

Onderwerp: delegatie en mandaat

Algemeen Bestuur

Portefeuillehouder: Toine Gresel

Datum: 13-03-2013

Vergaderingnummer: 1

Agendapunt: 7

Registratienummer: 2013.03394

Voorstel

Het nemen van een 'Bevoegdhedenbesluit Waterschap Peel en Maasvallei 2013' onder intrekking van het 'Delegatie- en mandaatbesluit 2004', overeenkomstig bijgevoegd ontwerpbesluit.

Motivering

Aanleiding

Behoeft tot actualiseren van het Delegatie- en mandaatbesluit uit 2004.

Inleiding

Ieder bestuursorgaan van het waterschap heeft eigen bevoegdheden. Dit is geregeld in onder andere de Waterschapswet en de Waterwet.

Ook is geregeld dat een bestuursorgaan bevoegdheden kan overdragen en opdragen. Zo kan het algemeen bestuur bepaalde bevoegdheden delegeren (overdragen) naar het dagelijks bestuur. Met de delegatie gaat dan ook de verantwoordelijkheid mee over, eventueel met beperkingen die het algemeen bestuur aan de delegatie verbindt. Het algemeen bestuur kan echter ook een mandaat (opdracht) verlenen aan het dagelijks bestuur. In dat geval blijft het algemeen bestuur verantwoordelijk voor het bij mandaat genomen besluit. Vanuit juridisch oogpunt is een bij mandaat genomen besluit, een besluit van de mandaatgever. Mandaat kan dan ook gezien worden als een vorm van vertegenwoordiging (in dit geval van het algemeen bestuur, door het dagelijks bestuur).

Delegatie en mandaat zijn (rechts)figuren die binnen het *bestuursrecht* in beeld komen.

Binnen het *privaatrecht* komt men de begrippen volmacht en machtiging tegen. Het waterschap heeft als overheid ook met privaatrecht van doen want het waterschap is naast 'het zijn van een lagere overheid' ook een rechtspersoon. Als rechtspersoon is het waterschap eigenaar/gebruiker van roerende en onroerende zaken, kan aan- en verkopen, kan overeenkomsten aangaan enz. enz. Dit alles gebeurt naar het privaatrecht en noodzaakt om een vertegenwoordiging te regelen tot het geven van machtigingen en volmachten om praktisch te kunnen functioneren. Met bijgevoegd ontwerpbesluit worden geen volmachten of machtigingen verleend. Dat gebeurt apart. Wel is opgenomen, dat als er een volmacht/machtiging aan het dagelijks bestuur wordt verleend, het dagelijks bestuur op grond van daarvan een volmacht/machtiging aan een ambtenaar kan geven (te vergelijken met een ondermandaat).

Vanuit het verleden zijn er binnen het waterschap(sbestuur) meerdere besluiten genomen om de bevoegdheden daar te leggen waar ze het meest effectief gebruikt kunnen worden, zonder het uitgangspunt te verlaten dat het algemeen bestuur zich vooral bezig houdt met het bepalen van beleid op hoofdlijnen inclusief het vaststellen van verordeningen, begroting en specifiek wettelijk genoemde besluitvorming. Voor het overige mag het algemeen bestuur bevoegdheden 'doorschuiven' naar het dagelijks bestuur via een delegatiebesluit of onder de vlag van een mandaat namens het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur laten uitoefenen.

Overigens kunnen bevoegdheden vanuit het bestuur niet 'uit handen worden gegeven' aan ambtenaren. Dat betekent, dat op ambtelijk niveau alleen onder een mandaat of volmacht/machtiging gewerkt kan worden.

Een en ander heeft er toe geleid dat in het verleden meerdere delegatie- en mandaatbesluiten zijn genomen, maar ook specifieke besluiten waarbij volmachten en machtigingen zijn verleend. Dit laatste vooral aan ambtenaren voor specifieke 'opdrachten' of 'taken' vanuit het privaatrecht.

In de loop der jaren is steeds minder structuur en overzicht ontstaan over de genomen besluiten betreffende bevoegdheden.

Uit oogpunt van een goede juridische kwaliteitszorg is het gewenst om een goed overzicht te hebben en te houden op de bevoegdheden en een consistente inrichting en toepassing daarvan. Het vormen van één register waarin alle bevoegdheden worden opgenomen verhoogt de kwaliteit. In de loop der jaren zijn diverse wet- en regelgevingen aangepast, functies en functiebenamingen gewijzigd en waterschapsregelingen –gewijzigd- vastgesteld. Bij dit laatste kan gedacht worden aan o.a. de Verordening beleids- en verantwoordingsfuncties, de Regeling budgethouderschap en het Projectstatuut. Dit noodzaakt eveneens tot een aanpassing van meerdere delegatie- en mandaatbesluiten.

Met het aanpassen van de besluiten kan ook een eigentijdse redactieslag worden doorgevoerd.

Als bijlage treft u een voorstel aan om een nieuw bevoegdhedenbesluit te nemen onder intrekking van het nu nog geldende Delegatie- en mandaatbesluit uit 2004.

Het voorliggende conceptbesluit wijkt af van het besluit uit 2004; naast een algehele redactionele aanpassing en het niet langer meer opnemen van bevoegdheden die al bij wet zijn geregeld, zijn twee wezenlijke zaken afwijkend.

1. Artikel 3 'Delegatie aanbestedings- en gunningsregels'

In het oude besluit is bij dit artikel de voorwaarde opgenomen, dat bij opdrachten boven € 250.000,- excl. btw in ieder geval openbaar wordt aanbesteed.

In 2013 treedt de –nieuwe- Aanbestedingswet met bijbehorende uitvoeringsregelingen in werking. Dit maakt de koppeling van de aanneemsom aan het al dan niet openbaar aanbesteden overbodig. Die wet in combinatie met bijbehorende ministeriële uitvoeringsregelingen stellen de grenzen/bedragen vast waarbinnen nog sprake is van 'proportionaliteit' als het gaat om de manier van aanbesteden. Het opnemen van een voorwaarde op dit punt in het delegatie- en mandaatbesluit heeft daardoor niet langer meerwaarde. Het voorstel is dan ook om die voorwaarde te laten vervallen binnen het –nieuwe- artikel 3. Wel wordt in artikel 1 onder c (voor alle duidelijkheid) gedefinieerd, dat onder 'dagelijkse aangelegenheden' ook wordt verstaan het besluiten tot het verlenen van een opdracht en levering, zodat op grond van art. 84 van de Waterschapswet het dagelijks bestuur daartoe bevoegd is.

2. Artikel 8 'Mandaat voteren investeringen' en artikel 17 'Mandaat planvaststelling'

Het algemeen bestuur is op basis van hoofdstuk 5 van de Waterwet het bevoegde orgaan om de projectplannen vast te stellen. Artikel 83 van de Waterschapswet biedt –nog- niet de mogelijkheid om de bevoegdheid tot planvaststelling te delegeren aan het dagelijks bestuur. Wel kan het algemeen bestuur mandaat verlenen. Dat betekent, dat zonder mandaat aan het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur *alle* plannen vaststelt. Dat kunnen relatief bescheiden plannen zijn zoals een coupure vervangen/verplaatsen of een bescheiden ingreep in het watersysteem, maar ook omvangrijke en complexe plannen met grote gevolgen voor belanghebbenden. Een doelmatig vaststellen van de projectplannen en het uitvoeren daarvan wordt bevorderd als het dagelijks bestuur een projectplan vaststelt.

Er ligt een wetsvoorstel tot *wijziging van de Waterschapswet* (TK 2012-2013,33 503, nr.2), inhoudende dat het vaststellen van een projectplan op basis van hoofdstuk 5 van de Waterwet (zowel watersysteem als waterkering) kan worden gedelegeerd aan het *dagelijks bestuur*. Dit kan dan voor alle projectplannen, in principe zowel majeure als overige plannen. Een delegatie is echter niet mogelijk als 'de aard van de bevoegdheid zich tegen een delegatie verzet'. Dat kan aan de orde zijn bij zeer grote en complexe plannen.

Nadat de Waterschapswet op dit punt is gewijzigd, kan het algemeen bestuur alsnog besluiten om de bevoegdheid eventueel via een delegatie over te dragen. Het voorliggend ontwerp-Bevoegdhedenbesluit regelt vooralsnog een mandaat.

Met het vaststellen in 2012 van een nieuw projectstatuut is het proces rond het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van projecten aangepast. Dit noodzaakt ook tot het aanpassen van de bevoegdheden. Enerzijds om vanuit formeel oogpunt bevoegdheden vast te leggen die corresponderen met doel en inhoud van het projectstatuut, anderzijds om meer slagvaardig te kunnen besluiten en te kunnen uitvoeren. Het voorstel betreft het aanpassen van een financieel mandaat (artikel 8) en mandaat tot planvaststelling (artikel 17). Uitgangspunt blijft de kaderstellende rol van het algemeen bestuur. Gezien de beperkte vergaderfrequentie van het

algemeen bestuur worden de twee wijzigingen echter ook ingegeven vanuit pragmatische overwegingen: als het dagelijks bestuur (met een bijna wekelijkse vergaderfrequentie) een project kan vaststellen en een al begroot krediet kan voteren, dan kan een project voortvarend(er) worden opgepakt en wordt er dus doelmatiger gewerkt.

Aangezien het voorstel op dit punt een mandaat betreft en dus geen gedelegeerde bevoegdheid wordt, blijft de formele bevoegdheid bij het algemeen bestuur; het dagelijks bestuur neemt de besluiten dan ook namens het algemeen bestuur.

Meerdere waterschappen hebben inmiddels de bevoegdheid op basis van een *mandaat* opgedragen aan het dagelijks bestuur.

In voorliggend ontwerp-bevoegdhedenbesluit wordt geregeld, dat het dagelijks bestuur op basis van een mandaat bepaalde projectplannen kan vaststellen. Het betreft plannen aangaande waterkering en watersysteem/waterhuishouding. Onderscheiden worden 'majeure plannen' en 'overige plannen'. Van de overige projecten zijn geen ingrijpende wijzigingen van het bestaande watersysteem of de waterkering te verwachten. Overigens hoeft er geen directe relatie te bestaan tussen de omvang van de 'impact' van een project naar beoogd doel/effect en de omvang van de kosten van dat project. Dus de kosten zijn niet een criterium bij het onderscheid 'tussen majeure en overige projecten; de 'effecten in het terrein' zijn maatgevend.

Enkele voorbeelden van 'overige plannen/eenvoudige plannen' betreffende het *watersysteem*: ingrepen die geen wezenlijke gevolgen hebben voor de bestaande waterhuishouding; herstel na falen b.v. als gevolg van –uitzonderlijke- weersomstandigheden en/of incidentele Maaspeilen en/of een andere calamiteit; ingrepen tot kwaliteitsverhoging b.v. herstel, vervanging, modernisering van kunstwerken en aanvullende planmaatregelen om het –bij een vastgesteld en uitgevoerd plan- beoogde functioneren van het watersysteem verder te optimaliseren.

Enkele voorbeelden van 'overige plannen/eenvoudige plannen' betreffende de *waterkering*: plannen tot herstel, renovatie, en verbeteringen uit oogpunt van kwaliteit en doelmatigheid, zoals herstel of aanpassing na een falen, of calamiteit; aanpassing op basis van -een vermoeden van- onvoldoende kwaliteit, ingrepen tot kwaliteitsverhoging, mede ingegeven door voortschrijdende techniek en doelmatigheidsingrepen.

Voor de dijkverbeteringsprojecten die de komende jaren worden uitgevoerd komt een budget beschikbaar op basis van meerdere overeenkomsten met de minister van Infrastructuur en Milieu/Rijkswaterstaat. Alle geldstromen rond die projecten lopen weliswaar via het waterschap, maar de projecten komen niet als 'reguliere' projecten voor in het MIP. Wat betreft planvaststelling dient ook hier een onderscheid gemaakt te worden tussen majeure projecten en overige projecten. Een deel van de projecten wordt weliswaar gefinancierd via een 'gesloten geldsysteem', maar de planvaststelling en –uitvoering gebeurt geheel voor risico van het waterschap. Op termijn betaalt het waterschap ook mee aan de dijkverbeteringsplannen via de HWBP-bijdragen en kan dit invloed hebben op de belastingtarieven. Temeer een reden om ook bij dijkverbeteringsprojecten ten tijde van de behandeling van de waterschapsbegroting een keuze in mandatering te maken betreffende de planvaststelling en de kredietvoting, gekoppeld aan de selectie 'majeur' of 'overig plan'.

In het bevoegdhedenbesluit is verder bepaald dat betreffende planvaststelling en kredietvoting een gebruik van het mandaat wordt opgenomen in de cyclus van bestuursrapportage aan het algemeen bestuur. Ook wordt geregeld dat voor het onder mandaat voteren van een krediet bij een overschrijding tot maximaal 10% van het MIP-budget van een project/plan, het algemeen bestuur deze overschrijding bekrachtigt zoals bedoeld in artikel 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dit kan via de cyclus van bestuursrapportage. Het mandaat reikt overigens niet verder dan een kredietvoting tot maximaal 110% van het MIP-budget voor het betreffende project. Daarboven kan alleen het algemeen bestuur een krediet voteren.

Voorgesteld wordt om:

- a. vooruitlopend op de intentie van de wetswijziging een mandaat tot planvaststelling en kredietvoting te verlenen aan het dagelijks bestuur, voor zover het niet-majeure projecten betreft, jaarlijks nader te bepalen bij het vaststellen van de begroting;

- b. bij een behoefte aan het wijzigen van het mandaat in een gedelegeerde bevoegdheid, na wijziging van artikel 83 van de Waterschapswet, het dagelijks bestuur daartoe een voorstel te laten doen aan het algemeen bestuur.

Samengevat betekent de combinatie van de artikelen 8 en 17 van het Bevoegdhedenbesluit:

1. a. Met het jaarlijks vaststellen van de begroting stelt het algemeen bestuur de MIP-lijst 'vast' (met daarbij de jaarlijkse projectinvesteringsom van € 3 mln).
b. Met het jaarlijks vaststellen van de begroting wordt een lijst vastgesteld met (deel)projecten dijkverbeteringen.
2. Gelijk met het vaststellen van de MIP-lijst en 'dijkverbeteringslijst' bepaalt het algemeen bestuur, op voordracht van het dagelijks bestuur, de volgorde op de lijsten waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen 'majeure projecten' en 'overige projecten'. De voorbereiding tot het vaststellen van de lijst is ook een moment om kritisch te kijken naar de realiteitswaarde van het aanvangen van een project in het begrotingsjaar. Het algemeen bestuur kan immers de 'houdbaarheid' van een beoogd project begrenzen, zodat een project niet meerdere jaren op de lijst voorkomt zonder feitelijk in uitvoering te komen en daardoor al onnodig een financiële last gaat vormen bij het bepalen van de belastingtarieven.
3. Met het vaststellen van het onderscheid 'majeure projecten' en 'overige projecten' is ook impliciet bepaald voor welke projecten het dagelijks bestuur mandaat heeft om vervolgens het bijbehorende projectplan vast te stellen (artikel 17) en een krediet te voteren (artikel 8).
4. Als het dagelijks bestuur gebruik maakt van het mandaat, zowel planvaststelling als een krediet voteren, dan wordt dit opgenomen in de cyclus van de bestuursrapportage aan het algemeen bestuur.

Beoogd effect

Een mogelijkheid om doelmatig besluiten te kunnen nemen op basis van een bij de tijd passende bevoegdhedenoverdracht en –opdracht, met behoud van beleidsvorming door het algemeen bestuur.

Argumenten (t.b.v. besluitvorming conform voorstel)

1. Een overdracht en opdracht van bevoegdheden van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur bevordert een doelmatige besluitvorming.
2. Het in werking treden van de Aanbestedingswet c.a. maken de koppeling in het delegatiebesluit van de aanneemsom aan het al dan niet openbaar aanbesteden overbodig.
3. Een doelmatig vaststellen en uitvoeren van projectplannen betreffende waterkering en watersysteem wordt bevordert met het onder voorwaarden geven van een mandaat aan het dagelijks bestuur tot planvaststelling zoals bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet en voor de planuitvoering noodzakelijke kredietvoting.
4. De in te trekken regeling dateert uit 2004; noodzaak bestaat tot een algehele redactionele aanpassing en het niet langer meer opnemen van bevoegdheden die al bij wet zijn geregeld.

Kanttekeningen (gevolgen, als niet besloten wordt conform het voorstel)

1. Beperking van doelmatige besluitvorming.
2. Een inperking van een bevoegdheid die niet strookt met de Aanbestedingswet.
3. Een beperking in het doelmatig vaststellen en uitvoeren van projectplannen.
4. Het achterwege laten van een redactieslag past niet bij het omgevingsgerichte imago van het waterschap.

Financiële consequenties

n.v.t.

Communicatie

Interne communicatie nog nader te bepalen in combinatie met nog te nemen mandaatbesluiten vanuit het dagelijks bestuur en verdere ondermandaten.

Evaluatie

Op basis van een bevoegdhedenregister wordt jaarlijks verslag uitgebracht over het gebruik van de bevoegdheden.

Jaarlijks wordt bekeken of aanpassing van bepaalde bevoegdheden gewenst is.

Advies commissie Bestuur, Communicatie, Waterkering, Veiligheid en Middelen d.d. 20 februari 2013
De commissie heeft positief geadviseerd.

Het dagelijks bestuur van waterschap Peel en Maasvallei,
de secretaris,

mr. W.J.M. Evers

de voorzitter,

mr. A.M.G. Gresel