

Regeling Budgethouderschap 2014 (hoofdpijnen)

I Inleiding

De gemeente Hilversum hanteert voor de Financiële functie een handboek. In hoofdstuk 2 “Begroting, beheer en rekening” van dit handboek is paragraaf VI, de regeling budgethouderschap, opgenomen. Met deze notitie stellen we voor om de inhoud van de regeling in overstemming te brengen met de huidige organisatie.

Aanpassing van de regeling budgethouderschap is vereist, omdat

1. Een organisatieverandering is doorgevoerd. Deze is formeel vastgelegd in het door B&W vastgestelde “organisatiebesluit 2014”. Veel van de in de bestaande budgethoudersregeling genoemde functies zijn in het nieuwe organisatiebesluit vervallen.
2. Op basis van dit Organisationsbesluit is de mandaatregeling aangepast (mandaatbesluit 22 april 2014) en in werking getreden vanaf 25 april 2014. De budgethoudersregeling is een afgeleide van de mandaatregeling.
3. In het mandaatbesluit 2014 heeft B&W besloten dat ondermandatering is uitgesloten (artikel 7 van het mandaatbesluit). In ondermandaat verkregen budgettaire bevoegdheden moeten daarom thans als onrechtmatig worden aangemerkt.
4. In het mandaatbesluit en het daarbij behorende bevoegdhedenregister zijn artikelen opgenomen met betrekking tot inkoop, opdrachtverlening en het aangaan van verplichtingen ten laste en rechten ten gunste van een budget. In de betreffende artikelen (38 en 43) is voornamelijk de **functie van teammanager het laagste organisatorische niveau**, waaraan deze bevoegdheden kunnen worden toegekend. Daar waar in de werkbegroting 2014 (incl. projectbudgetten) de **budgetverantwoordelijkheid** op een lager niveau geregeld wordt, sluiten budgetverantwoordelijkheid en **budgetbevoegdheid** niet goed op elkaar aan. Dit vergroot het risico van het doen van onrechtmatige handelingen (bv aangaan van verplichtingen en het ondertekenen van contracten, terwijl men daartoe niet bevoegd is).
5. In de organisatie is er behoefte (uit praktische overwegingen) om bij de uitvoering van projecten ook op het niveau **opdrachtnemer/ projectleider én opdrachtgever/ adviseur management** budgetverantwoordelijkheid én budgetbevoegdheid te regelen.

De “oude” regeling budgethouderschap moeten we op grond van bovenstaande ontwikkelingen wijzigen. Dit moet gebeuren in samenhang met de andere hoofdstukken van het handboek Financiële functie. Omdat het herschrijven van dit handboek veel tijd vergt – voor wat betreft het zoeken naar een juiste vorm en inhoud - en we op korte termijn passende spelregels nodig hebben, stellen we voor om voor een tussenliggende periode het budgethouderschap op hoofdpijnen te regelen en de “oude” regeling tijdelijk buiten werking te stellen.

In paragraaf II geven wij puntsgewijs een opsomming van de voorgestelde aanpassingen op de “oude” regeling. Wij stellen voor deze aanpassingen van toepassing te verklaren ingaande 9 april 2014 (einde interimperiode) en deze te laten gelden voor de periode dat het handboek Financiële functie niet is geactualiseerd.

In paragraaf III geven we kort aan welke spelregels van de “oude” regeling budgethouderschap ook in de tijdelijke situatie van kracht blijven.

II Voorgestelde aanpassingen op de regeling Budgethouderschap

De volgende aanpassingen en toevoegingen op de bestaande regeling stellen wij voor:

- De functies **adviseur management**, in de rol van **gemandateerd opdrachtgever**, én de functie van **projectleider** in rol van **opdrachtnemer** budgetbevoegdheid toe te kennen, voor zover dit het budgethouderschap voor (uitvoerings)projecten betreft. Dit als nadere uitwerking van het mandaatbesluit, waarin de budgetbevoegdheid behalve aan portefeuillehouders, directie, afdelingsmanager en teammanager ook kan worden toegewezen aan medewerkers (zie artikel 2 lid 1 van het mandaatbesluit 2014).
- De uitbreiding van de budgetbevoegdheid op genoemde functies explicieter te maken in **een projectopdracht**, dat eerst voor **besluitvorming aan het CT** wordt voorgelegd.
- De rol van **kredietbeheerder**, naast die van budgethouder, te introduceren. De kredietbeheerder heeft de volgende taken en bevoegdheden:
 1. Ondersteunen en adviseren budgethouders bij de accordering en betaalbaarstelling van facturen, zonder in de bevoegdheid van de budgethouder te treden,
 2. Aanvullend kan de kredietbeheerder de bevoegdheid krijgen om naast de inhoudelijke beoordeling van facturen, deze ook zelfstandig (zonder akkoord van de betreffende budgethouder) betaalbaar te stellen. Deze bevoegdheid is gelimiteerd tot een factuurbedrag van maximaal € 10.000,-.

De bij punt 2 aangegeven bevoegdheid van de kredietbeheerder geldt uitsluitend voor het betaalbaar stellen van facturen en niet voor aangaan van nieuwe verplichtingen of het plaatsen van nieuwe opdrachten. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de budgethouders.

De benoeming van kredietbeheerders en de typering van hun bevoegdheid (hoogte van de bevoegdheid en voor welk budget) wordt in de werkbegroting geconcretiseerd. De werkbegroting wordt vastgesteld door het Concernteam.

Aanpassing van de bevoegdheden van kredietbeheerders gedurende het begrotingsjaar geschiedt op initiatief van afdelingsmanagers en wordt voorgelegd en bekrachtigd door het Concernteam.

De afdeling Interne Dienstverlening, team Administratiehuis, zorgt voor een actuele autorisatietabel in Key2fin. De autorisatietabel geeft aan welke medewerker bevoegdheid is tot het betaalbaar stellen van facturen (uit welk budget en tot welk bedrag). Deze bevoegdheden worden verleend door het CT op basis van een werkbegroting (voor het nieuwe begrotingsjaar) en tussentijds gedurende een begrotingsjaar met aparte voorstellen tot wijziging van deze bevoegdheden. De werkbegroting en de tussentijdse wijzigingsvoorstellen in de bevoegdheden worden vanuit de afdeling Interne Advisering, team Rapportage gecoördineerd en voorgelegd aan het CT.

- Het “**4- ogen principe**” expliciet te maken. Dit houdt in dat boven een bepaalde drempelwaarde aankopen uitsluitend met een **2^e akkoord** rechtmatig kunnen worden gedaan. De wijze waarop dit geschiedt, is vastgelegd in de procedure voor het aangaan van verplichtingen.

1. Het gaat hierbij om de volgende drempelwaarden: Voor “Leveringen en diensten” hoger dan € 50.000, voor “Werken” hoger dan € 75.000.
2. Voor het 2^e akkoord op een aankoop is de **ambtelijk opdrachtgever** (bij projecten) óf een **hoger gemandateerd lijnmanager** bevoegd.
3. Voor de categorie aankopen/ aanbestedingen onder punt 1 geldt, dat vooraf een **akkoord van de concerncontroller** nodig is (dit moet worden gegeven ná het indienen van de aanvraag door aanvrager/ budgethouder en vóór het finale akkoord door de eerstverantwoordelijke lijnmanager/ ambtelijk opdrachtgever). Het akkoord van de Concerncontroller komt tot uiting door óf een paraaf van de teammanager van het team Rapportage, afdeling Interne Advisering óf een paraaf van de Concerncontroller zelf.

De toetsende rol van de afdeling IA/ concerncontroller betreft een financiële toets (op het toereikend zijn van het budget), een toets op de procedure (voorgeschreven inkoop/ aanbestedingsprocedure doorlopen) en een toets op de bevoegdheden (de budgethoudersregeling en de vastgestelde projectplannen). Deze beoordeling van het normenkader is van belang voor een rechtmatigheid besteding van middelen.

- Bij de **betalbaarstelling van facturen** wordt onderscheid gemaakt tussen facturen waarvoor wél vooraf een verplichting is aangemaakt (en dus het “4-ogen principe” al heeft gewerkt) en facturen waarbij dat niet is gebeurd (maar wel had gemoeten), te weten:
 - Als er wel een verplichting is aangemaakt (en geaccordeerd), dan mag de budgethouder, eventueel ná advies en inhoudelijk akkoord van de kredietbeheerder, de factuur betaalbaar stellen.
 - Als er wel een verplichting is aangemaakt en voor het betreffende budget een kredietbeheerder is benoemd, dan mag de kredietbeheerder de factuur betaalbaar stellen mits de factuur het limietbedrag niet overschrijdt.
 - Als ten onrechte geen verplichting is aangemaakt, dan zal het 4-ogen principe moeten worden hersteld (dus alsnog een 2^e akkoord op de factuur door een hogere lijnmanager / ambtelijk opdrachtgever voor de betaalbaarstelling).

III Wat mag een budgethouder in onze organisatie?

Het lijkt ons goed om op deze plek nog even aandacht te geven aan wat in onze organisatie een budgethouder precies mag en binnen welke kaders. In het handboek Financieel beleid is over dit punt het volgende te lezen onder “budgetbevoegdheden en -verantwoordelijkheden”:

*De inkoop van diensten, goederen en de aanbesteding van werken door een budgethouder vindt plaats binnen de kaders van de werkbegroting van zijn dienst (**nu: afdeling**), het verleende (onder)mandaat en de regeling budgethouderschap van de gemeente. Bij het doen van deze bestedingen is de budgethouder verplicht zich te houden aan de vastgestelde administratieve organisatie.*

De vastgestelde administratieve organisatie betreft in dit kader:

1. het inkoop- en aanbestedingsbeleid (Regionaal inkoopbeleid),
2. de mandaatregeling en de daaruit afgeleide regeling budgethouderschap,
3. de richtlijnen rondom het aangaan en de registratie van verplichtingen (verplichtingenprocedure) en
4. de betaalbaarstelling van facturen.

De budgethouders zijn verantwoordelijk voor een goede toepassing van deze organisatorische kaders.

Verder blijven de volgende budgetspelregels uit de “oude” regeling budgethouderschap van kracht:

1. Onder een budget wordt verstaan het geheel van posten inclusief de erop betrekking hebbende prestatie-eenheden, kostendeckingspercentages, kengetallen en inhoudelijke toelichtingen binnen de dienst-/afdelingsbegroting / werkbegroting van een afdeling / team.
2. Budgetten zijn taakstellend en kunnen alleen worden aangewend voor het doel waarvoor zij zijn verleend.
3. Overeenkomsten kunnen slechts worden aangegaan c.q. opdrachten kunnen slechts worden verstrekt, nadat de budgethouder zich ervan heeft overtuigd dat het daarvoor beschikbaar gestelde afdelings- of investeringsbudget toereikend is.
4. Als geen toereikend budget aanwezig is en de budgethouder de overeenkomst cq opdracht toch noodzakelijk vindt, legt hij dit vooraf aan de afdelingsmanager / directie voor. Indien deze ook van mening is dat het aangaan van de overeenkomst c.q. het verstrekken van de opdracht noodzakelijk is, bepaalt hij tevens of hiervoor vooraf toestemming aan B&W/ raad moet worden gevraagd, dan wel achteraf via de afdelingsjaarstukken verantwoording zal worden afgelegd. Daarbij worden de volgende factoren afgewogen: politieke gevoeligheid, beleidsinhoudelijke relevantie, hoogte van het bedrag, incidenteel of structureel, wel of geen compensatievoorstel.
5. De budgethouder is verantwoordelijk voor het realiseren van de geraamde inkomsten /baten waaronder ook de juiste, tijdige en volledige aanvraag van eventuele subsidiegelden valt. Als verwacht wordt dat de geraamde inkomsten/ baten niet gerealiseerd zullen worden, legt de budgethouder dit vooraf aan de afdelingsmanager/ directie voor. Afhankelijk van de aard en omvang van de onderschrijding besluit de afdelingsmanager/ directie of dit vooraf aan B&W/ raad moet worden gemeld.

IV Voorstellen

Wij stellen voor om:

1. De voorgestelde aanpassingen op de regeling budgethouderschap vast te stellen en daarmee van toepassing te verklaren vanaf 9 april 2014 (einde interimperiode)
2. De huidige regeling budgethouderschap, zoals opgenomen in het Handboek Financiële Functie, onderdeel Begroting, beheer en rekening, paragraaf VI, tijdelijk buiten werking stellen.
3. In situaties, waarin de mandaatregeling en de richtlijnen omtrent het budgethouderschap niet voorzien, wordt de beslissing eerst ter beoordeling voorgelegd aan het Concernteam.