

Toelichting bij het Mandaatbesluit Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg

Algemene toelichting

Aanleiding en doel

Dit mandaatbesluit strekt tot de verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de directeur van de Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg (hierna: 'ODNML' of 'omgevingsdienst') door de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de gemeenten Beesel, Bergen (L), Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Mook en Middelaar, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert, alsmede het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning van de Provincie Limburg.

Het besluit vervangt de eerder door de deelnemende gemeenten en de Provincie Limburg afzonderlijk genomen besluiten waarbij mandaat is verleend aan de directeur van RUD Limburg Noord, de rechtsvoorganger van de ODNML. De wettelijke grondslag voor dit besluit is gelegen in afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') en de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg.

Opzet: 'lean and mean'

Uitgangspunt in dit mandaatbesluit is dat bepalingen uit de Awb niet herhaald worden. Definities, onverenigbaarheden en beperkingen die reeds uit de Awb volgen, worden niet in het mandaatbesluit zelf opgenomen. Indien nodig worden in deze toelichting verwijzingen naar de Awb opgenomen. Dit borgt dat het besluit compact en duurzaam leesbaar blijft voor een juridisch onderlegd publiek.

Meerdere mandaatgevers

Dit mandaatbesluit is bijzonder van karakter omdat het gelijktijdig wordt vastgesteld door meerdere bestuursorganen: vijftien gemeentelijke colleges van burgemeester en wethouders, vijftien burgemeesters, het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning. Elk bestuursorgaan verleent mandaat, volmacht en machtiging uitsluitend voor zover het de eigen bevoegdheid betreft. De ODNML treedt daarmee op als

uitvoeringsorganisatie voor al deze mandaatgevers tegelijk, zij het binnen de eigen competentiesfeer van elk afzonderlijk bestuursorgaan.

Relatie tot de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: 'Ow') per 1 januari 2024 is het juridische kader voor omgevingsdiensten gewijzigd. De wettelijke grondslag voor basistaken van omgevingsdiensten is thans neergelegd in artikel 18.21 en 18.22 Ow en paragraaf 13.2.3 van het Omgevingsbesluit (hierna: 'Ob'). Dit mandaatbesluit sluit hier nauw op aan en onderscheidt standaardtaken (artikel 3 van de bijlage) en aanvullende taken (artikel 4 van de bijlage). Voor een nadere toelichting op de inhoud van de bijlage wordt verwezen naar het onderdeel 'Toelichting op de lijst' hieronder.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 – Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een omschrijving van de begrippen die in het mandaatbesluit worden gebruikt. In het mandaatbesluit wordt niets geregeld wat al in de Awb is geregeld (of gedefinieerd), dan wel vanzelfsprekend is. Definities die volgen uit de Awb worden niet herhaald.

Bijzondere aandacht verdienen de volgende begripsbepalingen in het licht van de specifieke samenstelling van de ODNML:

- **College:** onder 'college' wordt in dit mandaatbesluit zowel het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten als het college van gedeputeerde staten van de Provincie Limburg begrepen. Dit vloeit voort uit het feit dat de ODNML zowel gemeentelijke als provinciale taken uitvoert. De bevoegdheden van beide colleges zijn onderscheiden van aard; elk bestuursorgaan verleent mandaat uitsluitend voor zover het zijn eigen bevoegdheid betreft.
- **Burgemeester:** hieronder wordt de burgemeester van elk van de deelnemende gemeenten verstaan. De burgemeester heeft op grond van de Gemeentewet een zelfstandige bevoegdheidssfeer, met name op het gebied van de openbare orde (artikel 172 e.v. Gemeentewet) en de vertegenwoordiging van de gemeente in en

buiten rechte (artikel 171 Gemeentewet). Volmacht en machtiging voor privaatrechtelijke handelingen worden door de burgemeester verleend.

- **Commissaris:** hieronder wordt de commissaris van de Koning van de Provincie Limburg verstaan. Conform de positie van de burgemeester op gemeentelijk niveau heeft de commissaris op provinciaal niveau een zelfstandige bevoegdheidssfeer, waaronder vertegenwoordiging van de provincie in en buiten rechte (artikel 176 Provinciewet).
- **Mandaatgever:** elk bestuursorgaan dat met dit besluit mandaat verleent. Doordat meerdere bestuursorganen partij zijn bij dit besluit, is de term 'mandaatgever' bewust meervoudig opgevat.
- **Ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging:** deze begrippen zijn in het besluit gedefinieerd ter verduidelijking van de mogelijkheden voor de directeur om bevoegdheden verder te delegeren binnen de omgevingsdienst (zie ook de toelichting bij artikel 2).
- **Raad / Provinciale staten:** het mandaatbesluit maakt ook de gemeenteraad en provinciale staten als begrip onderdeel van het besluit, gelet op de informatieverplichting in artikel 5, tweede lid.

Artikel 2 – Mandaat, volmacht en machtiging

Kernbepaling

Artikel 2, eerste lid, vormt de kern van het mandaatbesluit. Hierin worden drie afzonderlijke rechtsfiguren geregeld:

- **Onderdeel a – Mandaat:** het college en de burgemeester of commissaris verlenen mandaat aan de directeur voor het uitoefenen van bestuursrechtelijke bevoegdheden voor zover deze zijn opgenomen in de bijlage bij dit besluit. Mandaat ziet op het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Op grond van artikel 10:1 Awb is mandaat de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

- **Onderdeel b – Machtiging en volmacht:** naast mandaat voor bestuursrechtelijke besluitvorming voorziet het besluit ook in volmacht voor privaatrechtelijke rechtshandelingen en machtiging voor feitelijke handelingen. Omgevingsdiensten zullen immers ook overeenkomsten moeten sluiten met aannemers (via volmacht, geregeld in artikel 3:60 BW) en feitelijke handelingen moeten verrichten ten laste van de opdrachtgever (via machtiging). In dit mandaatbesluit wordt onder volmacht tevens begrepen de bevoegdheid tot het verrichten van de noodzakelijke feitelijke handelingen in het kader van de voorbereiding en uitvoering van een in volmacht verrichte privaatrechtelijke rechtshandeling. Onder machtiging wordt de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van feitelijke handelingen die niet onder de definitie van mandaat of volmacht vallen.
- **Onderdeel c – Ondertekening:** het besluit bepaalt uitdrukkelijk dat brieven en besluiten namens het bestuursorgaan kunnen worden getekend. Dit is gebaseerd op artikel 10:11 Awb, dat bepaalt dat een bestuursorgaan kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend. In dat geval moet uit het besluit blijken dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen. Artikel 2, vierde lid, bepaalt ter uitwerking hiervan dat bij de ondertekening wordt aangegeven dat deze plaatsvindt namens het college, de burgemeester of de commissaris.

De bevoegdheden worden verleend voor zover de uitoefening noodzakelijk is voor het verrichten van de taken van de omgevingsdienst en de bevoegdheid of handeling is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Ondermandaat

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

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

Overeenkomstige toepassing

Artikel 2, derde lid, bepaalt dat hetgeen in het mandaatbesluit is bepaald met betrekking tot mandaat, van overeenkomstige toepassing is op volmacht en machtiging en op ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging. Dit sluit aan bij artikel 10:12 Awb, dat de mandaatafdeling van overeenkomstige toepassing verklaart op volmacht en machtiging. In het vervolg van deze toelichting wordt verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over volmacht of machtiging te spreken.

Artikel 3 – Wettelijke kaders en beleid

Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties. Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels wordt dan ook voorbehouden aan de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen. Artikel 3, eerste lid, bepaalt dat de directeur de gemandateerde bevoegdheden uitoefent binnen de kaders van daarvoor geldende regelgeving en vastgesteld beleid. Hierbij kan het gaan om beleid, handhavingsstrategieën, relevante wijzigingen in het omgevingsplan en lokaal vastgestelde verordeningen. Al deze regels kunnen relevant zijn voor de in mandaat uit te oefenen taak of bevoegdheid.

Indien regelgeving en beleid als bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld of gewijzigd door de mandaatgever, dan geldt op grond van artikel 3, tweede lid, dat over het voornemen daartoe eerst wordt overlegd met de directeur. De mandaatgever zorgt er vervolgens op grond van het derde lid voor dat de omgevingsdienst beschikt over het geldende beleid.

Artikel 4 – Instructies

Een eenmaal verleend mandaat kan worden begrensd door de instructiebevoegdheid uit artikel 10:6 Awb. Op grond hiervan kan de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. De instructie is vormvrij. Zo kan ervoor worden gekozen om een instructie per gemandateerde bevoegdheid te geven of kunnen deze enkel een intern karakter hebben.

Een begrenzing bevindt zich in het rechtszekerheidsbeginsel. Een mandaatbesluit waarbij het aan de gemandateerde wordt overgelaten om te bepalen welke zaken politiek gevoelig zijn, komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel (ABRvS 26 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4636; ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0781). De

gemandateerde dient de mandaatgever op grond van artikel 10:6, tweede lid, Awb inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Artikel 4 bepaalt dat instructies van de mandaatgever aan de directeur schriftelijk en tijdig worden gegeven. Het schriftelijkheidsvereiste bevordert de rechtszekerheid en de controleerbaarheid van de instructieverhouding.

Artikel 5 – Informeren en afstemmen

Eerste lid – Verplicht voorafgaand overleg

Naast de uitoefening van de gemandateerde taken kan de omgevingsdienst de gemeente ook adviseren over niet-gemandateerde bevoegdheden. Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat voordat een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt uitgeoefend, overleg wordt gepleegd met de mandaatgever, wanneer die uitoefening:

- **Sub a:** afwijkt van een door de mandaatgever gegeven instructie;
- **Sub b:** naar verwachting grote politieke of maatschappelijke gevolgen kan hebben;
of
- **Sub c:** mogelijk tot aansprakelijkstelling van de gemeente of de provincie kan leiden.

Het overleg is gericht op het bereiken van overeenstemming. De drempelcriteria onder sub b en c vereisen een beoordeling door de directeur van de verwachte impact van het te nemen besluit. Bij twijfel over de reikwijdte van sub b of c ligt het in de rede dat de directeur de mandaatgever proactief benadert.

Tweede lid – Informatieverplichting aan gemeenteraad of provinciale staten

Artikel 5, tweede lid, introduceert een informatieverplichting richting de gemeenteraad of provinciale staten. Als de directeur het verleende mandaat in een bepaald geval niet wenst uit te oefenen, of de mandaatgever het gegeven mandaat in een bepaald geval intrekt, informeert de mandaatgever de gemeenteraad of provinciale staten hierover. Deze bepaling borgt de democratische controle op de uitoefening van het mandaat en verzekert dat de volksvertegenwoordiging op de hoogte blijft van gevallen waarin de omgevingsdienst niet optreedt of het mandaat wordt ingetrokken.

Artikel 6 – Intrekking

Artikel 6 – Intrekking

Artikel 6 regelt de intrekking van eerder verleende mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten ten aanzien van RUD Limburg Noord, diens organen en functionarissen. Iedere deelnemende gemeente en de Provincie Limburg trekt met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit de door haar eerder genomen besluiten in waarbij mandaat, volmacht en/of machtiging is verleend aan de directeur, het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur of andere organen dan wel functionarissen van RUD Limburg Noord, voor zover deze betrekking hebben op de in dit besluit geregelde bevoegdheden.

Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat naast dit besluit oudere mandaatconstructies blijven voortbestaan, hetgeen zou kunnen leiden tot overlap of onduidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling.

Artikel 10:8, tweede lid, Awb schrijft voor dat intrekking schriftelijk dient te geschieden.

Belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering is dat artikel 6 niet van rechtswege werkt voor alle deelnemende gemeenten en de provincie gezamenlijk. Iedere deelnemende gemeente en de Provincie Limburg dient afzonderlijk te inventariseren welke eigen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluiten eerder zijn verleend aan RUD Limburg Noord, diens organen of functionarissen, en dient zorg te dragen voor de tijdige en formele intrekking daarvan. De verantwoordelijkheid voor deze inventarisatie en intrekking ligt bij het betreffende bestuursorgaan zelf.

Artikel 7 – Inwerkingtreding

Artikel 7 bepaalt wanneer het besluit in werking treedt. Dit besluit treedt in werking met ingang van {datum inwerkingtreding}. Een schriftelijk verleend algemeen mandaat is een besluit van algemene strekking dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt. Het college moet zorgdragen voor een geschikte wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld via een (elektronisch) Gemeenteblad of in een huis-aan-huisblad. Niet bekendgemaakte mandaatbesluiten treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt. Bij de bekendmaking dient de mogelijkheid van bezwaar en beroep vermeld te worden.

Artikel 8 – Citeerwijze

Artikel 8 bepaalt hoe het mandaatbesluit wordt aangehaald, te weten als: "Mandaatbesluit Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg". Het mandaatbesluit wordt afgesloten met de datum waarop het is vastgesteld en de ondertekening. Artikel 10:11 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan kan bepalen dat door hem genomen besluiten namens hem kunnen worden ondertekend. In dat geval moet uit het besluit blijken dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.

Toelichting op de Bijlage (Mandaatlijst)

Totstandkoming basistaken en standaardtaken omgevingsdiensten

Historische achtergrond

Bij de invoering van de wettelijke grondslag voor omgevingsdiensten met de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: 'Wet VTH') was het primaire doel van de oprichting van omgevingsdiensten gericht op het bundelen van kennis en deskundigheid voor het houden van toezicht op inrichtingen in de zin van het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: 'Brzo') en de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU, hierna: 'RIE/IPPC').

Het pakket aan basistaken is tot stand gekomen naar aanleiding van een in 2009 gesloten 'package deal' van onder meer het Rijk, IPO en VNG. Tot het basispakket behoren bijvoorbeeld de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, het beoordelen van meldingen met betrekking tot inrichtingen, het nemen van beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen, maar ook het toezicht op de naleving van omgevingsvergunningen en algemene milieuregels en het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen.

Positie van de ODNML

De ODNML is niet aangewezen als een gespecialiseerde omgevingsdienst voor IPPC- en Brzo-inrichtingen in de zin van artikel 18.22, tweede lid, Ow en bijlage VII van het Ob. De voor dergelijke gespecialiseerde omgevingsdiensten geldende extra specifieke bevoegdheden zijn derhalve niet in dit mandaatbesluit opgenomen.

Omzetting basistaken naar het regime van de Omgevingswet

Artikel 18.21 Ow bepaalt dat colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak een omgevingsdienst instellen. De grondslag voor basistaken is neergelegd in artikel 18.22 Ow en paragraaf 13.2.3 Ob. De basistaken zijn opgenomen in artikel 13.12 Ob, geordend in zes categorieën (a t/m f), gekoppeld aan bijlage VI van het Ob. De overheveling van basistaken naar de Ow is beleidsneutraal, met dien verstande dat op vijf punten inhoudelijke wijzigingen zijn opgetreden:

1. **Milieubelastende activiteit:** het begrip 'inrichting' is vervangen door 'milieubelastende activiteit'. Activiteiten die geen onderdeel zijn van de kernactiviteit en deze ook niet functioneel ondersteunen, vallen buiten het basispakket.
2. **Reclame-, inrit- en kapvergunningen:** deze vergunningen zijn opgegaan in de omgevingsplanactiviteit en maken geen onderdeel meer uit van het basistakenpakket.
3. **Bodemgerelateerde activiteiten:** vergunningverlening ten aanzien van bodemgerelateerde activiteiten (hoofdstuk 3 Bal) is onderdeel geworden van het basistakenpakket.
4. **Milieurelevante drempels:** het criterium 'bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was' is vervangen door per activiteit vastgestelde milieurelevante drempels.
5. **Geur, geluid, trillingen en licht:** deze onderwerpen zijn vanuit rijksregelgeving naar het omgevingsplan overgegaan; de uitvoering en het toezicht en de handhaving worden separaat in het basistakenpakket benoemd.

Artikel 1 van de bijlage – Begripsbepalingen en afkortingen

Artikel 1 van de bijlage bevat de afkortingen van wet- en regelgeving die in de mandaatlijst worden gehanteerd, waaronder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit (Ob), de Omgevingswet (Ow), de Wet Bibob, de Wet open overheid (Woo), de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) en de Wet milieubeheer (Wm).

Artikel 2 van de bijlage – Volledige proceslijn

Uitgangspunt: volledige proceslijn

Voor zowel de standaardtaken (artikel 3 van de bijlage) als de aanvullende taken (artikel 4 van de bijlage) geldt het uitgangspunt van een volledige proceslijn: de omgevingsdienst moet onafhankelijk kunnen opereren. Artikel 2 van de bijlage regelt dat voor zover in de artikelen 3 en 4 mandaat wordt verleend tot het nemen van een besluit, daarmee de volledige proceslijn met betrekking tot dat besluit is gemandateerd, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. Onder de 'volledige proceslijn' worden de bevoegdheden in de artikelen 2.1 tot en met 2.7 van de bijlage verstaan.

Artikel 2.1 – Voorbereiden en nemen van besluiten

Onder het voorbereiden en nemen van besluiten valt zowel het beslissen op de aanvraag als de voorbereiding van de besluitvorming, het horen, de terinzagelegging en de bekendmaking. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om het verlengen van beslistermijnen (artikel 4:14 Awb jo. artikel 16.64 en 16.66 Ow) en het opschorten van beslistermijnen (artikel 4:15 Awb). Ook het actualiseren en reviseren van vergunningen, het beslissen over wijzigingen en het intrekken van besluiten vallen hieronder. Eveneens is gemandateerd het van toepassing verklaren en uitvoeren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), het nemen van coördinatiebesluiten en het optreden als coördinerend bestuursorgaan (afdeling 3.5 Awb) en het behandelen van informatieplichten en meldingen.

Artikel 2.1 onderdeel a

Artikel 2.1 onderdeel a ziet op het beslissen op enkelvoudige aanvragen. Ten aanzien van meervoudige aanvragen heeft de omgevingsdienst een adviestaak. Deze adviestaak ziet op twee onderdelen:

- Het eerste onderdeel ziet op de adviserende rol van de omgevingsdienst bij meervoudige aanvragen waarbij de beslissing bij de mandaatgever berust.
- Het tweede onderdeel ziet op de bredere adviserende rol van de omgevingsdienst bij overige milieutaken die niet door een besluitvormend mandaat in de artikelen 3 en 4 worden afgedekt.

Het eerste onderdeel – Meervoudige aanvragen

Artikel 2.1 van de bijlage heeft uitsluitend betrekking op het voorbereiden en nemen van besluiten naar aanleiding van enkelvoudige aanvragen. Bij een meervoudige aanvraag als bedoeld in afdeling 5.1 Ow — waarbij de aanvraag betrekking heeft op twee of meer activiteiten en het bevoegd gezag bij de mandaatgever berust — is de omgevingsdienst niet de beslissende instantie, maar vervult zij een adviserende rol.

De omgevingsdienst brengt in dat verband een advies uit aan de mandaatgever voor die onderdelen van de aanvraag die betrekking hebben op de in de artikelen 3 en 4 gemandateerde taken. De mandaatgever neemt vervolgens zelf het besluit.

Het tweede onderdeel – Overige milieutaken

Naast de adviestaak bij meervoudige aanvragen oefent de omgevingsdienst op grond van onderdeel b een bredere adviestaak uit met betrekking tot de overige milieutaken als bedoeld in de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg. Het betreft taken die de omgevingsdienst op grond van de gemeenschappelijke regeling uitvoert of ondersteunt, maar die niet worden afgedekt door een expliciet besluitvormend mandaat in de artikelen 3 en 4.

De adviestaak strekt ertoe de omgevingsdienst ook voor deze taken in staat te stellen haar kennis en deskundigheid ten dienste te stellen van de mandaatgevers, zonder dat daarvoor een afzonderlijk mandaat tot besluitvorming vereist is.

Verhouding tot artikel 4.15

De adviestaak uit artikel 2.8 onderdeel b onderscheidt zich van de adviestaak uit artikel 4.15 van de bijlage, dat ziet op het geven van adviezen **aan andere overheden of externe partijen**. Artikel 2.8 onderdeel b ziet uitsluitend op advisering **aan de mandaatgever zelf**, in het kader van de uitvoering van de taken die de omgevingsdienst op grond van de gemeenschappelijke regeling verricht.

Artikel 2.1 onderdeel k – beslissing op bezwaar

Het mandaat om beslissingen op bezwaar te nemen (artikel 7:11 Awb) is verleend aan de directeur, met dien verstande dat dit mandaat uitdrukkelijk is beperkt tot gevallen waarin de beslissing op bezwaar in overeenstemming is met het advies van de externe bezwaarschriftencommissie dan wel het ambtelijke advies van de betreffende gemeente of

de Provincie Limburg. Een afwijking van dat advies is voorbehouden aan het bevoegde bestuursorgaan zelf.

De voorbereiding van de beslissing op bezwaar — waaronder de behandeling van het bezwaarschrift en het horen van de bezwaarmaker — blijft in alle gevallen een verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeente of de Provincie Limburg. Voor de behandeling van bezwaarschriften gelden de volgende uitgangspunten:

- De behandeling vindt plaats conform de intern vastgestelde procedures van de betreffende deelnemende gemeente of de Provincie Limburg.
- Afhankelijk van de organisatorische inrichting geschiedt de behandeling door een onafhankelijke externe bezwaarschriftencommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, dan wel door een interne hoorcommissie.
- Het horen van bezwaarmakers vindt in alle gevallen plaats onder verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente of de Provincie Limburg zelf.

Artikelen 2.2 tot en met 2.4 – Toezicht en handhaving

Het mandaat op het gebied van toezicht en handhaving omvat zowel de bevoegdheid tot het houden van toezicht op de naleving (artikel 2.2) als de bevoegdheid tot het aanwijzen van toezichthouders (artikel 2.3) en het inzetten van handhavingsinstrumenten (artikel 2.4), voor zover deze bevoegdheden betrekking hebben op de in de artikelen 3 en 4 van de bijlage gemandateerde taken.

Onder artikel 2.4 vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend:

- het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom (incl. verbeuren dwangsom);
- het ten uitvoer brengen van bestuursdwang en spoedeisende bestuursdwang;
- het besluiten over invordering en kostenverhaal (inclusief uitstel van betaling of matiging);
- het intrekken van vergunningen als sanctie;
- besluiten op grond van titel 4.4 Awb (bestuursrechtelijke geldschulden);
- het besluiten op verzoeken van derden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

Reguliere bestuursdwang

Bij reguliere bestuursdwang (artikel 5:21 e.v. Awb) legt de directeur namens het bevoegde bestuursorgaan een last onder bestuursdwang op. Deze procedure kenmerkt zich door een voorafgaand schriftelijk besluit met daarin de vastgelegde overtreding, te nemen herstelmaatregelen en een begunstigingstermijn; de mogelijkheid voor de overtreder om binnen die termijn zelf aan de last te voldoen; en verhaal van de gemaakte kosten op de overtreder (artikel 5:25 Awb). De begunstigingstermijn is het kernkenmerk: de overtreder behoudt de mogelijkheid zelf te herstellen voordat het bestuursorgaan feitelijk optreedt.

Spoedeisende bestuursdwang

Spoedeisende bestuursdwang (artikel 5:31 Awb) voorziet in de mogelijkheid om bij acute dreiging van schade of gevaar de reguliere procedure in te korten of geheel over te slaan. De voorafgaande last kan achterwege blijven indien de situatie zo urgent is dat daarvoor geen tijd is; in het meest vergaande geval kan direct feitelijk worden opgetreden, zonder enige voorafgaande mededeling aan de overtreder. Het besluit wordt dan zo spoedig mogelijk achteraf op schrift gesteld.

Spoedeisende bestuursdwang vereist dat de urgentie objectief aantoonbaar is. De bestuursrechter toetst kritisch of de ernst en onmiddellijkheid van de situatie de inkorting van procedurele waarborgen rechtvaardigde.

Gezien de ingrijpende aard van spoedeisende bestuursdwang en het politiek-bestuurlijke belang dat aan handhavingsoptreden verbonden kan zijn, is — hoewel geen formele voorwaarde — afstemming met de mandaatgever geïndiceerd voor zover de spoed dat toelaat. Of en in welke mate voorafgaande of gelijktijdige afstemming aangewezen is, dient per situatie te worden beoordeeld, waarbij de mate van spoed, de aard van de overtreding en de reikwijdte van het optreden bepalende factoren zijn.

Artikel 2.5 – Voeren van procedures

Onder het voeren van procedures vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend:

- het instellen van pro forma en/of incidenteel (hoger) beroep;
- het indienen van andere stukken in het kader van bezwaar, beroep of hoger beroep;
- het voeren van verweer en het indienen van verweerschriften;

- het indienen van verzoeken om geheimhouding (artikel 8:29 Awb);
- handelingen of besluiten in het kader van een tussenuitspraak of bestuurlijke lus (artikelen 8:51a, 8:51b, 8:51c, 8:80a en 8:80b Awb);
- het verlenen van een machtiging voor het voeren van het woord ter zitting;
- het verrichten van handelingen als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onderdelen e en f, Gemeentewet.

Het instellen van (incidenteel) hoger beroep vindt uitsluitend plaats na voorafgaand overleg met de betreffende deelnemende gemeente of de Provincie Limburg. Dit overlegvereiste is expliciet in de bijlage opgenomen. Het gaat hier alleen om proceshandelingen die nodig zijn voor de uitvoering van de gemandateerde taken van de omgevingsdienst.

Artikelen 2.6 en 2.7 – Overige besluiten en handelingen (vangnetbepalingen)

De artikelen 2.6 en 2.7 bevatten vangnetbepalingen die waarborgen dat de directeur alle handelingen kan verrichten die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de gemandateerde bevoegdheden, ook waar deze niet expliciet in de mandaatlijst zijn opgesomd.

Artikel 2.6 biedt de grondslag voor bestuursrechtelijke handelingen die voortvloeien uit of samenhangen met de uitoefening van de in de artikelen 3 en 4 gemandateerde bevoegdheden, maar die niet afzonderlijk in de mandaatlijst zijn benoemd.

Artikel 2.7 biedt de grondslag voor privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen. Hieronder valt in ieder geval (maar niet uitsluitend):

- het verstrekken van opdrachten aan externe gecertificeerde partijen, bijvoorbeeld in het kader van de toepassing van bestuursdwang; de directeur kan dergelijke opdrachten namens de betreffende gemeente of de Provincie Limburg verstrekken;
- het doen van Wkpb-registraties (registraties op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken).

Artikel 3 van de bijlage – Bevoegdheden ter uitvoering van de standaardtaken

De basistaken uit artikel 13.12 Ob zijn overgenomen in artikel 3 van de mandaatlijst als 'bevoegdheden ter uitvoering van de standaardtaken'. De standaardtaken laten zich zeer

specifiek omschrijven en luisteren nauw. Om die reden zijn zij zo nauw mogelijk aansluitend bij de wettekst van het Ob beleidsneutraal overgenomen. De categorieën uit bijlage VI Ob zijn overgenomen in het aanhangsel bij artikel 3 van de bijlage (categorieën 1 t/m 8).

Er is een bewuste uitbreiding doorgevoerd door niet enkel de voorbereiding van bepaalde besluiten maar het gehele besluitvormingstraject (inclusief het nemen van de besluiten) aan de omgevingsdienst te mandateren. Uitgangspunt is dat de omgevingsdienst zoveel mogelijk zelfstandig en in de volledige proceslijn opereert.

De standaardtaken omvatten:

- **Artikel 3.1:** beslissingen op enkelvoudige aanvragen om omgevingsvergunningen (categorieën 1 t/m 4 van het aanhangsel), met uitzondering van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
- **Artikel 3.2:** beoordelen van meldingen en beschikken op aanvragen om toestemming voor gelijkwaardige maatregelen (categorieën 1 en 5).
- **Artikel 3.3:** stellen van maatwerkvoorschriften (categorieën 1 en 5).
- **Artikel 3.4:** toezicht op de naleving van de verboden in de artikelen 5.1, 5.4, 5.5 en 5.6 Ow (categorieën 1 t/m 4) en de regels bij of krachtens de Ow en de Wm (categorieën 1 t/m 6 en 8).
- **Artikel 3.5:** ketentoezicht op de regels over activiteiten in categorie 7.
- **Artikel 3.6:** bestuurlijke sancties ter handhaving van de verboden en regels bedoeld onder 3.4 en 3.5.

Artikel 4 van de bijlage – Bevoegdheden ter uitvoering van de aanvullende taken

De toelichting op het Ob vermeldt expliciet dat het vrijstaat om buiten het basispakket meer taken aan de omgevingsdienst op te dragen. De aanvullende taken zijn opgenomen in artikel 4 van de bijlage. Binnen de aanvullende taken wordt onderscheid gemaakt tussen de categorieën: vergunningverlening, Omgevingswet, milieu overig en overig.

Artikel 4.1 – Vergunningverlening (afdeling 5.1 Ow)

Artikel 4.1 mandateert het nemen van besluiten als bedoeld in afdeling 5.1 Ow, anders dan de standaardtaken van artikel 3, voor een omgevingsplanactiviteit (voor zover dit een

milieubelastende activiteit betreft), een milieubelastende activiteit, alsmede de actualisering, wijziging en revisie van omgevingsvergunningen.

Opgemerkt wordt dat er een bewuste doublure bestaat met de standaardtaken: de milieubelastende activiteit valt grotendeels ook onder het basispakket. De milieubelastende activiteit is aanvullend in artikel 4.1 opgenomen om te voorkomen dat een deel van die taak buiten de mandaatverlening valt.

Artikelen 4.2, 4.3 en 4.4 – Meldingen, maatwerkvoorschriften en gelijkwaardige maatregelen

Artikel 4.2 mandateert het beoordelen van meldingen (artikel 4.4 Ow), artikel 4.3 het stellen van maatwerkvoorschriften inclusief de voorbereiding (artikel 4.5 Ow) en artikel 4.4 het besluiten over het treffen van gelijkwaardige maatregelen (artikel 4.7, eerste lid, Ow). Deze bevoegdheden zijn aanvullend op de overeenkomstige standaardtaken in de artikelen 3.2 en 3.3 en zien op de bredere categorie van activiteiten buiten het basispakket.

Artikel 4.5 – Gedoogplichten (afdeling 10.3 Ow)

Artikel 4.5 mandateert het opleggen van gedoogplichten op grond van afdeling 10.3 Ow. Gedoogplichten zijn een instrument waarbij een rechthebbende op een onroerende zaak verplicht kan worden om werkzaamheden ten behoeve van werken van algemeen belang te gedogen. Het gaat daarbij om een ingrijpende bevoegdheid die rechtstreeks in de eigendomsrechten van burgers ingrijpt. Gelet op het ingrijpende karakter van dit instrument kan de toepassing ervan in voorkomende gevallen politieke of maatschappelijke gevolgen hebben als bedoeld in artikel 5, eerste lid, sub b, van het mandaatbesluit, hetgeen voorafgaand overleg met de mandaatgever kan verplichten.

Artikel 4.6 – Ongewone voorvallen (artikel 19.4, 19.5 en 19.6 Ow)

Artikel 4.6 mandateert bevoegdheden in het kader van ongewone voorvallen: het verplichten maatregelen te nemen (artikel 19.4 Ow), het treffen van maatregelen en het op schrift stellen van de beslissing (artikel 19.5 Ow) en het verhalen van de kosten op de veroorzaker (artikel 19.6 Ow). Dit zijn bevoegdheden die spoedeisend van karakter kunnen zijn. De overwegingen die gelden bij spoedeisende bestuursdwang (zie de toelichting bij artikel 2.4)

zijn van overeenkomstige toepassing op de toepassing van de bevoegdheden op grond van artikel 19.5 Ow.

Artikel 4.7 – Toevalsvondst bodemverontreiniging (artikel 19.9a, 19.9c en 19.9d Ow)

Artikel 4.7 mandateert de bevoegdheden bij een toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem: het verplichten maatregelen te nemen (artikel 19.9a Ow), het treffen van maatregelen (artikel 19.9c Ow) en het verhalen van kosten op de veroorzaker (artikel 19.9d Ow). Ook hier geldt dat tijdig afstemming met de mandaatgever aangewezen kan zijn gelet op de potentieel grote financiële en maatschappelijke gevolgen.

Artikel 4.8 – Geluidwerende maatregelen (afdeling 3.5 Bkl)

Artikel 4.8 mandateert het besluiten over geluidwerende maatregelen op grond van afdeling 3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Artikel 4.9 – PRTR-verslagen (paragraaf 11.2.6 Bkl en paragraaf 10.8.6 Ob)

Artikel 4.9 mandateert besluiten inzake de beoordeling van PRTR-verslagen en werkzaamheden in het kader van de PRTR-verordening (het Europese Pollutant Release and Transfer Register).

Artikel 4.10 – Sloopwerkzaamheden en asbestverwijdering (afdeling 7.1 Bbl)

Artikel 4.10 mandateert het uitoefenen van bevoegdheden inzake sloopwerkzaamheden voor zover deze betrekking hebben op asbestverwijdering (afdeling 7.1 Bbl).

Asbestverwijdering vormt een bijzondere categorie vanwege de gezondheidsrisico's die ermee gepaard gaan. De ODNML beschikt over de specifieke deskundigheid die noodzakelijk is voor het toezicht op gecertificeerde asbestsaneringsaannemers.

Artikel 4.11 – Mobiel puinbreken (afdeling 7.2 Bbl)

Artikel 4.11 mandateert het uitoefenen van bevoegdheden op grond van het behandelen en nemen van besluiten over mobiel puinbreken (afdeling 7.2 Bbl).

Artikel 4.12 – Energiebesparingsplicht en informatieplichten (paragraaf 5.4.1 Bal)

Artikel 4.12 mandateert het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht en de daarmee samenhangende informatieplichten (paragraaf 5.4.1 Bal). Dit is een aan belang toenemend taakveld, mede in het licht van de energietransitie en de Europese klimaatdoelstellingen.

Artikel 4.13 – Milieueffectrapportages (paragraaf 16.4.2 Ow)

Artikel 4.13 mandateert het besluiten over milieueffectrapportages voor projecten als bedoeld in paragraaf 16.4.2 Ow. Het gaat hierbij om de beslissing over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport (de 'richtlijnen') en de beoordeling van het milieueffectrapport in het kader van de besluitvorming. Gelet op het mogelijk grote maatschappelijke en politieke belang van dergelijke besluiten is afstemming met de mandaatgever op grond van artikel 5, eerste lid, sub b, van het mandaatbesluit in de regel aangewezen.

Artikel 4.14 – Wet milieubeheer (hoofdstukken 10, 18 en 19 Wm)

Artikel 4.14 mandateert het uitvoeren van taken, het afdoen van meldingen en het nemen van besluiten bij of krachtens de hoofdstukken 10, 18 en 19 van de Wet milieubeheer (Wm). Dit betreft onder meer taken op het gebied van afvalstoffen (hoofdstuk 10 Wm), milieukwaliteitseisen en emissiereductie (hoofdstuk 18 Wm) en ongewone voorvallen (hoofdstuk 19 Wm, voor zover nog relevant naast de Ow).

Artikel 4.15 – Adviezen aan andere overheden

Artikel 4.15 mandateert het geven van wettelijke en vrijwillige adviezen, inspraakreacties en/of commentaar op beleidsplannen, regelgeving van en vergunningverlening door andere overheden of externe partijen. Het gaat hierbij om de adviserende rol die de ODNML als kennisorganisatie kan vervullen richting derden.

Artikel 4.16 – Reageren op besluiten van andere bestuursorganen

Artikel 4.16 mandateert het reageren op, bezwaar maken of beroep instellen tegen plannen en besluiten van andere bestuursorganen. Indien de ODNML in het kader van de uitoefening

van haar taken rechtsmiddelen wenst aan te wenden tegen besluiten van andere bestuursorganen (bijvoorbeeld besluiten met negatieve milieugevolgen voor het grondgebied van de deelnemers), geschiedt dit op grond van dit artikel.

Artikelen 4.17, 4.18, 4.19, 4.21, 4.22 en 4.25 – Gereserveerd

Deze artikelen zijn vooralsnog gereserveerd.

Artikel 4.20 – Subsidies

Artikel 4.20 mandateert het aanvragen en verantwoorden van subsidies als bedoeld in artikel 4:21 Awb op basis van regelingen van andere overheidsorganen, het Rijk en de Europese Unie, alsmede het aangaan van uitvoeringsovereenkomsten ter verkrijging van deze subsidies. Het betreft subsidies die direct verband houden met de uitvoering van de taken van de ODNML, niet subsidies ten behoeve van de algemene bedrijfsvoering van de omgevingsdienst.

Artikel 4.23 – Bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Artikel 4.23 mandateert het nemen van besluiten en uitoefenen van bevoegdheden op grond van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en de bijbehorende Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Dit betreft met name het ontvangen en beoordelen van meldingen en het nemen van handhavingsbeslissingen in geval van niet-naleving.

Artikel 4.24 – Gereserveerd.