

Budgethoudersregeling gemeente Haarlem 2018

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem,

gelet op artikel 20, eerste lid aanhef en onder d van de ‘Financiële verordening gemeente Haarlem 2016’;

besluit vast te stellen de ‘Budgethoudersregeling gemeente Haarlem 2018’

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

1. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem;
2. hoofdbudgethouder: degene die ambtelijk eindverantwoordelijk is voor het totale beheer van de gemeentelijke financiële middelen
3. budgethouder: degene die bevoegd is ten laste van het aan hem toegekende budget en krediet uitgaven te doen of ten gunste van zijn budget inkomsten te genereren en die verantwoordelijk is voor het financieel beheer van de toegekende budgetten;
4. budgetbeheerder: een door de budgethouder aangewezen medewerker die onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder budgetbevoegdheid is opgedragen;
5. budget: de middelen die via de programmabegroting of kredietverlening beschikbaar zijn op programma's, producten, projecten of als investeringskredieten voor het realiseren van een aantal doelstellingen, resultaat- en/of prestatieafspraken;
6. beleidsveld: een door de raad geautoriseerd onderdeel van een programma uit de begroting;
7. product: een onderdeel van een beleidsveld uit de begroting op het niveau waarvan het college stuurt;
8. medewerker: een ieder die werkzaam is bij de gemeente Haarlem op basis van een aanstelling als ambtenaar of een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht dan wel op andere basis bij de gemeente Haarlem werkzaam is;

Artikel 2 Aanwijzing budgethouder

1. De algemeen directeur is hoofdbudgethouder. De hoofdbudgethouder benoemt één of meer van de directieleden als vervanger.
2. De algemeen directeur is bevoegd per budget een directielid of afdelingsmanager als budgethouder aan te wijzen.
3. Budgethouders kunnen een of meer budgetbeheerders aanwijzen die onder hun eindverantwoordelijkheid het beheer voeren over een expliciet deel van hun budgetten of kredieten.
4. De algemeen directeur kan, ten behoeve van een op zijn voorstel door de directie ingestelde verbijzonderde (project)organisatie, een projectleider of gebieds- of programmamanager aanwijzen als budgethouder. Tevens kan de algemeen directeur een budgethouder benoemen ten behoeve van een krediet.
5. Elke budgethouder benoemt een vervangend budgethouder die optreedt bij afwezigheid van de budgethouder. Bij ontbreken van een aangewezen vervanger van de budgethouder wordt deze bij afwezigheid vervangen door de hoofdbudgethouder.
6. De algemeen directeur is als hoofdbudgethouder bevoegd te bepalen dat voor aan te wijzen budgetten geldt dat er voor het aangaan van verplichtingen en/of het betaalbaar stellen van facturen toestemming nodig is van de concerncontroller.

7. De algemeen directeur is als hoofdbudgethouder bevoegd budgetbevoegdheid tijdelijk aan de concerncontroller toe te wijzen in geval een budget uit oogpunt van risicobeheersing tijdelijk centrale sturing of beheersing vereist.
8. Van de budgethouders en de door hen aangewezen vervangers en budgettheerders wordt een overzicht bijgehouden waaruit hun bevoegdheden blijken in het kader van deze regeling.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden budgethouder

1. De budgethouder is verantwoordelijk voor :
 - a. een doelmatig en rechtmatig beheer van de aan hem toegewezen budgetten en een effectieve realisatie van de aan de desbetreffende budgetten gekoppelde doelstellingen, resultaten en prestaties ;
 - b. een goede onderbouwing van de in de begroting opgenomen ramingen;
 - c. het beheersen van risico's bij het beheren en bewaken van op het budget geboekte kosten en opbrengsten;
 - d. het tijdig, juist en volledig aanmaken van een inkooporder bij het aangaan van een verplichting ten laste van de eigen budgetten;
 - e. een juiste, tijdige en volledige afhandeling van een te ontvangen of te verzenden factuur;
 - f. het (laten) controleren van de factuur en het (laten) vaststellen of de geleverde goederen en diensten voldoen aan de vooraf overeengekomen prijs, kwaliteit en kwantiteit.
 - g. het inrichten van een rechtmatige autorisatiestructuur voor verplichtingen en facturen.

Artikel 4 Bevoegdheden en verplichtingen

1. De budgethouder is bevoegd financiële verplichtingen aan te gaan onder de volgende randvoorwaarden:
 - a. (meerjarige) financiële verplichtingen kunnen slechts worden aangegaan nadat de budgethouder heeft vastgesteld dat hiervoor vastgestelde (meerjaren) 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;
 - c. financiële verplichtingen kunnen niet worden aangegaan ten laste van de volgende budgetten:
 - kapitaallasten;
 - toerekening kostenplaatsen;
 - stortingen in reserves en voorzieningen;
 - stelposten en onvoorzien;
 - d. financiële verplichtingen vanaf €250.000 (bedrag is inclusief BTW) mogen slechts worden aangegaan na autorisatie door de hoofdbudgethouder of zijn vervanger.
2. Een budgethouder is bevoegd tot het betaalbaar stellen van facturen, nadat is vastgesteld dat de geleverde goederen en diensten zijn geleverd en voldoen aan de vooraf overeengekomen prijs, kwaliteit en kwantiteit. Deze vaststelling moet door een ander dan de budgethouder worden gedaan. Voor betalingen aan derden die via geautomatiseerd elektronisch berichtenverkeer geschieden is geen autorisatie door de budgethouder nodig.
3. Voor de budgetbeheerder zijn lid 1a. tot en met 1c. en lid 2. van overeenkomstige toepassing. Wat betreft het aangaan van financiële verplichtingen en het autoriseren van facturen als bedoeld in lid 1d. gelden in aanvulling de volgende voorwaarden (bedragen zijn inclusief BTW):
 - a. Tot maximaal € 100.000 op eigen titel;
 - b. van € 100.000 tot € 250.000 nadat ook autorisatie is verkregen van de budgethouder;
 - c. vanaf € 250.000 nadat vooraf autorisatie is verkregen van de budgethouder en de hoofdbudgethouder.

4. Inkoop en/of aanbesteding van diensten, leveringen en werken vindt plaats binnen de kaders van de programmabegroting, het Mandateringsbesluit alsmede conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
5. De functie van budgethouder is niet verenigbaar met een functie waarin een betaalopdracht kan worden gecreëerd en functies die belast zijn met het applicatiebeheer van financiële systemen.
6. Een budgethouder kan geen verplichtingen aangaan en niet tekenen voor facturen waarbij hij/zij ook als leverancier of opdrachtnemer van de gemeente optreedt.

Artikel 5 Budgetverschuivingen

1. De budgethouder is bevoegd binnen de aan hem/haar toegekende budgetten verschuivingen aan te brengen:
 - a. in de lasten binnen één kostenplaats of in de baten binnen één kostenplaats;
 - b. in de lasten binnen één product of in de baten binnen één product;
 - c. binnen een krediet.
2. Verschuivingen in de lasten tussen producten binnen één beleidsveld of in de baten tussen producten binnen één beleidsveld vergen goedkeuring door het college;
3. Ingeval van budgetverschuiving gelden de volgende voorwaarden:
 - a. de verschuiving moet passen binnen de vastgestelde financiële en beleidskaders
 - b. Er is sprake van geraamde budgetten.
4. Een verschuiving of vrijval die structureel van aard is moet in de eerstvolgende begroting als zodanig worden verwerkt.
5. De volgende kostensoorten komen niet voor verschuiving in aanmerking:
 - a. stelposten en onvoorzien;
 - b. rente;
 - c. verrekeningen met reserves en voorzieningen;
 - d. kapitaallasten;
 - e. interne doorbelastingen.

Artikel 6 Over- en onderschrijdingen

1. Een budgethouder mag een budget niet overschrijden.
2. Als er sprake is van een te verwachten overschrijding onderzoekt de budgethouder of er mogelijkheden voor dekking zijn. Als die mogelijkheden er niet zijn, moet daar over gerapporteerd worden. Daarbij gelden de spelregels zoals vastgelegd in de Financiële Verordening.
3. Meevallers mogen niet worden gebruikt om extra uitgaven te doen maar vallen vrij ten gunste van de algemene middelen

Artikel 7 Verantwoording

De budgethouder legt verantwoording af over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de besteding van middelen conform de afspraken van de planning- en controlcyclus.

Artikel 8 Schakelbepaling

De bepalingen in deze regeling welke betrekking hebben op de budgethouder zijn van overeenkomstige toepassing op de hoofdbudgethouder.

Artikel 9 Overgangsbepaling

Het bedrag in artikel 4 lid 1 onder d. en het bedrag in lid 3 onder a. en c. is € 50.000 zolang de grens van € 250.000 nog niet is verwerkt in de programmatuur van de financiële administratie. Lid 3 onder b. blijft tot die tijd buiten toepassing.

Artikel 10 Slotbepalingen

1. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2018.
2. Op de in het eerste lid genoemde datum wordt de ‘Budgethoudersregeling Gemeente Haarlem van 18 december 2007 ingetrokken.
3. De regeling kan worden aangehaald als ‘Budgethoudersregeling gemeente Haarlem 2018’.

Aldus besloten door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem in zijn vergadering van 19 december 2017.

de secretaris,

de burgemeester,

Algemene toelichting

Grondslag 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, doelmatig en doeltreffend beheer van budget;
- een duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording daarover.

Aanleiding voor het herzien van de bestaande budgethoudersregeling is de wijziging van de organisatie per 1 januari 2018, met name het vervallen van de organisatorische eenheden van hoofdafdelingen en de hoofdafdelingsmanagers.

Hoe zijn in algemene zin de bevoegdheden verdeeld

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 begrotingsprogramma's en beleidsvelden de begroting vaststelt. Hiermee stelt de raad vast welk beleid het komend jaar zal worden uitgevoerd en autoriseert de raad ook de (financiële) middelen die nodig zijn om dat beleid te kunnen uitvoeren.

Met het vaststellen van de programmabegroting verkrijgt *het college van burgemeester en wethouders* de bevoegdheid om het in de begroting opgenomen beleid van de gemeente uit te voeren. Daarbij mag het college tevens de middelen inzetten 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 managen van de organisatie als geheel, strategische ontwikkeling en advisering, het versterken van een integrale aanpak, concernsturing, het opdrachtgeverschap van grote programma's en projecten en de optimalisering van de bedrijfsvoering.

Het college geeft in de vorm van de budgethoudersregeling opdracht aan de *algemeen directeur* om het budgethouderschap namens het college uit te oefenen. De algemeen directeur draagt op zijn beurt de budgetverantwoordelijkheid op aan de *afdelingsmanagers*. Tevens kan hij budgetverantwoordelijkheid opdragen aan projectleiders, programmamanagers en gebiedsmanager.

De algemeen directeur heeft het recht voor specifieke budgetten de bevoegdheid aan de concerncontroller toe te wijzen (zie artikel 2, zesde lid). Dit in het geval een budget uit oogpunt van risicobeheer tijdelijk centrale sturing of beheersing behoeft.

Artikelsgewijze toelichting Budgethoudersregeling

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel beschrijft de belangrijkste begrippen uit de regeling.

Artikel 2 Aanwijzing budgethouders

Lid 1 Hoofdbudgethouder

De hoofdbudgethouder is de algemeen directeur. Deze functionaris bepaalt wie in de organisatie budgetverantwoordelijkheid krijgt en is dus verantwoordelijk voor de wijze waarop het budgethouderschap binnen de gemeente wordt vormgegeven en wie als budgethouder kan fungeren. De hoofdbudgethouder/algemeen directeur benoemt één of meer van de directeurs als vervanger (met dezelfde rechten).

Lid 2 Aanwijzen budgethouders

Binnen de organisatie zoals die per 1-1-2018 is ingericht, hebben de afdelingsmanagers een centrale rol. Zij zijn degenen die als manager verantwoordelijk zijn voor een afdeling en de resultaten. Gelet hierop worden de afdelingsmanagers aangewezen als budgethouder. Omdat directeurs in voorkomende gevallen ook de verantwoordelijkheid voor een budget kunnen krijgen, kunnen ook zij worden aangewezen als budgethouder.

Lid 3 Budgetbeheerders

De budgetten die onder de verantwoordelijkheid van een budgethouder vallen kunnen zo veel omvattend zijn, dat het noodzakelijk is om het beheer daarvan toe te kunnen delen aan anderen dan de budgethouder. Daartoe mag een budgethouder een of meer budgetbeheerders aanwijzen.

In lijn met het Organisatiestatuuut is ervoor gekozen om de bevoegdheid om een budgetbeheerder aan te wijzen bij de afdelingsmanager te leggen en niet bij de leidinggevende van de budgethouder (= hoofdbudgethouder / directeur). Om het systeem beheersbaar te houden (aantal routecodes en risico op onregelmatigheden), moet er wel terughoudend met het benoemen van budgetbeheerders worden omgegaan. Er is niet de mogelijkheid tot het aanwijzen van vervangers van budgetbeheerders.

Lid 4: Budgethouderschap bij programma's, projecten en kredieten

In de voorgaande budgethoudersregeling 2008 was opgenomen dat aanwijzing van een projectleider plaatsvindt door afdelingshoofden in overleg met hun hoofdafdelingsmanager. In lijn daarmee wordt in deze budgethoudersregeling geregeld dat een projectleider of programmamanager budgethouderschap opgedragen kan krijgen door de algemeen directeur / hoofdbudgethouder. Het betreffende budget wordt expliciet benoemd in het door de ambtelijk opdrachtgever goedgekeurde project- of programmaplan.

De gemeente Haarlem opereert steeds meer als een netwerkorganisatie. Daarbij past werken in programma's en zelforganiserende teams. Zelforganiserende ad hoc teams werken niet altijd met een goedgekeurd project- of programmaplan. Om onduidelijkheden en misverstanden bij de uitoefening van de taken én risico's te vermijden, is ervoor gekozen om in deze situatie het budgethouderschap te beleggen bij de afdelingsmanager. In dit soort situaties is het mogelijk voor de budgethouder om een programmamanager of projectleider als budgetbeheerder te benoemen.

De budgethouder voor een krediet wordt benoemd door de algemeen directeur. Dat zal normaliter gebeuren door goedkeuring van het investeringsplan in de directie (dit plan zal daarna in college en raad aan de orde zijn). Normale lijn is dat de afdelingsmanager die in dit document voor een specifieke investering is vermeld, als budgethouder fungeert. Als een andere functionaris budgethouder is, is dat expliciet vermeld.

De regels met betrekking tot vervangingsinvesteringen staan in de Nota Investerings- en Afschrijvingsbeleid.

In het investeringsplan worden de volgende categorieën gehanteerd:

- Categorie A staat voor de investeringen waarover de raad en/of college reeds een besluit heeft genomen. Er mogen derhalve door de budgethouder uitgaven ten laste van het krediet worden gedaan.
- Categorie B staat voor de investeringen waarvoor bij de begroting wordt verzocht deze te mandateren aan het college. Voordat het krediet beschikbaar is dient het college nog een besluit te nemen. Het is aan de budgethouder om dit te organiseren. Pas na collegeakkoord kan het krediet worden benut.
- Categorie C staat voor de investeringen waarvoor de raad een afzonderlijk raadsvoorstel wordt aangeboden. Het is aan de budgethouder om ervoor te zorgen dat er een raadsbesluit komt. Pas na instemming van de raad kan het krediet worden benut.

In een collegebesluit uit 2014 is geregeld dat de gebiedsmanager bij werken in regie de rol krijgt die in de meeste situaties de afdelingsmanager heeft. Ook in deze budgethoudersregeling is bepaald dat een gebiedsmanager kan worden aangewezen als budgethouder. Omdat elke gebiedsmanager specifieke taken heeft voor een specifiek gebied is de aanwijzing van de budgetbevoegdheden specifiek (persoonlijke titel door hoofdbudgethouder). De procesmanagers kunnen door de budgethouder(s) worden aangewezen als budgetbeheerder voor specifiek te benoemen budgetten.

Lid 5: Vervanging van budgethouder

Elke budgethouder benoemt zelf een vervangend budgethouder die optreedt bij afwezigheid van de budgethouder. Deze vervanger heeft dezelfde bevoegdheden als de budgethouder. Hij moet dus de bevoegdheden en verplichtingen als vermeld in deze budgethoudersregeling kunnen vormgeven en waarmaken. In lijn met het Organisatiestatuuut wordt gekozen voor vervanging binnen een afdeling en niet tussen afdelingsmanagers.

Lid 6: Tijdelijk overnemen budgetverantwoordelijkheid door concerncontroller

In voorkomende gevallen kan de hoofdbudgethouder (= algemeen directeur) bepalen dat er verscherpt toezicht voor bepaalde budgetten geldt. Dat betekent concreet dat de betreffende budgethouder voor het aangaan van verplichtingen ook toestemming nodig heeft van de concerncontroller.

Lid 7: Toewijzen van verantwoordelijkheid voor specifieke budgetten aan concerncontroller

De hoofdbudgethouder heeft de bevoegdheid de budgetverantwoordelijkheid voor specifieke budgetten aan de concerncontroller toe te wijzen. Dit is het geval als een budget uit oogpunt van risicobeheersing centrale sturing behoeft. Dit zal alleen in uitzonderlijke situaties gebeuren. Doel is orde op zaken stellen. De functie van concerncontroller verhoudt zich immers slecht met het dragen van lijnverantwoordelijkheid. Er zal naar toe worden gewerkt de risico's te mitigeren of beheersbaar te maken. Het budgethouderschap van de concerncontroller is altijd tijdelijk en erop gericht dat het betreffende organisatieonderdeel waar het budget logischerwijs thuishoort weer in control komt. Een

andere situatie voor deze toewijzing is de mogelijkheid dat er meerdere budgethouders verantwoordelijk zijn voor een budget terwijl de budgetregie moeizaam verloopt. Zo is bijvoorbeeld het initiatievenbudget tijdelijk ondergebracht bij concerncontrol in 2011. Er zijn vervolgens spelregels opgezet en het budget is weer geplaatst bij de budgethouder primair proces.

In dit artikel gaat het specifiek over de functie van concerncontroller. De concerncontroller is tevens hoofd van de afdeling Concerncontrol en in die hoedanigheid ook budgethouder van het begrotingsonderdelen treasury en belastingen.

Lid 8: Overzicht van budgethouders en -beheerders

Voor een goed inzicht van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt een overzicht bijgehouden van alle aangewezen budgethouders en budgetbeheerders.

Artikel 3 Taken en verantwoordelijkheden budgethouder

Iedere budgethouder heeft bepaalde bevoegdheden (artikel 4) en bijbehorende verantwoordelijkheden. (artikel 3). De budgethouder is degene die er ambtelijk voor verantwoordelijk is om op een goede manier “als rentmeester” om te gaan met de toevertrouwende budgetten.

Lid 1 De verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van de budgethouder bestaan uit de volgende zaken (niet uitputtend):

- Het sturen, beheersen en verantwoorden van het budget. Dit omvat:
 - o Zorgen voor adequate en actuele onderbouwing van budgetramingen.
 - o Het aanleveren van gegevens voor het opstellen van de Kadernota, de Programmabegroting, bestuursrapportages en de jaarstukken en het vertalen van die gegevens naar de eigen afdeling in de vorm van per onderdeel te leveren prestaties en daarvoor benodigd budget.
 - o Het aanmaken van een inkooporder bij het aangaan van een verplichting ten laste van de eigen budgetten. Daarbij gelden een limitering als vastgelegd in de procesbeschrijving inkooporders waarin is bepaald dat er alleen inkooporders worden aangemaakt voor verplichtingen boven een drempelbedrag inclusief BTW. Verder geldt deze eis niet voor periodiek terugkerende verplichtingen inzake bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, abonnementen etc.
 - o Het bewaken van op zijn gemandateerde budget geboekte inkooporders, kosten en opbrengsten. Hieronder valt het controleren van goed te keuren facturen en het controleren van budgetoverzichten op over-/onderschrijding van het beschikbare budget en het aangaan en vastleggen van verplichtingen.
 - o Zorgdragen voor een systematische beheersing van de risico's en tijdig signaleren en adresseren van substantiële over- of onderschrijdingen.
 - o De verantwoordelijkheid voor een efficiënte (zo zuinig mogelijk gegeven de gewenste kwaliteit), doeltreffende en rechtmatige besteding van gelden binnen de door Haarlem vastgestelde kaders. Hiertoe behoort onder meer het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Het realiseren van de afgesproken kwantiteit en kwaliteit van de producten en diensten binnen de afgesproken budgetten
- Opdracht geven voor de levering van werken, goederen of diensten.

Artikel 4 Bevoegdheden en verplichtingen

Lid 1: Optimaal inrichten facturering taak budgethouder

De budgethouder is verantwoordelijk voor het optimaal inrichten van de wijze waarop de facturering binnen de afdeling wordt ingevuld:

- In de procedure van het doen van een bestelling en het aangaan van een verplichting gevolgd door een inkooporder dient de budgethouder zich te vergewissen van het feit of de gewenste bestelling of verplichting past binnen het daarvoor bestemde budget. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de prestatie is geleverd. Hierbij dient functiescheiding te zijn tussen het autoriseren van de factuur ten aanzien van akkoord voor ten laste brengen van budget/aangaan verplichting en autoriseren voor akkoord van de prestatielevering.
- De (diverse) autorisatiebevoegdheden om inkoopfacturen digitaal goed te keuren zijn vastgelegd in zogenaamde routecodes. Een juiste inrichting van deze routecodes is cruciaal om te waarborgen dat inkoopfacturen rechtmatig worden goedgekeurd. Het is een verantwoordelijkheid van de budgethouder om de actualiteit van deze routecodes voor de eigen budgetten te bewaken en eventuele onjuistheden (tijdig) te ontdekken en aan te laten passen door afdeling financiën.

De verantwoordelijkheid van de budgethouder strekt zich uit tot de budgetten(kostensoorten) die door die afdeling zelf worden beheerd. Er buiten vallen dus voor een budgethouder niet beïnvloedbare budgetten als kapitaallasten of budgetten die door andere (ondersteunende) afdelingen worden beheerd, maar die wel nodig zijn voor het totstandkomen van het product.

Soms zijn afdelingsmanagers werkzaam op interimbasis. De budgethouder kan dan tevens leverancier van de gemeente zijn en dat is een ongewenste dubbeling. In dat geval tekent de hoofdbudgethouder.

Prestatielevering

Het relevante moment bij budgethouderschap is het aangaan van de verplichting. Als de daadwerkelijke factuur binnenkomt, is het al te laat om te sturen: het autoriseren moet dus aan de voorkant van het proces plaatsvinden. Bij een rekening moet de prestatie voor akkoord gegeven worden door iemand anders dan de budgethouder en tekent de budgethouder de rekening af. Bij vastleggen van de verplichting wordt getoetst of het rechtmatig is, of er voldoende krediet is, of het past binnen een project- of programmaplan en of de inkoop- en aanbestedingsregels worden toegepast.

Als er vooraf een verplichting is vastgelegd door middel van een inkooporder en geaccordeerd door de budgethouder, volstaat bij facturering de paraaf van degene die kan vaststellen dat de prestatie is geleverd, mits passend binnen de verplichting. In kader van functiescheiding kan de budgethouder niet voor prestatieverklaring paraferen wanneer hij/zijzelf de verplichting is aangegaan.

In de budgethoudersregeling zal daarom een accentverschuiving aangebracht gaan worden van facturen goedkeuren naar verplichting aangaan en prestatievaststelling. De organisatie werkt toe naar een systeem van driewegmatching. In een dergelijke situatie wordt de factuur niet meer separaat door een budgethouder geautoriseerd maar komt daarvoor een autorisatie van de inkooporder en van de prestatielevering in de plaats. Bij een match wordt de factuur dan automatisch betaalbaar gesteld. Tot dat de driewegmatching effectief is, is dit anders ingericht: separate autorisatie in de (digitale) factuurverwerking middels routecode.

Tekenbevoegdheid

Volgens de budgethoudersregeling 2008 is bij het aangaan van verplichtingen en/of het betaalbaar stellen van facturen groter dan € 50.000 inclusief BTW een tweede paraaf nodig van de leidinggevende van de budgethouder of zijn vervanger. Deze nieuwe budgethoudersregeling wordt ingesteld vanuit het principe van vertrouwen. Daarbij past het om een qua bedrag hogere budgetverantwoordelijkheid vast te stellen. Uitgangspunt is dat 99% van de verplichtingen en facturen door de budgethouder zelf moet kunnen worden afgedaan. Het gaat hierbij zowel om facturen van derden als om subsidiebeschikkingen en interne facturen (bijvoorbeeld BTW betalingen). Gelet hierop is een grens van € 250.000 inclusief BTW aan gehouden. Boven dit bedrag is uit oogpunt van voorzichtigheid autorisatie nodig van de hoofdbudgethouder of zijn vervanger.

Op basis van dit bedrag zullen per jaar circa 200 verplichtingen de voorgelegd moeten worden aan de hoofdbudgethouder. Deze moet dan wel dusdanig geïnformeerd worden door de budgethouder dat hij ook echt de benodigde check kan doen. Uit risico-optiek is het meest belangrijke moment het aangaan van de verplichting. Met het aangaan van de verplichting verbindt de gemeente zich tot betaling. Daarom is niet alleen voor het betalen van facturen maar ook voor het aangaan van verplichtingen een de autorisatie door de hoofdbudgethouder nodig. Overigens vindt er bij het verwerken van verplichtingen en facturen ook op de administratie altijd nog een controle plaats, bijvoorbeeld of factuur en verplichting met elkaar overeenkomen.

Een budgethouder kan de budgetbevoegdheid opdragen aan een budgetbeheerder tot maximaal € 100.000 per verplichting/factuur. De budgetbeheerder kan dus verplichtingen aangaan en facturen aftekenen zolang een andere persoon dan de budgetbeheerder heeft verklaard dat de prestatie is geleverd. De budgetbeheerder kan dus niet zelf een verplichting aangaan én de prestatie tekenen in het kader van functiescheiding. De budgethouder blijft verantwoordelijk o.a. voor planning en rapportage. De budgetbeheerder is een teammanager of taakvolwassen medewerker van deze afdeling die de processen binnen de afdeling goed kent en op de hoogte is van de budgetspelregels.

Functiescheiding

Het feit dat de budgethouder tot € 250.000 inclusief BTW zelfstandig - lees: zonder tweede (digitale) paraaf van de hoofdbudgethouder- verplichtingen kan aangaan en facturen kan afwikkelen- betekent niet hij dat alleen kan doen. Voor het tekenen van facturen geldt dat in ieder geval twee medewerkers de factuur (digitaal) tekenen voor betaling (vier-ogen principe). In deze geactualiseerde budgethoudersregeling is uitgangspunt dat de standaardprocedure is dat er door de eerste medewerker een paraaf wordt gezet voor prestatielevering, terwijl de tweede medewerker voor akkoord tekent om het bedrag ten laste of ten gunste van een specifiek budget te brengen. De prestatieverklaring wordt door een ander afgegeven dan de budgethouder.

Artikel 5 Budgetverschuivingen

Spelregels bij afwijkingen van de begroting: schuiven met budgetten

Het is de verantwoordelijkheid van de budgethouder om de ramingen actueel te houden. In de Financiële verordening gemeente Haarlem is bepaald wat de spelregels zijn als de begroting moet worden aangepast. De raad autoriseert de totale lasten en de totale baten per beleidsveld. Dat is de reden dat aanpassingen van de begroting ook middels een raadsvoorstel gebeuren. Verder is - redenerend vanuit vertrouwen - uitgangspunt dat budgethouders kunnen schuiven binnen budgetten. Dit faciliteert ook het probleemoplossend vermogen van afdelingshoofden ("eigen broek ophouden").

Regel is nu dat de budgethouder kan schuiven tussen budgetten die tot zijn bevoegdheid horen zowel binnen één product als tussen zijn producten binnen een beleidsveld. Er zijn altijd onverwachte mee- en tegenvallers in een begroting. Als budgethouders de mogelijkheid hebben om deze zelf op te

lossen, wordt vermeden dat tegenvallers meteen tot een budgettaire claim ten laste van de algemene middelen leiden. Deze regel faciliteert derhalve het probleemoplossend vermogen van de organisatie.

De spelregels daarvoor zijn als volgt:

- schuiven mag binnen één product, doorbelastingen van (hulp)kostenplaatsen en kapitaallasten e.d. blijven daarbij buiten beschouwing;
- de te leveren prestaties uit de Programmabegroting mogen niet onder druk komen;
- schuiven is alleen aan de orde bij bestaande (geraamde) budgetten. Daarbij baten en lasten niet vermengen. Extra inkomsten mogen dus niet worden ingezet om extra uitgaven te dekken. Het budgetrecht van de raad zou dan in het geding komen. Om die reden is in deze situaties een bestuurlijk akkoord nodig;
- schuiven mag niet tussen of ten gunste of ten laste van reserves;
- In artikel 5 lid 4 van de Financiële Verordening is geregeld dat meevallers op beleidsveldniveau groter dan € 100.000 inclusief BTW worden gemeld aan college en raad en vrij vallen ten gunste van de algemene middelen. Dit is een waarborg om te vermijden dat grote voordelen niet vrijvallen maar voor andere doelen worden ingezet buiten de bestuurlijke invloedssfeer en verantwoordelijkheid.
- Neutrale verschuivingen in de lasten of baten tussen producten binnen één beleidsveld zijn aan het college voorbehouden.

Als de budgetverschuiving binnen hetzelfde deelproduct niet eenmalig is maar ook voor de komende jaren geldt, wordt de begroting aangepast. Het budget is dan structureel (elk toekomstig jaar) aan het juiste deelproduct toegewezen. Zo blijft de begroting accuraat. Dit gebeurt door middel van een administratieve begrotingswijziging. Deze (ambtelijke) wijziging is budgetneutraal. De wijzigingen worden maandelijks verwerkt in de administratie. In schema samengevat:

Aard van de wijziging	Effect wijziging	Bevoegdheid		
		Ambtelijk	College	Raad
Verschuiving in de lasten en/of baten binnen één kostenplaats	Neutraal binnen kostenplaats	X		
Verschuiving in de lasten en/of baten binnen één product als het product uit meerdere kostenplaatsen bestaat	Neutraal binnen product	X		
Verschuiving in de lasten en/of baten tussen producten binnen één beleidsveld.	Neutraal binnen beleidsveld		X	
Verschuiving in de lasten en/of tussen beleidsvelden.	Neutraal tussen beleidsvelden			X
Verhoging of verlaging van de lasten en de baten met het zelfde bedrag	Mutatie zonder saldo-effect			X
Mutaties in de totale lasten en/of baten per product	Mutatie met saldo-effect			X
Storting of onttrekking aan reserve	Mutatie reserve			X
Wijziging raming baten en/of lasten van investering	Mutatie krediet			X

Artikel 6: Onder- en overschrijdingen

De budgethouder is bevoegd tot het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven en budgethouder is aangewezen. En tot maximaal de kosten van uitvoering van een in de begroting opgenomen investering waarvoor hij als budgethouder is aangewezen.

Voor de financiële beheersing van de gemeentebegroting is het van belang dat budgethouders weten hoe “hun” budgetten zich ontwikkelen en waar risico’s op mee- en tegenvallers zijn. Van de budgethouders wordt een actieve rol verwacht. Dat houdt het volgende in:

- Een budgethouder laat zich niet verrassen door de cijfers en zorgt dat er op basis van de cijfers tijdig actie wordt ondernomen. Als er risico’s worden geïdentificeerd, leidt dat waar mogelijk tot beheersingsmaatregelen en vermelding in de risicoparagraaf.
- Als tegenvallers worden voorzien, is de vraag welke compenserende acties nodig zijn om de overschrijding te vermijden.
- Als dat niet lukt, is de vraag aan de orde hoe de overschrijding kan worden gecompenseerd. Zelf oplossen is daarbij het adagium. Dat kan bijvoorbeeld als er budgetruimte is binnen de andere budgetten van de budgethouder. De overschrijding kan daaruit worden gecompenseerd mits de productruimte ruimte biedt en de productiedoelstellingen geen geweld aan worden gedaan.
- Als een tegenvaller niet kan worden opgevangen binnen de eigen budgetten wordt hierover gerapporteerd aan directie en de raad. In de Financiële verordening is geregeld dat: het college de raad vooraf informeert als verwacht wordt dat de geautoriseerde baten of lasten op beleidsveldniveau dreigen te worden overschreden met minimaal € 100.000 inclusief BTW. Dit gebeurt in de eerstvolgende bestuursrapportage of via een afzonderlijk voorstel aan de raad. De raad kan dan besluiten het budget aan te passen. In aanvulling hierop geldt bij grote en politieke gevoelige over- en onderschrijdingen de raad actief wordt geïnformeerd.
- Meevallers mogen niet worden gebruikt om extra uitgaven te doen maar vallen vrij ten gunste van de algemene middelen. Meevallers binnen de begroting op beleidsveldniveau groter dan € 100.000 inclusief BTW moeten eerst worden gemeld. Het is vervolgens aan de raad om de budgetwijziging te accorderen of te bepalen dat een voorstel voor bijstelling van het beleid wenselijk is.

De budgethouder wordt ontslagen van zijn verantwoordelijkheid voor een budget of krediet door middel van goedkeuring van de jaarrekening.

Samenvattend:

In schema zijn de kaders en bevoegdheden met betrekking tot budgethouderschap als volgt (volgende bladzijde):

Wie	Bevoegdheid
Raad	stelt de programmabegroting vast
College	heeft toestemming om binnen de programmabegroting te handelen.
	is politiek verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van de (programma)begroting en legt hierover verantwoording af aan de raad in de cyclusedocumenten.
	mandateert de algemeen directeur om het budgethouderschap uit te oefenen.
Budgethouder	de algemeen directeur draagt budgetverantwoordelijkheid op aan afdelingsmanagers
	afdelingsmanagers zijn als budgethouder ambtelijk verantwoordelijk voor de budgetten.
	een projectleider of programmamanager kan in een door de directie goedgekeurd project- of programmaplan budgethouderschap opgedragen krijgen. Gebiedsmanagers kunnen ook worden aangewezen als budgethouder
	de budgethouder kan een budgetbeheerder aanwijzen. De verantwoordelijkheid blijft bij de budgethouder.
	Van de budgethouders wordt een actieve rol verwacht. Hij/zij zorgt dat er op basis van de cijfers tijdig actie wordt ondernomen. Binnen spelregels is schuiven met budgetten mogelijk.