



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

**Nota van toelichting
Mandaatregeling Alliantie
Markermeerdijken 2016**

1.1 Algemeen deel

1.1.1 Oprichten alliantie vraagt een eigen regeling

Bij het voorbereiden van de komende versterking van de Markermeerdijken heeft het hoogheemraadschap besloten de kennis van de markt over het ontwerpen van waterkeringen zo vroeg mogelijk in het project in te brengen. Hetzelfde geldt voor het uitvoeren van het daadwerkelijk versterken van de waterkering in een gebied waarin sterk uiteenlopende visies en verwachtingen bestaan. Daar komt bij dat het beschikbare budget sterk is begrensd en het hoogheemraadschap krachtens het landelijk Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma er voor dient te zorgen dat de waterkering eind 2021 weer voldoet aan de waterveiligheidsnormen uit en krachtens de Waterwet. Om dit zowel financieel, juridisch als technisch mogelijk te maken heeft het hoogheemraadschap gekozen voor het met de via een Europese aanbesteding geselecteerde marktpartijen samen te werken in het alliantiemodel, waarbij deze alliantie geen rechtspersoonlijkheid krijgt.

Kenmerkend voor deze samenwerking is dat de standaardrelatie opdrachtgever (lees: HHNK) – opdrachtnemer (lees: het consortium) is vervangen door een samenwerkingsverband tussen gelijkwaardige partners. De consequentie hiervan is dat noch de bestuursorganen, noch de directieleden van het hoogheemraadschap opdrachten of instructies kunnen geven aan de medewerkers die HHNK in dat samenwerkingsverband heeft geattacheerd. De invloed, zeggenschap en verantwoordelijkheden van HHNK zijn begrensd door datgene dat HHNK met het consortium overeenkwam en is neergelegd in hun alliantie-overeenkomst Markermeerdijken. Om dat samenwerkingsverband slagvaardig en zo onafhankelijk mogelijk te kunnen laten werken aan zowel het voorbereiden als aan het uitvoeren van de dijkversterkingsplannen, is het noodzakelijk dat de alliantie wordt bekleed met diverse bevoegdheden die normaliter bij zo'n project door het hoogheemraadschap worden uitgevoerd. Omdat het consortium van de deelnemende marktpartijen en het hoogheemraadschap gelijkwaardige partners zijn kan het hoogheemraadschap niet bepalen dat zijn regelingen, besluiten en beleidsregels één op één van overeenkomstige toepassing zijn. Daarnaast verzet het alliantiemodel zich er tegen dat de op rechtsgevolgen gerichte besluiten en handelingen van de alliantie-managers eerst rechtskracht krijgen na een besluit van het College van dijkgraaf en hoogheemraden of van een in mandaat door de secretaris-directeur of andere mandaathouder genomen besluit.

Daarom hebben dijkgraaf en hoogheemraden besloten om in de vorm van de Mandaatregeling Alliantie Markermeerdijken 2016 een uitgebalanceerd pakket aan mandaten te geven aan het lid van het Alliantie-managementteam dat de directie van het hoogheemraadschap heeft benoemd. Om de medewerkers van HHNK die in alliantieverband aan het project (gaan) werken optimaal te kunnen inzetten, is het noodzakelijk dat de inhoud van deze mandaten zijn afgestemd op de specifieke omstandigheden van deze omvangrijke dijkversterking, die zich ook nog eens uitstrekt over een projectgebied van ruim dertig kilometer.

1.1.2 De bedrijfsvoering van de alliantie Markermeerdijken

Betrof het de gelijkwaardige samenwerking met een andere overheid, dan had het aangaan van een samenwerking door de Wet gemeenschappelijke regelingen [hierna: WGR] voor de hand gelegen. Vanwege het gegeven dat de in het projectgebied van de dijkversterking woonachtige bewoners, gevestigde bedrijven en daar actieve belangenorganisaties in de komende tijd op allerlei wijzen in aanraking zullen komen met de activiteiten, zouden HHNK en zijn partners zeer waarschijnlijk over zijn gegaan tot het oprichten van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, zoals de WGR dat mogelijk maakt.

Aan dat lichaam had HHNK de betreffende taak in al zijn onderdelen overgedragen. Het bestuur van dat lichaam – waarin de deelnemende overheden zijn vertegenwoordigd – had voor zijn

bedrijfsvoering en het door hem aan het rechtsverkeer kunnen deelnemen de benodigde regelingen opgesteld: voor het budgetbeheer tot het sluiten van verzekeringen, van het in rechte optreden tot het voeren van beroepsprocedures. Een recent voorbeeld van een zo'n rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam zijn de Regionale uitvoeringsdiensten die voor gemeenten en provincie diverse milieuwetten zelfstandig uitvoeren. In de aanloop naar het oprichten van de Alliantie Markermeerdijken bleek dat vanwege het Europeesrechtelijk risico van verboden staatssteun en fiscale complicaties het geven van rechtspersoonlijkheid aan de alliantie niet tot de mogelijkheden te behoren. In het rechtsverkeer – al het optreden in het veld en in al de contacten met de buitenwereld – zal formeel het hoogheemraadschap handelen en besluiten voor zover dit het overheidsoptreden betreft. In de praktijk gebeurt dat wél door de alliantie in de persoon die de directie heeft benoemd in diens alliantie managementteam. Zijn besluiten dienen derhalve te worden afgesloten met de volgende formulering: 'namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden, naam mandaathouder, lid Alliantie managementteam Markermeerdijken'.

Gaat het om de duidelijkheid voor de eigen afdelingen en clusters van het hoogheemraadschap en om de eigen medewerkers, draagt het hoogheemraadschap uit dat de alliantie een op afstand van HHNK staande organisatie is waarin HHNK gelijkwaardig kan optreden met marktpartijen. Deze heeft een geheel eigen taak en verantwoordelijkheid. Daarmee is het ook voor een ieder binnen zijn organisatie begrijpelijk dat het één op één van toepassing verklaren van zijn intern geldende regelingen, procedures en mandaten geen recht doen aan die bijzondere structuur.

1.1.3 Citeertitel en datum van in werking treden

Deze regeling wordt aangehaald als: Mandaatregeling Alliantie Markermeerdijken 2016. Deze mandaatregeling ten behoeve van voorbereiden en uitvoeren project versterking Markermeerdijken treedt in werking op 23 maart 2016.

1.2 Toelichting Mandatenlijst

1.2.1 Inleiding

De mandatenlijst kent drie kolommen:

- een volgnummer (kolom 1);
- de omschrijving van de (categorie van) gemandateerde bevoegdheden (kolom 2) en
- de voorwaarden, beperkingen en bijzonderheden die gelden voor de gemandateerde bevoegdheid (kolom 3).

De Mandaatregeling Alliantie Markermeerdijken 2016 volgt weliswaar wel de volgorde van de mandatenlijst bij de Mandaatregeling HHNK 2012, maar houdt wel een eigen nummering aan. In een enkel geval voegt de voorliggende mandaatregeling mandaten samen die in de mandaatregeling voor het hoogheemraadschap zelf zijn verdeeld over verschillende nummers.

De mandaatverlening aan het door het hoogheemraadschap benoemde lid van het alliantie managementteam beoogt niet wijziging te brengen in bestaande functies, takenpakketten, gebiedsverdelingen, verantwoordelijkheden of hiërarchische structuren die binnen het hoogheemraadschap gelden. Om te weten aan wie dijkgraaf en hoogheemraden hun bevoegdheden al dan geclausuleerd hebben overgedragen, raadpleegt men de Mandaatregeling HHNK 2012 (12.22776). Deze regeling heeft exclusieve werking voor de Alliantie Markermeerdijken.

Mandaat is wettelijk omschreven als: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De wettelijke regels voor mandaatverlening zijn te vinden in de artikelen 10:1 t/m 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht [hierna; Awb].

Mandaatverlening is een algemene bevoegdheid, waarvoor geen wettelijke basis is vereist. In bepaalde gevallen is mandaat echter niet toegestaan, namelijk wanneer de wet het uitdrukkelijk

verbiedt of wanneer de aard van een bevoegdheid zich ertegen verzet. In elk geval kan de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen e.d.) niet worden gemandateerd.

Mandatering houdt niet de overdracht¹ van een bevoegdheid in, maar de opdracht een bevoegdheid namens het bestuursorgaan uit te oefenen. Een besluit, dat door een gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen wordt, geldt dan ook als een besluit van de mandaatverlener. Doordat geen sprake is van overdracht van de bevoegdheid, kan het bestuursorgaan de gemandateerde bevoegdheid ook zelf nog uitoefenen, eventueel incidenteel. In praktijk van de alliantie zal het college daar alleen toe overgaan indien de wet zich verzet tegen het door de mandaathouder nemen van het betreffende besluit, zoals het in ontwerp vaststellen van het projectplan Versterking Markermeerdijken en de benodigde eigen uitvoeringsbesluiten en het doen van voorstellen aan het College van hoofdingelanden. Zelfstandig handelen van het college kan ook nodig zijn als de alliantie besluiten neemt die indruisen tegen de wet of de taakbelangen van het hoogheemraadschap en de escalatieladder uit de alliantie-overeenkomst niet genoegzaam functioneert.

Het mandaterende orgaan kan de uitoefening van gemandateerde bevoegdheden binden aan algemene regels, voorschriften en beperkingen. Ook kan een verleend mandaat te allen tijde worden ingetrokken.

De Mandaatregeling Alliantie Markermeerdijken 2016 is opgezet volgens het zogenaamde **positieve stelsel**. Dit houdt in dat alleen uitdrukkelijk vermelde bevoegdheden gemandateerd zijn. Niet in de regeling opgenomen bevoegdheden blijven dus de bevoegdheid van dijkgraaf en hoogheemraden.

De mandaatregeling omvat een mandaatbesluit (de regeling) met een mandatenlijst. In de regeling wordt een aantal zaken geregeld die met mandatering samenhangen. De lijst bevat de gemandateerde bevoegdheden, de functionarissen aan wie de bevoegdheden worden gemandateerd en de voorwaarden/beperkingen die aan de mandatering zijn gesteld.

1.2.2 Onderdeelsgewijze toelichting

Mandaatnummers 1 en 2

Het College van hoofdingelanden is volgens de Waterschapswet het bestuursorgaan dat is bevoegd te besluiten om in beroep te gaan tegen een hem onwettig besluit of om een (rechts)persoon te dagvaarden. Dit college heeft deze bevoegdheid **gedelegeerd** aan het College van dijkgraaf en hoogheemraden, dat op zijn beurt zijn bevoegdheid heeft **gemandateerd** aan de secretaris-directeur. Op grond van de alliantie-overeenkomst zullen de afdelingen van het hoogheemraadschap geen eigen bemoeienis met de werkzaamheden van de alliantie hebben². De voorliggende mandaatregeling beperkt het toepassingsbereik tot de besluiten die rechtstreeks verband houden met het voorbereiden en uitvoeren van het projectplan Versterking Markermeerdijken. Hoofdstuk 5 Waterwet, paragraaf 1, *Algemene bepalingen*, verzet zich tegen het in mandaat besluiten tot het (in ontwerp) vaststellen van het projectplan, de eigen uitvoeringsbesluiten, de planproducten en de Nota Beantwoording zienswijzen. Deze bevoegdheden blijven berusten bij de bestuursorganen van het hoogheemraadschap.

¹ Deze figuur wordt *delegatie* genoemd en is geregeld in Afdeling 10.1.2 (Delegatie) van de Algemene wet bestuursrecht.

² Gegeven het uitgangspunt in de alliantie-overeenkomst dat de deelnemende partijen paritair medewerkers aan de alliantie uitlenen, zal de secretaris-directeur niet in de positie komen de aan hem gegeven mandaten 1 en 2 te moeten gebruiken. In zijn plaats heeft de directie de heer Koolhaas benoemd in het alliantie-managementteam aan wie het college de betreffende bevoegdheden in mandaat opdraagt.

Mandaatnummer 3

Ter uitvoering van de alliantie-overeenkomst stelt het hoogheemraadschap de alliantie bij hem in eigendom berustende zaken en rechten ter beschikking om te worden gebruikt bij het voorbereiden en uitvoeren van de dijkversterking. Het kan gebeuren dat derden schade aan deze zaken toebrengen. De mandaathouder is bevoegd om in naam van het hoogheemraadschap hiertegen op te treden.

Mandaatnummer 4

Bij de eerste evaluatie nemen dijkgraaf en hoogheemraden een beslissing over de vraag of het mogelijk is het nemen van een besluit op verzoeken om nadeelcompensatie, planschade en soortgelijke verzoeken in mandaat te laten nemen door de mandaathouder.

Het mandaat beperkt zich vooralsnog tot het tijdens het voorbereiden en uitvoeren van de versterkingswerkzaamheden beschadigd raken van eigendommen van derden.

Mandaatnummer 5

Het komt voor dat personeelsleden die het hoogheemraadschap aan de alliantie uitleent door of tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden schade lijden. Te denken valt aan schade aan of verlies van persoonlijke bezittingen tijdens of door het werk, diefstal van persoonlijke bezittingen uit kantoorruimten e.d. Voor dergelijke schade is de alliantie in principe niet aansprakelijk. Niettemin kan het redelijk zijn hiervoor een gehele of gedeeltelijke vergoeding te verlenen. Anders dan in de Mandaatregeling 2012 neemt het college, gegeven de samenwerking met marktpartijen, geen maximum bedrag op.

Mandaatnummer 6

De krachtens de Awb door het hoogheemraadschap ingevoerde procedure voor interne klachtbehandeling kan gegeven de aard en de bijzondere positie die de alliantie inneemt³, niet voor de alliantie gelden. Daarom stelt het alliantie managementteam een eigen interne klachtregeling in die in ieder geval van toepassing is op de door HHNK uitgeleende medewerkers. De klachtregeling van het hoogheemraadschap strekt hem tot aanbeveling. Lichte klachten die gegrond zijn, kan de mandaathouder bestraffen met de sancties die genoemd zijn in art. 7.2, eerste lid, onder a tot en met c, SAW⁴.

Als de mandaathouder tot het oordeel komt dat een klacht in aanmerking komt voor een sanctie als bedoeld in art. 7.2, eerste lid, onder d tot en met j, SAW, draagt hij het dossier over aan het bestuursorgaan en verzoekt het de uitlening van de betreffende medewerker per direct te beëindigen⁵. Voor de betreffende medewerker geldt dat hij in beginsel terugkeert in de functie die hij voorafgaand aan het uitlenen bekleedde. Het klachtdossier wordt vervolgens behandeld door de functionaris die daartoe is bevoegd op grond van de mandaatregeling van het hoogheemraadschap zelf.

Mandaatnummer 7

Bevoegdheden als het opleggen van een gedoogverplichting en het overgaan tot onteigening grijpen zo diep in op de belangen van een (rechts)persoon dat het primaire besluit tot het opleggen van een gedoogplicht of het overgaan tot onteigening (vooralsnog) voorbehouden blijft aan het bevoegde bestuursorgaan van het hoogheemraadschap. Het hoogheemraadschap neemt het advies van de alliantie manager over, tenzij zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het opleggen van de verlangde gedoogverplichting of het besluit over te gaan tot onteigening. Bij de evaluatie onderzoeken dijkgraaf en hoogheemraden de mogelijkheden een mandaat te geven indien daaraan behoefte blijkt te bestaan.

³ Zie onderdeel 2.1.1.

⁴ Sectorale arbeidsvoorwaardenregelingen waterschapspersoneel, 2016, Deel 1.

⁵ De gedraging is in dat geval zo ernstig dat het in de alliantie blijven werken niet wenselijk is. Betrokkene keert in beginsel terug naar zijn vroegere functie en het bevoegd gezag neemt de verdere behandeling van de klacht over.

Dat geldt voorlopig ook voor de lichtere civielrechtelijke verbintenissen als de vrijwillige grondtransacties, het vestigen van beperkte rechten en het besluiten tot het toekennen of intrekken van gebruiks- en genotsrechten.

Mandaatnummers 8

Deze bevoegdheid omvat het voorbereiden en nemen van besluiten n.a.v. verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, met de verplichting terstond de WOB-coördinator van HHNK over het verzoek te informeren. Daarmee is verzekerd dat het hoogheemraadschap a) snel op de hoogte is van een verzoek dat bestuurlijk gevoelig ligt en b) kunnen mandaathouder en WOB-coördinator afspraken maken voor het geval het verzoek eveneens bij het hoogheemraadschap zelf is ingediend.

Mandaatnummers 9 en 10

Op grond van de Wet op de ondernemingsraden heeft het hoogheemraadschap de verplichting een ondernemingsraad in te stellen. Bij een overheid – een publiekrechtelijke rechtspersoon – is degene die belast is met de hoogste ambtelijke leiding de overlegpartner en onderhandelaar. Vanwege het ontbreken van de rechtspersoonlijkheid kan de alliantie geen ondernemingsraad instellen⁶.

Tegelijkertijd kan het door het hoogheemraadschap uitlenen van een medewerker aan de alliantie niet betekenen dat de rechtspositie van die medewerker verslechtert. Daartoe behoort ook de wetenschap van die medewerker dat de Ondernemingsraad van het hoogheemraadschap waar nodig ook zijn belangen behartigt. Het kan niet genoeg worden benadrukt dat het als HHNK-medewerker gaan werken voor de alliantie op vrijwillige basis gebeurt en niet inhoudt dat zijn rechtspositie verslechtert. Omdat de plaats waar de werkzaamheden worden verricht tijdens de voorbereiding, maar zeker tijdens de uitvoering van de dijkversterking niet vastligt, zullen taak- en functie-inhoud en de secundaire arbeidsvoorwaarden verschillen laten zien met die voor hem golden voorafgaand aan de uitlening.

Het gegeven dat zijn rechtspositie wordt beheerst door de Ambtenarenwet en de op die wet gebaseerde Sectorale arbeidsvoorwaardenregelingen waterschapspersoneel, 2016, vraagt om een specifieke oplossing. Deze bestaat uit het door het alliantie managementteam opstellen van taak- en functieprofielen en secundaire arbeidsvoorwaarden. De mandaathouder legt deze voor aan de secretaris-directeur die in zijn hoedanigheid van WOR-bestuurder de Ondernemingsraad HHNK om advies, respectievelijk om instemming vraagt. Beide kunnen eerst van kracht worden als de mandaathouder het advies van de raad heeft verwerkt, c.q. de instemming heeft verkregen.

Gelijktijdig met het vaststellen van de mandaatregeling heeft het college de secretaris-directeur gevraagd deze mandaten ter kennis te brengen van de Ondernemingsraad HHNK.

Mandaatnummers 11 tot en met 13

Dijkwegen

Voor het verwijderen en plaatsen van verkeerstekens die een gebod of verbod inhouden is een verkeersbesluit nodig. Een dergelijk besluit is ook nodig voor inrichtingsmaatregelen aan een weg die leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van de weg gebruik maakt (art. 15 Wegenverkeerswet [hierna; Wvw]). De procedure voor de totstandkoming van een verkeersbesluit is vervat in het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer [hierna: BABW]. Dit schrijft ook voor met wie de mandaathouder overleg moet plegen over een voorgenomen verkeersbesluit.

Voor wegen onder beheer van een waterschap worden verkeersbesluiten genomen door het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan die bevoegdheid overdragen aan het dagelijks

⁶ Zie onderdeel 2.1.1.

bestuur (art. 18, eerste lid Wvw). Dit is geschied bij de Delegatieregeling van het hoogheemraadschap. Gezien het grote aantal wegen dat bij het hoogheemraadschap in beheer is, heeft het college het nemen van verkeersbesluiten gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

Het is onvermijdelijk dat delen van wegen in het projectgebied van de dijkversterking die in beheer zijn bij het hoogheemraadschap voor korte of lange duur zullen moeten worden afgesloten voor het openbaar verkeer. Omdat een besluit daartoe open staat voor bezwaar en beroep zal het College van hoofdingelanden gelijktijdig met het vaststellen van het projectplan Versterking Markermeerdijken het beginselbesluit nemen tot kunnen afsluiten van de betreffende wegen. De mandaathouder is vervolgens bevoegd over te gaan tot het nemen van het uitvoeringsbesluit.

Het kan bij de voorbereiding van de dijkversterking noodzakelijk blijken ook wegen die niet in beheer zijn van het hoogheemraadschap tijdelijk af te sluiten. Of dat zo is, wordt duidelijk als de alliantie het ontwerpprojectplan aan het college ter vaststelling aanbiedt. Waar nodig vraagt de alliantie gelijktijdig de betreffende wegbeheerders het hiervoor noodzakelijke verkeersbesluit te nemen. Ook deze besluiten doorlopen de projectprocedure van paragraaf 5.2 Waterwet.

Wegen te water

Voor de waterwegen die in beheer zijn bij het hoogheemraadschap geldt hetgeen is toegelicht voor de dijkwegen in beheer bij het hoogheemraadschap. Voor vaarwegen niet in beheer bij het hoogheemraadschap vraagt de alliantie de betreffende scheepvaartbeheerder een dergelijk besluit te nemen. Al deze besluiten doorlopen de projectprocedure van paragraaf 5.2 Waterwet.

Calamiteuze omstandigheden

Verkeersmaatregelen te land kunnen worden getroffen zonder verkeersbesluit wanneer dat nodig is vanwege de uitvoering van werken, opdooi, de doorweekte toestand van een weg, dreigend gevaar of een andere dringende omstandigheid van tijdelijke aard (art. 34 BABW). Als dringende omstandigheid van tijdelijke aard worden ook aangemerkt evenementen waarvoor afsluiting van een weg nodig of gewenst is. Duurt de afsluiting van een weg langer dan vier maanden of doet deze zich regelmatig voor, dan is wel een verkeersbesluit nodig (art. 37 BABW). Art. 39 BABW bevat een calamiteitenregeling voor wegen op dijken.

Krachtens het voornoemd beginselbesluit van het College van hoofdingelanden kan de mandaathouder de alliantie eveneens laten overgaan tot spoedmaatregelen voor de vaarwegen van HHNK in dat projectgebied.

Mandaatnummer 14

Als het alliantie managementteam tot conclusie komt dat de verzekeringen die HHNK kent voor dijkversterkingen niet toereikend of geschikt zijn, is mandaathouder bevoegd aanvullende of vervangende verzekeringen te sluiten. Alvorens hij hiertoe overgaat, raadpleegt hij de specialist van de afdeling Financiën, Control & Belastingen.

Mandaatnummer 15

Naast de voorafgaande mandaten geeft het college de mandaathouder een algemeen mandaat om beslissingen te nemen om de dijkversterking voor te bereiden en uit te voeren. Strekking van het mandaat is dat de mandaathouder alle – min of meer routinematige – beslissingen kan nemen die behoren tot taakverantwoordelijkheid, voortvloeiend uit het benoemingsbesluit van de directie van het hoogheemraadschap. Een aantal daarvan zijn genoemd, maar de opsomming is niet uitputtend bedoeld.

Mandaatnummer 16

De Mandaatregeling HHNK 2012 kent geen financiële mandaten. Deze mandaten zijn vastgelegd in het Statuut budgetbeheer en budgetbevoegdheden van het hoogheemraadschap (11.39047). Deze zijn echter vanwege de aard en positie van de alliantie⁷ niet van overeenkomstige toepassing te

⁷ Zie 2.1.1.

verklaren, zodat ook hier een specifieke oplossing geboden is. Dit leidt tot het in deze mandaatregeling opnemen van een mandaat in deze regeling die nieuw is ten opzichte van de mandaatregeling die geldt voor het hoogheemraadschap zelf.

Evenals bij de mandaatnummers 9, 10 en 15, onder b en c, stelt het alliantie managementteam een voor de alliantie geldend Statuut budgetbeheer en budgetbevoegdheden vast en stuurt dat ter kennisneming naar de secretaris-directeur. De corresponderende regeling die voor het hoogheemraadschap zelf geldt, strekt het alliantie managementteam tot aanbeveling. Eenmaal ingevoerd dient de mandaathouder binnen de alliantieregeling te blijven.