

Toelichting bij Mandaatbesluit Burgemeester en Wethouders van gemeente Putten – Omgevingsdienst Veluwe

Deze toelichting geldt tevens als algemene instructie voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden.

Inleiding

Dit besluit heeft betrekking op de verlening van mandaat met betrekking tot bevoegdheden van Burgemeester en Wethouders aan de directeur van de Omgevingsdienst Veluwe.

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.

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 daarom instructies geven. Zie hierover de paragraaf 'instructies' later in deze toelichting.

In bijzondere situaties kan de mandaatgever er ook voor kiezen om het mandaat te doorbreken en de bevoegdheid zelf uit te oefenen; het onderhavige besluit behoeft in dat laatste geval geen voorafgaande intrekking. Omgekeerd is dit ook mogelijk, de gemandateerde laat dan aan de gemeente weten in een specifieke situatie geen gebruik te maken van het verleende mandaat. Deze situaties zullen zich naar verwachting nauwelijks voordoen maar zijn denkbaar, bijvoorbeeld in situaties waarin gemeente en omgevingsdienst principieel van mening verschillen over het te nemen besluit en overleg daarover niet tot overeenstemming leidt. Mocht zo'n situatie zich voordoen, dan beperkt de rol van de omgevingsdienst zich tot het opstellen van een schriftelijk advies dat wordt verzonden aan Burgemeester en Wethouders. Zo is inzichtelijk wat de overwegingen van de directeur zijn over het te nemen besluit. Burgemeester en wethouders nemen vervolgens zelf het besluit en kunnen daarbij (gemotiveerd) afwijken van het advies.

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.

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 keuze voor een volledig mandaat zoals uitgewerkt in dit mandaatbesluit wordt het bestaan van de vorenbedoelde vertrouwensbasis dan ook uitdrukkelijk verondersteld.

Mandaat aan de directeur

Het mandaatbesluit heeft betrekking op alle bevoegdheden van Burgemeester en Wethouders die horen bij de opdrachtverlening aan de omgevingsdienst. Deze opdrachtverlening is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling waarbij de Omgevingsdienst Veluwe in het leven is geroepen, de uit deze regeling voortvloeiende samenwerkingsovereenkomsten, 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. Dit besluit heeft geen betrekking op informele communicatie, bijvoorbeeld per e-mail. Wel heeft dit besluit betrekking op berichtgeving waaruit, bijvoorbeeld door ondertekening, blijkt dat namens Burgemeester en Wethouders wordt gecommuniceerd. Vanzelfsprekend kan zodanige berichtgeving wel als bijlage van, bijvoorbeeld, een e-mailbericht worden verzonden aan belanghebbenden. Bij meervoudige aanvragen beperkt de rol van de omgevingsdienst zich tot advisering en wordt het besluit genomen door Burgemeester en wethouders.

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 gemeente en behoort niet tot het mandaat.

Dit mandaatbesluit doet niet af aan de met de gemeente af te spreken overleg- en coördinatieprocedures ten aanzien van de voorbereiding van besluiten. 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. Bij afwezigheid van de directeur kan hij worden vervangen door een manager, zo is in dit besluit bepaald.

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 (artikel 2)

In dit besluit is uitdrukkelijk gekozen voor een algemeen en zo breed mogelijk mandaat aan de directeur van de omgevingsdienst, vandaar de terminologie 'volledig mandaat'. Dit betekent bijvoorbeeld dat in bijna alle gevallen vergunningen en ontheffingen of handhavingsbesluiten door hem mogen worden vastgesteld en ondertekend namens Burgemeester en Wethouders. 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. Ook het bekendmaken van besluiten aan aanvrager en belanghebbenden, alsmede de elektronische publicatie daarvan, kan op grond van dit mandaatbesluit plaatsvinden door de directeur van de omgevingsdienst.

Ten aanzien van het algemene mandaat zijn in artikel 2, derde lid, enkele 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 indien het bezwaar gegrond wordt verklaard met inhoudelijke wijziging of herroeping van het oorspronkelijke besluit, dan wel waarbij wordt afgeweken van het advies van een hoor- en adviescommissie voor bezwaarschriften. In de overige gevallen is de directeur dus wel bevoegd om over bezwaarschriften te beslissen.

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. Om die reden zal door de directeur in een ondermandaatbesluit worden geregeld dat primaire besluiten (waar dat mogelijk is) door een manager worden genomen.

Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties. Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels wordt dan ook voorbehouden aan de gemeentelijke bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor besluiten tot het aangaan van convenanten, indien die bevoegdheid aan Burgemeester en Wethouders toekomt.

Onder convenanten worden in dit kader tevens verstaan andere afspraken die de gemeente 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 gemeente, dus aan het bevoegd gezag voor de regelgeving die moet worden uitgevoerd. Dit wil niet zeggen dat de omgevingsdienst 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 gemeente 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 gemeentelijke organisatie. Bovendien is deze materie bestuurlijk zeer gevoelig. Opgemerkt wordt dat de dwangsom bij niet tijdig beslissen niet onder deze uitzondering valt, omdat dit geen schadeclaim betreft. In voorkomende situaties kan de directeur daarover dus wel op grond van zijn mandaat een besluit nemen.

Hoewel de impact van een weigering van een vergunning of ontheffing groot kan zijn, is binnen het omgevingsrecht meestal sprake van een gebonden beschikking. Bijvoorbeeld bij de toepasselijkheid van grenswaarden binnen de milieu- of bouwregelgeving. Daarom is het weigeren van een vergunning of ontheffing niet uitgezonderd in dit mandaatbesluit. Wel dient over weigeringen en intrekkingen altijd overleg plaats te vinden tussen omgevingsdienst en gemeente.

Uitsluiting van mandaat geldt wel voor het exclusieve terrein van toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Deze toepassing is aan Burgemeester en Wethouders voorbehouden. Ook meervoudige aanvragen vallen niet onder het mandaatbesluit.

Ondermandaat (artikel 3)

Voorliggend mandaatbesluit voorziet 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.

Het invullen van ondermandaat is een aangelegenheid voor de directeur van de omgevingsdienst. De uitgangspunten en regels van dit mandaatbesluit zijn natuurlijk ook van toepassing op het gebruik van ondermandaat, inclusief de wijze van ondertekening. De invulling van ondermandaat zal ter kennisname worden voorgelegd aan Burgemeester en Wethouders.

De directeur behoudt bij ondermandaat volledig zijn verantwoordelijkheid tegenover Burgemeester en Wethouders 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. Toezichthouders vormen het gezicht van de gemeente 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 te worden omgeven. Hetzelfde geldt voor besluiten tot het aanwijzen van personen tot vertegenwoordiging van het college in rechte. Ten slotte is bepaald dat geen ondermandaat mogelijk is voor het instellen van hoger beroep.

Machtiging (artikel 4)

Aan de directeur wordt ook machtiging verleend om handelingen te verrichten die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn. Enkele voorbeeld 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 machtiging aan ondergeschikten. Dit is in lijn met de systematiek van de Algemene wet Bestuursrecht. Bij brieven waar geen rechtsgevolgen uit voortvloeien kan er voor worden gekozen om geen handtekening op te nemen in de brief.

Procesvertegenwoordiging (artikel 5)

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. Procesvertegenwoordigers moeten in staat worden geacht Burgemeester en Wethouders 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. Procesvertegenwoordigers kunnen Burgemeester en Wethouders zowel mondeling als schriftelijk (bijv. door het inzenden van een verweerschrift) vertegenwoordigen in een proces.

Aanwijzing toezichthouders (artikel 6)

Ook de toezichthouder geniet een bijzondere positie. Hij vertegenwoordigt Burgemeester en Wethouders zelfstandig tegenover burger en bedrijfsleven. Dit betekent dat toezichthouders moeten voldoen aan bepaalde criteria. Dat 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, en wijzigingen en aanvullingen nadien. De aanwijzing van toezichthouders wordt ter kennisname van Burgemeester en Wethouders gebracht.

Instructies (artikel 8)

De directeur neemt bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden algemene instructies en instructies per geval in acht die Burgemeester en Wethouders 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 ondermandaat gebruik gemaakt mag worden. Burgemeester en Wethouders 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. Niet acceptabel is een algemene instructie die bepaalt dat besluiten altijd eerst ter goedkeuring voorgelegd moeten worden; dat verhoudt zich immers niet met de keuze om volledig mandaat te verlenen.

Toepasselijk beleid (artikel 9)

De positie van de omgevingsdienst brengt met zich mee dat zij gehouden is het vigerende gemeentelijk beleid toe te passen. De directeur neemt dan ook in beginsel bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden de door Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad 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 Burgemeester en Wethouders, voordat hij gebruik maakt van zijn mandaat.

Informatieplicht (artikel 10)

Burgemeester en Wethouders 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. Burgemeester en Wethouders kunnen zich jegens de gemeenteraad, 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 functionarissen binnen zijn dienst die over ondermandaat beschikken. Het vorenstaande impliceert onder meer een zeer korte communicatielijn tussen gemeente en omgevingsdienst. Deze communicatie zal meestal plaatsvinden op ambtelijk niveau, maar wanneer het noodzakelijk is, kan uiteindelijk ook bestuurlijk geëscaleerd worden, waarbij de directeur contact legt met de portefeuillehouder of omgekeerd.

Vanzelfsprekend informeert de directeur het college ook indien er een advies van een andere partij voorligt, en de directeur, of zijn leidinggevend, voornemens is daarvan af te wijken. Verder geldt de informatieplicht ook indien aannemelijk is dat de gemeente aansprakelijk gesteld zal worden. Ook dit is een bestuurlijk gevoelig onderwerp en vereist tijdig de inzet van bijzondere deskundigheid. Hierbij moet worden opgemerkt 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.

Verantwoording (artikel 11)

Verantwoording is onlosmakelijk met mandaat verbonden. Omdat Burgemeester en Wethouders als mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk zijn, dient zij over de mogelijkheid te beschikken deze verantwoordelijkheid waar te maken. De gemandateerde dient derhalve verantwoording af te leggen aan Burgemeester en Wethouders. Dit geldt evenzeer voor de ondergemandateerde. Gelet op de aard van de mandaatverhouding en het eerdergenoemde, veronderstelde vertrouwen van het college in de gemandateerde, beperkt controle zich in beginsel tot controle achteraf. Desgevraagd is de directeur vanzelfsprekend gehouden alle informatie aan Burgemeester en Wethouders ter zake van de uitoefening van zijn mandaat te verschaffen. Verder spreekt het vanzelf dat de omgevingsdienst alle besluiten die krachtens dit mandaatbesluit zijn genomen verstrekt aan de gemeente.