

FICHE

Het budgethouderschap

Deze tekst is vnl. gebaseerd op de wettekst van het gemeentedecreet (15 juli 2005), de omzendbrief van minister Keulen 1 december 2006 en het wijzigingsdecreet van 23 januari 2009.

Begripsomschrijving

Volgens artikel 158 van het gemeentedecreet is het budgethouderschap de aan een ambtenaar of orgaan toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat taakstellend is in die zin dat het een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft. Het is dus een vorm van contractmanagement.

Taakstellend impliceert dat er een afspraak is gemaakt over welke doelstellingen er gehaald moeten worden (welke producten of prestaties moeten worden geleverd binnen een bepaalde periode) en met welk budget die afspraak moet worden gerealiseerd. Budgethouderschap is dus geen vrijgeleide. Het houdt een duidelijke verantwoordelijkheid in voor de personen aan wie het is toegekend.

Het budget omvat in het kader van deze definitie meer dan alleen geldelijke middelen. Het betreft het geheel van beschikbaar gesteld dienstverleningspotentieel. Dat omvat onder meer het gebruik van gebouwen en materiaal, alsook competent personeel op wie een beroep gedaan kan worden.

Het budgethouderschap wordt toegekend via een delegatiebesluit. Daarin moeten minstens de volgende gegevens opgenomen worden :

- de tijdsduur van het budgethouderschap;
- de uiteindelijke bedoeling van het budgethouderschap (op het vlak van opdrachten, doelstellingen...);
- de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, alsook de middelen (budget, personeel...) waarover de budgethouder kan beschikken;
- de graad van autonomie waarover de budgethouder beschikt;
- de monitoring en de rapportering;
- de evaluatie en de eventueel positieve of negatieve gevolgen.

Het is wenselijk dat de afspraken tussen de budgethouder en het orgaan dat of de persoon die het budgethouderschap toekent jaarlijks worden vastgelegd in een afsprakennota. Daarin kunnen bepaalde elementen van het delegatiebesluit worden geconcretiseerd. De te bereiken jaardoelstellingen moeten wel aansluiten bij het algemene beleidsprogramma en de beleidsnota van het budget. De doelstellingen moeten ook monetair vertaald worden zodat de budgethouder over de nodige kredieten beschikt voor de uitvoering ervan. De gemaakte afspraken moeten zo veel mogelijk specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden zijn.

Soorten budgethouderschap en delegatiemogelijkheden

Het hoofdbudgethouderschap

Overeenkomstig artikel 159 van het gemeentedecreet komt het budgethouderschap toe aan het college van burgemeester en schepenen, behoudens de uitzonderingen die bepaald zijn door of krachtens het gemeentedecreet. Het college is dus de hoofdbudgethouder. Die bevoegdheid past in de opdracht van het college als beleidsuitvoerend orgaan van het bestuur.

Wettelijk voorbehouden budgethouderschap

In een beperkt aantal gevallen heeft de decreetgever er echter wel voor gekozen om het budgethouderschap voor te behouden aan de gemeenteraad, de gemeentesecretaris of de financieel beheerder (bijvoorbeeld in artikel 43, § 2, artikel 57, 89 en 94 GD). Dat is niet expliciet opgenomen in het gemeentedecreet, maar bepaalde taken houden onvermijdelijk een zekere vorm van budgethouderschap in.

Delegatiemogelijkheden

Totdat de gemeenteraad het begrip dagelijks bestuur of de voorwaarden bepaald in artikel 159, § 3 en § 4, GD heeft vastgesteld, kan het college van burgemeester en schepenen de hem toegekende bevoegdheden niet overdragen.

Eenmaal die voorwaarden zijn gecreëerd, heeft het college van burgemeester en schepenen volgende delegatiemogelijkheden:

Dagelijks bestuur

Het college van burgemeester en schepenen heeft de mogelijkheid om zijn bevoegdheid inzake budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur te delegeren aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris kan zijn overgedragen bevoegdheid met betrekking tot bepaalde budgetten voor activiteitencentra (gemeentelijke diensten) verder delegeren aan andere (statutaire of contractuele) personeelsleden, rekening houdend met het organogram van de gemeentelijke diensten. Het is dus evident dat het budgethouderschap eerst wordt toebedeeld aan de belangrijkste diensthoofden. Zij kunnen het budgethouderschap niet weigeren als hun functiebeschrijving erin voorziet. Bovendien zijn zij persoonlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het aan hen toevertrouwde budgethouderschap (art. 159, § 2, derde lid, GD).

Activiteitencentra of projecten

Verder kan het college, onder de door de gemeenteraad vastgestelde voorwaarden en na advies van de gemeentesecretaris, het budgethouderschap met betrekking tot bepaalde budgetten voor activiteitencentra (gemeentelijke diensten) of projecten rechtstreeks delegeren aan personeelsleden van de gemeente. Dat kan ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. Een activiteitencentrum kan bijvoorbeeld zijn: een cultuurcentrum, een bibliotheek, een jeugd- of sportcentrum.

Bij een project kunnen een of meer gemeentelijke diensten betrokken zijn. Kenmerkend aan projecten is dat ze geen vast deel uitmaken van de gemeentelijke organisatie. Ze kunnen echter wel periodiek terugkeren. Ook hier moet het college rekening houden met het organogram van de gemeentelijke diensten. De betrokken personeelsleden kunnen de aan hen toevertrouwde bevoegdheid niet weigeren als hun functiebeschrijving erin voorziet. Bovendien zijn zij persoonlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het aan hen gedelegeerde budgethouderschap. De gemeentesecretaris zal zijn advies verlenen binnen dertig dagen na het verzoek van het college. Bij gebrek aan kennisgeving van het advies binnen de voormelde termijn kan aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan door het college. Een dergelijke delegatie is legislatuurgebonden en vervalt in ieder geval zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad.

Wijkcomités of burgerinitiatieven

Ten slotte kan het college, onder de voorwaarden die de gemeenteraad heeft vastgesteld, het budgethouderschap met betrekking tot bepaalde budgetten voor projecten delegeren aan wijkcomités en burgerinitiatieven. Dat kan ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. De gemeenteraad bepaalt onder welke voorwaarden een wijkcomité of burgerinitiatief als voldoende gedragen door een wijk of door de bevolking beschouwd kan worden. Die vorm van budgethouderschap is ook legislatuurgebonden en vervalt uiterlijk zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad. Het college moet in overleg met het wijkcomité of burgerinitiatief in kwestie een personeelslid aanwijzen dat belast is met de praktische uitvoering van het budgethouderschap (art. 159, § 4, GD).

Budgethouderschap als instrument van interne verzelfstandiging

Het budgethouderschap mag nooit een doel op zich zijn. Het is slechts een instrument om te komen tot een beter overheidsmanagement. De decreetgever heeft verschillende mogelijkheden gegeven aan het college om zijn bevoegdheid te delegeren inzake budgethouderschap. Bij de besturen die hiervan niet gebruikmaken, blijft het volledige budgethouderschap een collegebevoegdheid. De delegatie of de toewijzing van de beleidsuitvoering aan het meest functionele niveau moet de efficiëntie, de effectiviteit en de zuinigheid van de dienstverlening ten goede komen. De scheidingslijn tussen de actoren kan hierdoor duidelijker getrokken worden. De politieke verantwoordelijkheid evolueert dan naar het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid (de strategische doelstellingen), de evaluatie van de beleidsuitvoering en de beleidsbijsturing. Het ambtelijk apparaat van zijn kant wordt geresponsabiliseerd voor de beleidsuitvoering en voor de realisatie van de in dat verband

overeengekomen doelstellingen. Een scheiding tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering maakt het mogelijk een duidelijk en transparant beeld te verkrijgen van de na te streven doelstellingen, de vereiste middelen en de bereikte resultaten. Die organisatorische scheiding vereist evenwel nieuwe vormen van overleg en interne controle. Het management-team en een aangepast interne controlesysteem spelen hierbij een belangrijke rol. Bovendien moet het budgethouderschap gepaard gaan met een cultuurverandering binnen de gemeentelijke organisatie. Concreet betekent dit dat er een ombuiging moet plaatsvinden van een rol- en functiegerichte cultuur naar een taakverantwoordelijke en prestatiegerichte cultuur. Die omschakeling veronderstelt de creatie van een voldoende draagvlak binnen het bestuur door de veranderingsbereidheid te stimuleren en een gunstige voedingsbodem voor budgethouderschap te scheppen. Het slagen van het interne verzelfstandigingsproces hangt dus niet enkel af van technische middelen en aangepaste regelgeving, maar evenzeer van waarden als dynamiek, initiatief en verantwoordelijkheidsgevoel. De regelgever kan alleen de instrumenten aanleveren, het is aan het bestuur om deze instrumenten optimaal te gebruiken.

Bevoegdheden van de budgethouder

De decreetgever heeft ervoor gekozen om een aantal bevoegdheden uitdrukkelijk toe te vertrouwen aan de budgethouder. Wat de uitgavencyclus betreft, is de budgethouder volgens artikel 160 van het gemeentedecreet bevoegd voor het aangaan van de verbintenissen, overeenkomstig het hem toevertrouwde budget. Hij voert daartoe de procedures voor opdrachten van aanneming van werken, leveringen of diensten en wijst de opdrachten toe. Het college treedt daarbij niet alleen op in zijn hoedanigheid van uitvoerend orgaan, maar vooral in zijn functie van hoofdbudgethouder. De vaststelling van de wijze van gunning en de voorwaarden van overheidsopdrachten komt evenwel toe aan de gemeenteraad. Dat is echter niet het geval voor opdrachten van dagelijks bestuur en voor opdrachten die nominatief in het vastgestelde budget zijn opgenomen en waarbij de gemeenteraad de wijze en voorwaarden niet zelf heeft vastgesteld. In die gevallen stelt het college de wijze van gunning en de voorwaarden van overheidsopdrachten vast. Bij opdrachten van dagelijks bestuur beschikt het college evenwel nog over de mogelijkheid om de bovenvermelde bevoegdheid te delegeren aan de gemeentesecretaris, die ze op zijn beurt kan toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente als het college dat bepaald heeft (artikel 43, § 2, 11°, artikel 57, § 3, 5° en 6°, en artikel 58 van het gemeentedecreet).

De budgethouder keurt ook de te betalen bedragen goed overeenkomstig het hem toevertrouwde budget. Dat houdt in dat de budgethouder bevoegd is voor het goedkeuren van de facturen, maar dat hij ook bevoegd kan zijn voor de uitgaven die niet voortvloeien uit een factuur zoals lonen. De uitbetaling van de lonen moet immers goedgekeurd worden door het orgaan dat of de persoon die het betrokken personeelslid heeft aangeworven, tenzij de wet het anders bepaald heeft (zie onder 5.3.2 Wettelijk voorbehouden budgethouderschap).

In afwijking van het bovenvermelde principe kan de gemeenteraad of het college als bevoegde budgethouder beslissen de goedkeuring van de te betalen bedragen toe te vertrouwen aan de gemeentesecretaris. Op die manier kan bijvoorbeeld worden vermeden dat de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen moet samenkomen om de betaling van de lonen goed te keuren. De gemeentesecretaris kan die bevoegdheid niet verder delegeren (art. 160, § 4, GD).

Wat de ontvangstencyclus betreft, is de budgethouder verantwoordelijk voor de facturatie van de opbrengsten van het aan hem toevertrouwde budget (art. 160, § 3, GD). Aangezien artikel 158 van het gemeentedecreet stelt dat budgethouderschap het beheer van een budget inhoudt, is het wenselijk dat de budgethouder verantwoordelijk wordt gesteld voor de vaststelling van alle invorderingsrechten die verband houden met het hem toegewezen budget.

Verantwoordelijkheden van de budgethouder

Overeenkomstig artikel 156 van het gemeentedecreet mag een verbintenis alleen maar door de bevoegde budgethouder worden aangegaan op grond van een goedgekeurde post die voorkomt op het budget of op grond van een voorlopig krediet. De personeelsleden of de leden van het college van burgemeester en schepenen die in strijd hiermee verbintenissen hebben aangegaan, zijn persoonlijk verantwoordelijk, behoudens in de gevallen die door of krachtens het gemeentedecreet

worden bepaald. Dat doet geen afbreuk aan de eventuele medeverantwoordelijkheid van andere organen of personeelsleden van de gemeente.

Het gemeentedecreet heeft daar in artikel 157 wel een uitzondering op bepaald. De gemeenteraad kan zonder voorafgaande budgetwijziging voorzien in uitgaven die door dwingende en onvoorziene omstandigheden worden vereist, op voorwaarde dat hij daartoe een met redenen omkleed besluit neemt. In dezelfde omstandigheden en als het geringste uitstel onbetwistbare schade zou veroorzaken, kan het college op eigen verantwoordelijkheid in de uitgave voorzien. Het college brengt de gemeenteraad daarvan onverwijld op de hoogte.

In bovenvermelde gevallen worden de nodige kredieten onverwijld ingeschreven door een budgetwijziging. De betaling mag evenwel worden uitgevoerd zonder de budgetwijziging af te wachten. Kopieën van de besluiten van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen hierover moeten aangetekend worden opgestuurd naar de gouverneur (art. 253, § 1, 5°, GD).

Rapportering

Bij de toepassing van de diverse delegatiemogelijkheden heeft de gemeenteraad behoefte aan een periodieke communicatie over de uitvoering van het budgethouderschap zoals, de realisatiegraad van de afgesproken resultaten.

Om hieraan tegemoet te komen, voorziet het gemeentedecreet in een getrappt rapporteringssysteem (art. 167 en 168 GD), zoals dat hieronder beschreven staat.

- Als bepaalde personeelsleden door de gemeentesecretaris zijn aangesteld als budgethouder (art. 159, § 2, tweede lid, GD), rapporteren die minimaal eenmaal per kwartaal aan de gemeentesecretaris over de uitvoering van het budgethouderschap.
- Als de gemeentesecretaris budgethouder is (art. 159, § 2, eerste lid, GD), rapporteert hij minimaal eenmaal per kwartaal aan het college over de uitvoering van het hem toevertrouwde budgethouderschap. Tegelijk laat hij de door hem met het budgethouderschap belaste personeelsleden rapporteren over de uitvoering van het budgethouderschap.
- De personeelsleden die door het college rechtstreeks met het budgethouderschap zijn belast (art. 159, § 3, GD), rapporteren hierover minimaal eenmaal per kwartaal aan het college. Hoewel de decreetgever hier niet expliciet heeft verwezen naar artikel 159, § 4, van het gemeentedecreet, is het wenselijk dat ook de wijkcomités en burgerinitiatieven minimaal eenmaal per kwartaal aan het college rapporteren over de uitvoering van het budgethouderschap. Die afspraak kan opgenomen worden in de beheersovereenkomst die tussen het college en het wijkcomité of burgerinitiatief wordt gesloten.
- Het college rapporteert minimaal eenmaal per semester aan de gemeenteraad over de uitvoering van het budgethouderschap.