

Toelichting behorende bij het mandaatbesluit RUD-Zeeland

ALGEMEEN

Inleiding

Bijna dagelijks moeten allerlei beslissingen door het college van Burgemeester en Wethouders (hierna te noemen: het college) worden genomen. Het zou niet werkbaar zijn als die beslissingen steeds in de vergadering van het college moeten worden genomen. Daarom bestaat al sinds jaar en dag de mogelijkheid dat het college aan een ander de bevoegdheid toekennen om dit namens hem te doen; dit heet "mandaat". Het onderhavige besluit voorziet hierin en heeft betrekking op de verlening van mandaat, machtiging en volmacht met betrekking tot bevoegdheden van BW aan de directeur van het gemeenschappelijke openbaar lichaam de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland (hierna te noemen: RUD Zeeland). Daarnaast ziet dit besluit op de verlening van ondermandaat, machtiging en ondervolmacht door de directeur aan functionarissen binnen zijn dienst.

Mandaat

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 (mandaatgever). 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. Er worden evenwel geen publiekrechtelijke bevoegdheden van het college overgedragen aan het bestuur of aan de directeur van RUD Zeeland. 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 (zie ondertekening). Mandaat wordt in dit besluit niet verleend aan een persoon, maar aan een functionaris, dus aan degene die een functie bekleedt. De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Daarnaast blijft de mandaatgever ook altijd zelf bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.

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 feitelijk 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.

Uitgangspunten

I. Wettelijke beperkingen

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) 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 Awb, 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.

II. Vertrouwen

In de praktijk hangt een effectieve toepassing van het mandaatbesluit direct samen met het vertrouwen van de mandaatgever in de gemandateerde, 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.

In dit besluit is daarom gekozen voor een algemeen breed mandaat aan de directeur van RUD Zeeland. Dit betekent bijvoorbeeld dat in beginsel alle vergunningen en ontheffingen of handhavingsbesluiten door hem mogen worden vastgesteld en ondertekend namens het college. Hierbij wordt 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.

III. Verantwoordelijkheid

Ondanks dat 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 algemene en specifieke 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 wordt gebruik gemaakt van een mandaatregister.

IV. Informatie en overleg

Omdat het college, ook al heeft zij mandaat verleend, verantwoordelijk blijft voor de 'in mandaat' genomen beslissing is het van belang dat zij tijdig op de hoogte wordt gesteld van die beslissingen of handelingen waarvan kennisneming door hen van belang is. In het mandaatbesluit is daarom voorzien in een regeling waarbij alvorens bepaalde bevoegdheden worden uitgeoefend, overleg moet worden gevoerd met, of informatie moet worden verstrekt aan het bestuursorgaan dat het mandaat heeft gegeven. In het specifieke geval kan dan worden beslist of de bevoegdheid in mandaat kan worden uitgeoefend, dan wel kunnen door het bestuursorgaan instructies worden gegeven.

V. Mandaat en ondertekeningsmandaat

Het onderhavige mandaatbesluit hanteert als uitgangspunt dat de gemandateerde die het besluit neemt dit ook ondertekent. Dit geldt ook voor het ontwerp van het besluit of het voornemen tot het nemen van het besluit in die gevallen dat het ontwerp of het voornemen formeel aan een burger of een bedrijf kenbaar wordt gemaakt.

Reikwijdte

Het mandaatbesluit heeft betrekking op alle bevoegdheden van het college die horen bij de opdrachtverlening aan RUD Zeeland. Deze opdrachtverlening is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland, het dienstverleningshandvest en de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Kapelle en RUD Zeeland, waarin de opdrachtverlening nader is uitgewerkt. Daarmee bepalen de grenzen van de aldus opgedragen taken, naast de wettelijke grenzen, de grenzen van het mandaat aan de directeur.

Dit besluit is een regeling van algemene aard. Als mandaatgever blijft het college echter 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.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2 Mandaat en ondermandaat

Het eerste en tweede lid regelen het mandaat aan de directeur van RUD Zeeland en de mogelijkheid om zijn bevoegdheden in ondermandaat op te dragen aan binnen de dienst werkzame functionarissen.

Het invullen van ondermandaat is een aangelegenheid voor de directeur. Het ligt voor de hand dat de directeur in ieder geval ondermandaat geeft aan zijn leidinggevenden en daarbij gelet op het wettelijke vereiste van functiescheiding een duidelijke scheiding tussen handhaving en vergunningverlening hanteert.

Vanzelfsprekend zijn de uitgangspunten en regels van dit mandaatbesluit ook volledig van toepassing op het gebruik van ondermandaat, inclusief de ondertekening. De directeur behoudt bij ondermandaat volledig zijn verantwoordelijkheid tegenover het college 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 eenmaal verleend ondermandaat intrekken. Verder kan hij ook in de plaats treden van de functionaris aan wie ondermandaat is verleend.

Het derde lid regelt de vervanging. In geval van afwezigheid van de directeur, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend door diens formele plaatsvervanger.

Ten aanzien van het algemene mandaat zijn uitzonderingen geformuleerd, de zogenaamde negatieve lijst (in het vierde, vijfde en zesde lid). Zo geldt het mandaat niet voor de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaarschriften. Wel mag de directeur namens het college 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. Verder zijn niet gemandateerd de intrekking van een vergunning bij wege van sanctie (artikel 5.19 Wabo) en de in de mandaatlijst opgenomen uitzonderingen.

Artikel 3 Kaders uitoefening bevoegdheden

Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels blijft voorbehouden aan de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen. Uit het eerste lid van dit artikel volgt dat rekening moet worden gehouden met deze kaders en het beleid dat van toepassing is op de bevoegdheden die zijn gemandateerd. Aan de andere kant dienen de bestuursorganen er voor te zorgen dat RUD Zeeland beschikking krijgt over die informatie (tweede lid). Tevens geldt er een overlegplicht bij voorgenomen nieuw beleid of beleidswijzigingen als dat betrekking heeft op de taken en bevoegdheden die RUD Zeeland uitvoert (derde lid).

In een bijzonder geval kan het noodzakelijk zijn om van het gemeentelijk of provinciaal beleid af te wijken. Indien de directeur meent dat zich een zodanig geval voordoet, treedt hij hierover in overleg met het college, alvorens hij gebruik maakt van zijn mandaat (vierde lid). Overigens volstaat hierbij dat het overleg tussen ambtenaren werkzaam bij RUD Zeeland en ambtenaren werkzaam bij de deelnemer heeft plaatsgevonden. Die ambtenaren behoren zelf in staat te zijn om te beoordelen wanneer iets aan het bestuur dient te worden voorgelegd.

Artikel 4 Informatieplicht

Teneinde het college tijdig te informeren over gestarte procedures, is in het eerste lid voorzien in een standaard actieve informatieplicht. Van alle ingekomen aanvragen, verzoekschriften en geconstateerde overtredingen door de RUD Zeeland zal het college op de hoogte worden gesteld. Deze uitwisseling van informatie gaat bij voorkeur via digitale weg, bijvoorbeeld middels e-mail of het Omgevingsloket Online (OLO). Het is vervolgens aan de deelnemer om te bepalen of hij over een bepaalde procedure nader overleg wenst. In beginsel vindt de informatie-uitwisseling op ambtelijk niveau plaats.

Het tweede lid regelt dat de directeur het college een afschrift stuurt van het ontwerpbesluit bij toepassing van de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 Awb) en bij het horen van de aanvrager of belanghebbende (artikel 4:7 en 4:8 Awb). Dat laatste gebeurt bijvoorbeeld bij een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Het voornemen zal dan tevens aan het college kenbaar moeten worden gemaakt. Indien het college dat nodig acht kan het voor de uitoefening van de bevoegdheid specifieke instructies meegeven, dan wel zelf de bevoegdheid terugnemen.

Daarnaast moet het college altijd tijdig op de hoogte worden gebracht van voorgenomen besluiten of reeds genomen besluiten die naar verwachting maatschappelijke, politieke, juridische of financiële gevolgen hebben (derde lid). Het college kan zich jegens de gemeenteraad, voor de rechter en naar buiten toe nimmer verschuilen achter het mandaat. Dit gegeven vereist niet alleen een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit van de directeur, maar ook van de medewerkers 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.

Het college kan, 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 het gegeven mandaat ofwel dat de aangewezen functionarissen geen gebruik maken van het gegeven 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.

In het vierde lid is voorzien in een overlegstructuur met betrekking tot de planning, de aantallen en de kwaliteit van de gemandateerde besluiten. Het initiatief hiervoor ligt gelet op de mandaatverhouding en het eerder genoemde, veronderstelde vertrouwen van het college in de gemandateerde, bij de directeur van RUD Zeeland.

Artikel 5 Volmacht en machtiging

Bestuursorganen verrichten naast publiekrechtelijke rechtshandelingen ook privaatrechtelijke rechtshandeling en feitelijke handelingen. In die gevallen wordt bij vertegenwoordiging niet van mandaat gesproken, maar van volmacht respectievelijk machtiging. Om te voorkomen dat voor de verschillende vormen van vertegenwoordiging verschillende regimes zouden gelden, verklaart art. 10:12 Awb dat alle bepalingen die betrekking hebben op mandaat van overeenkomstige toepassing zijn indien een bestuursorgaan volmacht of machtiging verleent aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid. Van deze benadering is ook bij dit mandaatbesluit uitgegaan: het gaat over mandaat, maar is ook van toepassing op volmacht en machtiging.

Artikel 6 Ondertekening

Voor wat betreft de ondertekening van een besluit dat krachtens mandaat is genomen, is in de Awb slechts vastgelegd dat het besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het is genomen. Het is van belang dat stukken die namens het college uitgaan op een uniforme wijze worden ondertekend. Om deze reden is de standaardformulering in dit artikel vastgelegd.

Artikel 7 Slotbepalingen

Het mandaat mag worden uitgeoefend met ingang van 1 oktober 2019. Om te voorkomen dat bevoegdheden dubbel zijn gemandateerd, worden per dezelfde datum de door het college bestaande mandaten ingetrokken welke betrekking hebben op de bevoegdheden die bij RUD Zeeland worden ondergebracht.

Ingevolge art. 3:40 Awb treedt een besluit pas in werking als het bekendgemaakt is. De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze (art. 3:42 Awb).