

Budgethoudersregeling gemeente Leiden 2023

De gemeentesecretaris van de gemeente Leiden,
Gelet op de geldende Bevoegdhedenregeling gemeente Leiden en het geldende Organisatiebesluit gemeente Leiden;

besluit vast te stellen:

Budgethoudersregeling gemeente Leiden 2023

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *Ambtelijk opdrachtnemer*: een functionaris die verantwoordelijk is voor de realisatie van een project, programma of proces conform een vastgestelde startopdracht.
- b. *Ambtelijk opdrachtgever*: een functionaris die verantwoordelijk is voor de aansturing van de ambtelijk opdrachtnemer die belast is met de realisatie van een project, programma of proces conform een vastgestelde startopdracht.
- c. *Assetmanager afdeling Regie Integraal Beheer*: functionaris die verantwoordelijk is voor het beheer en de instandhouding van kapitaalgoederen op het gebied van de openbare ruimte of sport, inclusief de planvorming en de inzet van de daarbij behorende budgetten.
- d. *Budgethouder*: een functionaris die verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van prestaties, doelstellingen, resultaten en activiteiten met inzet van de daarbij behorende budgetten. Een budgethouder legt verantwoording af aan een hoofdbudgethouder.
- e. *Deelbudgethouder*: een functionaris die bevoegd is om te beschikken over één of meer toegekende budgetten van een afdeling, ter uitvoering van een specifiek aan dat budget verbonden activiteit. Een deelbudgethouder legt verantwoording af aan een budgethouder.
- f. *Hoofdbudgethouder*:
 - een functionaris die eindverantwoordelijkheid draagt voor een organisatie-eenheid conform artikel 2.2 van het organisatiebesluit gemeente Leiden 2023 en eindverantwoordelijkheid draagt voor alle aan die organisatie-eenheid toegekende budgetten,
 - dan wel een ambtelijk opdrachtgever die eindverantwoordelijkheid draagt voor een startopdracht en alle voor die startopdracht beschikbaar gestelde budgetten en die is aangewezen op grond van artikel 2, lid 7.
- g. *Startopdracht*: een door de gemeentesecretaris, griffier of directeur vastgestelde opdracht voor de uitvoering van een project, programma of proces.

Artikel 2 Aanwijzen functionarissen als budgethouder

1. Hoofdbudgethouder in de zin van deze regeling zijn:
 - a. griffier;
 - b. gemeentesecretaris;
 - c. directeur van een cluster;
 - d. directeur van een instelling.
2. Budgethouder in de zin van deze regeling zijn:
 - a. manager van een afdeling;
 - b. assetmanager afdeling Regie Integraal Beheer.
3. Daarnaast kan de gemeentesecretaris op verzoek van de directeur van een cluster, de rol van budgethouder toewijzen aan een functionaris binnen dat cluster, als deze functionaris de verantwoordelijkheid draagt over budgetten groter dan € 1,0 miljoen.
4. Een directeur van een instelling kan een functionaris binnen de eigen instelling de rol van budgethouder geven.
5. Een directeur of de griffier kan medewerkers binnen de eigen organisatie-eenheid de rol van deelbudgethouder geven.
6. Als deelbudgethouder kunnen worden aangewezen:
 - a. operationeel manager;
 - b. teamcoördinator;
 - c. coördinerend senior;
 - d. overige medewerkers.

7. Daarnaast kan de gemeentesecretaris, directeur of griffier, bij een startopdracht voor een project, programma of proces, de rol van hoofdbudgethouder toewijzen aan de ambtelijk opdrachtgever, de rol van budgethouder toewijzen aan de ambtelijk opdrachtnemer en de rol van deelprojecthouder toewijzen aan een projectmedewerker.
8. Indien in deze regeling in het vervolg gesproken wordt van een budgethouder dan worden hier zowel de hoofdbudgethouder, budgethouder als deelbudgethouder mee bedoeld, tenzij expliciet anders is aangegeven.
9. Een als budgethouder aangewezen functionaris wordt vastgelegd in de financiële administratie, voordat deze functionaris kan overgaan tot het doen van verplichtingen, bestellingen en uitgaven.

Artikel 3 Aangaan van financiële verplichtingen

1. Een budgethouder is namens het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het aangaan van financiële verplichtingen conform de bevoegdhedenregeling van gemeente Leiden onder de volgende voorwaarden:
 - a. financiële verplichtingen kunnen slechts worden aangegaan nadat de budgethouder heeft vastgesteld dat hiervoor in de vastgestelde begroting voldoende budget aanwezig is en dat deze verplichtingen passen binnen de doelstelling waarvoor het budget beschikbaar is gesteld;
 - b. financiële verplichtingen mogen niet worden aangegaan als die in de toekomst onvermijdelijk tot overschrijdingen van budgetten zullen leiden;

2. Bij het aangaan van een financiële verplichting gelden de volgende drempelwaarden:

Functionaris	Drempelwaarde
Hoofdbudgethouder	Geen drempelwaarde
Budgethouder	€ 200.000
Deelbudgethouder	€ 50.000

3. Bij het aangaan van een financiële verplichting wordt het 4-ogen principe gehanteerd.
4. Voor het afdoen van facturen binnen een verplichting gelden geen drempelbedragen.
5. Een budgethouder die financiële verplichtingen boven de drempelwaarde wil aangaan, laat deze autoriseren door de eerstvolgende budgethouder in de hiërarchische lijn of, tot aan het moment dat het nieuwe financiële systeem in gebruik wordt genomen, direct door de hoofdbudgethouder.¹⁶
6. Bij afwezigheid van een budgethouder is de vervangingsregeling conform het organisatiebesluit artikel 12 en artikel 13 van toepassing. Met uitzondering van:
 - a. Een budgethouder in de rol van ambtelijk opdrachtnemer. Deze wordt bij afwezigheid vervangen door de ambtelijk opdrachtgever.
 - b. Een medewerker in de rol van deelbudgethouder. Deze wordt bij afwezigheid verticaal omhoog vervangen.
 - c. De griffier. De griffier wijst zelf een vervanger aan als hoofdbudgethouder voor de budgetten van de raad en griffie.
7. De als vervanger aangewezen functionaris wordt vastgelegd in de financiële administratie.

Artikel 4 Inkopen en aanbesteden

1. De budgethouder draagt er zorg voor dat inkopen en aanbestedingen plaatsvinden binnen de kaders voor inkoop en aanbesteden en de daarbij horende procedures.
2. Het inkopen van goederen en diensten vindt plaats via bestellingen.
3. De budgethouder is verantwoordelijk voor het (laten) registreren van bij voorkeur alle bestellingen in het financiële systeem en tenminste alle opdrachten waarvan de totale waarde gelijk is aan of meer is dan € 300, met uitzondering van enkele daartoe aangewezen kostensoorten en budgetten.
4. De budgethouder is verantwoordelijk voor het (laten) vastleggen van alle bij de bestelling behorende relevante stukken (dossiervorming) in het financiële systeem.
5. De budgethouder is verantwoordelijk voor het beschikbare (laten) houden van stukken waaruit blijkt of aannemelijk wordt dat de prestatie is geleverd.
6. Als met een leverancier een vergoeding wordt afgesproken die hoger is dan oorspronkelijk administratief als bestelling is vastgelegd, dan wordt de bestelling in de administratie opgehoogd.
7. Een bestelling dient te worden afgesloten zodra hetgeen waarvoor de bestelling is vastgesteld is afgewikkeld. Voor een nieuwe afspraak met een leverancier dient een nieuwe bestelling te worden geregistreerd.

Artikel 5 Aanwijzen medewerkers met rollen in het financieel systeem

1. Voor het verrichten van handelingen binnen de workflows van het financiële systeem kan de budgethouder medewerkers aanwijzen als :
 - a. Besteller: deze medewerker mag namens de budgethouder het bestellingenproces starten.

- b. Prestatiebeoordelaar: deze medewerker mag namens de budgethouder beoordelen of de prestatie is geleverd en doet binnen de ruimte van de bestelling de factuur af voor betaalbaarstelling.
 - c. Codeur: deze medewerker mag namens de budgethouder aangeven ten laste van welke kostenplaats, grootboekcode enz. de betreffende factuur moet worden afgewikkeld. Deze codering moet daarna door de budgethouder worden goedgekeurd.
 - d. Aanvrager relatie: deze medewerker mag namens de budgethouder een nieuwe relatie (debiteur/crediteur) in het financieel systeem aanvragen.
2. De budgethouder laat de voor de diverse rollen aangewezen medewerkers vastleggen in het financiële systeem.

Artikel 6 Aanwijzen medewerkers buiten het financieel systeem om

1. Voor het routinematig doen van kleine teruggaven die niet in (de workflows van) het financieel systeem kunnen worden vastgelegd, kan de budgethouder medewerkers aanwijzen, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan :
 - a. Er is een akkoord van de hoofdbudgethouder op een verzoek van de budgethouder om medewerkers bepaalde routinematige kleine teruggaven te laten doen en tot welk bedrag.
 - b. De budgethouder heeft vervolgens aan de afdeling Financiën van cluster Interne Dienstverlening en Advisering dit besluit tezamen met een lijst met namen en parafen van medewerkers die deze besluiten mogen nemen gegeven.
 - c. De financiële administratie kan bij verzoeken tot terugbetaling vaststellen dat het verzoek door een daartoe gerechtigde medewerker is gedaan (naam en paraaf) en dat het 4-ogen principe is toegepast doordat een andere ook gerechtigde medewerker (naam en paraaf) heeft ingestemd.
2. De aangewezen medewerkers worden niet als budgethouder in de betekenis van deze regeling aangemerkt.

Artikel 7 Goed budgethouderschap

1. Een budgethouder is verantwoordelijk voor:
 - a. Een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende realisatie van de doelstellingen, resultaten en prestaties die horen bij de onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder vallende budgetten;
 - b. Het realiseren van de onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder vallende inkomsten;
 - c. Een goede onderbouwing van de in de begroting opgenomen ramingen;
 - d. Een goede monitoring van de realisatie in vergelijking tot de ramingen;
 - e. Het beheersen van risico's bij het beheeren en bewaken van op het budget geboekte kosten en opbrengsten;
 - f. Het beheer van balansposten die samenhangen met de aan hem toegekende budgetten.
2. Een hoofdbudgethouder is in aanvulling op lid 1 ook verantwoordelijk voor de optimale inzet van het geheel aan budgetten in relatie tot de doelstellingen, resultaten en prestaties van de eigen organisatie-eenheid. De hoofdbudgethouder kan hiertoe aanwijzingen geven aan de budgethouders en deelbudgethouders van de eigen organisatie-eenheid.
3. De budgethouder is bekend met alle voor het budgethouderschap relevante regelingen, zoals (niet limitatief):
 - a. De financiële verordening, het organisatiebesluit en de bevoegdhedenregeling;
 - b. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de regels van het proces van inkoop tot betaling;
 - c. Codes voor gedrag en integriteit
4. Een budgethouder;
 - a. Rapporteert op gezette tijden over alle onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder vallende budgetten, conform de richtlijnen en in de daarvoor beschikbaar gestelde formats;
 - b. Overschrijdt de toegewezen budgetten en investeringskredieten niet zonder voorafgaande toestemming, tenzij daar een inkomstencompensatie op hetzelfde beleidsterrein tegenover staat;
 - c. Vangt tegenvallers op inkomsten en uitgaven in principe op binnen de toegewezen budgetten;
 - d. Meldt (verwachte) meevallers of onderuitputting (incidenteel of structureel) om een integrale inzet van budgetten te bevorderen;
 - e. Volgt aanwijzingen van de concerncontroller met betrekking tot beheer, registratie, afweging verantwoording en betalingen stipt op en verstrekt tijdig alle informatie waarom wordt verzocht.

Artikel 8 Slotbepaling

1. Deze regeling wordt aangehaald als 'Budgethoudersregeling gemeente Leiden 2023'
2. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2023.
3. De Budgethoudersregeling gemeente Leiden 2022 wordt per die datum ingetrokken.

Aldus vastgesteld op 23 december 2022

*de secretaris,
P.M. van Vliet*

Toelichting op de Budgethoudersregeling Gemeente Leiden 2022

Algemeen

Deze Budgethoudersregeling heeft als doel voorwaarden te scheppen voor een optimale beheersing van de gemeentelijke geldstromen. De rolverdeling is als volgt : de gemeenteraad heeft budgetrecht op programmaniveau en geeft in de begroting aan welke doelen en maatschappelijke effecten met behulp van dat budget worden nagestreefd. Het college van burgemeester en wethouders bepaalt welke prestaties worden verricht om deze effecten te bereiken en hoeveel middelen daarvoor worden ingezet. Het staat het college van burgemeester en wethouders vrij om binnen de programma's 'budgettair- neutraal' budgetten over te hevelen van de ene naar de andere prestatie.

In het organisatiebesluit geeft het college de gemeentesecretaris mandaat om de gemeentebegroting uit te voeren. Het college stelt de bijbehorende budgetten en kredieten daarvoor ter beschikking. In de bevoegdhedenregeling worden de aan de gemeentesecretaris gemandateerde bevoegdheden gemandateerd aan overige functionarissen. Daarbij geldt de Budgethoudersregeling als kader waarbinnen deze mandaten uitgevoerd mogen worden.

De mandaten in de budgethoudersregeling zijn uitgesloten van ondermandatering.

Toelichting op artikel 2 – Aanwijzen functionarissen als budgethouder

Dit artikel regelt wie budgethouder kan zijn en wie een budgethouder kan aanwijzen.

Budgethouderschap doet zich vooral voor in de hiërarchische lijn, maar ook in de lijn van projecten, programma's en processen.

Binnen de hiërarchische lijn zijn functionarissen met eindverantwoordelijkheid voor een organisatie-eenheid automatisch hoofdbudgethouder. De managers van afdelingen zijn automatisch budgethouder. Daarnaast hebben ook assetmanagers bij cluster beheer automatisch de rol van budgethouder. Zij dragen verantwoordelijkheid over beheer en instandhouding van domeinen op het gebied van openbare ruimte en sport en dragen daarmee ook de verantwoordelijkheid over planvorming op langere termijn en opdrachtgeverschap met betrekking tot forse budgetten. De rol van budgethouders sluit aan bij deze verantwoordelijkheid. In lijn hiermee kan het wenselijk zijn om ook een andere functionaris de rol van budgethouder geven. Deze verhoging van het mandaat moet aansluiten bij de verantwoordelijkheid die hoort bij de functie en de omvang van het budget (groter dan € 1 miljoen). Een clusterdirecteur kan een onderbouwd verzoek daartoe neerleggen bij de gemeentesecretaris. Bij de instellingen (Erfgoed Leiden en Omstreken, De Zijl Bedrijven en Museum de Lakenhal) is de bevoegdheid om budgethouders aan te wijzen bij de directeur belegd. Op deze wijze wordt ruime gegeven aan de meer eigen bedrijfsvoering van deze instellingen.

De budgethoudersregeling biedt directeuren de mogelijkheid om in afstemming met de afdelingsmanager, het budgethouderschap nog een niveau lager in de organisatie beleggen. Er is dan sprake van een deelbudgethouder binnen een afdeling. Deelbudgethouderschap is passend in die situaties waar sprake is van een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid voor het bereiken van een concreet deel van de prestaties van die afdeling. Het gaat dan met name om functionarissen die operationeel sturing geven aan een team. Het is dan logisch deze operationele verantwoordelijkheid te versterken met het mandaat over bijbehorende budgetten. Binnen één prestatie kunnen er meerdere deelbudgethouders zijn. Dat voorkomt allerlei detailafspraken tussen de budgetverantwoordelijke en prestatieverantwoordelijken die, zo leert de praktijk, leiden tot belemmerende bureaucratie. Het deelbudgethouderschap kan in uitzonderingsgevallen ook belegd worden bij een medewerker. Dit ligt alleen voor de hand als het gaat om bestedingen met een zeker routinematige karakter.

Het verdient aanbeveling om beperkt gebruik te maken van deelbudgethouderschap en alleen na advies van de financieel adviseur. Uiteindelijk blijft de budgethouder verantwoordelijk voor het handelen van de deelbudgethouders en blijft de hoofdbudgethouder eindverantwoordelijk voor het handelen van zowel de budgethouders als deelbudgethouders binnen het eigen organisatieonderdeel, programma, project of proces.

Naast de hiërarchische lijn, is er de lijn van projecten, programma's en processen. Budgethouderschap is in deze situaties niet zozeer gekoppeld aan een functie, maar aan een rol: de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer. Deze rollen worden vastgelegd in een startopdracht. Daarbij kan de rol van hoofdbudgethouder worden belegd bij de ambtelijk opdrachtgever en de rol van budgethouder

bij de ambtelijk opdrachtnemer. Het is dus mogelijk dat een functionaris vanuit de hiërarchisch lijn budgethouder en als ambtelijk opdrachtgever hoofdbudgethouder is. In de financiële administratie wordt dat op budgetniveau ingeregeld. De directeur die de startopdracht heeft vastgesteld, kan wijzigingen aanbrengen in de invulling van het ambtelijke opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap. Indien nodig kan de directeur een projectmedewerker aanwijzen als deelbudgethouder voor een project, programma of proces. Hierbij gelden dezelfde overwegingen als bij het aanwijzen van een deelbudgethouder binnen een organisatieonderdeel.

Alle budgethouders worden in de administratie genoteerd. Vermelding in de administratie is voorwaarde om verplichtingen aan te kunnen gaan en uitgaven te kunnen doen. In de administratie is opgenomen een beschrijving van de bevoegdheid en een aanduiding van de budgetten per budgethouder.

Toelichting op artikel 3 Aangaan van financiële verplichtingen

Drempelwaarden

In dit artikel wordt de financiële autorisatie van functionarissen begrensd. In de lijn tekent de deelbudgethouder voor verplichtingen tot € 50.000. Voor verplichtingen hoger of gelijk aan € 50.000 en voor verplichtingen tot € 200.000 moet de budgethouder mee tekenen. Voor bedragen hoger of gelijk aan € 200.000 moet de hoofdbudgethouder mee tekenen. Voor hoofdbudgethouders gelden geen drempelbedragen.

Bij de uitvoering van een project, programma of proces, tekent de ambtelijke opdrachtnemer met de rol van budgethouder voor verplichtingen tot € 200.000. Voor bedragen hoger of gelijk dan € 200.000 moet de ambtelijke opdrachtgever met de rol van hoofdbudgethouder meetekenen. Voor de hoofdbudgethouder geldt geen drempelbedrag.

Het huidige financieel systeem (Decade) maakt het niet mogelijk om bij het aangaan van verplichtingen meer dan 2 autorisatieniveau 's te hanteren. Daarom zal een verplichting hoger dan € 200.00 na onder-tekening door een deelbudgethouder, direct bij de hoofdbudgethouder worden neergelegd. Het is de bedoeling dat vanaf de invoering van een nieuw financieel systeem, wel met 3 autorisatieniveau 's wordt gewerkt.

Een aparte positie heeft de Raadsgriffier. De griffier is hoofdbudgethouder van de budgetten voor raad en griffie. De griffier zal rapporteren aan de raad. De griffier is geen verantwoording verschuldigd aan het college van B&W.

Toelichting op artikel 4 - Inkopen en aanbesteden

Dit artikel gaat in op de verantwoordelijkheden van een budgethouder met betrekking tot het inkopen van goederen en diensten via het plaatsen van bestellingen (orders). Gemeente Leiden streeft naar 100% van alle inkopen via bestelling te laten lopen omdat dit efficiënter is dan het werken met losse facturen. Deze efficiencyvoordelen zitten bij de budgethouders vooral in de snelle afhandeling incl. codering van facturen met kleine bedragen (via matching) en voor de gehele keten in het voorkomen van dubbele handelingen.

De gehanteerde grens dient om de mogelijkheid open te houden om in uitzonderingsgevallen inkopen te doen zonder het plaatsen van een bestelling.

Toelichting op artikel 8 – Goed budgethouderschap

Integrale verantwoordelijkheid

Een budgethouder is op grond van deze regeling geautoriseerd om binnen kaders budgetten te besteden en inkomsten te verwerven. De budgethouder is niet alleen verantwoordelijk voor de budgetten, maar ook voor de beleidsinhoudelijke kant van de zaak. Hij heeft de verantwoordelijkheid om met dat budget tijdig en efficiënt de daarmee verbonden prestaties uit de gemeentebegroting te realiseren.

Budgetten betreffen ook inkomstenramingen. Denk bijvoorbeeld aan inkomsten op onderhanden werk of kredieten, maar ook aan vorderingen. Een budgethouder die een inkomstenraming als budget krijgt toegewezen is er verantwoordelijk voor dat die inkomsten tijdig worden gerealiseerd. Een integrale verantwoordelijkheid voor inkomsten, uitgaven en beleid draagt bij aan resultaatsturing en verhoogt het eigenaarschap. Die integraliteit breidt zich voor een hoofdbudgethouder uit naar de totale organisatie-eenheid.

Relevante regelingen en ondersteuning

De organisatie en daarbinnen de systemen stellen hun eisen aan budgethouderschap. Die eisen behoren enerzijds niet te knellen, anderzijds zijn ze onontkoombaar en verdienen ze te worden gerespecteerd. De manager is integraal verantwoordelijk en dat geldt ook voor de financiën en voor de administratie daarvan. Dit is een primaire zorgplicht die niet eindigt als er geen ondersteuning beschikbaar is. Deze ondersteuning bestaat in de vorm van een goed gesprek tussen budgethouder en financieel adviseur waarbij de adviseur de verantwoordelijkheid draagt om gevraagd en ongevraagd goed en afgewogen te adviseren. Hij kan de verantwoordelijkheid van de manager voor het besluit niet overnemen. De afspraak is dat de financieel adviseur tenminste maandelijks een gesprek heeft met de budgethouder. Als er tussentijds wat is, dan weet de budgethouder de financieel adviseur te vinden, en omgekeerd.

Jaarlijkse P&C cyclus



Budgethouders spelen een rol in de jaarlijkse P&C-cyclus. Zij staan aan de basis van de begroting, ze informeren en adviseren over de voortgang (sturing en beheersing) en ze verantwoorden zich achteraf in de jaarrekening en het jaarverslag. De verantwoording gaat in eerste instantie over verantwoording van de resultaten van activiteiten en in tweede instantie over de besteding van het budget.

Voor het financieel bijsturen van de begroting, wordt gebruik gemaakt van begrotingswijzigingen. Het is de taak van de budgethouder om te komen met voorstellen hiervoor. Aan dit soort wijzigingen ligt vaak een wijziging/aanpassing van beleid tot grondslag, maar er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van meevallers, tegenvallers of vertragingen.

Het lijkt vanzelf te spreken dat budgetten niet mogen worden overschreden en dat er geen basis voor het doen van bestedingen is als er geen budget is. Het ongeautoriseerd besteden van middelen is in strijd met budgetrecht van de raad. Het college moet toestemming geven voor uitzonderingen en zal zich moeten verantwoorden naar de Raad voor het doen van niet-begrote uitgaven.

Toch komt het regelmatig voor dat een budgethouder verder gaat dan zijn financiële polsstok lang is. Dan handelt hij in strijd met deze regeling. Zijn mandaatgever zal hem daarop aanspreken en mogelijk maatregelen nemen om het tekort op te vangen en om herhaling te voorkomen.

Aan de andere kant komt het regelmatig voor dat er sprake is van budgetten die in het lopende jaren niet worden uitgeput of dat er meevallers zijn. Het is van belang dat ook deze overschrijdingen van budget tijdig worden gemeld. Zo kan gestuurd worden op een optimale inzet van de beschikbare middelen om deze op een rechtmatige.