

Bestuursdienst / advies aan Burgemeester en Wethouders

Reg.nr: BW16-0220 Casenr.: Cbb160218 Sector/afd.: Realisatie / Bedrijfsvoering Steller/tel/e-mail: T.M.M. Steur / 5515 / t.steur@heerhugowaard.nl en A.T. ter Hors / 5220 / a.terhorst@heerhugowaard.nl	Portefeuillehouder: H. ter Heegde Agenda: Openbaar B&W d.d. 31-05-2016 Embargo tot: Nee	Advies van commissie: nvt Ter inzage voor cie: nvt Ter inzage voor raad d.d. 28-06-2016 Begrotingswijziging: Nee
---	---	---

Onderwerp:

Nieuwe vorm van mandaatregeling: van traditioneel register naar modern mandaat

Probleemstelling:

De mandaatregeling is toe aan herziening. Het huidige register sluit niet meer aan op de organisatorische werkelijkheid. De laatste organisatiewijziging is per 1 maart 2016 een feit geworden. Eerder vond de overstap op generieke functies al plaats (functiewaarderingsstelsel HR 21). De noodzaak voor een andere bevoegdhedenregeling is daardoor urgent.

Op 24 november 2015 is een voorstel gedaan aan het college en de burgemeester om over te gaan op een ander soort mandaatregeling. Te weten: een mandaatregeling die beter aansluit bij de organisatie van de gemeente Heerhugowaard waar eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing belangrijke uitgangspunten zijn. Een regeling die op voorhand aansluit bij iedere verandering die de organisatie de komende jaren doormaakt, zolang de visie van de organisatie op eigenaarschap en meesterschap ongewijzigd blijft. De regeling kan daardoor veel langer mee en hoeft niet jaarlijks te worden aangepast, waardoor kosten worden bespaard.

Naar aanleiding van het voorstel is er op 19 januari 2016 een themabijeenkomst georganiseerd waarin de mandaatregeling is besproken. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in onderliggend voorstel. In april 2016 is ook nog bestuurlijk overleg geweest waarbij meer duidelijkheid is geboden over de inbedding van het voorstel in de controlstructuur. Ook dit is nu verwerkt in dit voorstel.

Concept besluit (max. 10 regels) Het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester, ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft, besluiten:

1. de mandaatregeling Heerhugowaard, zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit voorstel, vast te stellen, te publiceren in het Heerhugowaards Nieuwsblad en deze in werking te laten treden per 1 juni 2016.
2. het bevoegdhedenregister, zoals voor het laatst vastgesteld op 13 mei 2014, in te trekken per 1 juni 2016.
3. separaat volmacht te verlenen aan enkele medewerkers werkzaam op het taakveld Vastgoed om de gemeente te vertegenwoordigen bij de notaris en aldaar notariële akten te ondertekenen namens de gemeente, en hen daarbij toestaan deze bevoegdheden vervolgens aan de notaris over te dragen, conform bijlage 2.

Definitief besluit B&W

Het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester, ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft, besluiten:

1. de mandaatregeling Heerhugowaard, zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit voorstel, vast te stellen, te publiceren in het Heerhugowaards Nieuwsblad en deze in werking te laten treden per 1 juni 2016.
2. het bevoegdhedenregister, zoals voor het laatst vastgesteld op 13 mei 2014, in te trekken per 1 juni 2016.
3. separaat volmacht te verlenen aan enkele medewerkers werkzaam op het taakveld Vastgoed om de gemeente te vertegenwoordigen bij de notaris en aldaar notariële akten te ondertekenen namens de gemeente, en hen daarbij toestaan deze bevoegdheden vervolgens aan de notaris over te dragen, conform bijlage 2.

BW16-0220 Nieuwe vorm van mandaatregeling: van traditioneel register naar modern mandaat

Onderwerp: Nieuwe vorm van mandaatregeling: van traditioneel register naar modern mandaat

Huidige mandaatregeling

De huidige mandaatregeling is een boekwerkje met daarin opgenomen een lijst van bevoegdheden die zijn verdeeld over de verschillende, voormalige afdelingen. De mandaten worden per bevoegdheid gelegd bij de betreffende (voormalige) functies op allerlei niveaus, waarbij de specifieke wetten allemaal benoemd worden. De lijst is statisch en moet bij verandering van wetten of organisatie worden aangepast.

De invoering van het HR21-model (het nieuwe functiewaarderingssysteem) en de recente organisatieveranderingen waarbij niet meer gesproken wordt over afdelingen, maken dat de huidige mandaatregeling niet meer volstaat, maar ook dat de traditionele wijze van mandateren knelt.

Nieuwe manier van mandaat regelen

Kort gezegd is dit de nieuwe voorgestelde regeling:

Alle bevoegdheden van het college en burgemeester worden neergelegd bij alle medewerkers van de organisatie, met een aantal uitzonderingen en onder een aantal randvoorwaarden.

'Mandaat tenzij...' is het uitgangspunt. Er worden geen functies meer genoemd, geen afdelingen, geen wetten. De lijst algemeen omschreven uitzonderingen en voorwaarden kan vele malen korter, duidelijker en duurzamer zijn dan de huidige gedetailleerde bevoegdhedenlijst. Een algemene lijst van uitzonderingen en voorwaarden dwingt tot scherpe vragen stellen bij de uitoefening van bevoegdheden. Vanuit taakvolwassenheid, eigenaarschap en vertrouwen kunnen de medewerkers met en binnen hun teams heel goed beslissen of een besluit beter door het bestuursorgaan zelf kan worden genomen of niet.

Nieuwe wijze van mandatering geldt niet voor raadsbevoegdheden en openbare-orde-bevoegdheden van burgemeester

De nieuwe opzet geldt alleen voor bevoegdheden van het college en voor de bevoegdheden van de burgemeester, *anders dan zijn bevoegdheden die betrekking hebben op c.q. raakvlakken hebben met het handhaven van de openbare orde*. Van mandatering van die openbare-orde-bevoegdheden is slechts sprake voorzover die specifiek in de (bijlage bij de) regeling worden genoemd. Ook ten aanzien van de bevoegdheden van de raad is vastgehouden aan de oude opzet. In de mandaatregeling zijn specifieke mandaten opgenomen die de raad in het verleden reeds heeft verleend. Indien de raad zelf ook wil kiezen voor een nieuwe opzet, wordt dat initiatief aan haar zelf overgelaten. Volledigheidshalve zijn deze mandaten ongewijzigd opgenomen in de mandaatregeling.

Voordelen van de nieuwe regeling

De voordelen van de nieuwe regeling op een rijtje gezet:

- ✓ Onderhoudsarm
- ✓ Minder lijvig document, eenvoudig
- ✓ Geen vervangingsproblemen bij afwezigheid van medewerkers/leidinggevenden.
- ✓ Geen neiging tot ondermandaat of nadere mandaatregelingen
- ✓ Duidelijkheid intern en naar buiten toe
- ✓ Vorm sluit aan bij de visie van de organisatie (verantwoordelijkheden laag in de organisatie, meesterschap, eigenaarschap etc) en versterkt deze
- ✓ Versterkt de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de medewerkers
- ✓ Organisatieveranderingen hebben geen invloed op mandaten
- ✓ Geen onderscheid beslissings- en ondertekeningsmandaat
- ✓ Deregulering

- ✓ Visie wordt helder uitgedragen
- ✓ Mogelijke risico's afgedekt in de vorm van voorwaarden en uitzonderingen

Zijn we straks nog wel “in control”?

In het voortraject is op diverse niveaus gesproken over de vraag of de organisatie klaar is voor deze stap. Ook is de zorg geuit of we niet een belangrijk controle-instrument verliezen als we overstappen op de nieuwe mandaatregeling.

In dat kader kunnen we melden dat er in het najaar een bijeenkomst is georganiseerd, waar medewerkers en het middlemanagement de gelegenheid is geboden mee te praten over de nieuwe opzet van de mandaatregeling. Hoewel aanvankelijk zorgen werden geuit over de vergaande wijze van mandatering, was de uiteindelijke gedeelde conclusie dat dit de juiste stap is om nu te nemen en dat met enige investering van tijd en begeleiding dit een succes zal worden. Het voorstel heeft dus draagvlak binnen de organisatie.

Wat betreft het verlies van een controle-instrument, wordt vooropgesteld dat de mandaatregeling (ook de oude niet) in feite niet bedoeld is om te functioneren als controle-instrument. De mandaatregeling maakt slechts mogelijk dat medewerkers formeel bevoegd zijn om taken namens het college en de burgemeester zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De mandaatregeling is niet leidend voor het antwoord op de vraag *wat* een medewerker doet. Bepalend daarvoor is zijn benoeming met de daarbij behorende afspraken die in de organisatie zijn gemaakt. Je houdt je als medewerker aan je functieomschrijving en werkafspraken. Doet hij of zij dat niet, dan ligt de oplossing meer in een goed gesprek met de medewerker over zijn functioneren dan in het aanpassen van de mandaatregeling.

Uiteraard zijn er binnen de gemeente wel talloze beheersmaatregelen die dit mede moeten voorkomen en die gericht zijn op het borgen van een getrouwe, rechtmatige en doelmatige uitoefening van bevoegdheden binnen de organisatie.

Zo zijn de budgettaire-administratieve bevoegdheden nader geregeld in het Statuut budgetbeheer. Ook de regels die gesteld zijn in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid omtrent de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten, blijven onverkort van toepassing. De financiële drempels die daarin genoemd zijn, zijn bepalend voor de vraag op welk niveau besloten mag worden tot het doen van uitgaven en tot welke hoogte. Daarnaast bestaan voor talloze bedrijfsprocessen binnen de organisatie procesbeschrijvingen en instructies die gericht zijn op een betrouwbare, rechtmatige en doelmatige taakuitoefening. Aspecten bij de inrichting en uitvoering van deze diverse beheersmaatregelen zijn:

- competenties en kennis van medewerkers (eigenaarschap en vakmanschap)
- nut en noodzaak van interne controles als bijvoorbeeld 4-ogen principe en steekproeven.
- borging binnen de gebruikte applicatie voor het betreffende bedrijfsproces.

De mandaatregeling is te plaatsen binnen de context van die set van beheersmaatregelen. Om extra te benadrukken dat de nieuwe mandaatregeling geen carte blanche is voor medewerkers om elk denkbaar besluit te nemen, wordt in de considerans van de nieuwe mandaatregeling verwezen naar bovengenoemde kaders en beheersmaatregelen, die naast de mandaatregeling onverkort gelden.

Overigens is met het oog op die betrouwbare, rechtmatige taakuitoefening een uitzondering gemaakt ten aanzien van tijdelijke inhuurkrachten. Dat heeft te maken met het feit dat deze groep medewerkers heel divers is, variërend van vakantiemedewerkers tot professionals die gedurende langere tijd werkzaam zijn in de organisatie. Het is niet reëel van deze totale groep te verlangen dat zij in dezelfde mate als vaste medewerkers de kwaliteiten “omgevingsbewustzijn”, “politieke sensitiviteit” “eigenaarschap”, en dergelijke, bezitten. Zij zijn immers vaak nog niet meegenomen in de cultuur van onze organisatie en lopen vaak nog niet lang genoeg mee om hun weg te vinden, en daarmee hun informatie die nodig is om een goede afweging te maken of zij van een bepaalde bevoegdheid gebruik moeten maken of niet. Voor inhuurkrachten zullen desgewenst afzonderlijke, meer specifieke, mandaten moeten worden geregeld. Ook die keuze draagt bij aan het beheersbaar houden van risico's.

Kans op fouten wellicht kleiner?

Het verlenen van mandaat is niet risicoloos. Hiervoor is besproken dat medewerkers hun mandaat te ruim kunnen opvatten en er zodoende ongewenste besluiten de deur uit kunnen gaan. Echter, zoals besproken zijn er diverse (reeds bestaande) beheersmaatregelen en wordt genoemd risico niet persé groter door de nieuwe wijze van mandateren.

Bovendien maken ook de randvoorwaarden, zoals die vastgelegd zijn in de mandaatregeling, dat zeker niet gesteld kan worden dat “elke medewerker van alles mag tekenen”. Zo is als belangrijkste voorwaarde opgenomen dat het mandaat slechts geldt voor zover de uitoefening van de bevoegdheid overeenstemt met de taken en verantwoordelijkheden van de organisatie-eenheid waarbinnen de ambtenaar werkzaam is. Iemand van Burgerzaken kan dus niet rechtsgeldig een Omgevingsvergunning verlenen.

Daar komt bij dat verkeerde interpretatie of verkeerd gebruik van de huidige mandaten ook mogelijk is. Immers, in de huidige mandaatregeling is doorgaans ook de uitvoering van complete wetten gemandateerd aan bepaalde medewerkers van een bepaalde afdeling. In die gevallen dient een medewerker zichzelf ook al de vraag te stellen of hij daadwerkelijk van alle (soms vergaande) bevoegdheden die die wet biedt, gebruik moet maken.

Het is juist veeleer denkbaar dat de nieuwe mandaatregeling er toe zal leiden dat medewerkers beter gaan nadenken over de reikwijdte van hun mandaat en er dus juist minder onwenselijke dingen gebeuren. Zij zullen niet langer klakkeloos aannemen wat het mandaatregister voorschrijft. Zij moeten zich voortaan in elke situatie de vraag stellen of aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Zoals: zijn aan het besluit mogelijk politieke consequenties verbonden? Of: houdt het besluit een afwijking in van bestaand beleid? En: valt dit besluit nog binnen de grenzen van mijn taakveld? In die zin kan de mandaatregeling de organisatorische visie op eigenaarschap en taakvolwassenheid juist ondersteunen.

Dat geldt ook voor de gewenste bestuurlijke sensitiviteit van de medewerkers. Uiteindelijk is namelijk de verwachting dat medewerkers, doordat zij gedwongen worden na te denken over de vraag of zij bevoegd zijn om bepaalde besluiten te nemen, meer gevoel ontwikkelen of een bepaalde kwestie bijvoorbeeld politiek-bestuurlijk gevoelig ligt, dan wel of de kwestie grote (financiële) gevolgen kan hebben voor de gemeente, raakvlakken heeft met de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester etcetera. Bijkomend gewenst effect is dat kwesties die sec de uitvoering betreffen, niet meer worden voorgelegd aan het bestuur, waardoor de bestuurders zich kunnen richten op gewichtiger zaken.

Is de regeling beproefd?

De voorgestelde variant van de mandaatregeling is in gemeenteland betrekkelijk nieuw. Er zijn nog geen rechterlijke procedures over gevoerd. Het zijn nu vooral de gemeentelijke samenwerkingsverbanden die er mee werken (bijvoorbeeld de SED-organisatie waarin de ambtelijke organisaties van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland zijn gefuseerd). Deze organisaties beginnen met een schone lei en zijn daardoor eerder geneigd bestaande patronen te doorbreken.

Leerproces

Als de gemeente overgaat op een ruim mandaat zoals hier voorgesteld, is het goed om te beseffen dat daarmee aan medewerkers gevoelsmatig extra verantwoordelijkheid wordt gegeven, waar ze zich mogelijk onveilig bij gaan voelen. Het past daarom dat de gemeente coulant is gedurende de eerste periode, als medewerkers dingen doen die niet direct bedoeld waren. Belangrijk is daarom niet direct de focus te leggen op het aanspreken van ‘slecht’ functionerende medewerkers, maar juist mogelijkheid bieden tot een leerproces. Uiteraard is dat anders bij excessen.

Dit is ook een punt dat ter sprake is gekomen tijdens de themabijeenkomst. Na vaststelling van de regeling zal de organisatie op de hoogte worden gesteld van de implicaties van de nieuwe regeling. Onze adviseurs zullen op elk gewenst moment uitleg geven over de regeling en ook periodiek monitoren wat de ervaringen zijn.

Onderhoud

Tot nu toe werd de mandaatregeling jaarlijks herzien waarbij alle organisatorische veranderingen, wetwijzigingen of andere wensen konden worden meegenomen. Dat is onder de nieuwe mandaatregeling niet meer nodig. Organisatieveranderingen zijn irrelevant onder de nieuwe mandaatregeling en nopen dus ook niet langer tot aanpassing. Ook nieuwe of gewijzigde wetgeving valt automatisch onder de mandaatregeling. Uit de mandaatregeling blijkt immers duidelijk wat de visie van de gemeente is en dat biedt ook voor toekomstige wetgeving voldoende zekerheid. In de weinig voorkomende gevallen dat door nieuwe wetgeving de visie op mandaat verandert, moet de regeling uiteraard worden aangepast. Wel verdient het aanbeveling de regeling steeds na verloop van een aantal jaren te bekrachtigen.

Conclusie

Het risico dat voortvloeit uit een ruime mandaatregeling is klein. Daarentegen zijn de voordelen groot. In de gevallen waar het mis zou gaan omdat er een bevoegdheidsgebrek wordt geconstateerd, is dit te repareren. Interne beheersmaatregelen beogen het risico tegen te gaan dat er onwenselijke besluiten bevoegd worden genomen. Daarbij wordt opgemerkt dat het risico van verkeerd gebruik van mandaten onder de huidige regeling ook reeds bestaat. Voorgesteld wordt om niet langer tijd en energie te steken in het uitputtend regelen van bevoegdheden, met als doel het voorkomen van schade door niet functionerende medewerkers. Immers, niet het mandaatregister, maar andere instrumenten zijn bedoeld en geschikt om medewerkers duidelijk te maken wat zij wel en niet behoren te doen. Een duidelijke, eenvoudige, ruime mandaatregeling sluit beter aan bij de visie van onze organisatie.

Tot slot: separate volmacht voor het taakveld Vastgoed

Het ruime mandaat dat uit de nieuwe mandaatregeling voor elke medewerker volgt, strekt niet zo ver dat iedere medewerker de aan hem/haar gemandateerde bevoegdheden verder in ondermandaat mag geven aan externen. Dat zou niet meer verantwoord zijn. Voor zover het gewenst is dat ondermandaat aan derden mogelijk wordt gemaakt, zal dit daarom bij separaat besluit moeten gebeuren. Op voorhand is één situatie bekend: binnen het taakveld Vastgoed is het tot op heden gebruik geweest dat het afdelingshoofd, de adviseur economie en vastgoed en de adviseur maatschappelijk vastgoed bevoegd zijn om de gemeente te vertegenwoordigen bij de notaris (compareren) en aldaar notariële akten te ondertekenen (passeren). Daarnaast zijn zij ook bevoegd om, vanwege praktische overwegingen, die bevoegdheid verder over te dragen aan een notaris. Dit is al jaren gebruik en voortzetting hiervan is wenselijk. Hiertoe is een extra beslispunt toegevoegd.