

Toelichting bij het Mandaatbesluit voor de Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten 2026

Algemeen

De omgevingsdiensten voeren als professionele uitvoeringsorganisaties diverse omgevingstaken uit op het gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Om de omgevingsdiensten in staat te stellen de opgedragen taken uit te voeren, geeft de provincie mandaat om namens gedeputeerde staten (GS) besluiten te nemen, volmacht om namens GS overeenkomsten aan te gaan en een machtiging om namens GS feitelijke handelingen te verrichten.

Uniformiteit

Het voorliggende mandaatbesluit met bijbehorende mandaatlijst is gebaseerd op het uniform model mandaatbesluit dat in het kader van het Interbestuurlijk programma Versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP-VTH) is ontwikkeld voor de omgevingsdiensten. Het IBP-VTH is opgezet naar aanleiding van de aanbeveling van de adviescommissie VTH (ook wel de commissie Van Aartsen genoemd) om te zorgen voor een versterking van de positie van omgevingsdiensten door een verplicht uniform mandaat. Met het voorliggende mandaatbesluit, gebaseerd op het ontwikkelde uniform model mandaatbesluit, wordt de bedoelde uniformiteit en de slagvaardigheid van de omgevingsdienst gewaarborgd. Dit strookt met het door de commissie Van Aartsen geformuleerde doel om de governance te versterken.

Reikwijdte en beperking mandaat

Het juridisch kader voor mandaat vindt zijn grondslag in afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een door de omgevingsdiensten genomen besluit, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, blijft gelden als een besluit van GS (hierna: de mandaatgever). De mandaatgever blijft uiteindelijk te allen tijde bevoegd om de aan de omgevingsdiensten gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Daarbij past dat de mandaatgever het mandaat op grond van artikel 10:8 Awb ook weer te allen tijde kan intrekken.

Uitgangspunten mandaatbesluit uitgewerkt in de mandaatlijst

De volgende uitgangspunten liggen aan het mandaatbesluit ten grondslag:

- Gesloten regeling

Dit mandaatbesluit betreft een zogenoemde gesloten regeling. De omgevingsdienst krijgt alleen de bevoegdheden waar specifiek mandaat, volmacht of een machtiging voor wordt verleend.

Bij dit mandaatbesluit is een mandaatlijst gevoegd als bijlage met daarin de vermelding van de bevoegdheden die worden gemandateerd ter uitvoering van de taken van de omgevingsdiensten.

- Volledige proceslijn

Wanneer uit de lijst volgt dat de directeur voor een bevoegdheid mandaat wordt verleend, geldt dat de directeur voor die bevoegdheid de volledige beslisbevoegdheid toekomt, tenzij anders is aangeduid. Dit uitgangspunt is neergelegd in paragraaf 2 van de mandaatlijst. Onder de volledige proceslijn wordt verstaan: het voorbereiden en nemen van besluiten (paragraaf 2.1), het houden van

toezicht en het handhaven (paragraaf 2.2 t/m 2.14) en het voeren van procedures (paragraaf 2.15). Dit betekent dat de omgevingsdienst – wanneer een taak wordt gemandateerd – in beginsel bevoegd is om de besluitvorming voor te bereiden, op de aanvraag te beslissen, het besluit te handhaven en over dit alles zo nodig te procederen. Het mandaatbesluit voorziet in de noodzakelijke bevoegdheden (bestuursrechtelijk en civielrechtelijk) voor het gehele proces (van besluitvorming, toezicht tot en met het onherroepelijk worden van het besluit).

In de mandaatlijst zijn de taken (pro formal) hoger beroep en verzet **niet** gemandateerd.

- *Standaardtaken en aanvullende taken.* In het mandaatbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen standaardtaken (hoofdstuk 3 van de mandaatlijst) en aanvullende taken (hoofdstuk 4 van de mandaatlijst).

- *Standaardtaken.* Artikel 18.22 Omgevingswet in combinatie met 13.12 van het Omgevingsbesluit (Ob) schrijft wettelijk voor dat de 'basistaken' door gemeenten en provincies in ieder geval aan omgevingsdiensten gemandateerd moeten worden. Tot de basistaken behoren onder meer de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, het beoordelen van meldingen en het nemen van beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen. Ook behoren tot de basistaken het toezicht op de naleving van die omgevingsvergunningen en van algemene milieuregels en het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen voor deze activiteiten. De taken laten zich zeer specifiek omschrijven en luisteren nauw. Om die reden – en om zo nauw mogelijk bij de wettekst aan te sluiten – is ervoor gekozen de basistaken 'beleidsneutraal' uit het Ob in de mandaatlijst over te nemen. Het is belangrijk om hier te vermelden dat is voorzien in de volledige beslisbevoegdheid voor de basistaken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een wettelijke basistaak is het voorbereiden van de beslissing op een aanvraag voor de milieubelastende activiteit. In het mandaatbesluit wordt ook voorzien in de bevoegdheid om op die aanvraag te beslissen. Dit is een bewuste keuze.

- *Aanvullende taken.* Tot de aanvullende taken (hoofdstuk 4 van de mandaatlijst) behoren de taken die provincie aan de omgevingsdiensten kan overdragen.

Artikelsgewijze toelichting van het mandaatbesluit

Artikel 1 – Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een omschrijving van de begrippen die in het mandaatbesluit en de mandaatlijst worden gebruikt.

In dit mandaatbesluit wordt niets geregeld wat al in de Awb is geregeld (of gedefinieerd), dan wel vanzelfsprekend is. Definities, maar ook onverenigbaarheden, die dus volgen uit de Awb worden niet opgenomen in het mandaatbesluit zelf. Indien nodig volgen verwijzingen naar de Awb uit deze toelichting.

Artikel 2 – Mandaat, volmacht en machtiging

Volgens deze bepaling wordt aan de directeur mandaat verleend voor het uitoefenen van de bevoegdheden genoemd in de als bijlage bij dit besluit opgenomen mandaatlijst, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden noodzakelijk is voor het verrichten van de taken van de

omgevingsdienst. Het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst dient in te stemmen met de uitoefening van dit mandaat, zo nodig met terugwerkende kracht.

Het gaat in dit geval om de overeengekomen taken op grond van de jaarprogramma's en aanvullende opdrachten tussen de omgevingsdiensten en de provincie, zoals de wettelijke basistaken en de overige (aanvullende) taken.

In het mandaatbesluit wordt niet alleen voorzien in een mandaat, maar ook in een volmacht en machtiging. Volmacht betreft de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van een deelnemer bij privaatrechtelijke rechtshandelingen. Onder machtiging wordt de bevoegdheid begrepen tot het verrichten van de feitelijke handelingen welke niet onder de definitie van mandaat of volmacht vallen.

In het vervolg van deze toelichting wordt verder uitsluitend over mandaat gesproken, tenzij er specifiek aanleiding is om over volmacht of machtiging te spreken.

In artikel 2, lid 2 is opgenomen dat het mandaat betrekking heeft op het geografisch gebied van de omgevingsdienst, tenzij in dit besluit of in de mandaatlijst anders is bepaald.

Artikel 2, lid 3, bepaalt dat de directeur bevoegd is voor de aangelegenheden in het eerste lid schriftelijk ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging te verlenen aan leidinggevendenden die werkzaam zijn voor de omgevingsdienst, tenzij dat ten aanzien van een concreet mandaat in de mandaatlijst is uitgesloten.

Artikel 2a – Ondertekening

In artikel 2a is de wijze van ondertekening geregeld van besluiten en overige stukken namens de mandaatgever. Uit het besluit of het stuk, dat al dan niet via de digitale weg tot stand is gekomen, moet blijken dat het namens de mandaatgever is genomen.

Artikel 3 – Wettelijke kaders en beleid

Het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels wordt voorbehouden aan de bestuursorganen. Artikel 3, lid 1, van het mandaatbesluit bepaalt dat de directeur bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden tevens het met betrekking tot die bevoegdheden vastgestelde regelgeving en beleid betreft. Hierbij kan het gaan om beleid, maar ook 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 worden vastgesteld of gewijzigd door mandaatgever, dan geldt op grond van artikel 3, lid 2, dat het voornemen daartoe eerst met de directeur wordt overlegd. GS zorgen er vervolgens voor dat de directeur beschikt over het 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. Artikel 4 van het mandaatbesluit bepaalt dat instructies van de mandaatgever aan de directeur op schrift worden gesteld en tijdig worden gegeven.

Artikel 5 – Informeren en afstemmen

Artikel 5, lid 1 bepaalt dat de directeur de ambtelijk opdrachtgever, milieupiket en de portefeuillehouder informeert indien de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid naar verwachting politieke of maatschappelijke gevolgen kan hebben of indien een besluit tot consequentie kan hebben dat de provincie of gedeputeerde staten aansprakelijk worden gesteld of anderszins aangesproken worden. Voor Seveso bedrijven geldt altijd dat dit politiek gevoelig is.

In artikel 5, lid 2 zijn een aantal besluiten of situaties opgenomen die bedoeld worden in het eerste lid van dit artikel.

In artikel 5, lid 3 staat dat de directeur altijd vooroverleg pleegt. In ieder geval is er sprake van bij de volgende besluiten of situaties:

- a. bij bezwaar- en beroepsprocedures waarbij gedeputeerde staten op voorhand een bestuurlijke risicoafweging maken;
- b. het opleggen van een last onder dwangsom of het, na het bedrijf gehoord te hebben, besluit tot afzien van het opleggen van een last onder dwangsom;
- c. het voornemen tot opleggen en het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- d. het vaststellen van een gedoogbeschikking;
- e. de voortgang van bezwaar- en beroepsprocedures, inclusief mediationgesprekken.

Artikel 5, lid 6 bepaalt dat in het verslag met de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden een toelichting wordt opgenomen over elk onbevoegd genomen besluit, de financiële en juridische risico's hiervan, de genomen maatregelen ter reparatie van het besluit, alsmede de genomen maatregelen om herhaling te voorkomen. Over alle overige mandaten wordt een aselechte steekproef van 5%, met een minimum van één besluit, per mandaatnummer genomen. Indien hierbij onbevoegd genomen besluiten worden geconstateerd, wordt een toelichting gegeven over de financiële en juridische risico's, de genomen maatregelenter reparatie van het besluit, alsmede de genomen maatregelen om herhaling in de toekomst te voorkomen. Voor deze rapportages wordt gebruik gemaakt van door Gedeputeerde Staten verstrekte formulieren.

Artikel 5, lid 7

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 provinciale staten hierover. Het is aan GS om te bepalen hoe het PS informeert.

Artikel 6 – Overgangsrecht

Op de uitoefening van bevoegdheden op grond van het overgangsrecht bij de Omgevingswet, in samenhang met het recht zoals dit gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft voor de duur van dat overgangsrecht, het mandaatbesluit van de omgevingsdienst 2024 van toepassing.

Artikel 8 – Inwerkingtreding

Artikel 8 bepaalt wanneer het besluit in werking treedt. Een schriftelijk verleend algemeen mandaat is een besluit van algemene strekking dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt. GS moeten zorgdragen voor een geschikte wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld via het (elektronisch) Provincieblad.

Toelichting op mandaatlijst

De in de lijst vermelde bevoegdheden vloeien voort uit diverse wet- en regelgeving waaronder in ieder geval begrepen de Provinciewet, de in hoofdstuk 1 van de mandaatlijst genoemde wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsregelgeving en lokale regelgeving.

Omzetting basistaken naar standaardtaken

De basistaken uit artikel 13.12 van het Ob zijn overgenomen in hoofdstuk 3 van de mandaatlijst. Dit hoofdstuk wordt aangeduid met 'bevoegdheden ter uitvoering van de standaardtaken'. De basistaken laten zich zeer specifiek omschrijven en luisteren nauw. Om die reden – en om zo nauw mogelijk bij de wettekst aan te sluiten – zijn de basistaken zoveel mogelijk 'beleidsneutraal' uit het Ob in de mandaatlijst overgenomen.

Aanvullende taken

De toelichting op het Ob vermeldt expliciet dat het vrijstaat om – buiten het basispakket van de omgevingsdiensten – meer taken aan de omgevingsdienst op te dragen. De aanvullende taken staan omschreven in hoofdstuk 4 van de lijst met de titel 'bevoegdheden ter uitvoering van de aanvullende taken'.

In de aanvullende taken wordt onderscheid gemaakt tussen de categorieën Vergunningverlening, Omgevingswet, Milieu overig en Overig. Tot de categorie vergunningverlening behoren bijvoorbeeld het nemen van besluiten als bedoeld in afdeling 5.1 van de Ow, anders dan de milieubelastende activiteit (paragraaf 4.1).

In feite vallen alle handelingen die horen bij het vergunningentraject met betrekking tot milieubelastende activiteiten binnen het basispakket. Hieronder vallen onder meer het verlenen, voorbereiden, actualiseren, wijzigen, intrekken, handhaven van de milieubelastende activiteit. De milieubelastende activiteit is aanvullend in paragraaf 4.1 opgenomen. Dit om er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat deze taak expliciet aan de omgevingsdienst wordt opgedragen. Voor de volledigheid en teneinde te voorkomen dat een klein deel van de milieubelastende activiteit tussen wal en schip raakt is de activiteit ook in paragraaf 4.1 opgenomen. Daarnaast kan het bijvoorbeeld gaan om een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit, Natura 2000-activiteit, voor zover GS bevoegd zijn ingevolge de Omgevingswet of de bouwactiviteit. Ook de meldingen (paragraaf 4.2), het stellen van maatwerkvoorschriften (paragraaf 4.3) en het stellen van gelijkwaardige maatregelen (paragraaf 4.4) behoren tot de gemandateerde bevoegdheden.

Tot aanvullende taken behoort ook het adviseren omtrent het voorbereiden van de totstandkoming van onder meer de omgevingsvisie of een programma in de zin van de Ow.

Volledige proceslijn

Voor zowel de standaardtaken (hoofdstuk 3) als de aanvullende taken (hoofdstuk 4) geldt het uitgangspunt van een volledige proceslijn. Dit komt terug in hoofdstuk 2 van de lijst. Voor zover uit de lijst volgt dat de directeur voor een bevoegdheid mandaat wordt verleend, geldt dat de directeur

voor die bevoegdheid volledige beslisbevoegdheid toekomt, tenzij anders is aangeduid. Dit volgt uit artikel 2 van het mandaatbesluit.

Onder de volledige proceslijn wordt verstaan: het nemen van besluiten (paragraaf 2.1), toezicht en handhaving (paragraaf 2.2 t/m 2.14) en het voeren van procedures (paragraaf 2.15) en overige (paragraaf 2.16, 2.17 en 2.18). Onder het voorbereiden en nemen van besluiten (paragraaf 2.1) valt zowel het beslissen op de aanvraag, als de voorbereiding van de besluitvorming, het verlengen van beslistermijnen, het horen, terinzagelegging en bekendmaking. Ook het actualiseren en reviseren van vergunningen, beslissen over wijzigingen en het intrekken van besluiten valt hieronder. In de mandaatlijst zijn de taken (pro forma) hoger beroep en verzet **niet** gemandateerd.

Bij de volledige proceslijn voor toezicht en handhaving gaat het om het uitoefenen van toezicht (paragraaf 2.2), het aanwijzen van personen hiervoor (paragraaf 2.4) en het nemen van handhavingsbesluiten en bijbehorende besluitvorming, bedoeld in hoofdstukken 4 en 5 van de Awb (paragraaf 2.5). Onder deze laatste categorie vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend het opleggen van handhavingsbesluiten (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom), inclusief het ten uitvoer brengen van bestuursdwang en spoedeisende bestuursdwang, maar ook het intrekken van opgelegde lasten of intrekken van vergunning als sanctie en de besluiten als bedoeld in titel 4.4 Awb (bestuursrechtelijke geldschulden). Ook kan hieronder worden verstaan het besluiten op verzoeken van derden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden. Dit is echter telkens gekoppeld aan hetgeen waarvoor in hoofdstukken 3 en 4 van de mandaatlijst mandaat verleend is.

In de mandaatlijst zijn besluiten over invorderingen en aanmaningen **niet** gemandateerd. Hieronder wordt bedoeld: het versturen van factuur en dwangbevel.

Tot slot behoort tot de volledige proceslijn de categorie voeren van procedures, wel in afstemming met de mandaatgever (paragraaf 2.15). Hieronder vallen in ieder geval het indienen van stukken en verweerschriften. Ook behoren hiertoe de handelingen die nodig zijn na een tussenuitspraak of een bestuurlijke lus en het vragen om uitstel voor proceshandelingen. Daarnaast vallen het verlenen van de machtiging, het voeren van het woord ter zitting en het verrichten van handelingen als bedoeld in artikel 158, lid 1 onder d en e van de Provinciewet hieronder. Het besluiten tot het starten van procedures (het zogenoemde procesbesluit) ligt bij de mandaatgever. Het gaat hier alleen om proceshandelingen die nodig zijn om de gemandateerde taken van de omgevingsdienst te verrichten. Hieronder worden ook het verlenen van opdrachten aan derden tot het uitvoeren van onderzoeken verstaan.

In paragraaf 2.16 van de lijst is een vangnetbepaling opgenomen voor het verrichten van handelingen op grond van of krachtens de Awb en in paragraaf 2.17 voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen, ter uitvoering van hetgeen waarvoor mandaat verleend is.

Voor de volledigheid is in paragraaf 2.8 van de lijst de bevoegdheid opgenomen met betrekking tot het beheer van de archiefbescheiden van de mandaatgever die bij de omgevingsdiensten worden beheerd, voor zover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarpplaats. Het beheer omvat onder andere het vervangen van archiefbescheiden door reproducties, het opmaken van verklaringen van vernietiging, vervanging en migratie. Verdere afstemming omtrent het beheer in de zin van dit artikellid wordt nader uitgewerkt in het zogenoemde DAP (Dossier Afspraken en Procedures). De mandaatgever behoudt de bevoegdheid om zelf besluiten te nemen of verklaringen

op te maken, zoals het stellen van beperkingen aan de openbaarheid bij het overbrengen van blijvend te bewaren archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats.