

Budgethoudersregeling gemeente Haarlem 2019

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 2019’

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: eenieder 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 en de overige directeurs worden aangewezen als hoofdbudgethouder. De algemeen directeur en de overige directeurs bepalen welke directeur per afdeling als hoofdbudgethouder fungeert. De hoofdbudgethouders kunnen elkaar vervangen.
2. De algemeen directeur en de overige directeurs zijn bevoegd om per budget een 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. Met het vaststellen van een procesopdracht kan een budgethouder (een deel van) zijn budget of een krediet toezeggen als dekking van een project. Met het vaststellen van de procesopdracht benoemt de budgethouder de (aan te wijzen) procesmanager als budgetbeheerder. Het aanwijzen of wijzigen van een procesmanager als budgetbeheerder gebeurt door de leidinggevende van de procesmanagers, het hoofd of de teammanager van de afdeling Proces- en Contract Management (PCM).



- 4a. De directie kan, ten behoeve van een door de directie ingestelde verbijzonderde (project)organisatie, een projectleider of gebieds- of programmamanager aanwijzen als budgethouder. Tevens kan de directie 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. De bevoegdheden van budgethouders en budgetbeheerders komen door middel van de routecodes in het administratief systeem tot uitdrukking. De routecodes worden periodiek voor akkoord voorgelegd aan de budgethouders / afdelingsmanager(s). Hierbij wordt aanvullend een overzicht voor akkoord voorgelegd aan de budgethouders van de procesmanagers per project.

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 facturen.

Artikel 4 Bevoegdheden en verplichtingen budgethouder

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 in de 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;



- doorbelastingen (bijv. doorbelaste lonen);
- d. financiële verplichtingen vanaf €250.000 ten laste van Haarlem (bedrag is inclusief BTW) mogen slechts worden aangegaan na akkoord door de hoofdbudgethouder of zijn vervanger.
- 2. Een budgethouder is bevoegd tot het betaalbaar stellen van facturen, indien door een ander dan de budgethouder is vastgesteld dat de prestatie is geleverd en voldoet aan de afspraken. Voor betalingen aan derden via geautomatiseerd elektronisch berichtenverkeer is geen autorisatie door de budgethouder nodig.
- 3. Wat betreft het betaalbaar stellen van facturen als bedoeld in lid 1 en lid 2 gelden in aanvulling de volgende voorwaarden voor facturen ten laste van Haarlem (bedragen zijn inclusief BTW):
 - a. Tot maximaal € 250.000 op eigen titel;
 - b. vanaf € 250.000 waarbij ook autorisatie wordt verkregen van 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 betaelopdracht 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 4a Bevoegdheden en verplichtingen budgetbeheerder

1. De budgetbeheerder is bevoegd financiële verplichtingen aan te gaan onder voorwaarden dat :
 - a. (meerjarige) financiële verplichtingen slechts kunnen worden aangegaan nadat de budgetbeheerder heeft vastgesteld dat in de 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 niet worden aangegaan als die in de toekomst onvermijdelijk tot overschrijdingen van budgetten zullen leiden;
 - c. financiële verplichtingen niet worden aangegaan ten laste van de volgende budgetten:
 - kapitaallasten;
 - toerekening kostenplaatsen;
 - stortingen in reserves en voorzieningen;
 - stelposten en onvoorzien;
 - doorbelastingen (bijv. doorbelaste lonen);
 - d. financiële verplichtingen vanaf €100.000 ten laste van Haarlem (bedrag is inclusief BTW) mogen slechts worden aangegaan na akkoord door de budgethouder of zijn vervanger.
 - e. Financiële verplichtingen vanaf € 250.000 mogen slechts worden aangegaan indien tevens de hoofdbudgethouder akkoord is.
2. Een budgetbeheerder is bevoegd tot het betaalbaar stellen van facturen, indien door een ander dan de budgetbeheerder is vastgesteld dat de prestatie is geleverd en voldoet aan de afspraken.. Voor betalingen aan derden via geautomatiseerd elektronisch berichtenverkeer is geen autorisatie door de budgethouder nodig.
3. Wat betreft het betaalbaar stellen van facturen als bedoeld in lid 1 en lid 2 gelden in aanvulling de volgende voorwaarden voor facturen ten laste van Haarlem (bedragen zijn inclusief BTW):
 - a. Tot maximaal € 100.000 op eigen titel;



- b. van € 100.000 tot € 250.000 waarbij ook autorisatie wordt verkregen van de budgethouder;
 - c. vanaf € 250.000 waarbij ook autorisatie wordt 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 het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
 5. De functie van budgetbeheerder is onverenigbaar met een functie waarin een betaelopdracht kan worden gecreëerd en met functies die belast zijn met applicatiebeheer van financiële systemen.
 6. Een budgetbeheerder kan geen verplichtingen aangaan en niet tekenen voor facturen waarbij hij 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 daarover 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 Slotbepalingen

1. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2019.
2. Op de in het eerste lid genoemde datum wordt de ‘Budgethoudersregeling Gemeente Haarlem van 19 december 2017 ingetrokken.
3. De regeling kan worden aangehaald als ‘Budgethoudersregeling gemeente Haarlem 2019’.

Aldus besloten door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem in zijn vergadering van 19 maart 2019.

de secretaris,

de burgemeester,



Algemene toelichting op budgethoudersregeling 2019 Haarlem

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 budgethoudersregeling 2018 was de wijziging van de organisatie per 1 januari 2018, met name het vervallen van de organisatorische eenheden van hoofdafdelingen en de hoofdafdelingsmanagers. In deze herziening 2019 worden enkele aanpassingen gedaan in verband met afspraken die in de praktijk zijn gemaakt bij het inregelen van de nieuwe organisatiestructuur.

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 deze budgetverantwoordelijkheid met de overige directeuren en zij dragen op hun 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 een of meer van de directeurs als vervanger (met dezelfde rechten). De algemeen directeur en overige directeurs gezamenlijk een onderverdeling van wie hoofdbudgethouder is per afdeling op basis van de afgesproken portefeuilleverdeling.

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 Organisiestatuut 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 door de budgethouders wel terughoudend met het benoemen van budgetbeheerders worden omgegaan. Bij bijzondere omstandigheden kan de budgethouder besluiten dat budgetbeheerders elkaar tijdelijk vervangen (bv ziekte).

Lid 4 Budgetbeheerders bij reguliere projecten en kredieten (geheel nieuw)

Met het vaststellen van een procesopdracht kunnen budgethouders (een deel van) hun budget toezeggen als dekking van een project. Hiermee maken de budgethouders een (aan te wijzen) procesmanager de budgetbeheerder van dit deel van hun budget. Deze aanwijzing wordt, met het projectbudget, vastgelegd in de procesopdracht welke wordt ondertekend door de budgethouder(s), het hoofd van afdeling PCM en de opdrachtgever.

De procesmanager kan worden aangewezen bij het vaststellen van de procesopdracht of op een later moment (de opdracht kan worden vastgesteld voordat bekend is wie de procesmanager wordt). Ook kan op een later moment, bijvoorbeeld door personele wisselingen, een andere procesmanager worden aangewezen. De bevoegdheid voor het aanwijzen of wijzigen van procesmanagers als budgetbeheerders van benoemde processen ligt bij de leidinggevende van de procesmanagers (afdelings- of teammanager PCM). In afwijking van alle andere in deze regeling benoemde vormen van het aanwijzen van een budgethouder of budgetbeheerder, wordt een procesmanager niet op persoonlijke titel door de budgethouder als budgetbeheerder aangewezen. De budgethouders geven met het goedkeuren van een procesopdracht een nog nader aan te wijzen functionaris (een procesmanager) de bevoegdheid om als budgetbeheerder op te treden in het project dat ten laste van hun budgetten komt.

Het is mogelijk dat een project wordt gedekt uit budgetten van verschillende budgethouders. In die gevallen treedt alleen de belangrijkste budgethouder (van het grootste deel van het budget) op als



budgethouder die facturen autoriseert boven de bevoegdheid van de budgetbeheerder. Een factuur die de bevoegdheid van de budgetbeheerder te boven gaat, gaat dus niet naar meerdere budgethouders. De procesmanager vervult de rol van budgetbeheerder niet rechtstreeks binnen de budgetten waarvoor de budgethouder verantwoordelijk is, maar binnen het projectbudget en de daarvoor ingerichte projectadministratie. Voor een project wordt een projectadministratie ingericht met een of meer projectkostenplaatsen (hulpkostenplaatsen). Via maandelijkse allocatie worden de kosten vanuit het project doorbelast naar de dekkingsbronnen die in de procesopdracht zijn vastgelegd. Hiermee krijgen de budgethouders van de betreffende producten of investeringsbudgetten de kosten toegerekend. De ondertekende procesopdracht geldt als autorisatie vooraf. Naast de budgetbewaking binnen de processen door de budgetbeheerders (procesmanagers), vindt gedurende het jaar via de reguliere P&C-cyclus budgetbewaking en controle van de dekkingsbronnen door de budgethouder(s) plaats.

Bij projecten kan sprake zijn van tussentijdse bijstelling van het projectbudget. De ambtelijke goedkeuring hiervoor door de budgethouder(s) van de dekkingsbron(nen) van het project geschiedt door een door de budgethouder(s) goed te keuren voortgangsrapportage (VGR) waarin het aangepaste budget met bijbehorende dekking wordt vastgesteld. Ook kan tijdens de loop van een project een aangepaste procesopdracht met een aangepast budget worden vastgesteld. Door een akkoord van de budgethouder(s) op deze opdracht zeggen zij de gewijzigde dekking van het project vanuit hun budget(ten) toe.

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

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.

De budgethouder voor een krediet is in de regel het hoofd van de afdeling die inhoudelijk verantwoordelijk is voor het beleidsveld of product binnen de begroting waar het krediet onder valt. In het Investeringsplan (al dan niet als bijlage) wordt per investering de verantwoordelijke afdeling benoemd. In meeste gevallen leidt een krediet tot een project, waardoor project en krediet worden bewaakt door de procesmanager. In sommige gevallen is er echter geen project, bijvoorbeeld als we opdracht geven aan SRO om een sportterrein te realiseren. Hiervoor wordt wel krediet aangevraagd, maar wordt geen projectorganisatie ingericht, de gemeente ontvangt een factuur van SRO. Deze factuur wordt goedgekeurd door de afdelingsmanager. Hier zit geen procesmanager tussen. De budgethouder voor een krediet kan ook worden benoemd door de directie.

Wanneer een budget nog niet bestuurlijk is vrijgegeven (investeringsbudgetten, uitgaven ten laste van te ontvangen subsidies) dient de budgethouder of de budgetbeheerder te zorgen voor bestuurlijke toestemming of kredietverlening vóór het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven. 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.

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.

Voor de budgetbeheerders van projectbudgetten (procesmanagers) geldt dat deze niet zelf hun vervangers benoemen. De afdeling PCM benoemt een of meer functionarissen die als vervanger voor alle procesmanagers functioneren.

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

De bevoegdheden van budgethouders en budgetbeheerders komen door middel van de routecodes in het administratief systeem tot uitdrukking. De routecodes worden periodiek voor akkoord voorgelegd aan de budgethouder(s)/afdelingsmanager(s).

Voor reguliere projecten zal in de praktijk gelden dat vrijwel alle procesmanagers op enig moment optreden als budgetbeheerder voor (delen van) de budgetten van bijvoorbeeld de openbare ruimte. Een overzicht van routecodes zou op dit punt weinig informatie geven aan de budgethouder(s). Voor projecten wordt aanvullend een overzicht voor akkoord voorgelegd aan de budgethouder van de procesmanagers per project.

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 exclusief 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 en 4a Bevoegdheden en verplichtingen

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. Daarna 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. Erbuiten 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 de totstandkoming 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 van de betreffende afdeling de facturen van de interimmanager. Wanneer sprake is van een dergelijke situatie in een project (inhuur van de procesmanager ten laste van het project waar deze procesmanager de budgethouder van is) tekent het hoofd van de afdeling PCM voor de betaling van deze facturen.

Prestatielevering

In kader van functiescheiding kan de budgethouder niet de prestatieverklaring afgeven. Een factuur wordt altijd door minimaal twee medewerkers beoordeeld (prestatieverklaring en budget).

Het feit dat de budgethouder tot € 250.000 voor Haarlem (inclusief BTW) zelfstandig - lees: zonder paraaf van de hoofdbudgethouder- 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) beoordelen (vier-ogen principe) voordat betaling plaatsvindt. In deze budgethoudersregeling is uitgangspunt dat de standaardprocedure is dat er door de eerste medewerker akkoord wordt gegeven 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 dus door een ander afgegeven dan de budgethouder.

De vastlegging van het akkoord op de prestatielevering kan zich binnen de financiële administratie op twee manieren uiten:

1. Ingeval van een V-routecode: de prestatieverklaring wordt afgegeven door de medewerker die de autorisatie toegekend heeft gekregen van € 0,01. Na zijn of haar goedkeuring gaat de factuur door naar de budgetbeheerder en/of budgethouder voor het akkoord voor betaling.
2. Ingeval van een normale routecode: de codeur heeft hier de rol van codeur en tevens de prestatieverklaarder.

De gemeente heeft een groei ambitie en wil in de toekomst verdere efficiency realiseren in het inkoopproces door meer te gaan sturen op het aangaan van de verplichting en daar het autorisatieproces op in te richten.

In het geval een contract/inkooporder is goedgekeurd door de budgethouder en een andere medewerker heeft de prestatieverklaring afgegeven, dan kan de factuur (mits deze past binnen de verplichting) feitelijk direct betaalbaar worden gesteld.

De budgethouder blijft verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de taak door de budgetbeheerder. Dit houdt in verantwoordelijkheid voor o.a. 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

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 van Haarlem is geregeld dat meevallers op beleidsveldniveau groter dan € 100.000 inclusief BTW worden gemeld aan college en raad en vrijvallen 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:



Soort wijziging	Toelichting	Bevoegdheid / journaalsoort		
	Bevoegdheid?	Budgethouder	College	Raad
		Ambtelijk	College voorstel	Raads voorstel
Ambtelijk	Verschuiving in de lasten binnen één kostenplaats	X		
Ambtelijk	Verschuiving in de baten binnen één kostenplaats	X		
Ambtelijk	Verschuiving in de lasten binnen één product indien het product uit meerdere kostenplaatsen bestaat.	X		
Ambtelijk	Verschuiving in de baten binnen één product indien het product uit meerdere kostenplaatsen bestaat.	X		
Neutraal binnen beleidsveld	Verschuiving in de lasten tussen producten binnen één beleidsveld óf verschuiving in de baten tussen producten binnen één beleidsveld		X	
Neutraal tussen beleidsvelden	Verschuiving in de lasten tussen beleidsvelden óf verschuiving in de baten tussen beleidsvelden			X
Mutatie zonder saldo-effect	Verhoging (of verlaging) van de lasten en de baten met hetzelfde bedrag			X
Mutatie met saldo-effect	Mutaties in de totale lasten per product óf mutaties in de totale baten per product			X
Reservemutatie	Alle reservemutaties			X
Kredieten				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 van Haarlem 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 voor Haarlem 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.



Rapportage aan college over de in 2018 gehanteerde werkwijze ten opzichte van de budgethoudersregeling 2018.

In de budgethoudersregeling 2018 wordt aandacht besteed aan het belang van het afgeven van de prestatieverklaring en dat dit in functiescheiding dient te gebeuren van de persoon die goedkeurt dat de factuur ten laste van het budget gaat. Dit is ook als zodanig ingericht in het administratief systeem, echter voor facturen die door de afdelingen zelf worden gecodeerd niet zo letterlijk als in de toelichting van de regeling is opgenomen: “in ieder geval twee medewerkers de factuur (digitaal) tekenen voor betaling”.

Facturen die niet door de afdelingen Financiën worden gecodeerd, worden door de afdelingen zelf gecodeerd. De codeurs zijn met name management ondersteuners (in geval van algemene budgetten), teamleiders, specialisten, technisch adviseurs. Zij hebben hier vanuit praktisch oogpunt de rol van codeur én prestatieverklaarder. Deze rol resulteert niet in een digitale paraaf voor akkoord, maar leidt tot het doorzetten van de factuur naar de budgetbeheerder of -houder.

Deze afwijking van de budgethoudersregeling heeft geen gevolgen in het kader van financiële rechtmatigheid, omdat de facturen altijd door minimaal twee medewerkers worden gezien en beoordeeld. Tevens beoordeelt ook het Interne Auditteam bij haar deelwaarnemingen specifiek of de prestatie geleverd is. Als verbeterpunt is uit de controles gekomen dat medewerkers die akkoord geven voor de prestatie daarvoor goed geïnstrueerd moeten worden. Voor 2019 is dan ook een nadere instructie opgesteld, zodat duidelijk is wat de toets op prestatielevering inhoudt en wanneer akkoord kan worden gegeven.