

Collegebesluit

Onderwerp Vaststellen Organisatiestatuu 2018, Mandateringsbesluit 2018 en Budgethoudersregeling 2018	
Nummer	2017/486858
Portefeuillehouder	Spijk, J.K.N. van
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur
Afdeling	CS/SB
Auteur	Stigter, W.H.C.
Telefoonnummer	023-5113062
Email	wstigter@haarlem.nl
Kernboodschap	De aanleiding om het Organisatiestatuu, het Mandateringsbesluit en de Budgethoudersregeling aan te passen is de wijziging van de indeling van de ambtelijke organisatie door het laten vervallen van de huidige hoofdafdelingen. De wijzigingen in de documenten zijn daar een direct gevolg van. De raad is in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2018-2022 op hoofdlijnen geïnformeerd over de wijziging van de indeling van de organisatie. In het Organisatiestatuu wordt de organisatiestructuur en de werkwijze van de ambtelijke organisatie van de gemeente formeel vastgelegd. In het Organisatiestatuu is tevens de wettelijk verplichte instructie voor de gemeentesecretaris opgenomen. Belangrijkste wijziging is het verdwijnen van de hoofdafdelingen, waardoor de organisatie voortaan bestaat uit 9 ondersteunende afdelingen en 15 vakafdelingen, elk onder leiding van een afdelingsmanager. De organisatie als geheel staat onder leiding van de algemeen directeur / gemeentesecretaris en drie directeuren / locosecretarissen. Daarnaast krijgt de directie de bevoegdheid tot het vaststellen van verschuivingen binnen de personeelsformatie, binnen de kaders van begroting en kadernota. In het Mandateringsbesluit wordt vastgelegd welke uitvoerende bevoegdheden door een bestuursorgaan worden opgedragen aan een functionaris. Belangrijkste wijzigingen zijn het verwerken van het opheffen van de hoofdafdelingen en daarmee de hoofdafdelingsmanagers. Daarnaast is sprake van enkele technische aanpassingen. In de Budgethoudersregeling worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording daarover vastgelegd. De regeling is gedetailleerder opgezet om meer duidelijkheid te scheppen voor de budgethouders. Belangrijkste wijziging is dat budgethouders tekenbevoegdheid krijgen voor het aangaan van verplichtingen en betalen van facturen tot € 250.000; daarboven is expliciete toestemming van de directie nodig. Voorheen was boven € 50.000 toestemming van de hoofdafdelingsmanager nodig. Handhaven van deze grens is in de nieuwe situatie niet werkbaar vanwege de grote hoeveelheid verplichtingen en facturen die dan aan de directie moet worden voorgelegd. De taakvolwassenheid van de organisatie en het hanteren van het vierogen principe rechtvaardigen de verhoging van de grens. De verhoging van de grens gaat echter pas in nadat dit in de loop van 2018 is ingeregeld in de programmatuur van de administratie. Tot die tijd blijft de grens op €50.000 liggen.

Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt dit besluit ter informatie naar de commissie Bestuur op basis van de actieve informatieplicht. Het besluit bevat namelijk de vastlegging van de samenstelling en werking van de organisatie en de verdeling van de ambtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van besluiten en budgetten.
Relevante eerdere besluiten	- Organisatiestatoot 2015 (2015/ 338840) voor kennisgeving aangenomen in commissie Bestuur van 15 november 2015
Besluit College d.d. 19 december 2017	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. Het college stelt het Organisatiestatoot 2018 inclusief de instructie voor de gemeentesecretaris vast; 2. Het college en de burgemeester, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft, stellen het Mandateringsbesluit 2018 vast; 3. Het college stelt de Budgethoudersregeling 2018 vast; 4. Het Organisatiestatoot 2015, het Mandateringsbesluit 2013 en de Budgethoudersregeling 2008 worden gelijktijdig ingetrokken. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

In het Organisatiestatoot wordt de organisatiestructuur en de werkwijze van de ambtelijke organisatie van de gemeente formeel vastgelegd. In het Organisatiestatoot is tevens de instructie voor de secretaris opgenomen. Dit is conform de bepalingen van de Gemeentewet.

De aanleiding om het Organisatiestatoot uit 2015 aan te passen is de wijziging van de indeling van de ambtelijke organisatie door het laten vervallen van de huidige hoofdafdelingen. De raad is in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2018-2022 op hoofdlijnen geïnformeerd over de wijziging van de indeling van de organisatie. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor Mandateringsbesluit en de Budgethoudersregeling. Dit is de reden om deze drie documenten in gezamenlijkheid ter besluitvorming voor te leggen. De Ondernemingsraad heeft adviesrecht voor wat betreft het Organisatiestatoot. Op 14 december 2017 heeft de OR positief geadviseerd.

Het Organisatiestatoot 2018, het Mandateringsbesluit en de Budgethoudersregeling treden per 1 januari 2018 in werking en vervangen respectievelijk het Organisatiestatoot 2015, het Mandateringsbesluit 2013 en de Budgethoudersregeling 2008.

2. Besluitpunten college

1. Het college stelt het Organisatiestatuuut 2018 inclusief de instructie voor de gemeentesecretaris vast;
2. Het college en de burgemeester, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft, stellen het Mandateringsbesluit 2018 vast;
3. Het college stelt de Budgethoudersregeling 2018 vast;
4. Het Organisatiestatuuut 2015, het Mandateringsbesluit 2013 en de Budgethoudersregeling 2008 worden gelijktijdig ingetrokken.

3. Beoogd resultaat

Een actualisering van de regelingen met betrekking tot de samenstelling en werking van de organisatie en de verdeling van de ambtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van besluiten en budgetten.

4. Argumenten

4.1 Organisatiestatuuut

De aanleiding om het Organisatiestatuuut uit 2015 aan te passen is de wijzig van de indeling van de ambtelijke organisatie door het laten vervallen van de huidige hoofdafdelingen. In de *Visie op de organisatie Gemeente Haarlem* van november 2015 is dit als volgt gemotiveerd:

“We willen de kwaliteit van onze dienstverlening verbeteren door sneller, slimmer en vernieuwend te werken. De organisatie wordt de komende jaren platter en we werken met kortere besluitvormingslijnen. De huidige structuur met hoofdafdelingen laten we los, waardoor afdelingen de grootste organisatorische eenheden worden. Naast de reguliere werkzaamheden werken we steeds vaker in clusters en ketens aan uiteenlopende opdrachten, in een werkvorm die past bij de aard van het vraagstuk, de betrokken spelers en de competenties waarover we beschikken. Processen, procedures en structuur zijn daarbij hulpmiddelen en ondergeschikt aan het beoogde resultaat.”

Wijzigingen ten opzichte van huidige organisatiestatuuut

Er zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige organisatiestatuuut, die het gevolg zijn van de organisatieverandering per 1 januari 2018. Daarnaast zijn er enkele redactionele veranderingen aangebracht, met het oog op een betere leesbaarheid.

- De topstructuur van de organisatie is veranderd en bestaat voortaan uit de gemeentesecretaris / algemeen directeur, drie loco-secretarissen / directeuren en afdelingsmanagers. Daarmee komen de hoofdafdelingen als verzameling van afdelingen te vervallen en daarmee ook de functie van hoofdafdelingsmanager.
- Elke afdeling stelt jaarlijks een afdelingsplan op waarin de werkzaamheden worden beschreven, gericht op het behalen van de in de programmabegroting en andere documenten beschreven resultaten. De directie stelt de afdelingsplannen vast. Voorheen was dit niet vastgelegd.
- De directie bestaat uit vier leden (was twee): de gemeentesecretaris is algemeen directeur en geeft leiding aan drie directeuren (was één);

- De algemeen directeur wordt bij afwezigheid vervangen door een van de directeuren, volgens dezelfde volgorde als de gemeentesecretaris wordt vervangen door een locosecretaris; daartoe worden in een afzonderlijk besluit de directeuren persoonlijk benoemd tot locosecretaris. Voorheen gebeurde dit op ad hoc basis.
- De algemeen directeur is bevoegd de personele formatie van een of meer afdelingen te wijzigen als dit voor de uitvoering van de werkzaamheden van die afdeling(en) noodzakelijk is, binnen de door de gemeenteraad of het college vastgestelde kaders. Tot de kaders behoren in elk geval de kadernota, de programmabegroting en gemeentelijke verordeningen. Voorheen was voor elke formatiewijzigingen een formeel collegebesluit nodig, wat in de praktijk belemmerend werkte voor het op orde houden van de personeelsadministratie en formatiegegevens.
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de concerncontroller zijn op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren verduidelijkt.
- De verantwoordelijkheid van de directie voor de advisering en ondersteuning van collegeleden is beschreven. Voorheen was dit niet vastgelegd.

De samenvoeging van de ambtelijke organisaties van Haarlem en Zandvoort heeft geen effect voor het Organisatiestatuu. Uitgangspunt voor de samenvoeging is immers dat de uitvoering van de werkzaamheden voor Zandvoort gebeurt volgens de werkwijze van de gemeente Haarlem.

4.2 Mandateringsbesluit

Bij mandaatverlening worden bevoegdheden met een uitvoerend karakter die een bestuursorgaan op grond van diverse wet- en regelgeving bezit, opgedragen aan functionarissen die werkzaam zijn in de ambtelijke organisatie (of daarbuiten). In tegenstelling tot delegatie vindt bij mandaat geen verschuiving van de verantwoordelijkheid plaats. Bij mandaat blijft het bevoegde bestuursorgaan (college of burgemeester) zelf juridisch verantwoordelijk voor het in mandaat genomen besluit.

Mandaat dient om het bestuursorgaan te ontlasten en om een snellere afdoening van zaken te bevorderen. Vanwege het grote aantal beslissingen is mandaat voor de bestuurspraktijk een onmisbaar instrument. In het algemeen komen de navolgende besluiten voor mandatering in aanmerking:

- routinematige besluiten, dat wil zeggen besluiten die regelmatig terugkeren en waarbij geen of nauwelijks bestuurlijk gevoelige zaken optreden;
- gebonden beschikkingen, dat wil zeggen besluiten die binnen een vastgesteld beleidskader worden genomen, zoals de criteria van een wet of een (beleids)plan.

Dit mandateringsbesluit gaat uitsluitend over de mandaten van het college en de burgemeester aan de ambtelijke organisatie. Mandaten van degenen die hun bevoegdheden direct aan een wet ontleen, zoals ambtenaren belast met heffing en invordering van gemeentelijke belastingen of de leerplichtambtenaar, staan in afzonderlijke mandateringsbesluiten. Financiële bevoegdheden zijn evenmin opgenomen, want deze staan los van het mandateringsbesluit en worden apart geregeld in de budgethoudersregeling.

Voorop staat dat mandatering een kwestie van vertrouwen is. De bestuurder moet erop kunnen vertrouwen dat de ambtenaar een correct besluit namens hem doet uitgaan. De

ambtenaar neemt eenzelfde besluit als het bestuur zou nemen en dient terug te koppelen naar het bestuur als er bij een zaak iets speelt dat voor het bestuur van betekenis is of kan worden. Een dergelijke houding past bij mandatering, omdat het bestuur eindverantwoordelijk is en blijft voor de genomen beslissing.

Wijzigingen ten opzichte van huidige mandateringsbesluit

Er zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige mandateringsbesluit, die het gevolg zijn van de organisatieverandering per 1 januari 2018. Belangrijkste daarvan is het vervallen van de hoofdafdelingen en het hergroeperen van enkele afdelingen. Daarnaast zijn er enkele redactionele en technische veranderingen aangebracht, met het oog op een betere leesbaarheid.

Toekomstige ontwikkelingen

Het mandateringsbesluit is gebaseerd op de huidige stand van de organisatie-ontwikkeling het huidige takenpakket van de gemeente en de huidige wet- en regelgeving. Alle drie zijn echter vrijwel permanent aan verandering onderhevig. Daarom zal de regeling regelmatig aangepast worden aan deze veranderingen. Waar het gaat om het takenpakket en de wet- en regelgeving heeft de gemeente daar niet direct invloed op, omdat wijzigingen daarin vooral door het rijk tot stand worden gebracht. Voor wat betreft de organisatie is er bijvoorbeeld behoefte aan het uniformeren van mandaten, in plaats van specifieke mandaten per afdeling(smanager). De lijst van mandaten is nu behoorlijk lang en dat draagt niet bij aan de juiste naleving ervan. Verkorting is mogelijk maar vergt soms aanpassing van onze eigen regelgeving. Dit zal bij de eerstvolgende wijziging van het mandateringsbesluit worden meegenomen.

4.3 Budgethoudersregeling

In artikel 20 van de Financiële verordening van de gemeente Haarlem is opgenomen dat het college een budgethoudersregeling vaststelt. Het doel van het hebben van een budgethoudersregeling is te komen tot:

- een dusdanige borging in de organisatie van de aan begroting en krediet verbonden werkzaamheden dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatig, doeltreffend en doelmatig beheer van budget;
- een duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording daarover.

De gemeenteraad is het kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende orgaan binnen de gemeente. De gemeenteraad oefent het formele budgetrecht uit. Deze expliciet in de Gemeentewet genoemde bevoegdheid komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat de raad jaarlijks op het niveau van de programma's en beleidsvelden de begroting vaststelt. Hiermee stelt de raad vast welk beleid het komend jaar zal worden uitgevoerd en autoriseert hij de (financiële) middelen die nodig zijn om dat beleid te kunnen uitvoeren.

Met het vaststellen van de programmabegroting verkrijgt het college de bevoegdheid om het in de begroting opgenomen beleid van de gemeente uit te voeren, waarbij de middelen mogen worden ingezet die op beleidsveldniveau daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Het college wordt hierin ondersteund door de ambtelijke organisatie en is daartoe opdrachtgever van de directie. De directie houdt zich bezig met het leiding geven aan de organisatie als geheel, in het bijzonder de strategische ontwikkeling en advisering, het versterken van een integrale

aanpak, concernsturing, het opdrachtgeverschap van grote programma's en projecten en met de optimalisering van de bedrijfsvoering.

De budgethoudersregeling legt vast welke functionarissen namens het college het budgethouderschap mogen uitvoeren. Dat is in de eerste plaats de algemeen directeur als hoofdbudgethouder, die delen van zijn budgethouderschap kan laten uitvoeren door afdelingsmanagers. Zij kunnen op hun beurt budgetbeheerders aanwijzen voor onderdelen van hun afdelingsbudget.

Wijzigingen ten opzichte van huidige budgethoudersregeling

De budgethoudersregeling is geheel herschreven ten opzichte van de regeling uit 2008. Dat betreft echter vooral de vorm en de formuleringen, niet het onderliggende gedachtengoed. De belangrijkste verbeteringen zijn de volgende:

- De regeling heeft nu negen artikelen (voorheen 18), met een onderverdeling in leden, die grotere duidelijkheid schept in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende functionarissen.
- De structuur van het budgethouderschap gaat uit van een hoofdbudgethouder (de algemeen directeur), die budgethouders kan aanwijzen (afdelingsmanagers, projectleiders, programmamanagers en gebiedsmanagers) en die op hun beurt budgetbeheerders kunnen aanwijzen (medewerkers).
- De hoofdbudgethouder is volledig tekeningsbevoegd, terwijl een budgethouder tot maximaal € 250.000 bevoegd is; daarboven is de toestemming van de hoofdbudgethouder nodig. Dit betekent dat per jaar circa 100 tot 150 verplichtingen (en daarna de bijbehorende facturen) aan de hoofdbudgethouder moeten worden voorgelegd.
- Budgetbeheerders zijn tot maximaal € 100.000 zelfstandig bevoegd, daarboven is toestemming nodig van de (hoofd)budgethouder.
- Deze tekeningsbevoegdheid heeft zowel betrekking op het aangaan van verplichtingen als op het betaalbaar stellen van facturen.
- De regeling voorziet in functiescheiding tussen budgethouders en -beheerders enerzijds en financieel beheer anderzijds, zoals het daadwerkelijk betalen van facturen.
- Budgethouders mogen onder voorwaarden budgetten verschuiven, maar alleen binnen één kostenplaats of product of krediet. Verschuivingen tussen producten binnen één beleidsveld vergen de toestemming van het college en tussen beleidsvelden van de raad.
- Een budgethouder mag een budget niet overschrijden; als dit toch dreigt moet hij zoeken naar dekking en daar melding van doen conform de regels van de Financiële Verordening.
- Een budgethouder mag een meevaller niet gebruiken om extra uitgaven te doen.
- De regeling beschrijft de verantwoordelijkheden van de budgethouder op het gebied van o.a. budgetbeheer, budgetramingen, risicobeheer en administratieve organisatie.

Toekomstige ontwikkelingen

De budgethoudersregeling is gebaseerd op de huidige stand van ontwikkeling van de organisatie. Dat betekent dat in de toekomst de regeling zal worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Verwachte aanpassingen zijn bijvoorbeeld de inbedding van het budgethouderschap voor gebiedsbudgetten, e-facturering en driewegmatching (verplichting-factuur-prestatie). Daarnaast zal op basis van de ervaringen met de gewijzigde organisatie-indeling een nadere uitwerking nodig kunnen zijn van het proces van toetsing door de naast hogere leidinggevende bij het aangaan van een verplichting; criteria wanneer mede-autorisatie door hoofdbudgethouder nodig is; de noodzaak van financieel coördinatoren

wegens het vervallen van de hoofdafdelingen en de wijze van vaststellen van prestatielevering.

5. Risico's en kanttekeningen

Aan de wijziging van het Organisatiestatoot zijn geen financiële gevolgen verbonden. De omvang van het personeelsbudget van de gemeente ondergaat geen wijziging; wel treden er verschuivingen op als gevolg van de herschikking van (onderdelen van) afdelingen. Ook de totale personeelsformatie van de gemeente blijft ongewijzigd; wel treden er verschuivingen op als gevolg van de herschikking van (onderdelen van) afdelingen. Los van deze neutrale verschuivingen van formatie en budget, treden er wel wijzigingen in de omvang van de formatie en het personeelsbudget op als gevolg van andere ontwikkelingen, in het bijzonder de overkomst van medewerkers van Zandvoort naar Haarlem.

6. Uitvoering

De organisatorische gevolgen zijn dat alle hoofdafdelingen verdwijnen en afdelingen de grootste organisatorische eenheden worden. De directie bestaat met ingang van 1 januari 2018 uit de algemeen directeur / gemeentesecretaris en drie directeuren / locosecretarissen. De organisatie bestaat vanaf die datum uit een door de directie te bepalen aantal afdelingen, waarbij een afdeling in het Organisatiestatoot wordt omschreven als “een organisatie-eenheid, die op grond van dit besluit een eigen verantwoordingsplicht aan de directie heeft” en “die elk een samenhangend geheel aan taken en verantwoordelijkheden hebben”. Tevens is bepaald dat elke afdeling jaarlijks een afdelingsplan opstelt, waarin de werkzaamheden worden beschreven, gericht op het behalen van de in de programmabegroting en andere documenten beschreven resultaten. De directie kan aanwijzingen voor het opstellen van afdelingsplannen geven en stelt de afdelingsplannen vast. Op deze manier wordt gewaarborgd dat duidelijk is waar een afdeling voor verantwoordelijk is, terwijl tegelijkertijd de indeling van de organisatie vlot kan worden aangepast aan zich wijzigende omstandigheden.

7. Bijlagen

- 1) Organisatiestatoot 2018
- 2) Mandateringsbesluit 2018
- 3) Budgethoudersregeling 2018
- 4) Advies van Ondernemingsraad
- 5) Organogram 2018 statisch