

## **NOTA voor burgemeester en wethouders**

**Onderwerp:** Besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering

**Notanr.:** 2001.1090

**SB/PT**

**15 januari 2001**

**Agenda BenW**

**30 JAN 2001**

**agendapunt: 8**

**B&W dd. 30-1-2001**

**Besloten wordt:**

1. Het besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering vast te stellen.
2. De nota ter kennisneming toe te zenden aan de commissies Financiën en ABZ

### **OPENBAARMAKING:**

dit besluit openbaar te maken

de nota openbaar te maken.

### **COMMUNICATIE:**

Intern

### **FINANCIELE ASPECTEN:**

nee

### **TOELICHTING/OVERWEGINGEN:**

In artikel 2 van de verordening Financieel Management is aangegeven, dat een aantal nadere regels zullen worden vastgelegd in een besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering. In dit (verzamel-) besluit zal nadere lokale regelgeving op het gebied van het financieel management worden opgenomen.

Een onderdeel hiervan zijn de regels ten aanzien van het budgethouderschap en de budgetten, die in deze nota ter vaststelling aan u worden voorgelegd.

In het algemeen gedeelte van deze nota vindt u een toelichting op de meest belangrijke aspecten van deze regeling. Daarbij wordt opgemerkt, dat deze regels voortbouwen op het geformuleerde in de verordening financieel management 1999. De begripsdefinities zoals die in de verordening zijn vastgelegd hebben daarmee ook betrekking op deze regels. Voor een goed begrip van deze budgetregels wordt daarom tevens verwezen naar de verordening en de toelichting daarop.

In het tweede gedeelte vindt u de conceptregels, en een algemene en artikelsgewijze toelichting.

Met het formuleren van deze regels is helder vastgelegd wat het begrip budget inhoudt en welke de taken en verantwoordelijkheden van de budgethouder zijn.

Deze uitwerking van de regels over de budgethouders en de budgetten past in de reeks van lokale regelgeving: de organisatieverordening, verordening financieel management en nu regels budgethouders en budgetten.

De uitwerking en toepassing van deze regels is eveneens een schakel in het project BIV/AO, en daarmee een belangrijk onderdeel van het project verbetering bedrijfsvoering.

Met deze budgetregels wordt een heldere invulling gegeven van een aantal kernbegrippen in het systeem van planning en control. Een systeem dat uitgaat van het concept van productsturing. Daarbij komt uiteraard de relatie aan de orde van de budgethouder en diens opdracht met een aantal formele periodieke management- en bestuursrapportages, zoals begroting en rekening. Maar vooral worden de begrippen in een operationeel kader geplaatst: hoe functioneren budgetten en budgethouders in de dagelijkse sturing, de weg van opdrachtformulering naar realisatie.

Het is de budgethouder als lijnfunctionaris die de primaire risicodragers is ten aanzien van de realisatie van de productopdracht. Het is de budgethouder die de opdracht aanneemt, het is de budgethouder die de opdracht beheert en verantwoording draagt en aflegt ten aanzien van de uitvoering daarvan. Ook bij defecten in de ondersteunende en facilitaire taken is het de budgethouder die waarborgt dat tijdig en adequaat gesignaleerd en gerepareerd wordt.

Deze regels, zoals hier geformuleerd zijn op dit moment deels taakstellend, nog niet alle randvoorwaarden zijn vervuld om productsturing en het budgethouderschap zo te laten functioneren zoals het bedoeld is. Binnen de geformuleerde uitgangspunten één-dienstmodel, productsturing en integraal management zal een uitwerking worden gegeven van de productindeling, daarmee samenhangend de product- en outputdefinities en de administratieve onderbouwing en uitwerking daarvan.

Zolang deze uitwerking niet voldoende is om een goede begrotingsbeheersing te waarborgen, is er naast de productsturing een aanvullende waarborg nodig. Deze wordt – niet langer dan noodzakelijk – gevonden in de beheersing van kostensoorten. De regeling voorziet in dergelijke beperkingen aan het mandaat van de budgethouder van product/subproduct.

Meerjarige verplichtingen.

Het in dit reglement vastgelegde stelsel is niet volledig, zonder regeling van de bevoegdheid tot het aangaan van meerjarige verplichtingen. Vanuit het oogpunt van het budgethouderschap is hier sprake van een bijzondere situatie. De budgethouder ontleent zijn concrete bevoegdheid immers aan de begroting. Daarin zijn middelen vastgelegd, en is de productopdracht geformuleerd. Het bijzondere van de meerjarige verplichting is, dat wordt beschikt over (nog) niet bestaand of vastgelegd budget.

Het past in de uitgangspunten en het systeem van deze budgetregels om vast te leggen,

- (1) dat het college bevoegd is tot het aangaan van meerjarige verplichtingen voor zover vallen binnen kaders zoals die zijn vastgesteld in de meerjarenbegroting,
- (2) dat de raad bevoegd is (blijft) tot het aangaan van meerjarenverplichtingen voor zover deze vallen buiten de kaders zoals die zijn vastgesteld in de meerjarenbegroting,
- (3) en dat deze bevoegdheid (behoudens specifieke uitzondering) niet vatbaar is voor een algemene mandatering. Aangezien een dergelijke bepaling mede de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college betreft, moet dit per verordening worden geregeld. Een daartoe strekkende wijziging van de verordening financieel management zal separaat worden voorgesteld.

Wat met deze regels bereikt wordt/is:

- vooruitgang ten aanzien van de realisering van het geformuleerde sturingsmodel,
- heldere definiëring van de operationele lijnverantwoordelijkheid,
- goede basis voor een heldere verantwoordelijkheidstoedeling in de lijn,
- in combinatie met de totale verbetering van de planning en controlcyclus is er een goede basis voor het opstellen van werkplannen en het verbeteren van de personele jaarcyclus.

Met het vaststellen van deze regels is een dan ook een belangrijke stap gezet op weg naar een verbetering van de bedrijfsvoering en de realisering van productsturing.

De concrete vervolgtacties staan beschreven in het BIV/AO project. Deze bestaan uit:

- a) productendoorlichting, als kapstok voor concrete productdoelstelling

- b) het beschrijven en vastleggen van bevoegdheden en mandatering
- c) het vastleggen en beschrijven van de noodzakelijke waarborgen binnen processen/procedures: interne controle, juridische controle, gehanteerde informatiesystemen (deze facetten in onderlinge samenhang).

## **Regels ten aanzien van het budgethouderschap en de budgetten.**

*als bedoeld in artikel 2 van de verordening financieel management:*

### **Artikel 2**

***In aanvulling op het bepaalde in deze verordening stellen B&W nadere regels inzake het financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening in een besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering waarin wordt opgenomen het financieel kader voor de kredietverstrekking waaronder de grondexploitatie.***

#### Toelichting artikel 2.

*Deze verordening geeft bepalingen op het gebied van het financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening. Hoewel in theorie denkbaar, ligt het niet in de rede om een en ander tot in detail in deze verordening vast te leggen. Deze verordening dient gezien te worden als een raamwerk, een juridisch kader. Een verdere detaillering in deze verordening zou ten koste gaan van de gewenste flexibiliteit. Daarom beperkt deze verordening zich tot de belangrijkste elementen, en is naast het bepaalde in deze verordening, een groot aantal nadere regels nodig. Deze bepaling geeft aan dat nadere regels worden vastgelegd in een besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering.*

### **Toelichting**

#### Algemeen

In de toelichting op de bovengenoemde verordening Financieel Management is aangegeven, dat nadere regels zullen worden vastgelegd in een besluit budgetregels en kaders bedrijfsvoering. In dit (verzamel)besluit zullen nadere lokale regelgeving en kaders op het brede middelenterrein worden opgenomen, (Juridisch, P&O, Financien, Informatiemanagement, Inkoop, Huisvesting etc.)

Een onderdeel hiervan zijn eveneens de hier bijgaande regels ten aanzien van het budgethouderschap en de budgetten.

De budgethouder is degene die het mandaat heeft om te beschikken over een in de begroting vastgesteld budget, in overeenstemming met de daarin vastgelegde bestemming.

Het budget is volgens de verordening de op geld gewaardeerde middelen, die op basis van de gemeentelijke begroting beschikbaar zijn voor een product, een subproduct, een project of activiteiten.

Budgetten en budgethouders zijn kernbegrippen bij productsturing. Deze regels geven daaraan een verdere invulling.

De mandatering van bevoegdheden in de organisatie – als instrument om te komen tot een zakelijke dynamische en efficiënte bedrijfsvoering - kan in twee hoofdgroepen worden onderscheiden:

- 1) De juridische, de externe mandatering, als bedoeld in art 10.1 e.v. van de Awb, dit is het verlenen van de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Voorbeelden hiervan zijn de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen, subsidies of het aangaan van contracten;
- 2) De budgetmandaten, dat zijn de mandaten inzake de budgetverantwoordelijkheden, het beschikken over budgetten en het afleggen van verantwoording.

Kenmerkend voor alle vormen van mandaat is dat de mandaatgever zijn bevoegdheid en verantwoordelijkheid volledig behoud.

Aan die budgetverantwoordelijkheden zijn weer twee aspecten te onderscheiden:

- De bevoegdheid om uitgaven te doen ten laste van vastgestelde budgetten (c.q. baten te realiseren). Het kan hierbij zowel gaan om de uitvoering van de publieke taak als om privaatrechtelijke contracten, veelal in de middelensfeer.
- De budgetverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 1 van de verordening financieel management; dat is de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het totaal van de uitgaven en inkomsten in overeenstemming zijn met het budget en de bestemming daarvan. Centraal hierbij staat een rechtmatige en zo doelmatig mogelijke inzet van middelen ter realisering van de gestelde productiedoelstelling.

Deze regeling heeft betrekking op de taken en verantwoordelijkheden van de budgethouder. Het gaat daarbij om de vragen op welke wijze bij mandaat die budgetverantwoordelijkheid vastgelegd is, om de vraag wat die verantwoordelijkheid inhoudt, en om de vraag waar en op welke wijze deze verantwoordelijkheid zijn grens vindt in de verantwoordelijkheid van anderen dan de budgethouder.

Naast bepalingen over budgethouderschap geeft deze regeling ook een aantal algemene bepalingen met betrekking tot de budgetten. Het gaat daarbij om regels die gelden voor alle budgetten. Naast deze algemene regels, zal het noodzakelijk zijn om per product, subproduct of project (=tijdelijk product) specifieke budgetregels op te stellen. Die regels zullen aanvullend op deze algemene regeling op sectorniveau worden opgesteld en door het college vastgesteld.

Deze regeling voorziet ten aanzien van de budgetten niet in bepalingen over de toevoegingen of uitnames uit budgetten, op begrotings- of op rekeningsniveau. Dat is voorwerp van begrotings- en rekeningsrichtlijnen.

In het verleden hadden budgetregels in het bijzonder betrekking op de vraag voor wiens rekening afwijkingen in begroting of in het rekeningsresultaat dienden te komen, van de dienst c.q. sector of van het concern. Bij een organisatie met productsturing binnen een één-dienstmodel is dit niet langer aan de orde. De producten vormen het primaire sturingsniveau voor de raad. De integrale afweging door de raad vindt plaats op het niveau van producten. Boven die productbudgetten zijn geen groepen van producten aan te wijzen die als onderlinge risicodrager gelden.

Dat wil niet zeggen dat een sectorhoofd niet verantwoordelijk is voor een gezond financieel totaalbeeld van de realisatie van de taken en verantwoordelijkheden van zijn sector. Maar die algemene verantwoordelijkheid brengt niet noodzakelijkerwijs het bestaan van superproducten of productgroepen met zich mee. In de verordening is daar dan ook niet in voorzien.

#### Uitgangspunten sturing

De gemeentelijke organisatie is een organisatie die door het bestuur vastgestelde doelen realiseert met behulp van de daartoe beschikbaar gestelde budgetten.

De begroting is daarbij het instrument van de bestuurlijke aansturing, het is de opdracht-formulering als resultaat van integrale afweging. Passend bij de product- en cliëntgerichte organisatie is een begroting in de vorm van een productbegroting.

Die aansturing via een productbegroting zoals vastgelegd in de verordening financieel management is uiteraard uitgangspunt van deze regeling. Belangrijk bij de realisatie van de daarin vastgelegde organisatorische taakstelling is het ambtelijk apparaat, met aan het hoofd van de organisatieonderdelen de integraal managers. Maar vanuit de optiek van de productsturing staat in deze regels (de functie van) de budgethouder centraal.

Dat is omdat deze de operationele verantwoordelijkheid heeft om de brug te slaan tussen middelen en resultaat. De budgethouder geldt in dat opzicht als primaire risicodragers. De verantwoordelijkheid van de integraal manager is daarbij ruimer. Deze is bij uitstek verantwoordelijk voor de feitelijke beschikbaarheid en de kwaliteit van de middelen. Het HRM-aspect is daarbij van groot belang. Bij die zorg voor de beschikbaarheid behoort ook de voortdurende zorg voor het zo doelmatig mogelijk werken binnen de organisatorische eenheid en het creëren en handhaven van optimale randvoorwaarden voor het realiseren van de gestelde begrotingsopdrachten.

Dat betekent niet dat de feitelijke rol van integraal manager in de praktijk gereduceerd wordt tot die van decentraal facility-manager. Immers het budgethouderschap van producten en subproducten zal juist veelal op het niveau van sectorhoofd en afdelingshoofd neergelegd zijn.

Resumerend, leidend bij de opstelling van regels over budgetten en budgethouderschap zijn: integrale afweging door de raad, productsturing, één-dienstmiddel en integraal management.

#### Hiërarchie en budgethouderschap.

Budgethouderschap wordt uitgeoefend krachtens mandaat. De organisatieverordening en de verordening financieel management geven aan dat de gemeentesecretaris-directeur ten aanzien van alle budgetten van de gemeentelijke organisatieverordening budgethouder is (art. 12 organisatieverordening j<sup>o</sup> art 8. verordening financieel management).

Via ondermandatering wordt deze verantwoordelijkheid doorgegeven naar de sectorhoofden, en vervolgens veelal naar afdelinghoofden of individuele medewerkers.

Formeel behoudt een ieder 'die het stokje doorgeeft' zijn verantwoordelijkheid, en heeft daarmee te gelden als budgethouder. In het spraakgebruik wordt degene die als laatste, onder aan deze budgetmandateringsketen zit, de operationeel budgethouder, aangeduid als dé budgethouder.

Ook budgetten hebben een hiërarchie: producten worden gevormd door één of meerdere subproducten, deze bestaan uit processen, die weer gevormd worden door een aantal activiteiten. En op al deze niveaus kunnen budgetten onderscheiden worden.

Een budgethouder kan uiteraard de verantwoordelijkheid voor een deel van zijn budget ondermandateren, mits dit deel zelf ook een budget vormt. Dit is de wijze van ondermandatering van het budgethouderschap van subproducten, processen of activiteiten. Ook hier geldt dat de budgethouder die ondermandateert zijn verantwoordelijkheid behoudt. Bij zo'n verkaveling zal echter in de praktijk die verantwoordelijkheid inhoudelijker zijn dan wanneer het budget als geheel wordt gemandateerd. Want de budgethouder van een product, die ondermandateert in subproducten, blijft zelf de laagsthiërarchische, de operationeel budgethouder van het product als som der delen.. Hij behoudt daarom een zwaardere, een inhoudelijker verantwoordelijkheid, dan wanneer hij het budget integraal zou ondermandateren. Hetzelfde geldt uiteraard ten aanzien van subproducten, processen en activiteiten.

#### Het laagste niveau: de activiteiten.

Het activiteitsniveau vertegenwoordigt het niveau waarbij de taken worden gemandateerd tot op het niveau van de individuele medewerker. Dit mandatering van activiteiten moet consistent zijn met de taakomschrijving, zoals die is opgenomen in de individuele functiebeschrijving, en vormt daarmee de basis voor de personele functionerings- en beoordelingscyclus. Daarmee is de personele jaarcyclus gekoppeld aan de planning – en controlcyclus.

### Ondermandatering of interne dienstverlening.

De vraag kan gesteld worden of bij interne toelevering sprake is – of kan zijn van het mandateren van het (deel)budgethouderschap.

Dat is niet het geval.

Het spreekt vanzelf dat, in een aantal gevallen de budgethouder voor wat betreft te leveren prestaties afhankelijk is van door derden te leveren bijdragen, intern dan wel extern. Daarmee ontstaat tussen partijen een verantwoordingsrelatie, omdat de onderlinge relatie vooraf goed gedefinieerd is: prijs, prestatie, kwaliteit en kwantiteit, fasering etc. Die relatie is extern als contractueel, en intern als quasi-contractueel te typeren. Deze relatie maakt het mogelijk en passend om tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op concreet niveau afspraken te maken over wat wanneer geleverd wordt, en tegen welke prijs. De afspraken bepalen kwantiteit en kwaliteit, en voorzover van belang, wie eventuele risico's draagt. Er is in deze situatie dus uitdrukkelijk geen sprake van ondermandatering van het (deel)budgethouderschap. Wanneer dat wel het geval zou zijn, zouden alle risico's uit de aard van de zaak altijd bij de opdrachtgever terechtkomen, vanwege zijn overkoepelende budgetverantwoordelijkheid. En dat is hier niet de bedoeling.

De kernverantwoordelijkheid van het budgethouderschap is uiteraard de verantwoordelijkheid als primaire risicodragers ten aanzien van het budget en het (sub)product. Die verantwoordelijkheid laat zich – ook intern - niet 'uitbesteden'. Er ontstaat zowel ten aanzien van product- als organisatieverantwoordelijkheid een onstuurbare situatie, indien productverantwoordelijkheden de hiërarchische structuur gaan doorkruisen.

Het zou kunnen zijn, dat dit uitgangspunt in een aantal gevallen op gespannen voet staat met de huidige feitelijke situatie. De conclusie is dan helder: het budgethouderschap is ten onrechte niet daar gelegd waar de verantwoordelijkheid feitelijk wordt waargemaakt, daar waar het budget daadwerkelijk beheerst en beheerd wordt. Budgethouderschap of feitelijke uitvoering zal moeten verkassen.

### Producten en projecten.

De begroting is ingedeeld in producten en op een lager niveau subproducten. Naast die productstructuur zijn er de projecten. In tegenstelling tot producten zijn projecten en de onderliggende organisatie tijdelijk. Net als de producten hebben ook projecten een budget. De vraag naar de verhouding tussen budgethouderschap van producten en die van projecten is belangrijk omdat de sturing en de risicoverantwoordelijkheid verloopt via het budgethouderschap: de budgethouder als primair risicodragers.

Uitgangspunt is de ondeelbaarheid van de budgetverantwoordelijkheid. Afgezien van de hiërarchie in budgetten (producten, subproducten, processen en activiteiten) is budgethouderschap niet deelbaar.

Een project bestaat in de regel uit processen en/of activiteiten, die in een aantal gevallen deel uitmaken van de reguliere (sub)producten, maar om redenen van kwaliteit, doelmatigheid of beheersbaarheid tijdelijk op een andere wijze, in projectvorm, gebundeld en aangestuurd worden. Dat betekent, dat in die gevallen gelijke activiteiten of processen deel uitmaken van een project en van een product.

De ondeelbaarheid van de verantwoordelijkheid houdt echter in dat dezelfde activiteit, of hetzelfde proces, niet aangestuurd wordt vanuit zowel het project als het product. Dat betekent dat het uitermate belangrijk is om binnen projecten goed te onderscheiden, waar sprake is van interne dienstverlening en waar sprake is van rechtstreekse projectsturing.

Dat belang is ook daarom zo groot, omdat juist bij interne dienstverlening vooraf volstreekte helderheid moet bestaan over leveringsvoorwaarden, condities en de vraag waar, op welke wijze eventuele risico's terechtkomen.

Zonder die helderheid is achteraf niet te bepalen of afwijkingen toe te rekenen zijn aan de lijn- of aan de projectorganisatie.

#### Opdrachtformulering, bandbreedte en bedrijfsvoeringsreserve.

Bij de begroting worden per product en subproduct normen gesteld ten aanzien van de middelen en de vastgelegde outputdoelstellingen naar kwantiteit en kwaliteit, die in hun onderlinge samenhang gelden als productopdracht. Bij deze normen wordt ten aanzien van de vastgestelde middelen en de kwantiteits- en kwaliteitseisen een bandbreedte aangegeven. Een afwijking bij de realisatie, binnen de bij de opdrachtstelling geformuleerde bandbreedte, is een dergelijke afwijking niet in strijd met de opdracht. Buiten die bandbreedte zal een wijziging van de geformuleerde outputdoelstelling en/of de beschikbare middelen gevraagd moeten worden aan raad of college.

De financiële afwijkingen binnen de bandbreedte kunnen op rekeningniveau geëgaliseerd worden met de daartoe bestemde sectorale bedrijfsvoeringsreserve. Dit gebeurt nadat de vastgestelde verevening met bestemmings- en egalisereserves heeft plaatsgevonden. Zo wordt een praktische werkbaarheid in het beheerssysteem gebracht. Rechtstreeks schuiven tussen budgetten op het niveau van producten en subproducten is niet toegestaan. Afwijkingen buiten de bandbreedte vergen rapportage en besluitvorming op dienstniveau.

#### Kostenplaatsen, kostensoorten en de weg naar productsturing.

Productsturing is veel meer dan het geven van een nieuwe opzet en verpakking aan de rekening en de begroting. Productsturing krijgt alleen gestalte als daadwerkelijk de overstap gemaakt wordt van inputsturing naar outputsturing. Ook dit reglement is nodig om die overstap succesvol te kunnen maken.

Evenzo belangrijk is de toekomstige productopbouw en daarmee de onderliggende administratie ten aanzien van de producten en verdere (sub)productindeling, en de verwerking en doorrekening van kostensoorten en kostenplaatsen.

Ook op die onderwerpen is nog veel uit te werken, maar het eindbeeld is helder: er wordt primair gestuurd op producten, niet op kostenplaatsen.

Tot die tijd, tot de voorwaarden vervuld zijn om de overstap naar outputsturing volledig te maken, zal vanuit het oogpunt van beheersbaarheid sturing op inputniveau noodzakelijk zijn. Zo zal voorshands gewerkt moeten blijven met een personeelsbudget. Maar de middelen en de financiële resultaten daarvan zullen vertaald worden naar producten. Dat betekent dat afwijkingen ten gunste of ten nadele doorberekend worden naar de productresultaten en onder vorengenoemde voorwaarden hun weg vinden naar reserves en resultaat.

Het toewerken naar een goede productopzet zal gefaseerd gebeuren, waarbij telkens een aantal producten in beeld gebracht zal worden, met hun administratieve onderbouwing. De volgorde daarvan zal aan de hand van een risico-inventarisatie gebeuren. Een eerste tranche zal bestaan uit een stuk of 20 van de meeste risicovolle processen.

De doorbelasting van de kostenplaatsen wordt beheerst door daartoe op te stellen richtlijnen en kaders. Inhoudelijk zijn deze afhankelijk van de resultaten van de werkgroep kostentoe rekening. In deze budgetregels zijn daarom geen bepalingen opgenomen over kostenplaatsen en het beheer daarvan.

#### Bestuurscommissies, de uitzondering op de regel.

Er is een uitzondering op het systeem van deze budgetregels. Dat betreft een aantal taken waarvan de uitvoering door de raad bij verordening rechtstreeks is opgedragen aan bestuurscommissies. Er zijn een tweetal bestuurscommissies, voor het bestuur en beheer van de



openbare scholen voor primair onderwijs en voor het bestuur en beheer van het Centrum voor Muziek en Dans.

De situatie is daarom bijzonder omdat deze verantwoordelijkheidstoedeling in afwijking van alle andere budgetten en bijbehorende verantwoordelijkheden niet via de gemeentesecretaris/directeur verloopt. De ambtelijke budgetverantwoordelijkheid, die voorwerp is van deze budgetregels, is ten aanzien van deze budgetten nihil of zeer beperkt. Dat komt in het systeem van deze regels tot uiting in specifieke regels die betrekking hebben op het desbetreffende (sub)product.

Tekst en artikelsgewijze toelichting van de regels ten aanzien van het budgethouderschap en de budgetten.

## **PARAGRAAF 1 DE DEFINITIES**

### **Art 1**

In dit reglement wordt verstaan onder:

De verordening:	de verordening op het financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening 1999 van de gemeente Deventer.
Budget:	een budget als bedoeld in de verordening
Budgethouder:	de budgethouder als bedoeld in de verordening.
Budgetmandaat:	onder mandaat in de zin van deze regeling wordt verstaan het mandaat als budgethouder: de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouder als bedoeld in artikel 1 van de verordening voor de aanwending van een budget en de realisering van de daaraan verbonden productdoelstelling (bestemming), hetzij uit te oefenen als directeur krachtens het bepaalde in art 8 van de verordening, hetzij namens deze door ondermandatering.

*Centrale begrippen in deze regels zijn budget en budgethouder. De inhoud van deze begrippen in dit reglement wordt bepaald door de definities daarvan in de verordening financieel management.*

*Het budget is daarin gedefinieerd als de 'op geld gewaardeerde middelen, die op basis van de gemeentelijke begroting beschikbaar zijn voor een product, een groep producten, een subproduct een project of activiteiten.*

*De budgethouder is daar gedefinieerd als 'degene die gemandateerd is tot het doen van uitgaven en/of het innen van inkomsten ten laste c.q. ten bate van een budget, en er verantwoordelijk voor is dat de uitgaven en inkomsten in overeenstemming zijn met het budget en de bestemming daarvan.*

## **PARAGRAAF 2 DE BUDGETHOUDER**

### **Artikel 2 De aanwijzing van de budgethouder**

1. Met inachtneming van de beperkingen die verbonden zijn aan zijn mandaat, kan de budgethouder het aan hem opgedragen budgethouderschap ondermandateren aan een direct ondergeschikte. Dit geldt zowel voor het aan hem gemandateerde budget als voor een budget dat daarvan deel uitmaakt.

2. Het hoofd van een organisatieonderdeel of afdeling daarvan, kan het budgethouderschap ten aanzien van een project als bedoeld in art 1 van de verordening ondermandateren aan een niet aan hem onderschikte medewerker van de dienst.
3. Behoudens de mogelijkheid tot mandatering, is de verantwoordelijkheid voor een budget op het niveau van product, subproduct, activiteit of project ondeelbaar.

In dit artikel is vastgelegd dat de mandatering de reguliere hiërarchische structuur volgt. De mandatering van het budgethouderschap van een project vormt hierop een uitzondering. Dit budgethouderschap kan ook gemandateerd worden aan andere medewerkers van de dienst, die niet direct ondergeschikten zijn.

Het verdient de voorkeur om deze organisatorische mandaten zo veel mogelijk aan functies te binden (het hoofd van de afdeling x, de projectleider van project y, wijkambtenaar van wijk z) . Slechts wanneer dit niet tot een eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling kan leiden, zal de persoon benoemd moeten worden.

Het derde lid brengt tot uitdrukking dat in termen van budgethouderschap er slechts één kapitein op het schip is.

### **Artikel 3 Functiescheiding.**

1. De administratieve gegevensverwerking met betrekking tot enig budget vindt niet plaats onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende budgethouder.
2. De functie van budgethouder is onverenigbaar met de functie van betalingsfiatteur en (sub)kassier.

*In verband met de noodzakelijke interne controle dient er sprake te zijn van een adequate functiescheiding in de organisatie. Dat betekent hier dat de operationele verantwoordelijkheden met betrekking tot de beschikkende, de bewarende en de registrerende functies niet in een hand mogen liggen.*

### **Artikel 4 Basisverantwoordelijkheid budgethouder.**

1. Onverminderd de eindverantwoordelijkheid van de directeur, is de budgethouder verantwoordelijk voor een zo doelmatig mogelijke inzet van middelen, zodanig dat de in de begroting vastgelegde doelstellingen gerealiseerd worden.
  2. De verantwoordelijkheid van de budgethouder strekt zich uit over alle processen en activiteiten, die deel uitmaken van het product, subproduct of project.
  4. De budgethouder maakt tijdig afspraken met andere budgethouders inzake interne dienstverlening/toelevering, indien één of meerdere activiteiten ter realisering van de doelstellingen niet onder zijn hiërarchische verantwoordelijkheid binnen de dienst worden uitgevoerd.
- *Het gaat bij de verantwoordelijkheid als bedoeld in het eerste lid uiteraard niet alleen om het realiseren van de doelstellingen. Maar ook om dit te doen binnen de grenzen van de beschikbaar gestelde middelen. Daarmee staan centraal de geformuleerde outputdoelstellingen, de (grenzen van) de beschikbare middelen en de doel/middelenrelatie, de efficiëntie*
  - *Ook voor het beheer door de budgethouder geldt hetzelfde als in de toelichting van de verordening is opgemerkt over de integraal manager, namelijk dat aan zijn beheer is 'verbonden het verantwoord omgaan met afwijkingen, het verantwoord en afgewogen omgaan met risico's, het beheren van de opdrachtformulering en het tijdig signaleren van noodzakelijke bijstellingen'.*

### **Artikel 5 Planning en Controltaken.**

1. De budgethouder is ten aanzien van het door hem gehouden budget verantwoordelijk voor een goede registratie van de mate waarin doelstellingen gerealiseerd zijn, van de inzet van middelen met inbegrip van het aangaan van verplichtingen, en van de verhouding tussen middelen en output.
2. De budgethouder verstrekt de gemeentelijke administraties daartoe alle noodzakelijke gegevens en stukken.
3. De budgethouder draagt ten behoeve van de directeur bij aan de periodieke en tussentijdse rapportages als bedoeld in H11 van de verordening. Hij rapporteert daartoe tijdig ten aanzien van de aan hem toevertrouwde budgetten aan de mandaatgever.
4. De budgethouder overlegt zo nodig tijdig met zijn mandaatgever over de vraag of een afwijking als bedoeld in artikel 11 lid 2 van de verordening zich voordoet.

*In de onderlinge relatie is het primair de administratie die de budgethouder ondersteunt, en niet andersom. Hetzelfde geldt voor het bedrijfsbureau.*

*Daarom is hier tot uitdrukking gebracht, dat – onverminderd centraal gestelde kaders en richtlijnen - de budgethouder er voor verantwoordelijk is dat alle relevante informatie, die nodig is om het budget te sturen en te beheersen op een adequate wijze in de administratie wordt verwerkt.*

*In de praktijk zal daarbij het bedrijfsbureau van de sector een belangrijke intermediairfunctie vervullen.*

*Het derde lid brengt tot uitdrukking dat de budgethouder een duidelijke rol heeft bij het tot stand brengen van de begroting, meerjarenbegroting, rekening en managementrapportages. Het is de budgethouder die op operationeel niveau, uiteraard op basis van een goede administratie, de gegevens aanlevert voor de sturingsdocumenten zoals begroting, rekening en bestuursrapportages. Daarbij hoort ook de onderbouwing en verklaring van de doelstelling, realisatie of afwijking.*

### **Art 6 Risico's**

1. De budgethouder rapporteert tijdig aan zijn mandaatgever ten aanzien van relevante risico's.
2. Als relevante risico's, als bedoeld in het voorgaande lid, gelden in ieder geval die risico's, die, wanneer zij intreden, voor het financieel beheer van de gemeente van belang zijn.

## **PARAGRAAF 3 ALGEMENE BUDGETREGELS**

### **Art 7 Besteding van een budget.**

1. Onder verantwoordelijkheid van de directeur zijn de door deze gemandateerde budgethouders binnen het kader van de begroting ter realisering van de daarbij vastgestelde output bevoegd tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen c.q. het verwerven van ontvangsten en rechten ten laste respectievelijk ten bate van de vastgestelde budgetten.
2. Onverminderd de beperkingen die gesteld kunnen worden aan zijn mandaat, de toerekening van algemene kosten daaronder begrepen, is de budgethouder bevoegd bij de inzet van middelen binnen de grenzen van het budget af te wijken van de geraamde kostensoorten.
3. Bestedingen ten laste van een budget met inbegrip van het aangaan van verplichtingen kunnen alleen plaatsvinden met goedkeuring/parafering van de budgethouder.
4. Goedkeuring/parafering ten aanzien van een budget, dat deel uitmaakt van een ander budget geldt als goedkeuring/parafering ten aanzien van dat andere budget.

*Lid 1.*

*In de begroting is het budget vastgelegd, - zowel de inkomsten als de uitgaven – met de daaraan verbonden kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. Daarmee is voor het product vastgelegd ‘wat we willen bereiken’ en ‘wat het mag kosten’.*

*Er is daarbij geen absolute vrijheid om af te wijken van de geraamde inkomsten en uitgaven, ook niet wanneer dit per saldo eenzelfde budgettaire beslag oplevert. De vastgestelde, voor het product benodigde middelen zijn onderdeel van de productopdracht, onafhankelijk van verworven inkomsten of aanspraken.*

*Lid 2 treft een kern van outputsturing.*

*Hoofregel is dat een budgethouder de beschikking krijgt over een budget, en een eigen verantwoordelijkheid heeft over de inzet daarvan. Daarbij wordt wel geraamd op het niveau van kostensoorten, maar die raming maakt geen deel uit van de opdrachtformulering. De budgethouder houdt de bevoegdheid om binnen de grenzen van zijn budget keuzes te maken ten aanzien van de middeleninzet. Die hoofregel, die bevoegdheid is niet absoluut. Er zijn beperkingen aan die bevoegdheid te stellen. Een praktisch voorbeeld betreft de algemene regels inzake kostentoerekening. Een ander voorbeeld betreft de gedwongen winkelpercentage. De individuele budgethouder heeft niet de vrijheid zich hieraan te onttrekken.*

*Het vierde lid bepaalt, dat geen uitgaven ten laste van een budget mogen worden gebracht, zonder dat de budgethouder daarmee instemt. De AO dient die functie van de budgethouder op een adequate wijze te waarborgen. Dit kan door een zogenaamde 1 op 1 parafering, het kan ook door een adequate procesmatige inkadering. Het is aan de budgethouder om, het risico afwegend, daarin een goede keuze te maken.*

#### **Artikel 8 Het wijzigen van vastgestelde budgetten.**

1. Een budget en/of de bestemming daarvan wordt, voorzover dit betrekking heeft op een product of subproduct, gewijzigd door middel van een daartoe strekkende begrotingswijziging.
2. Het putten uit een reserve brengt geen wijziging aan in de hoogte van een budget.

*Uitgangspunt is het budgetrecht van de raad resp. college op product en subproductniveau. Dit wordt in de verordening uitgelegd: " binnen de kaders van de begroting brengt tot uitdrukking dat die opdrachtformulering een zekere bandbreedte heeft. Binnen een redelijke marge, de bij de opdrachtstelling te formuleren bandbreedte, is een dergelijke afwijking niet in strijd met de opdracht. Daarbuiten zal een rapportage op grond van artikel 11 geïndiceerd zijn en zal aan de raad een wijziging van de geformuleerde outputdoelstelling en/of de beschikbare middelen gevraagd moeten worden."*

*Schuiven tussen budgetten op het niveau van producten en subproducten buiten deze bandbreedte is niet toegestaan.*

*Wel bestaat er binnen de budgetten een verantwoordelijkheid voor keuzes ten aanzien van de inzet van middelen. Dit heeft in het algemeen betrekking op kostensoorten. Dit schuiven, het maken van keuzes ten aanzien van de feitelijke middeleninzet, is juist een typerende verantwoordelijkheid van de budgethouder.*

#### **Art 9 Afwijkingen en bandbreedte**

Met het oog op het bepaalde in artikel 7 lid 1 worden bij de begroting per product en subproduct normen gesteld ten aanzien van de middelen en de vastgelegde outputdoelstellingen naar kwantiteit en kwaliteit, die in hun onderlinge samenhang gelden als productopdracht.

Bij deze normen wordt ten aanzien van de vastgestelde middelen, kwantiteits- en kwaliteitseisen een bandbreedte aangegeven.

In geval van een afwijking bij de realisatie, die deze bandbreedte of de vastgestelde samenhang als bedoeld in lid 1 te buiten gaat, dient hierover gerapporteerd te worden door middel van een bestuurs- respectievelijk een managementrapportage.

*De kwaliteitseisen hebben betrekking op wat per product geldt als kritische succesfactoren. Met die kritische succesfactoren wordt aangegeven hoe de gemeente het succes in de uitvoering formuleert en meet. Het is daarmee de sluitsteen in het voortdurend sturen op de balans tussen het financiële aspect, het beleidsaspect, op bedrijfsvoering, op rechtmatigheid en doelmatigheid, en op het klantperspectief.*

*Met deze kritische succesfactoren zijn meetbare kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd die over en weer tussen bestuur en management bij de uitvoering van de begrotingsopdracht als bindend gelden. Bindend zowel per doelstelling apart als in hun onderlinge samenhang waarmee de kosten/batenverhouding is vastgelegd.*

#### **Art 10 Reserves en voorzieningen.**

Toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en voorzieningen mogen ten laste of ten gunste van het budget verwerkt worden voor zover deze:

- a. in de begroting voorzien zijn;
- b. bij tussentijdse wijziging dan wel bij behandeling van de rekening door de raad zijn vastgesteld;
- c. berusten op een beslissing van het college van B&W, in die gevallen waarin de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de reserve of voorziening door de raad is gemandateerd aan het college;
- d. ten doel hebben resultaten op product- of subproductniveau binnen door de raad vastgestelde kaders te egaliseren met daartoe bestemde egalisatiereserves.

*In de nota reserves en voorzieningen zijn nadere regels over reserves en voorzieningen geformuleerd. Het gaat in dit artikel over de relatie tussen budgetten enerzijds en reserves en voorzieningen anderzijds.*

*In de regel volstaat het niet om de onttrekking uit de reserves te regelen. Het doel van de onttrekking zal in de regel zijn het toevoegen van middelen aan een budget. En dat mag niet zo maar; het budgetrecht ligt bij de raad. Dat betekent dat ook de toevoeging moet berusten op een specifieke beslissing of een vastgestelde regel. Zo zal het verkeer tussen een budget en de onderliggende egalisatiereserve worden gedefinieerd in de regels, die op dat specifieke budget betrekking hebben.*

#### **Art 11 Dienstmiddelen**

Het hoofd van het stafeenhed strategische bedrijfsvoering is als budgethouder onder verantwoordelijkheid van de directeur belast met het beheer van de dienstmiddelen.

*Het gaat hierbij om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de producten 900 e.v. Dit zijn (thans) de reserves en voorzieningen, beleggingen, financiering, de onroerende zaakbelastingen, overige belastingen, de algemene uitkering, diverse rijksbijdragen, de onvoorziene lasten, algemene lasten en baten, gelden nieuwe beleidsvoornemens, saldi sectoren, calculatieverschil facilitair bedrijf en het saldo van lasten en baten. De expliciete toewijzing is conform de aanbeveling in de accountantsrapportage 1999.*