

Bestuurlijke samenvatting

Op 8 juli 2020 heeft het algemeen bestuur een bestuurlijk kader voor audits vastgesteld. Het audit onderwerp voor 2020 is geworden: de praktische uitwerking van de delegatie- en mandaat structuur bij Waterschap Limburg. Gevraagd wordt hoe delegatie en mandaat in de praktijk werkt en of dat is wat het algemeen bestuur van het Waterschap Limburg wil.

Begrippen delegatie en mandaat

Bij delegatie draagt het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het nemen van besluiten over aan het dagelijks bestuur. Bij mandaat draagt het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op aan het dagelijks bestuur, die dan namens het algemeen bestuur een besluit kan nemen.

De onderzoeksvragen

Als hoofdvraag is geformuleerd:

Hoe werkt de gekozen delegatie- en mandaatstructuur in de praktijk en stelt de gekozen bevoegdheidsverdeling het algemeen bestuur in staat om effectief, efficiënt en slagvaardig te besturen?

De hoofdvraag is verdeeld in zes deelvragen, die hierna worden beantwoord. Voor de beantwoording van deze vragen is een normenkader opgesteld.

1. Wat is er bij waterschap Limburg geregeld m.b.t. delegatie- en mandaat?

Er is een delegatie- en mandaatverordening, een delegatie- en mandaatbesluit, een regeling budgetbeheer en financieel mandaat, een mandaatbesluit van dagelijks bestuur aan secretaris-directeur, een register ondermandaat niet-financiële bevoegdheden, nadere regels budgetbeheer en financieel mandaat en een register ondermandaat financiële bevoegdheden. Deze audit gaat alleen over de delegatie- en mandaatverordening en het delegatie- en mandaatbesluit, omdat deze bepalend zijn voor de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur binnen het onderwerp delegatie en mandaat.

Bevindingen: norm voldoen aan wettelijke eisen

In algemene zin is vastgesteld dat de delegatie- en mandaatverordening alsook het delegatie- en mandaatbesluit is genomen conform de daarvoor geldende wettelijke regels. Het besluit tot vaststelling van de delegatie- en mandaatverordening alsook het delegatie- en mandaatbesluit is op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Bepaalde formuleringen zijn onvoldoende concreet. Zie verder leerpunten onder 1.



2. Waarom hebben we gekozen voor deze verdeling van bevoegdheden

De rolverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur is als volgt beschreven:

- Het algemeen bestuur stelt de financiële kaders, de hoofdlijnen van het beleid en alle noodzakelijke regelgeving vast en oefent adequaat en effectief toezicht uit.
- Het dagelijks bestuur staat aan de lat voor voorbereiding en uitvoering van dat beleid in al zijn facetten en zorgt voor ruim voldoende verantwoording richting het algemeen bestuur.
- In het overgangsgebied tussen beleidsvaststelling en uitvoering zullen verantwoordelijkheden eerder door een dagelijks bestuur genomen worden dan dat een algemeen bestuur zich hierover gaat buigen.

De in de delegatie- en mandaatverordening genoemde motieven zijn:

- het streven om bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen;
- voor de realisering van bovengenoemd uitgangspunt is een delegatie- en mandaatregeling gewenst;
- delegatie en/of mandaat is alleen toepasbaar ten aanzien van bestuursluwe en/of beleidsongevoelige aangelegenheden die bovendien voornamelijk uitvoerend van aard zijn.

Bevindingen: norm motieven voor bevoegdheidsverdeling en handelen naar de tijdsgeest

1. In algemene zin is vastgesteld dat de besluiten een duidelijke omschrijving geven van de bevoegdheid, aan wie de bevoegdheden zijn overgedragen en welke randvoorwaarden eraan verbonden zijn.
2. De verdeling van bevoegdheden in kaderstellend en controlerend voor het algemeen bestuur en beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend voor het dagelijks bestuur is een voor alle decentrale overheden gebruikelijke verdeling van bevoegdheden. Deze verdeling van bevoegdheden sluit aan bij de tijdsgeest. Als de uitvoeringspraktijk leidt tot een andere conclusie dan heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om het delegatie- en mandaatbesluit te wijzigen. In bepaalde specifieke gevallen heeft het algemeen bestuur bepaald dat geen gebruik gemaakt mag worden van de gemandateerde bevoegdheid of dat er vooroverleg met het algemeen bestuur moet plaatsvinden. Hiermee heeft het algemeen bestuur voldoende handelingsruimte gecreëerd om haar kaderstellende en controlerende rol passend bij de tijdsgeest uit te voeren.

3. Hoe worden de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden in de praktijk uitgevoerd?

Er zijn drie casussen onderzocht.

Greendeal Voedselbossen. Het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst 'Greendeal Voedselbossen' wordt door het dagelijks bestuur gezien als beleidsuitvoering, een taak van het dagelijks bestuur. Over dit gezichtspunt zijn geen specifieke afspraken gemaakt. Het onderwerp komt niet voor in de P&C-cyclus. Het algemeen bestuur heeft geen informatie ontvangen over dit onderwerp. Er zijn geen afspraken gemaakt of en hoe het algemeen bestuur geïnformeerd wil worden over de beleidsuitvoering, de dagelijkse aangelegenheden. Mocht er behoefte bestaan aan



uit maken van afspraken hierover dan kan het algemeen bestuur dit aangeven.

Vispassage Volmolen. In de casus vispassage Volmolen geldt dat in het projectplan niet gemotiveerd is waarom dit besluit kan worden gebaseerd op de gedelegeerde bevoegdheid. Ook vermelden de besluiten niet dat de besluiten zijn genomen o.b.v. een delegatie- en mandaatbesluit en wat de vindplaats is van dit besluit. Aanbevolen wordt om het dagelijks bestuur te verzoeken in projectplannen Waterwet nadrukkelijker te motiveren waarom een besluit kan worden gebaseerd op de gedelegeerde bevoegdheid en wat de vindplaats is van het delegatie- en mandaatbesluit waar de gedelegeerde bevoegdheid op gebaseerd is.

Dijkversterking Arcen. De casus Dijkversterking Arcen bevindt zich nog in een voorstadium van de projectplan waterwet/ projectbesluitprocedure. Er is dan ook nog geen gebruik gemaakt van een van de in het Delegatie- en mandaatbesluit opgenomen gedelegeerde of gemandateerde bevoegdheid.

Bevindingen: norm handelen binnen kaders

1. Het dagelijks bestuur heeft in de onderzochte casussen de bevoegdheden binnen de kaders van de delegatie- en mandaatverordening Waterschap Limburg 2017 en het delegatie- en mandaatbesluit Waterschap Limburg 2017 uitgevoerd. Besluiten zijn bevoegd genomen.
2. In de casus Green Deal Voedselbossen heeft het dagelijks bestuur impliciet als standpunt ingenomen dat het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met als inspanningsverplichting het vergroten van het areaal voedselbossen, waarmee positief wordt bijgedragen aan de beeldvorming van het waterschap als innovatieve en co-creërende organisatie, gezien moet worden als beleidsuitvoering, een dagelijkse aangelegenheid.

4. Hoe verloopt de communicatie tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur over de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden?

Op grond van de Delegatie- en mandaatverantwoording legt het dagelijks bestuur verantwoording af aan het Algemeen Bestuur via het systeem van bestuursrapportages. Het systeem van bestuursrapportages is ruim geïnterpreteerd. Tot dit systeem worden gerekend begroting, voorjaarsrapportage, najaarsrapportage en jaarrekening. Nagegaan is in welke mate in systeem van bestuursrapportages aandacht is besteed aan de onderzochte casussen. De bevinding is dat er vrijwel altijd conform de gemaakte afspraken wordt gerapporteerd. In de casus Dijkversterking Arcen heeft het dagelijks bestuur op eigen initiatief de verantwoording aan het algemeen bestuur geïntensiveerd.

Bevindingen: norm heldere bevoegdheden, verantwoordelijkheden en juiste toepassing

In het Delegatie- en mandaatbesluit wordt helder aangegeven welke bevoegdheden het dagelijks bestuur heeft, terwijl de Delegatie- en mandaatverordening helder maakt hoe verantwoording afgelegd dient te worden. De delegatie- en mandaatverordening Waterschap Limburg 2017 en het delegatie- en mandaatbesluit Waterschap Limburg 2017 zijn in de gekozen casussen op juiste wijze toegepast. Enige kanttekening hierbij is dat in het Projectplan waterwet vispassage Volmolen ontbreekt waarom de gebruikte bevoegdheid van toepassing is en de Algemene aanwijzing voor wijze van ondertekening niet is gevolgd bij projectplan en leggerbesluit. Het vermelden van het



delegatiebesluit en de vindplaats ervan ontbreekt. In de casus dijkversterking Arcen kan geconcludeerd worden dat het DB actief informeert en zich bewust is van de maatschappelijke gevoeligheid van het project.

5. Is er sprake van effectief, efficiënt en slagvaardig bestuur?

In deze audit is deze vraag als volgt uitgewerkt:

1. leidt de gekozen delegatie- en mandaatverhouding tot het realiseren van de afgesproken doelen met zo min mogelijk inspanning en zo veel mogelijk resultaat.
2. Leidt de gekozen delegatie- en mandaatverhouding tot doortastend optreden door bestuursorganen die goed toegerust zijn voor hun taak.
 - a. Heeft het AB in de drie onderzochte casussen gebruik gemaakt van het ter beschikking staande instrumentarium?
 - b. Past de gekozen rolverdeling bij de maatschappelijke verwachtingen die er leven?

Bevindingen: efficiënt, effectief en slagvaardig besturen

1. In deze audit zijn geen aanwijzingen gevonden dat een andere bevoegdheidsverdeling zou leiden tot efficiënter of effectiever besturen. Het algemeen bestuur beschikt over voldoende instrumentarium om effectief, efficiënt en slagvaardig te kunnen besturen.
2. Het instrumentarium is voldoende bekend is bij het algemeen bestuur. Uit de verslagen van het algemeen bestuur blijkt dat er bij het dagelijks bestuur aandacht is voor goede communicatie met het algemeen bestuur. Toezeggingen worden expliciet gemaakt en opgenomen in de verslagen. Daarnaast worden actielijsten bijgehouden. De voortgang hiervan wordt bewaakt.
3. De Raad voor het Openbaar Bestuur concludeert in het rapport 'goede ondersteuning, sterke democratie' dat de taak van algemeen besturen steeds complexer en intensiever wordt. Zij adviseert om meer gebruik te maken van de ondersteuningsmogelijkheden die er zijn.

6. Welke leerpunten kunnen er ontleend worden aan de geconstateerde bevindingen

Op basis van de geconstateerde bevindingen zijn de volgende **leerpunten** geformuleerd.

1. Voldoen aan wettelijke eisen
Artikel 5, eerste lid van de delegatie- en mandaatverordening bevat bepalingen waarbij niet op voorhand duidelijk is wat hier concreet onder moet worden verstaan. Hetzelfde geldt voor bepaling 14, 15 en 28 van het delegatie- en mandaatbesluit: Het verdient gelet op de rechtszekerheid en een duidelijke bevoegdheidsverdeling de voorkeur dat het schriftelijke mandaat/delegatie precies de grenzen aangeeft van wat de gemandateerde/ gedelegeerde wel en niet mag, hoe moeilijk dat misschien ook op voorhand te bepalen zal zijn.
2. Handelen binnen kaders
Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (casus Voedselbossen) is door het dagelijks bestuur opgevat als beleidsuitvoering, een dagelijkse aangelegenheid. Het algemeen bestuur is zelf aan zet om te bepalen of zij de verantwoording die plaatsvindt voldoende acht.
3. Heldere bevoegdheden, verantwoordelijkheden en juiste toepassing
Het dagelijks bestuur wordt verzocht om in de projectplannen Waterwet nadrukkelijker te



motiveren waarom een besluit kan worden gebaseerd op de gedelegeerde bevoegdheid onder 14 in het Delegatie- en mandaatbesluit. Daarnaast wordt het dagelijks bestuur erop gewezen dat uit artikel 9 van de Delegatie- en mandaatverordening voortvloeit dat bij een op grond van een gedelegeerde bevoegdheid genomen besluit het delegatiebesluit en de vindplaats moeten worden vermeld.

4. Efficiënt, effectief en slagvaardig besturen

Op basis van het door de Raad voor het Openbaar Bestuur uitgevoerde onderzoek wordt geadviseerd om het gesprek en de dialoog aan te gaan over de vraag: 'wat voor algemeen bestuur willen wij zijn' en in het verlengde van het antwoord op deze vraag te bekijken of er een behoefte bestaat onder de AB-leden om de ondersteuning van het algemeen bestuur nader te overwegen.

