

## **TOELICHTING BIJ** Mandaatbesluit van gemeentelijke partners voor de OFGV 2023

### **Inleiding**

De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (hierna: OFGV) is opgericht met als doel een robuuste uitvoeringsorganisatie te vormen ten behoeve van een adequate uitvoering van omgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het is de bedoeling dat de OFGV in opdracht van de partners deze taken op een effectieve en slagvaardige manier gaat uitvoeren. De effectiviteit en slagvaardigheid wordt vergroot wanneer burgemeester en wethouders aan de directeur van de OFGV de bevoegdheid toekennen om namens hen de benodigde besluiten te nemen en handelingen te verrichten. Door vaststelling van het onderhavige mandaatbesluit wordt aan de directeur deze bevoegdheid toegekend. Met het oog op de komst van de Omgevingswet is het bestaande mandaatbesluit hierop aangepast. Het mandaatbesluit voorziet zowel in een mandaat als in een machtiging voor de directeur van de OFGV.

### **Wat is mandaat**

In de Algemene wet bestuursrecht is een algemene regeling opgenomen over mandaat, en wel in afdeling 10.1.1. In artikel 10.1 van deze Algemene wet bestuursrecht wordt onder mandaat verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan (lees in casu: burgemeester en wethouders) besluiten te nemen. Met andere woorden: degene aan wie mandaat wordt verleend (= 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 dan ook als een besluit van het bestuursorgaan en heeft dezelfde juridische gevolgen als een door het bestuursorgaan zelf genomen besluit. Mandaat heeft alleen betrekking op het nemen van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In deze wet wordt onder besluit verstaan "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling". Het gaat hier om typische overheidsbeslissingen, zoals het verlenen van een vergunning/ontheffing. Het bestuursorgaan dat mandaat heeft verleend (= de mandaatgever) blijft volledig verantwoordelijk voor het besluit dat in mandaat is genomen. Daarom is in de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid opgenomen dat de mandaatgever de gemandateerde instructies kan geven waarmee de gemandateerde bij het uitoefenen van het mandaat rekening moet houden. In de praktijk hangt een effectieve toepassing van het mandaatbesluit direct samen met:

1. het vertrouwen dat het bestuursorgaan heeft in de gemandateerde;
2. de competentie van de gemandateerde om in te schatten wanneer een besluit – dat in principe in mandaat mag worden genomen – in verband met politieke gevoeligheid ter besluitvorming aan burgemeester en wethouders moet worden voorgelegd.

Bij het schrijven van onderhavige mandaatregeling is ervan uitgegaan dat dit vertrouwen en de benodigde competentie aanwezig zijn.

### **Wat is machtiging**

In onderhavig besluit wordt niet alleen over mandaat gesproken maar ook over machtiging. De begrippen mandaat en machtiging hebben gemeen dat namens burgemeester en wethouders wordt gehandeld. Bij mandaat gaat het om het nemen van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat daarbij om het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen. Dit zijn typische overheidshandelingen zoals bijvoorbeeld het nemen van een besluit op een aanvraag om een vergunning en het verlenen van een ontheffing. Het gaat hierbij om rechtshandelingen die een burger niet kan verrichten. Daarnaast is het ook mogelijk om andere handelingen te verrichten, zoals feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen (bijvoorbeeld het kopen van een boek). Dit zijn handelingen die ook burgers kunnen verrichten. Wanneer een ander namens burgemeester en wethouders feitelijke handelingen verricht, is geen sprake van mandaat maar van machtiging.

### **Gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van onderhavig besluit**

Bij het opstellen van een mandaatregeling moet een goede balans worden gevonden tussen rechtszekerheid en doelmatigheid. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het van belang dat zo scherp mogelijk omschreven wordt welke bevoegdheden in mandaat mogen worden uitgeoefend en welke handelingen op grond van een verleende machtiging mogen worden verricht. Doelmatigheid is echter juist meer gediend met ruimere en algemeen geformuleerde mandaten en machtigingen, zodat niet steeds afgevraagd moet worden of een bepaald besluit of handelen nu juist wel of juist niet onder het mandaat of de machtiging valt. In onderhavig besluit is geprobeerd deze balans te vinden door hierin een algemeen kader aan te geven waarbinnen kan worden beoordeeld of een besluit in mandaat kan worden genomen of een handeling op grond van een verleende machtiging kan worden verricht. Uitgangspunt hierbij is dat het mandaat zoveel mogelijk gelijklopend is geformuleerd bij de verschillende partners, waarbij wordt aangesloten bij het al bestaande mandaat. Daarbij zijn de ingebrachte taken leidend. Daar waar geen taak is ingebracht, worden geen besluiten in mandaat genomen en worden geen feitelijke handelingen verricht namens B&W. Hierdoor kan de OFGV efficiënter werken en is de kans op onbevoegde besluiten kleiner. Dit sluit aan bij de systematiek van de mandaatregeling die nu wordt vervangen. In de bij dit besluit behorende bijlage wordt concreet aangegeven op welk soort besluiten het mandaat betrekking heeft en op welk soort handelingen de machtiging.

Doordat met de inwerkingtreding van Omgevingswet veel oude wetten opgaan in de Omgevingswet, zijn er ten opzichte van het oude mandaatbesluit minder verschillende wettelijke bevoegdheden genoemd. Ook zijn verschillende procedures tot wijziging van een vergunning samengevat onder een algemene noemer. Dit komt de doelmatigheid ten goede.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit artikel worden veel gebruikte begrippen uitgelegd.

### Artikel 2. Mandaatverlening

Dit artikel regelt de mandaatverlening aan de directeur van de OFGV. De bevoegdheden die door de directeur in mandaat mogen worden uitgeoefend zijn vermeld in de bijlage die bij dit mandaat/machtigingenbesluit behoort. Het verleende mandaat ziet zowel op het namens burgemeester en wethouders nemen van besluiten als op het namens burgemeester en wethouders ondertekenen van besluiten. De bijlage is ingedeeld in een aantal categorieën: categorie A: algemeen, categorie B: toetsing en vergunningverlening, categorie C: toezicht en handhaving. Zowel in de aanhef van het mandaat/machtigingenbesluit als in de bijlage zelf is aangegeven dat de bevoegdheden waarvoor mandaat/machtiging is verleend, betrekking hebben op: de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet, de Wet milieubeheer, de Wet open overheid, de Gemeentewet en de op bovengenoemde wetten gebaseerde regelgeving. Hiermee worden in ieder geval bedoeld: het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het omgevingsplan. Deze zijn gebaseerd op de Omgevingswet. Verder wordt hiermee bedoeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV, gebaseerd op de Gemeentewet) of de opvolger daarvan in de Verordening fysieke leefomgeving.

Wetten die op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet nog van toepassing blijven, zijn niet opgenomen in de aanhef. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de Wet bodembescherming, de Waterwet, de Ontgrondingenwet en de Wet hygiëne en veiligheid bad- en zwemgelegenheden. Het overgangsrecht is geregeld in artikel 12 en wordt verderop nader toegelicht.

De Wet milieubeheer (Wm) blijft gedeeltelijk bestaan en wordt daarom wel genoemd in de aanhef. De Wm is met name relevant voor de uitvoeringspraktijk van de OFGV in verband met ingebrachte taken op het gebied van afvalstoffen. De Wet open overheid heeft de Wet openbaarheid van bestuur vervangen.

Bekendmaking en elektronische publicatie van besluiten gebaseerd op de hiervoor genoemde wetgeving zijn feitelijke handelingen, waar geen mandaat maar machtiging voor nodig is. Dit is

geregeld in artikel 4 en categorie A4 in de bijlage. De ondertekening van een besluit is specifiek in dezelfde categorie A4 in de bijlage geregeld.

#### Artikel 3. Vertegenwoordiging in rechte

In dit artikel is aangegeven dat de directeur medewerkers die onder zijn verantwoordelijkheid vallen, kan aanwijzen om burgemeester en wethouders in rechte te vertegenwoordigen. Dit artikel is algemeen geformuleerd. Het wordt aan de verantwoordelijkheid van de directeur overgelaten om er voor te zorgen dat de aan te wijzen medewerkers over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken.

#### Artikel 4. Machtiging

In dit artikel wordt de directeur door burgemeester en wethouders gemachtigd om namens hen feitelijke handelingen te verrichten.

#### Artikel 5. Voorwaarden mandaat en machtiging

In dit artikel worden de voorwaarden genoemd waaraan de directeur zich bij het uitoefenen van het mandaat dan wel de machtiging dient te houden.

#### Artikel 6. Informatieplicht

In dit artikel is geregeld dat de directeur burgemeester en wethouders op de hoogte stelt van politiek gevoelige besluitvorming.

#### Artikel 7. Ondermandaat- en machtiging

Om een efficiënte besluitvorming bij de OFGV te bevorderen, is het de directeur toegestaan om eenmaal ondermandaat te verlenen aan medewerkers die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Het wordt aan de verantwoordelijkheid van de directeur overgelaten om er voor te zorgen dat de aan te wijzen medewerkers over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken.

#### Artikel 8. Ondertekening

In dit artikel is de wijze van ondertekening van de in mandaat genomen besluiten geregeld.

#### Artikel 9. Vervanging

Dit artikel regelt dat in geval van verhindering van de directeur zijn formele plaatsvervanger het mandaat dan wel de machtiging krijgt.

#### Artikel 10. Verantwoording aan burgemeester en wethouders

In dit artikel is geregeld dat de directeur verantwoording moet afleggen aan burgemeester en wethouders over de wijze waarop hij met het verleende mandaat c.q. de verleende machtiging is omgegaan. Door het opnemen van de verantwoordingsplicht kunnen burgemeester en wethouders nagaan of de directeur wel op een juiste wijze met het verleende mandaat c.q. de verleende machtiging omgaat.

#### Artikel 12 Intrekking en overgangsrecht

Dit artikel regelt de intrekking van het huidige mandaatbesluit en het overgangsrecht. Het intrekken heeft ook betrekking op eventuele latere wijzigingen van het mandaatbesluit.

Omdat de Omgevingswet voorziet in overgangsrecht waardoor verschillende zaken nog onder het oude recht blijven vallen, is de laatste volzin van artikel 12 opgenomen: "Het betreffende

mandaatbesluit blijft van toepassing op gevallen die onder het overgangsrecht van de Omgevingswet vallen.”.

Met het overgangsrecht in de Omgevingswet blijft het oude recht gelden totdat anders wordt bepaald. Zo moeten procedures die zijn gestart vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden afgerond op basis van het oude recht.

#### Artikel 13 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het mandaatbesluit wordt gelijk getrokken met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

### **TOELICHTING CATEGORIEËN**

In de aanhef van de bijlage is voor de volledigheid aangegeven op welke wetten de in de bijlage genoemde bevoegdheden betrekking hebben. Hieronder is daar waar nodig een toelichting gegeven.

#### **Categorie A. Algemeen**

In categorie A zijn zaken genoemd die een algemeen karakter hebben.

Onder A 1, het voeren van verweer, valt ook het vaststellen van verweerschriften in het kader van bezwaarprocedures bij de gemeente en beroepsprocedures bij de rechtbank en Raad van State.

Voor het nemen van besluiten op bezwaar inhoudende (on)gegrondverklaring of niet-ontvankelijkheidsverklaring (categorie A3) geldt dat deze op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 10:3, derde lid) niet worden genomen door degene die het primaire besluit heeft genomen.

Er is een nieuwe categorie (A4) opgenomen voor het “inzien, verzamelen, verwerken, beheren, verstrekken, beschikbaar stellen, uitwisselen, doorzenden en publiceren van informatie, gegevens, aanvragen en (ontwerp-)besluiten”. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het gebruik van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het bijhouden van landelijke registers en het vullen van applicaties zoals het bodeminformatiesysteem (BIS), het register externe veiligheidsrisico’s (REV) en de e-MJV website met daaronder de IPPC applicatie.

Maar ook hoort hierbij de actieve openbaarmaking op grond van de Wet open overheid (Woo). De Woo is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en kent een onderscheid in actieve en passieve openbaarmaking. Passieve openbaarmaking is het op verzoek openbaar maken van documenten. Actieve openbaarmaking omvat het door een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maken van documenten. Dit mandaatbesluit voorziet niet in een mandaat voor het afhandelen van Woo-verzoeken met betrekking tot besluiten die namens B&W zijn genomen (de zogenaamde passieve openbaarmaking). Deze bevoegdheid ligt bij de gemeenten zelf en is niet als taak ingebracht bij de OFGV. Verzoeken om openbaarmaking gericht aan de partners worden door partners zelf afgehandeld. De OFGV fungeert daarbij als backoffice. Het mandaat omvat wel de handelingen benodigd voor actieve openbaarmaking van (in mandaat genomen) besluiten.

In het zeldzame geval een Woo-verzoek rechtstreeks aan de OFGV als bestuursorgaan is gericht heeft de OFGV geen mandaat nodig om deze af te handelen. Dit gaat dan niet over inhoudelijke dossiers, maar zou bijvoorbeeld kunnen gaan over de interne werkwijze van de OFGV.

#### **Categorie B. Toetsing en vergunningverlening**

In deze categorie zijn werkzaamheden op grond van de genoemde wetten en daarbij behorende regelgeving rondom toetsing en vergunningverlening opgenomen. De activiteit waarvoor toestemming/vergunning wordt verleend is niet vermeld. Het kan hierbij gaan om milieubelastende activiteiten (hoofdstuk 3 Besluit activiteiten leefomgeving en afdeling 22.3 van het omgevingsplan

van rechtswege) maar ook om bijvoorbeeld ontgrondingen (hoofdstuk 16) uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook vallen activiteiten genoemd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) hieronder. Hierbij gaat het dan om sloopwerkzaamheden waar asbest vrij kan komen (afdeling 7.1 Bbl) en puinbreken (afdeling 7.2 Bbl). Ook regulering op grond van het omgevingsplan valt onder deze categorie, evenals zaken die onder het overgangsrecht van de Omgevingswet vallen.

Daarbij geldt het algemene uitgangspunt: de ingebrachte taken zijn leidend. Daar waar geen taak is ingebracht, maakt de OFGV geen gebruik van het mandaat. Dit sluit aan bij de systematiek van de mandaatregeling die nu wordt vervangen. Dit kan per partner verschillen.

Met betrekking tot buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan het volgende opgemerkt worden: Bij deze activiteiten is per definitie sprake van afwijken van beleid dat door de gemeenteraad is vastgelegd in het omgevingsplan. Daarnaast kan voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een bindend advies nodig zijn van de gemeenteraad. B&W zal in die gevallen om bindend advies bij de gemeenteraad moeten vragen. Die taak ligt niet bij de OFGV.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zullen vaak betrekking hebben op de aspecten bouw en ruimtelijke ordening. Deze taken zijn niet ingebracht bij de OFGV.

Daar waar het bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gaat om afwijken van specifieke milieuregels opgenomen in het omgevingsplan, kan de OFGV wel een rol hebben. Hierbij kan met name aan geluid worden gedacht. Het vaststellen van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is vooralsnog niet als taak ingebracht bij de OFGV. Vanzelfsprekend zal de OFGV voor deze onderwerpen wel inhoudelijk advies uitbrengen, hier is echter geen mandaat voor nodig.

B4: Verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning;  
Deze categorie is van toepassing op besluiten op aanvraag, maar ook op ambtshalve besluiten. Onder het wijzigen van de omgevingsvergunning valt ook het actualiseren van vergunningen.

Indien sprake is van een meervoudige aanvraag wordt alleen zelfstandig het besluit genomen door de OFGV als de gehele aanvraag bestaat uit één of meerdere milieubelastende activiteiten. Dit was onder het oude mandaatbesluit op dezelfde manier geregeld. Daar werd het met name gebruikt wanneer bijvoorbeeld zowel bouwen als milieu werden aangevraagd. Op dat moment werd door de OFGV advies op het milieudeel uitgebracht en werd door B&W het besluit genomen. De bedoeling is die praktijk door te voeren onder Omgevingswet.

B5: Stellen van maatwerkvoorschriften of verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning of wijzigen van deze voorschriften;  
De mogelijkheden tot maatwerkvoorschriften zijn zowel in het Bal, het omgevingsplan als het Bbl opgenomen. (Maatwerk-)voorschriften kunnen zowel op aanvraag als ambtshalve worden gesteld, voor beide mogelijkheden geldt dit mandaat.

B7: Het behandelen van meldingen en informatie verstrekt op grond van de informatieplicht;  
Meldplichten en informatieplichten zijn zowel in het Bal, het omgevingsplan, als het Bbl opgenomen. Zoals ook bij de categorieën hiervoor aangegeven, ziet dit mandaat niet alleen op de milieubelastende activiteiten, maar ook andere activiteiten waarvoor een besluit kan worden genomen. Voorbeelden uit het Bbl zijn zoals sloopwerkzaamheden waar asbest vrij kan komen en het mobiel puinbreken. Ook hiervoor geldt: het mandaat wordt ingeperkt door de ingebrachte taken.

B9: Beoordelen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning of sprake is van aanzienlijke milieueffecten en een milieueffectrapport moet worden gemaakt;

Deze categorie ziet op het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling.

B 10: Het uitbrengen van advies inzake de reikwijdte en het detailniveau van een milieueffectrapport;

Met deze categorie wordt bedoeld het zelfstandig uitbrengen van advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport aan de aanvrager. Als dit advies wordt uitgebracht aan B&W en niet aan de aanvrager, is hier geen mandaat voor nodig. Het gaat alleen over de milieubelastende activiteiten.

B 11: Nemen van goedkeuringsbesluiten naar aanleiding van een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift of op grond van een wettelijke plicht;

Hiermee worden besluiten bedoeld die zijn gebaseerd op vergunningvoorschriften waarin een eis tot goedkeuring is opgenomen. Omdat de basis van een goedkeuringsbesluit niet altijd is gelegen in een vergunningvoorschrift, dient deze categorie ook als vangnetbepaling voor overige besluiten op grond van een wettelijke plicht waar instemming voor benodigd is.

B 12: Verlenen van ontheffing;

In de Wet milieubeheer blijft de mogelijkheid tot ontheffing staan, voor onder andere afval verbranden buiten inrichting. Dit is door sommige partners geregeld in de APV (of in de opvolger Verordening fysieke leefomgeving) en ingebracht als taak bij de OFGV.

### **Categorie C. Toezicht en handhaving**

In deze categorie zijn werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving vastgelegd. Ook hier geldt weer dat dit is op grond van de in de aanhef genoemde wetten, en daarbij behorende regelgeving. Deze categorie is ook van toepassing op zaken die onder het overgangsrecht van de Omgevingswet vallen. Ook toezicht en handhaving bij evenementen valt onder deze categorie.

C 2: aanwijzen toezichthouders;

Het aanwijzen van toezichthouders is als nieuwe categorie opgenomen. Het tekenen van legitimatiebewijzen voor toezichthouders was voorheen wel gemachtigd. Dit valt nu onder de categorie aanwijzen toezichthouders en is daarom verwijderd.

\*\*\*