar ook in een volmacht en machtiging (verleend door de burgemeester). De regeling ziet dus zowel op mandaat, volmacht én vertegenwoordiging. Omgevingsdiensten zullen (bijvoorbeeld bij de toepassing van bestuursdwang) immers niet alleen bestuursrechtelijke besluiten moeten nemen (via mandaat). Zij zullen ook overeenkomsten moeten sluiten met aannemers (via volmacht) en feitelijke handelingen moeten verrichten ten laste van de opdrachtgever (via machtiging). Het mandaatbesluit voorziet daarvoor ook in de mogelijkheid voor ondermandaat en ondervolmacht.

Volmacht is geregeld in artikel 3:60 van het Burgerlijk Wetboek en verder. Volmacht betreft de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van een deelnemer bij privaatrechtelijke rechtshandelingen. In dit mandaatbesluit wordt onder volmacht tevens de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van de noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding en uitvoering van een in volmacht verrichte privaatrechtelijke rechtshandeling.

Onder machtiging wordt de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van de feitelijke handelingen welke niet onder de definitie van mandaat of volmacht vallen. In het vervolg van deze toelichting wordt verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over volmacht of machtiging te spreken. Artikel 10:12 Awb verklaart de afdeling over mandaat (10.1.1) van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten

van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

Artikel 10:12 Awb bepaalt dat de afdeling van overeenkomstige toepassing is indien een bestuursorgaan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn. Artikel 2, lid 3, van het mandaatbesluit bepaalt dat wat er in het mandaatbesluit is bepaald met betrekking tot mandaat van overeenkomstige toepassing is op ondermandaat, volmacht, machtiging, ondervolmacht en ondermachtiging.

Ondermandaat

Artikel 2, lid 2, bepaalt dat de directeur bevoegd is voor de aangelegenheden in het eerste lid schriftelijk ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging te verlenen aan functionarissen die werkzaam zijn voor de omgevingsdienst. Een ondermandaat vormt een afzonderlijk besluit (artikel 1:3 Awb) dat op de wettelijke wijze bekend dient te worden gemaakt.

Er is in het mandaatbesluit geen bepaling opgenomen over (ondermandatering aan) de plaatsvervangend directeur. Dit is iets wat de omgevingsdienst zelf intern moet regelen. De plaatsvervanger valt immers vanzelf binnen de reikwijdte van het mandaatbesluit, mits deze plaatsvervanger formeel schriftelijk als zodanig is aangewezen.

Artikel 3 – Wettelijke kaders en beleid

Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties. Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels wordt dan ook voorbehouden aan de gemeentelijke bestuursorganen. Artikel 3, lid 1, van het mandaatbesluit bepaalt dat de directeur bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden tevens het met betrekking tot die bevoegdheden vastgestelde regelgeving en beleid betreft. Hierbij kan het gaan om beleid, maar ook handhavingsstrategieën, relevante wijzigingen in het omgevingsplan en lokaal vastgestelde verordeningen. Al deze regels kunnen relevant zijn voor de in mandaat uit te oefenen taak of bevoegdheid. Indien regelgeving en beleid als bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld of gewijzigd door mandaatgever, dan geldt op grond van artikel 3, lid 2, dat het voornemen daartoe eerst met de directeur wordt overlegd. Het college zorgt er vervolgens voor dat de directeur beschikt over het beleid als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 4 – Instructies

Een eenmaal verleend mandaat kan worden begrensd door de instructiebevoegdheid uit artikel 10:6 Awb. Op grond hiervan kan de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. De instructie is vormvrij. Zo kan ervoor worden gekozen om een instructie per gemandateerde bevoegdheid te geven of kunnen deze enkel een intern karakter hebben. Een begrenzing bevindt zich in het rechtszekerheidsbeginsel. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een mandaatbesluit waarbij de omvang van het mandaat wordt overgelaten aan de gemandateerde. Een mandaatbesluit waarbij het aan de gemandateerde wordt overgelaten om te bepalen welke zaken politiek gevoelig zijn, komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel (ABRvS 26 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4636, JB 2002/230; ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0781, JB 2003/309).

De gemandateerde dient de mandaatgever op grond van artikel 10:6, lid 2, Awb inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid. Artikel 4 van het mandaatbesluit bepaalt dat instructies van de mandaatgever aan de directeur op schrift worden gesteld en tijdig worden gegeven.

Artikel 5 – Informeren en afstemmen

Naast de uitoefening van de gemandateerde taken, kan de omgevingsdienst de gemeente ook adviseren over niet gemandateerde bevoegdheden. Indien zich een situatie voordoet waarbij de gemeente anders wenst te besluiten of voornemens is af te wijken van het advies van de omgevingsdienst (denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van een vergunningaanvraag of de te nemen handhavingsinterventie) dan vindt daarover overleg plaats.

Artikel 5, lid 1, van het mandaatbesluit bepaalt dat voorafgaand aan de uitoefening van een bevoegdheid waarvoor in dit besluit mandaat is verleend, in bepaalde gevallen eerst overleg wordt gepleegd met het college. Hierbij kan het gaan om drie gevallen. Het eerste geval betreft indien de uitoefening afwijkt van een door de mandaatgever gegeven instructie (sub a). Het tweede geval wanneer de uitoefening naar verwachting grote politieke of maatschappelijke gevolgen kan hebben (sub b). Het derde geval is wanneer voorzien wordt dat de uitoefening tot aansprakelijkstelling van de gemeente zal leiden (sub c). Het overleg is gericht op het bereiken van overeenstemming.

Het college treedt op grond van artikel 5, lid 2, in overleg met de directeur indien de mandaatgever het voornemen heeft om anders te besluiten dan het voorgenomen besluit van de omgevingsdienst. Indien dit overleg niet leidt tot het afzien van het voornemen van de mandaatgever, dan informeert het college de raad over het advies van de omgevingsdienst. Het is aan het college om te bepalen hoe het de raad informeert.

Artikel 6 – Overgangsrecht

Artikel 6 regelt het overgangsrecht. Op de uitoefening van bevoegdheden op grond van het overgangsrecht bij de Ow, in samenhang met het recht zoals dit gold voor inwerkingtreding van de Ow, blijft het oude mandaatbesluit van voor de Omgevingswet van toepassing. Daaronder vallen ook de regelingen die voor de inwerkingtreding van de voorlaatste regeling golden. Het overgangsrecht in de Ow voorziet er indien nodig in dat het oude recht blijft gelden tot anders bepaald wordt. Hiermee wordt niet enkel het overgangsrecht uit hoofdstuk 22 van de Ow bedoeld, maar breder: ook het overgangsrecht dat is opgenomen in bijvoorbeeld de AMvB's, Invoerings- en Aanvullingswetten/besluiten.

Artikel 7 – Intrekking

Vanaf de inwerkingtreding worden alle eerder genomen besluiten waarin algemeen mandaat aan de directeur is verleend ingetrokken – artikel 10:8, lid 2, Awb schrijft voor dit schriftelijk dient te gebeuren.

Artikel 8 – Inwerkingtreding

Artikel 8 bepaalt wanneer het besluit in werking treedt.

Een schriftelijk verleend algemeen mandaat is een besluit van algemene strekking dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt. Het college moet zorgdragen voor een geschikte wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld via een (elektronisch) Gemeenteblad of in een huis-aan-huisblad. Niet bekendgemaakte mandaatbesluiten treden niet in werking, voordat ze zijn bekendgemaakt. Bij de bekendmaking dient de mogelijkheid van bezwaar en beroep vermeld te worden.

Artikel 9 – Citeerwijze

Artikel 9 bepaalt hoe het mandaatbesluit wordt aangehaald. Het mandaatbesluit wordt afgesloten met de datum waarop het mandaatbesluit is vastgesteld en de ondertekening. Artikel 10:11 Awb bepaalt dat een

bestuursorgaan kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend. In dat geval moet uit het besluit blijken, dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.

Toelichting op lijst

Totstandkoming basistaken en plustaken omgevingsdiensten

Bij de invoering van de wettelijke grondslag voor omgevingsdiensten met de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: de 'Wet VTH') was het primaire doel van de oprichting van omgevingsdiensten vooral gericht op het bundelen van kennis en deskundigheid voor het houden van toezicht op inrichtingen in de zin van het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: 'Brzo') en de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU, hierna: 'IPPC'). Het takenpakket van omgevingsdiensten is daarna langzaam maar gestaag uitgebreid. Door de wetgever zijn de taken opgenomen waarvan werd aangenomen dat deze in ieder geval behoorden tot het 'basispakket' van de omgevingsdiensten in de wet vastgelegd (destijds artikel 7.1 van het Besluit omgevingsrecht). Het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten dienen ervoor te zorgen dat deze taken, voor zover zij bevoegd gezag zijn, in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Het pakket aan basistaken is tot stand gekomen naar aanleiding van een in 2009 gesloten 'package deal' van onder meer het Rijk, IPO en VNG. Tot het basispakket behoren bijvoorbeeld de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, het beoordelen van meldingen met betrekking tot inrichtingen, het nemen van beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen, maar ook het toezicht op de naleving van die omgevingsvergunningen en algemene milieuregels en het voorbereiden van handavingsbeschikkingen. Het takenpakket van de omgevingsdiensten is daarna langzaam uitgebreid en in omvang toegenomen, iets waar de Wet VTH nadrukkelijk ruimte voor liet. Het feit dat bepaalde taken in het basispakket waren opgenomen, sloot namelijk niet uit dat gemeente en provincies de omgevingsdiensten konden mandateren tot uitvoering van aanvullende 'plustaken'. In de praktijk werden door sommige bestuursorganen in dat kader onder meer taken op het gebied van asbest en natuur aan omgevingsdiensten gemandateerd. Omdat er met de Wet VTH geen bevoegdheidstoedeling aan omgevingsdiensten plaatsvond, dienden deze taken door het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten aan omgevingsdiensten gemandateerd te worden, binnen de grenzen van afdeling 10.1.1 Awb.

Artikel 18.21 Ow bepaalt dat de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak voor die regio, regio's of kring een omgevingsdienst instellen. De grondslag voor basistaken komt terug in artikel 18.22 Ow: dit artikel bepaalt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: 'AMvB') wordt vastgesteld welke taken tot de uitvoeringstaak en de handhavingstaak aan een omgevingsdienst worden opgedragen. Uitgangspunt is dat de overheveling van basistaken naar de Ow beleidsneutraal plaatsvindt. Dit betekent dat er in beginsel geen inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen ten opzichte van het huidige basistakenpakket voorgesteld.

Basistaken

De basistaken van omgevingsdiensten hebben in de Ow een plaats gekregen in paragraaf 13.2.3 van het Omgevingsbesluit (hierna: het 'Ob'). In artikel 13.12 van het Ob is het basispakket van de omgevingsdiensten opgenomen. Artikel 13.12, lid 1, van het Ob bepaalt voor welke taken het college van burgemeesters en wethouders en gedeputeerde staten ervoor moeten zorgen dat deze door de omgevingsdienst worden verricht. Het gaat om zes categorieën (a t/m f), die gekoppeld worden aan één of meerdere categorieën die worden opgesomd in bijlage VI van het Ob. Het gaat bijvoorbeeld om het voorbereiden van beslissingen op een

aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 en 19 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: het 'Bal'). Dit met uitzondering van omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en behoudens de gevallen in categorie 1 lid 2 (artikel 13.12, lid 1 onder a, Ob). Deze uitzonderingen vallen, net als de toepassing van de Wet Bibob, niet in het basispakket.

Artikel 18.22, lid 2, Ow bepaalt dat bij AMvB omgevingsdiensten kunnen worden aangewezen waaraan met uitsluiting van andere omgevingsdiensten de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak wordt opgedragen voor activiteiten met betrekking tot IPPC- (onder a) en Brzo-inrichtingen (onder b). Het gaat hier om de omgevingsdiensten Groningen, Regio Nijmegen, Noordzeekanaalgebied, DCMR Milieudienst Rijnmond, Midden- en West-Brabant en RUD Zuid-Limburg (bijlage VII Ob). Voor deze omgevingsdiensten geldt dus een aantal extra specifiek te mandateren bevoegdheden. Dit sluit aan bij het huidige stelsel uit de Wet VTH waarin zes gespecialiseerde omgevingsdiensten zijn aangewezen om toezicht te houden op complexe en risicovolle bedrijven.

Zoals gezegd is het uitgangspunt dat de overheveling van basistaken naar de Ow beleidsneutraal plaatsvindt. Toch worden in de toelichting op het Invoeringsbesluit Ow op vijf punten wijzigingen opgesomd die zich in het basispakket voordoen, die samenhangen met de wijziging van de systematiek aan wet- en regelgeving die uit de Ow voortvloeien:

- 1) *Milieubelastende activiteit*. In de toelichting op het Ob wordt genoemd dat de wijziging van het begrip 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteit' tot een wijziging in het basispakket heeft geleid. Hoewel het begrip milieubelastende activiteit in de meeste gevallen overeenkomt met het begrip inrichting, geldt dat wanneer een activiteit wordt uitgevoerd die geen onderdeel is van de kernactiviteit en deze ook niet functioneel ondersteunt, deze buiten het basispakket valt.
- 2) *Reclame-, inrit-, en kapvergunningen*. Voor de komst van de Ow waren de op grond van de reclame-, inrit-, en kapvergunning afzonderlijk onderdeel van de omgevingsvergunning. Deze vergunningen waren daarmee, voor zover het college van gedeputeerde staten het bevoegd gezag was, onderdeel van het basistakenpakket. Onder de Ow keren de reclame, inrit- en kapvergunning niet als zodanig terug. Deze vergunningen gaan op in de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Nu het aanwijzen van de volledige omgevingsplanactiviteit als onderdeel van het basispakket niet wenselijk werd gevonden, maken reclame-, inrit- en kapvergunning geen onderdeel meer uit van het basistakenpakket.
- 3) *Bodemgerelateerde activiteiten*. Voor de komst van Ow maakte vergunningverlening en het afgeven van beschikkingen voor de bodemgerelateerde activiteiten geen onderdeel uit van het basistakenpakket. Onder de Ow worden de regels over de bodemgerelateerde activiteiten geregeld als milieubelastende activiteit die is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal. Gelet hierop wordt de taak vergunningverlening ten aanzien van bodemgerelateerde activiteiten ook onderdeel van het basistakenpakket.
- 4) *Milieurelevante drempels*. Onder de Ow wordt in principe niet meer gewerkt met het criterium 'bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was'. Er is zoveel mogelijk per activiteit een milieurelevante drempel opgenomen. Inhoudelijk zou dit niet tot een aanpassing van het basistakenpakket moeten leiden.
- 5) *Geur, geluid, trillingen en licht*. Het Bal bevat geen uitwerkte immissieregels meer voor geur, geluid, trillingen en licht. Deze komen onder de Ow in het omgevingsplan terecht. Dit betekent dat de regels voor de activiteiten in het basistakenpakket niet meer vallen onder de rijksregels, maar deze in het omgevingsplan terugkomen. In het basistakenpakket worden daarom separaat de uitvoering en het toezicht en de handhaving van de regels over deze onderwerpen in het omgevingsplan genoemd, voor

zover het gaat over een activiteit die is aangewezen als onderdeel van het basistakenpakket (de categorieën 1 t/m 6 van bijlage VI bij het Ob).

Omzetting basistaken naar standaardtaken

De basistaken uit artikel 13.12 Ob zijn overgenomen in artikel 3 van de mandaatlijst. Dit artikel wordt aangeduid met 'bevoegdheden ter uitvoering van de standaardtaken'. De basistaken laten zich zeer specifiek omschrijven en luisteren nauw. Om die reden – en om zo nauw mogelijk bij de wettekst aan te sluiten – zijn de basistaken zoveel mogelijk 'beleidsneutraal' uit het Ob in de mandaatlijst overgenomen. Om te voorkomen dat de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies het Ob er telkens op moeten naslaan, zijn de categorieën uit de bijlage bij het Ob (daar bijlage VI) overgenomen in bijlage 2. Wel verdient vermelding dat er een bewuste uitbreiding heeft plaatsgevonden, door niet enkel de voorbereiding van bepaalde besluiten maar het gehele besluitvormingstraject met betrekking tot deze besluiten (inclusief het nemen ervan) aan de omgevingsdienst te mandateren. Het uitgangspunt is namelijk dat omgevingsdiensten zoveel mogelijk zelfstandig en in de volledige proceslijn opereren.

Aanvullende taken

De toelichting op het Ob vermeldt expliciet dat het vrijstaat om – buiten het basispakket – meer taken aan de omgevingsdienst op te dragen. De aanvullende taken staan omschreven in artikel 4 van de lijst met de titel 'bevoegdheden ter uitvoering van de aanvullende taken'. In de aanvullende taken wordt onderscheid gemaakt tussen de categorieën vergunningverlening, Omgevingswet, milieu overig en overig. Tot de categorie vergunningverlening behoren bijvoorbeeld het nemen van besluiten als bedoeld in afdeling 5.1 van de Ow, anders dan de milieubelastende activiteit (artikel 4.1 van de lijst). Opgemerkt wordt dat zich in artikel 4.1 een (bewuste) doublure bevindt: in feite vallen alle handelingen die horen bij het vergunningstraject met betrekking tot milieubelastende activiteiten binnen het basispakket. Hieronder vallen onder meer het verlenen, voorbereiden, actualiseren, wijzigen, intrekken, handhaven van de milieubelastende activiteit. De milieubelastende activiteit is aanvullend in artikel 4.1 opgenomen. Dit om er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat deze taak expliciet aan de omgevingsdienst wordt opgedragen. Voor de volledigheid en teneinde te voorkomen dat een klein deel van de milieubelastende activiteit tussen wal en schip raakt is de activiteit ook in artikel 4.1 opgenomen. Daarnaast kan het bijvoorbeeld gaan om een omgevingsplanactiviteit, Natura 2000-activiteit of bouwactiviteit. Ook de meldingen (artikel 4.2 van de lijst), het stellen van maatwerkvoorschriften (artikel 4.3 van de lijst) en het stellen van gelijkwaardige maatregelen (artikel 4.3 van de lijst) kan aan de directeur van de omgevingsdienst gemandateerd worden.

In artikel 4.1 van de lijst is ook de Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit opgenomen. Onder de Ow blijft het uitgangspunt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn om een besluit te nemen op een omgevingsvergunningaanvraag (artikel 5.9 Ow). In artikel 4.6, lid 1 onder 2, Ow wordt het college van Gedeputeerde Staten in beginsel aangewezen als bevoegd gezag voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit (in het geval van magneetactiviteiten). Er kunnen zich echter situaties blijven voordoen waarin het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente voor de Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten het bevoegd gezag zijn om te beslissen op een omgevingsvergunningaanvraag voor dergelijke activiteiten. Bijvoorbeeld wanneer er een omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een huis tegelijk wordt aangevraagd en dit gevolgen heeft voor Natura 2000 of zich vleermuizen in de spouwmuur bevinden (hetgeen een flora- en fauna-activiteit betreft). Wel moet voor een dergelijke activiteit advies met instemming van het college van Gedeputeerde Staten worden gevraagd (artikel 4.25, lid 1 onder e, Omgevingsbesluit).

In artikel 4.25 van de lijst is – hoewel dit strikt genomen geen besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb zijn (zie conclusie A-G Widdershoven in ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86, opgevolgd in ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356) – het afgeven van gedoogverklaringen ook als aanvullende taak in de lijst opgenomen. Hieronder worden ook de gedoogbeschikkingen en gedoogbesluiten genoemd, conform de terminologie die voor de conclusie van A-G Widdershoven gehanteerd werd.

Dit mandaatbesluit is gebaseerd op een door AKD in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde modelmandaatbesluit. De optionele taken in de lijst geeft de gemeente knoppen om aan te draaien: sommige bevoegdheden kunnen gemandateerd worden en andere geschrapt om bij zichzelf te houden.

In artikel 4.1 van de lijst is (optioneel) tevens de omgevingsplanactiviteit als aanvullende taak opgenomen. Het kan hierbij ook gaan om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De directeur van de omgevingsdienst is hierbij gebonden aan het beleid dat door de gemeente is vastgesteld. Ook kan daarvoor een bindend advies nodig zijn van de gemeenteraad.

Volledige proceslijn

Voor zowel de standaardtaken (artikel 3 van de lijst) als de aanvullende taken (artikel 4 van de lijst) geldt het uitgangspunt van een volledige proceslijn: de omgevingsdienst moet onafhankelijk kunnen opereren. Dit komt terug in artikel 2 van de lijst. Voor zover uit de lijst volgt dat de directeur voor een bevoegdheid mandaat wordt verleend, geldt dat de directeur voor die bevoegdheid volledige beslisbevoegdheid toekomt, tenzij anders is aangeduid. Dit volgt uit artikel 2 uit de lijst (bijlage bij het mandaatbesluit). Onder de volledige proceslijn wordt verstaan: het nemen van besluiten (artikel 2.1 van de lijst), toezicht en handhaving (artikelen 2.2 t/m 2.4 van de mandaatlijst) en het voeren van procedures (artikelen 2.5 van de lijst) en overige (artikel 2.6 en 2.7 van de lijst). Onder het voorbereiden en nemen van besluiten (artikel 2.1 van de lijst) valt zowel het beslissen op de aanvraag, als de voorbereiding van de besluitvorming, het horen, terinzagelegging en bekendmaking. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om het verlengen van beslistermijnen en het nemen van een beslissing op bezwaar. Ook het actualiseren en reviseren van vergunningen, beslissen over wijzigingen en het intrekken van besluiten valt hieronder.

Bij de volledige proceslijn voor toezicht en handhaving gaat het om het uitoefenen van toezicht (artikel 2.2 van de lijst), het aanwijzen van personen hiervoor (artikel 2.3 van de lijst) en het nemen van handhavingsbesluiten en bijbehorende besluitvorming, bedoeld in hoofdstuk 4 en 5 van de Awb (artikel 2.4 van de lijst). Onder deze laatste categorie vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend het opleggen van handhavingsbesluiten (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom), inclusief het ten uitvoer brengen van bestuursdwang en spoedeisende bestuursdwang, het besluiten over invordering en kostenverhaal (inclusief besluiten over uitstel van betaling of matiging), maar ook het intrekken van vergunning als sanctie en de besluiten als bedoeld in titel 4.4 Awb (bestuursrechtelijke geldschulden). Ook kan hieronder worden verstaan het besluiten op verzoeken van derden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden, het treffen van een betalingsregeling en het aanmanen tot betaling. Dit is echter telkens gekoppeld aan hetgeen waarvoor in artikel 3 en 4 van de mandaatlijst mandaat verleend is.

Tot slot behoort tot de volledige proceslijn de categorie voeren van procedures (artikel 2.5 van de lijst). Hieronder vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend het instellen van pro forma en incidenteel (hoger) beroep, het indienen van stukken en verweerschriften. Ook behoren hiertoe het indienen van verzoeken om geheimhouding op grond van artikel 8:29 Awb, handelingen die nodig zijn na een tussenuitspraak of een bestuurlijke lus en het vragen om uitstel voor proceshandelingen. Daarnaast vallen het verlenen van de machtiging, het voeren van het woord ter zitting en het verrichten van handelingen als bedoeld in artikel 160, lid 1 onder en f, Gemeentewet hieronder. Het

gaat hier alleen om proceshandelingen die nodig zijn om de gemandateerde taken van de omgevingsdienst te verrichten. Hieronder worden ook het verlenen van opdrachten aan derden tot het uitvoeren van onderzoeken verstaan.

In artikel 2.6 van de lijst is een vangnetbepaling opgenomen voor het verrichten van handelingen op grond van of krachtens de Awb en in artikel 2.7 voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen, ter uitvoering van hetgeen waarvoor mandaat verleend is.