

Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent mandaat Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2017

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

Gelet op afdeling 10.1 Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 59a Provinciewet;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten met de colleges van Burgemeester en Wethouders van 21 gemeenten op 31 januari 2013 een gemeenschappelijke regeling hebben vastgesteld waarbij de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant in het leven is geroepen;

Overwegende dat ingevolge die regeling de uitvoering van provinciale taken op het gebied van omgevingsrecht wordt overgedragen van Gedeputeerde Staten aan het Openbaar Lichaam van deze omgevingsdienst;

Overwegende dat tussen de provincie Noord-Brabant en deze omgevingsdienst vanaf 30 mei 2013 een dienstverleningsovereenkomst geldt ten behoeve van de uitvoering en de nadere invulling van deze taken;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten op 28 mei 2013 mandaat hebben verleend voor besluiten en volmacht en machtiging voor handelingen aan de directeur van deze omgevingsdienst voor zover de provinciale opdracht aan de omgevingsdienst strekt;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten het thans wenselijk achten de categorieën van besluiten, waarvoor mandaat wordt verleend, en het aantal handelingen, waarvoor volmacht of machtiging wordt verleend, uit te breiden;

Overwegende dat deze omgevingsdienst zich inmiddels zodanig heeft ontwikkeld dat zulks ook verantwoord is;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten het tevens wenselijk en verantwoord achten om machtiging aan niet-leidinggevende functionarissen mogelijk te maken;

Overwegende dat het dientengevolge noodzakelijk is het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2013 te vervangen;

Gezien de schriftelijke instemming d.d. 6 oktober 2017 nr. 4260571, bedoeld in artikel 10:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, van de directeur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;

BESLUITEN:

Vast te stellen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

1. a. Gedeputeerde Staten: het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant
b. dienst: Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;
c. directeur: directeur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;
d. mandaatregister: openbaar register als bedoeld in de Regeling mandaat Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.
2. Voor de toepassing van dit besluit en de daarop rustende bepalingen wordt met mandaat en ondermandaat gelijk gesteld volmacht, respectievelijk ondervolmacht, en machtiging, tenzij de bepalingen van dit besluit anders aangeven.

Artikel 2 Mandaat

1. Gedeputeerde Staten verlenen aan de directeur mandaat tot het namens hen nemen van alle besluiten die voortvloeien uit de opdracht aan de dienst, vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, d.d. 31 januari 2013, de dienstverleningsovereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en de dienst, d.d. 28 mei 2013, zoals nadien gewijzigd, en de bij deze overeenkomst behorende uitvoeringsprogramma's en bijzondere opdrachten.
2. Het mandaat, bedoeld in het eerste lid, ziet tevens op de ondertekening van namens Gedeputeerde Staten genomen besluiten.
3. Het mandaat, bedoeld in het eerste lid, ziet niet op:
 - a. besluiten op bezwaarschriften, bedoeld in artikel 6:4 Algemene wet bestuursrecht, waarbij het bezwaar gegrond wordt verklaard met inhoudelijke wijziging of herroeping van het oorspronkelijke besluit, dan wel waarbij wordt afgeweken van het advies van de provinciale hoor- en adviescommissie voor bezwaar- en beroepschriften;
 - b. besluiten die leiden tot de vaststelling of wijziging van provinciale beleidskaders of beleidsregels, bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht;
 - c. besluiten tot het aangaan van convenanten;
 - d. besluiten tot het al dan niet honoreren van schadeclaims van derden of het afkopen van mogelijke geschillen, met uitzondering van schadeclaims die vallen onder de werking van een vastgestelde publiekrechtelijke regeling; en
 - e. besluiten waarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 3, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Artikel 3 Volmacht en machtiging

Gedeputeerde Staten verlenen aan de directeur volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtiging om handelingen te verrichten die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn ten behoeve van vervulling van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde opdracht.

Artikel 4 Ondermandaat

1. De directeur kan ter uitoefening van een krachtens artikel 2, eerste lid, aan hem gemandateerde bevoegdheid schriftelijk ondermandaat verlenen aan onder hem ressorterende leidinggevende functionarissen.
2. Van ondermandaat zijn uitgesloten:
 - a. besluiten tot het aangaan van rechtsgedingen, tot het indienen van een bezwaarschrift en tot het instellen van (hoger) beroep;
 - b. besluiten tot het aanwijzen van toezichthouders;
 - c. besluiten tot het aanwijzen van personen tot vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten in rechte;
 - d. besluiten tot het opleggen of effectueren van een last onder bestuursdwang;
 - e. besluiten tot het gedogen van een geconstateerde overtreding;
 - f. besluiten tot het weigeren of intrekken van een vergunning of ontheffing, tenzij de toepasselijke regelgeving geen ruimte laat voor een andere beslissing of de intrekking geschiedt op verzoek van belanghebbende; en
 - g. besluiten op een bezwaarschrift.

Artikel 5 Ondervolmacht en machtiging

1. De directeur kan schriftelijk ondervolmacht en machtiging verlenen aan onder hem ressorterende leidinggevende functionarissen.
2. In afwijking van het eerste lid kan de directeur voor het uitvoeren van onderstaande handelingen machtiging verlenen aan onder hem ressorterende niet-leidinggevende functionarissen:
 - a. verzenden van een gestandaardiseerde ontvangstbevestiging;
 - b. toezenden van aanvraagformulieren, inschrijfformulieren of aanmeldingsformulieren aan derden die in aanmerking willen komen voor een subsidie, vergunning of ontheffing of een melding willen doen;
 - c. toezenden van algemene provinciale informatie aan derden;
 - d. advies vragen en een termijn stellen aan een adviseur of deskundige in het kader van een regulier werkproces, waarbij de werkzaamheden, volgens vaste vorm en inhoud, een routinematig karakter hebben;
 - e. uitvoeren van uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures, bedoeld in de afdelingen 3.4 en 3.6 Algemene wet bestuursrecht, indien en zover deze bevoegdheden betrekking hebben op gestandaardiseerde ontvangstbevestigingen en het toezenden of opvragen van

- meer algemene documentatie, alsmede op overige correspondentie zonder financiële of juridische consequenties; en
- f. het verzorgen van overige correspondentie zonder rechtsgevolgen, procedurele of financiële gevolgen.
3. De directeur kan, in bijzondere gevallen, bij afzonderlijk besluit, aan onder hem ressorterende, niet leidinggevende functionarissen, ondervolmacht en machtiging verlenen.

Artikel 6 Nadere bepalingen inzake ondermandaat, ondervolmacht en machtiging

1. Elk verleend ondermandaat, ondervolmacht of machtiging, of wijziging daarvan wordt aangetekend op een ondermandaatlijst, die ter goedkeuring wordt gezonden aan Gedeputeerde Staten.
2. De ondermandaatlijst, respectievelijk de wijziging daarvan, wordt door Gedeputeerde Staten gepubliceerd in het provinciaal Blad en gevoegd in het mandaatregister.
3. De directeur stelt instructies vast over de wijze waarop van het ondermandaat, de ondervolmacht en de machtiging gebruik mag worden gemaakt.
4. De ondermandaatlijst, respectievelijk de wijziging daarvan, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 7 Procesvertegenwoordiging

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

Artikel 8 Aanwijzing toezichthouders

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

Artikel 9 Ondertekening

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

‘Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,

[naam directeur]
Directeur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant’

gevolgd door de handtekening van de directeur.

2. Indien ondermandaat is verleend, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, luidt de ondertekening:

‘Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,

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

3. Indien gebruik wordt gemaakt van volmacht of machtiging, respectievelijk ondervolmacht en machtiging, bedoeld in de artikelen 3 en 5, zijn bij ondertekening het eerste en het tweede lid overeenkomstig van toepassing, met dien verstande dat bij volmacht in plaats van ‘Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant’, ‘Provincie Noord-Brabant’ wordt vermeld.

4. In gevallen waarin besluitvorming en communicatie met derden langs elektronische weg plaatsvindt, kan ook gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening.
5. Degene die bevoegd is de gemandateerde te vervangen dient naast ondertekening aan te geven dat hij deze bevoegdheid uitoefent als plaatsvervanger.

Artikel 10 Instructies

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

Artikel 11 Toepasselijk beleid

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

Artikel 12 Informatieplicht

1. Een ieder aan wie bij of krachtens dit besluit mandaat of ondermandaat is verleend, stelt Gedeputeerde Staten tijdig in kennis van krachtens mandaat of ondermandaat te nemen besluiten, waarvan hij redelijkerwijs moet aannemen dat kennisneming door hen gewenst is.
2. Kennisgeving als bedoeld in het eerste lid, vindt in ieder geval plaats indien of bij:
 - a. het voornemen tot aangaan van rechtsgedingen, tot het indienen van een bezwaarschrift of tot en het instellen van beroep of hoger beroep;
 - b. het voornemen een geconstateerde overtreding te gedogen;
 - c. het voornemen tot het weigeren of intrekken van een vergunning of ontheffing, tenzij de toepasselijke regelgeving geen ruimte laat voor een andere beslissing of de intrekking geschiedt op verzoek van belanghebbende;
 - d. het voornemen tot het opleggen of tot het effectueren van een last onder bestuursdwang;
 - e. advies nodig is van anderen dan de gemandateerde en onder deze ressorterende medewerkers en dit advies niet aansluit op het eigen standpunt van de gemandateerde, dan wel niet tot dezelfde uitkomsten leidt;
 - f. er een bovennormale kans aanwezig is dat het besluit ertoe leidt dat de provincie aansprakelijk wordt gesteld; of
 - g. andere maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële omstandigheden daartoe aanleiding geven.
3. Indien, in geval van bestuursdwang, de vereiste spoed zich verzet tegen kennisgeving vooraf, dient kennisgeving zo spoedig mogelijk achteraf plaats te vinden.
4. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, ten aanzien van een voorgenomen besluit bepalen dat van het bij of krachtens dit mandaatbesluit verleende mandaat of ondermandaat geen gebruik mag worden gemaakt.
5. Gedeputeerde Staten voorzien de directeur van alle benodigde informatie ten behoeve van de invulling van zijn mandaat.

Artikel 13 Verantwoording

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

Artikel 14 Intrekking

Het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2013 wordt ingetrokken.

Artikel 15 Registratie en inwerkingtreding

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

Artikel 16 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2017.

's-Hertogenbosch, 21 november 2017

Gedeputeerde Staten voornoemd,

de voorzitter de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk mw. ir. A.M. Burger

Toelichting

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

Inleiding

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

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

Voorliggend besluit ziet op de verlening van mandaat, machtiging en volmacht aan de directeur van de dienst. Daarnaast ziet dit besluit op de verlening van ondermandaat, machtiging en ondervolmacht door de directeur aan functionarissen binnen zijn dienst. Bij rechtsgeldige toepassing van mandaat, ondermandaat, volmacht, ondervolmacht en machtiging door een functionaris van de dienst wordt het college van Gedeputeerde Staten, onderscheidenlijk de provincie, in alle gevallen jegens derden gebonden. De wijze waarop aan deze toepassing gestalte wordt gegeven in een concreet geval is niet relevant voor derden maar exclusief een kwestie binnen de relatie tussen Gedeputeerde Staten en de directeur.

Ofschoon de feitelijke bevoegdheidsuitoefening komt te liggen bij degene die het mandaat heeft, blijft de mandaatgever daarvoor naar buiten toe ten volle verantwoordelijk. Deze kan uit dien hoofde dan ook te allen tijde instructies geven of het mandaat doorbreken en de bevoegdheid zelf uitoefenen; het onderhavige besluit behoeft in dat laatste geval geen voorafgaande intrekking. Naar buiten toe zal altijd duidelijk moeten zijn dat de gemandateerde de bevoegdheid uitoefent onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever en de burger moet kunnen nagaan of de gemandateerde wel bevoegd namens het bestuursorgaan optreedt. Derhalve heeft de provincie Noord-Brabant een mandaatregister ingesteld.

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

In de praktijk hangt een effectieve toepassing van het mandaatbesluit direct samen met het vertrouwen van het mandaterende bestuursorgaan in degene die het mandaat heeft, dat deze laatste zal handelen

in de geest van dat orgaan en bij twijfel de zaak zal voorleggen aan het orgaan zelf. Slechts het bestaan van deze vertrouwensbasis, die ook impliceert dat het bestuursorgaan de gemandateerde bevoegdheid slechts in uitzonderingsgevallen aan zich trekt, maakt een wezenlijke mandatering van bevoegdheden mogelijk. Bij de toepassing van dit besluit wordt het bestaan van de vorenbedoelde vertrouwensbasis dan ook uitdrukkelijk verondersteld.

Een schriftelijk verleend algemeen mandaat of ondermandaat is een besluit dat overeenkomstig artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht moet worden bekendgemaakt om in werking te kunnen treden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van publicatie in het Provinciaal Blad. De kenbaarheid van door Gedeputeerde Staten verleende mandaten wordt verhoogd door deze eveneens op te nemen in een mandaatregister.

Mandaat aan de directeur van de dienst

Bij het verlenen van het mandaat aan de directeur van de dienst is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Regeling mandaat Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant welke geldt voor intern mandaat. Dit betekent dat de directeur van de dienst een algemeen mandaat krijgt toebedeeld dat vergelijkbaar is met het algemene mandaat dat aan de algemeen directeur en secretaris binnen de provinciale organisatie toebedeeld is, zij het met het onderscheid dat het takenpakket van de directeur van de dienst meer beperkt van aard is.

Dit mandaatbesluit heeft betrekking op alle bevoegdheden van Gedeputeerde Staten die horen bij de opdrachtverlening aan de dienst. Deze opdrachtverlening is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, de uit deze regeling voortvloeiende dienstverleningsovereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en de dienst, het uitvoeringsprogramma en bijzondere opdrachten, waarin de opdrachtverlening aan deze dienst 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 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 wordt verricht door de provincie en behoort niet tot het mandaat. 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 Gedeputeerde Staten wordt gecommuniceerd. Vanzelfsprekend kan zodanige berichtgeving wel als bijlage van, bijvoorbeeld, een e-mailbericht worden verzonden aan belanghebbenden.

Dit besluit is een regeling van algemene aard. Als mandaat verlenend bestuursorgaan blijven Gedeputeerde Staten echter vanzelfsprekend bevoegd om voor bijzondere gevallen een specifieke regeling te treffen. Daarvoor zal dan steeds een apart collegebesluit nodig zijn. Uitgangspunt blijft echter een zo groot mogelijke uniformiteit op grond van deze regeling en een beperking van het aantal bijzondere regelingen. Dit mandaatbesluit doet niet af aan de binnen de opdracht beschreven geldende overleg- en coördinatieprocedures ten aanzien van de voorbereiding van besluiten. Deze blijven onverkort hun gelding behouden. Een vervangings-regeling binnen de dienst wordt door het algemeen bestuur van de dienst vastgesteld. Het onderhavige besluit hanteert als uitgangspunt dat de gemandateerde die het besluit neemt dit ook ondertekent. Dit geldt ook voor het ontwerp van dit besluit of het voornemen tot het nemen tot dit besluit in die gevallen dat dit ontwerp of dit voornemen formeel aan een burger of een bedrijf kenbaar wordt gemaakt. Hier is sprake van extern mandaat. Dus van mandaat aan niet-ondergeschikten. Dit betekent dat de directeur van de dienst, ingevolge artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht, in dient te stemmen met het mandaat.

Ten aanzien van het algemene mandaat aan de directeur zijn enkele uitzonderingen geformuleerd, de zogenaamde negatieve lijst. Omgevingsdiensten zijn primair uitvoeringsorganisaties. Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels blijft dan ook voorbehouden aan de provinciale bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor besluiten tot het aangaan van convenanten, indien die bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten toekomt. Onder convenanten worden in dit kader tevens verstaan andere afspraken die de provincie maakt ter behartiging van haar overheidstaak in brede zin, op het gebied van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke bevoegdheden met particulieren of met andere overheden onder andere benamingen, zoals intentieverklaring, bestuursakkoord, bestuursovereenkomst, protocol, et cetera. Ook deze besluiten dienen te worden voorbehouden aan Gedeputeerde Staten, dus aan het bevoegd gezag voor de regelgeving die moet worden uitgevoerd. Dit wil niet zeggen dat de dienst bij de voorbereiding van het vaststellen van zodanige documenten 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 Gedeputeerde Staten niet binden, dan heeft de dienst 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 ook nu geen mandaat verleend. Het bij de voorbereiding van deze besluiten behorende specialisme blijft binnen de provinciale organisatie. Bovendien is deze materie bestuurlijk zeer gevoelig. Uitsluiting van mandaat geldt ten slotte voor het exclusieve terrein van toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Deze toepassing is aan Gedeputeerde Staten voorbehouden.

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 namens Gedeputeerde Staten. Voorbeelden van de tweede categorie zijn procesvertegenwoordiging, het vaststellen van brieven zonder rechtsgevolg en het toepassen van bestuursdwang

Ondermandaat, ondervolmacht en machtiging

Evenals het interne mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten voorziet in het verlenen van ondermandaat door de algemeen directeur aan functionarissen die onder hem ressorteren, voorziet voorliggend mandaatbesluit in verlening van ondermandaat door de directeur van de dienst aan zijn eigen leidinggevenden. De bepalingen in voorliggend besluit inzake ondermandaat moeten analoog worden toegepast op ondervolmacht en machtiging van leidinggevende functionarissen. Dit is in lijn met de systematiek van de Algemene bestuursrecht. De directeur kan in lijn met het interne mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten in bijzondere gevallen eveneens ondervolmacht en machtiging verlenen aan onder hem ressorterende niet-leidinggevende functionarissen. De bevoegdheid om ondermandaat te verlenen biedt een flexibel instrument om een eigen werkwijze te organiseren binnen de dienst, 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 dienst. Hij dient aan Gedeputeerde Staten een voorstel voor te leggen voor de invulling van ondermandaat, gekoppeld aan de organisatorische invulling van de dienst. Duidelijk moge zijn dat de uitgangspunten en regels van dit mandaatbesluit ook op het gebruik van ondermandaat, inclusief de ondertekening, volledig van toepassing zijn. De directeur behoudt bij ondermandaat volledig zijn verantwoordelijkheid tegenover Gedeputeerde Staten en zal dit moeten kunnen waarmaken. Hij kan dit bereiken via toepasselijke (hiërarchische) verantwoordelijkheidsstructuren. Daartoe kan hij voorwaarden en beperkingen stellen aan het ondermandaat, dan wel een éénmaal verleend ondermandaat intrekken. Verder kan hij ook in de plaats treden van de functionaris aan wie ondermandaat is verleend.

Sommige besluiten zijn in dit 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. Hetzelfde geldt voor besluiten tot het aanwijzen van personen tot vertegenwoordiging van het college in rechte. Ook besluiten tot het voeren van rechtsgedingen, tot het indienen van een bezwaarschrift en tot het instellen van (hoger) beroep, besluiten op bezwaarschriften, besluiten tot weigeren of intrekken van een vergunning of ontheffing, besluiten tot het opleggen of effectueren van een last onder bestuursdwang en besluiten tot het gedogen van een geconstateerde overtreding, lenen zich niet voor ondermandaat en zijn hiervan uitgesloten. In spoedgevallen, zoals bij vuurwerkevenementen en sloop waarbij asbest vrij komt, dient de toezichthouder in het veld onverwijld te communiceren met de directeur. Bij diens mondelinge toestemming heeft hij de ruimte om zo nodig feitelijk te (doen) handelen. De directeur dient zo spoedig mogelijk Gedeputeerde Staten te informeren en de, rauwelijks toegepaste, bestuursdwang achteraf op schrift te doen stellen.

Binnen de dienst bestaat de behoefte om eenvoudige handelingen, waarbij stukken namens Gedeputeerde Staten worden ondertekend, op de werkvloer door niet-leidinggevende functionarissen te kunnen afdoen. Gelet hierop kan de directeur voortaan, in overeenstemming met de intern geldende machtiging voor de provinciale organisatie ten aanzien van een aantal handelingen van ondergeschikte aard machtiging verlenen aan alle, ook niet leidinggevende, onder hem ressorterende functionarissen.

Een besluit houdende ondermandaat, ondervolmacht en machtiging van de directeur behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Bij de beoordeling van dat besluit toetsen zij slechts aan dit besluit en de wet Algemene bepalingen bestuursrecht. Voor het overige is de wijze waarop ondermandaat, ondervolmacht en machtiging gestalte wordt gegeven een interne zaak van de dienst. Gedeputeerde Staten dragen na goedkeuring van het besluit zorg voor opname in het mandaatregister en publicatie in het Provinciaal Blad, zodat het besluit daarmee in werking kan treden.

Procesvertegenwoordiging

Onder procesvertegenwoordiging wordt voor de toepassing van dit besluit verstaan vertegenwoordiging in procedures van bezwaar, beroep of hoger beroep en voorlopige voorzieningen, daaronder begrepen en in- en externe klachtenbehandeling. De algemeen directeur is zelf gemachtigd om als procesvertegenwoordiger op te treden. Daarnaast is de directeur bevoegd machtiging te verlenen aan ondergeschikten. Deze moeten voldoen aan door Gedeputeerde Staten vast te stellen criteria betreffende opleiding, ervaring en, voor procesvertegenwoordiging, andere specifiek vereiste competenties. Hierbij dient te worden gedacht aan procesvertegenwoordigers welke:

- een wetenschappelijke opleiding rechtsgeleerdheid hebben afgerond, dan wel een juridisch georiënteerde wetenschappelijke opleiding of een hogere beroepsopleiding rechten;
- periodieke bijscholing hebben gevolgd op het gebied van het bestuursrecht en bestuursprocesrecht;
- periodieke bijscholing hebben gevolgd, specifiek gericht op procesvertegenwoordiging en de daarvoor benodigde vaardigheden;
- regelmatig optreden als procesvertegenwoordiger;
- over overtuigingskracht beschikken door verbale vaardigheden en onderhandelingsvaardigheden;
- gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke verhoudingen;
- in staat zijn om zelfstandig en met voldoende creativiteit ten overstaan van een bezwarencommissie of een rechter afwegingen te maken en standpunten te bepalen namens Gedeputeerde Staten en;
- intervisie en feedback plegen te houden met de andere procesvertegenwoordigers.

Procesvertegenwoordigers moeten in staat worden geacht Gedeputeerde Staten met een hoge mate van zelfstandigheid te vertegenwoordigen. Bij de openbare behandeling van een geschil bestaat vaak niet de mogelijkheid van intern beraad, alvorens een standpunt wordt bepaald. De procesvertegenwoordigers moeten dan ook zelfstandig kunnen bepalen hoe breed zijn marges zijn waarbinnen zij mogen opereren en wat de risico's kunnen zijn van uitlatingen en opstellingen.

De bijzondere positie van de procesvertegenwoordiger vereist een bijzondere regeling, waarin een rechtstreekse betrokkenheid van Gedeputeerde Staten wordt vastgelegd. Zulks in afwijking van het in voorliggend besluit gehuldigde uitgangspunt dat de directeur van de dienst alleen zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn medewerkers. Procesvertegenwoordigers kunnen ook worden ingezet als informele mediator met als doel geschillen op een meer doelmatige en klantvriendelijke wijze op te lossen.

De directeur legt de aanwijzing van procesvertegenwoordigers vast in een register. Gedeputeerde Staten kunnen, bijvoorbeeld in een audit, toetsen of de aangewezen procesvertegenwoordigers voldoen aan de criteria en de dienst zo nodig hierop aanspreken. De directeur is bevoegd om in bijzondere gevallen, buiten de goedgekeurde opgave, schriftelijk machtiging tot vertegenwoordiging in rechte te verlenen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een externe deskundige.

Aanwijzing toezichthouders

Ook de toezichthouder geniet een bijzondere positie. Hij vertegenwoordigt Gedeputeerde Staten zelfstandig tegenover burger en bedrijfsleven. Dit betekent dat, net zo als bij de procesvertegenwoordiging, Gedeputeerde Staten toezicht willen uitoefenen op de aanwijzing van toezichthouders door de directeur. Deze toezichthouders moeten, ingevolge de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Noord-Brabant van 23 september 2016, ten minste voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. Dit zijn de criteria 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. Gedeputeerde Staten kunnen bijvoorbeeld in een audit toetsen of de aangewezen toezichthouders voldoen aan deze criteria en de dienst zo nodig hierop aanspreken.

Instructies

De directeur neemt bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden algemene instructies en instructies per geval in acht die Gedeputeerde Staten kunnen vaststellen ter nadere invulling van voorliggend besluit. Indien deze instructies niet worden opgevolgd kan dit leiden tot aansprakelijkheid van de dienst jegens de provincie. Ook de directeur kan zelf instructies geven over de wijze waarop van het op zijn beurt verleende ondermandaat gebruik gemaakt mag worden. Gedeputeerde Staten streven ernaar om van de mogelijkheid instructies vast te stellen slechts restrictief gebruik te maken. Van rijkszijde is immers de wens naar voren gebracht de directeur van de dienst van een ruim mandaat te voorzien, zodat de dienst als professionele uitvoeringsorganisatie met een grote mate van zelfstandigheid kan functioneren. Met dit doel is de dienst ook opgericht en ingericht.

Toepasselijk beleid

De positie van de dienst brengt met zich mee dat zij gehouden is het vigerende provinciaal beleid toe te passen. De directeur neemt dan ook in beginsel bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegd-

heden de door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vastgestelde beleidskaders en beleidsregels in acht. In een bijzonder geval kan het, bijvoorbeeld gelet op de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, toch geboden zijn gemotiveerd van dit beleid af te wijken. Indien de directeur van de dienst meent dat zich een zodanig geval voordoet, treedt hij hierover in overleg met Gedeputeerde Staten, voordat hij gebruik maakt van zijn mandaat.

Informatieplicht

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

Vanzelfsprekend informeert de directeur Gedeputeerde Staten ook indien er een advies van een andere partij voorligt, en de directeur, of zijn leidinggevendenden, voornemens is daarvan af te wijken. Verder geldt de informatieplicht ook indien er een gereede kans bestaat dat de provincie aansprakelijk gesteld zal worden door een derde. 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 overheids-aansprakelijkheid. Dit geldt zeker ook voor onrechtmatige vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht.

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

De informatieplicht aan Gedeputeerde Staten is verbonden aan het moment waarop het voornemen kenbaar wordt gemaakt om één van de besluiten te nemen, zoals genoemd in artikel 12, tweede lid. Met het voornemen vangt de formele voorbereidingsprocedure aan van het besluit waartegen belanghebbenden een zienswijze kunnen inbrengen. Voorafgaande aan het naar buiten brengen van zodanig voornemen dienen Gedeputeerde Staten te worden geïnformeerd. Naar aanleiding van het voornemen kunnen zienswijzen en andere omstandigheden nog van invloed zijn op de definitieve besluitvorming. Ook bij het definitieve besluit kan een informatieplicht gelden – Gedeputeerde Staten worden dan wederom geïnformeerd – wanneer sprake is van maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële omstandigheden. Indien de definitieve besluitvorming in lijn met het voornemen ligt, is het niet per definitie noodzakelijk Gedeputeerde Staten opnieuw te informeren. Het informeren van Gedeputeerde Staten geschiedt regulier wekelijks in een Zakenlijstoverleg met de portefeuillehouder.

In de praktijk kan zich de bijzondere situatie voordoen waarbij het niet mogelijk is om Gedeputeerde Staten tijdig – via de reguliere kanalen – in kennis te stellen alvorens een besluit te nemen. In deze mogelijkheid is voorzien. Voorbeeld hiervan is een besluit betreffende het aanzeggen of uitvoeren van spoedeisende bestuursdwang in die gevallen waarin onomkeerbare gevolgen dreigen, zodat direct optreden is vereist. Het ligt in de rede dat in dergelijke situaties de (geconsigneerd) toezichthouder te allen tijde contact legt met de directeur om spoedeisende bestuursdwang toe te passen, en de directeur vervolgens de portefeuillehouder hierover informeert. Alleen indien de vereiste spoed ook deze werkwijze niet toelaat, mag de portefeuillehouder zo spoedig mogelijk nadien worden geïnformeerd.

Verantwoording

Verantwoording is onlosmakelijk met mandaat verbonden. Omdat Gedeputeerde Staten als mandaatgever verantwoordelijk zijn naar buiten, dienen zij over de mogelijkheid te beschikken deze verantwoordelijkheid waar te maken. De gemandateerde dient derhalve verantwoording af te leggen aan Gedeputeerde Staten en zij dienen over controlemogelijkheden te beschikken. Dit geldt evenzeer voor de ondergemandateerde. Gelet op de aard van de mandaatverhouding en het eerder genoemde, veronderstelde vertrouwen van Gedeputeerde Staten in de gemandateerde, beperkt controle zich in beginsel tot controle achteraf en ligt het initiatief ook hier primair bij degene aan wie het mandaat is verleend. Derhalve dient de directeur periodiek verslag uit te brengen van de besluiten krachtens dit mandaatbesluit genomen. Deze verslaglegging kan worden gekoppeld aan de evaluatie van de uitvoeringsprogramma's door de dienst. Daarnaast is de directeur vanzelfsprekend gehouden desgevraagd alle informatie aan Gedeputeerde Staten ter zake van de uitoefening van zijn mandaat te verschaffen.

Verbreiding algemeen mandaat

Het voorliggende besluit vervangt het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, dat op 28 mei 2013 is vastgesteld. De essentie van de wijzigingen is dat er meer bevoegdheden in mandaat mogen worden uitgeoefend dan voorheen. Dit komt de doelmatigheid in de besluitvorming ten goede. Onnodige administratieve handelingen en afstemming tussen de provincie en de dienst worden weggenomen. Aangesloten wordt op het landelijk beleid waarin beoogd is omgevingsdiensten in het leven te roepen en in stand te houden als professionele uitvoeringsorganisaties welke met een hoge mate van zelfstandigheid werken.

Om de eindverantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten gestalte te kunnen blijven geven is in dit besluit geborgd dat het college altijd op de hoogte worden gebracht alvorens bestuurlijk relevante besluiten in mandaat worden genomen. Een mandaat dat ziet op meer categorieën besluiten betekent dat in meer gevallen een informatieplicht zal gelden. Een breder mandaat wordt dus geoorloofd geacht op voorwaarde dat de informatieplicht ex artikel 12 jegens Gedeputeerde Staten wordt verbreed ten einde de bestuurlijke inbreng te kunnen blijven borgen.

In het Mandaatbesluit van 28 mei 2013 is een aantal categorieën besluiten uitgesloten van mandaat, dat in voorliggend besluit wel onder het mandaat aan de directeur valt. In dit besluit ziet het mandaat aan de directeur ook op:

- besluiten tot het weigeren of intrekken van een vergunning of ontheffing, ook in de gevallen waarin de toepasselijke regelgeving ruimte laat voor een andere beslissing of de intrekking niet geschiedt op verzoek van belanghebbende;
- besluiten tot het aangaan van een rechtsgeding, het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van (hoger) beroep;
- besluiten tot het aanzeggen of uitvoeren van bestuursdwang, ook in de gevallen waarbij dit leidt tot gehele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting; en
- beslissingen op een bezwaarschrift, behoudens in de gevallen waarbij het bezwaar gegrond wordt verklaard met inhoudelijke wijziging of herroeping van het oorspronkelijke besluit, dan wel waarbij wordt afgeweken van het advies van de provinciale hoor- en adviescommissie voor bezwaar- en beroepschriften.

Daarnaast kan de directeur nu ook machtiging verlenen voor eenvoudige handelingen namens Gedeputeerde Staten aan niet-leidinggevenden binnen zijn organisatie. Het gaat hier om eenvoudige correspondentie zoals ontvangstbevestigingen en louter informatieve berichtgeving. Het uitbrengen van verweerschriften en adviezen valt hier bijvoorbeeld niet onder.

Effectuering bestuursdwang

Ten aanzien van bestuursdwang wordt hier nog het volgende opgemerkt. Bij effectuering van bestuursdwang is het gebruikelijk dat overeenkomsten met derden worden afgesloten ten behoeve van bijvoorbeeld saneringsmaatregelen op locatie of de afvoer van afvalstoffen. Spoed kan zelfs dwingen tot mondelinge overeenkomsten, welke achteraf op schrift worden gesteld. De directeur heeft ingevolge dit besluit de volmacht zodanige overeenkomsten aan te gaan namens Gedeputeerde Staten. Ook zullen zijn medewerkers gemachtigd zijn feitelijke handelingen te verrichten namens het college. Gelet op de financiële risico's van de effectuering van bestuursdwang zijn Gedeputeerde Staten voornemens algemene instructies, en zo nodig instructies per geval, te formuleren waarin is aangegeven op welke wijze de directeur van volmacht en machtiging gebruik dient te maken bij de effectuering van bestuursdwang.

Beslissing op bezwaar

Het extern mandateren van de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar leent zich in beginsel niet voor externe mandatering. Gelet echter op de bijzondere, wettelijke verankerde, positie van de dienst als eigen uitvoeringsorganisatie en de in dit besluit beschreven waarborgen voor controle op de uitoefening van de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten door de directeur, achten zij een uitzondering verdedigbaar, maar niet voor alle gevallen. Afwijking van een advies van de Hoor- en adviescommissie voor bezwaar- en beroepschriften (HAC) is verstrekkend en die bevoegdheid behoort daarom aan Gedeputeerde Staten. Maar ook in de gevallen waarin wordt besloten conform het HAC-advies, kunnen er omstandigheden zijn om het nemen van een beslissing op bezwaar niet in mandaat te laten plaatsvinden. Rekening houdend met de behoeften uit de praktijk om procedures zo eenvoudig mogelijk en kort te houden, is gekozen voor de volgende onderverdeling:

- a. een beslissing op bezwaar, waarbij wordt afgeweken van het advies van de HAC, wordt genomen door Gedeputeerde Staten via een GS-dossier. De directeur is in deze gevallen adviseur;
- b. een beslissing op bezwaar, conform advies van de HAC, waarbij het bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, met herroeping van het primaire besluit, wordt eveneens genomen

- door Gedeputeerde Staten, maar dan via de zogenaamde verzamellijst. Ook in deze gevallen is de directeur adviseur;
- c. een beslissing op bezwaar, conform het advies van de HAC, waarbij het bezwaar ongegrond of niet-ontvankelijk wordt verklaard, dan wel gegrond wordt verklaard, maar zonder inhoudelijke wijziging of herroeping van het oorspronkelijke besluit, mag in mandaat worden genomen door de directeur.

Wel mag de directeur namens Gedeputeerde Staten in alle gevallen een verweerschrift uitbrengen. Indien behandeling van een bezwaar slechts leidt tot aanvulling of wijziging van de motivering van een besluit, ontstaat geen besluit van andere strekking. In die gevallen is de directeur ook bevoegd de beslissing op bezwaar te nemen in mandaat. Ondermandaat is hier uitgesloten. Dit betekent dat de directeur een zodanig besluit zelf moet ondertekenen. De Algemene wet bestuursrecht laat niet toe dat een functionaris een beslissing op bezwaar in mandaat neemt indien hij ook het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Dit betekent dat in de gevallen waarin de directeur zelf het primaire besluit in mandaat heeft genomen, mandaat niet mogelijk is en Gedeputeerde Staten de beslissing op bezwaar zelf dienen te nemen.

's-Hertogenbosch, 21 november 2017

Gedeputeerde Staten voornoemd,

de voorzitter de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk mw. ir. A.M. Burger