

Budgethoudersregeling Alkmaar 2022

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar,

Besluit vast te stellen de: 'Budgethoudersregeling Alkmaar 2022'

Artikel 1 Begrippen

In deze regeling wordt verstaan onder:

1. **Hoofdbudgethouder:** degene die ambtelijk eindverantwoordelijk is voor het totale beheer van de gemeentelijke financiële middelen
2. **Budgethouder:** een door de hoofdbudgethouder aangewezen medewerker die bevoegd is ten laste van het aan hem toegekende budget uitgaven te doen of ten gunste van zijn budget inkomsten te genereren en die verantwoordelijk is voor het financieel beheer van de toegekende budgetten;
3. **Budgetbeheerder:** een door de budgethouder aangewezen medewerker die onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder, budgetbevoegdheid is toegekend;
4. **Programma:** onderdeel van de programmabegroting waarop de gemeenteraad stuurt;
5. **Thema:** een door de raad geautoriseerd onderdeel van een programma uit de begroting;
6. **Product:** een onderdeel van een thema uit de begroting op het niveau waarop het college stuurt;
7. **Medewerker:** eenieder die werkzaam is bij de gemeente Alkmaar op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht dan wel op andere basis en bij de gemeente Alkmaar verantwoordelijkheid draagt voor doelen, resultaten en prestaties;
8. **RGSW:** resultaatgericht samenwerken, zoals benoemd in het organisatie-ontwikkelplan 2016
9. **MPG:** Meerjarenprogramma Grondexploitatie – de rapportage over de voortgang van de lopende grondexploitaties.
10. **Financiële verplichting:** het aangaan van een overeenkomst voor de inkoop van een dienst, levering of werk, het toekennen van een subsidie dan wel elke andere onherroepelijke handeling die leidt tot een definitieve juridische binding van de gemeente Alkmaar tot het doen van een uitgave evenals het vastleggen daarvan in de financiële administratie;
11. **Prestatieverklaring:** verklaring vanuit de eigen organisatie dat de goederen en/of diensten zijn geleverd;
12. **"Vier-ogenprincipe":** het procedurele uitgangspunt dat voor bepaalde financiële handelingen altijd twee mensen nodig zijn;
13. **College:** college van burgemeester en wethouders van Alkmaar.
14. **Raad:** gemeenteraad van Alkmaar.

Artikel 2 Aanwijzing hoofdbudgethouder, budgethouders en budgetbeheerders

1. De algemeen directeur (gemeentesecretaris) is hoofdbudgethouder.
2. De algemeen directeur is bevoegd per budget een directielid, programmadirecteur, unitmanager of opdrachtgever van een project als budgethouder aan te wijzen.
3. Budgethouders kunnen uitvoering en beheer van (deel)budgetten aan een budgetbeheerder toekennen. De budgetbeheerder legt verantwoording af aan de budgethouder;
4. Budgethouders kunnen zich onderling horizontaal laten vervangen bij afwezigheid. Bij ontbreken van een vervanger wordt deze bij afwezigheid vervangen door de hoofdbudgethouder. De budgetbeheerder kan zich laten vervangen door de budgethouder;
5. Binnen de financiële administratie wordt een overzicht bijgehouden van de budgethouders en budgetbeheerders en van welke budgetten aan hen zijn toegewezen.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden budgethouder en budgetbeheerder

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 de risico's bij het beheren en bewaken van op het budget geboekte kosten en opbrengsten;
 - d. het juist, tijdig en volledig vastleggen van de verplichtingen en het naleven van de administratieve voorschriften;
 - e. het verantwoording afleggen conform afspraken m.b.t. de P&C cyclus, aan de hoofdbudgethouder en het college
2. De budgetbeheerder 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. het beheersen van de risico's bij het beheren en bewaken van op het budget geboekte kosten en opbrengsten;
 - c. het juist, tijdig en volledig vastleggen van de verplichtingen en het naleven van de administratieve voorschriften;
 - d. het verantwoording afleggen aan de budgethouder.

Artikel 4 Vastleggen verplichtingen/ bevoegdheid/ geen financiële limiet / vier-ogen principe

1. Alle medewerkers kunnen een financiële verplichting aangaan onder de volgende randvoorwaarden:
 - a. De afspraken in het kader van RGSW worden in acht genomen;
 - b. In de organisatie wordt voor het aangaan van een verplichting en het accorderen van de verplichting het "vier-ogenprincipe" toegepast;
 - c. Er is vastgesteld dat voldoende budget aanwezig is in de begroting en dat deze verplichtingen passen binnen de doelstelling waarvoor het budget beschikbaar is gesteld;
 - d. Alle verplichtingen worden vastgelegd in het financiële systeem. Uitsluitend medewerkers die een mandaat hebben kunnen binnen de toekende financiële limiet voor het aangaan privaatrechtelijke overeenkomsten een contract of financiële verplichtingen aangaan. De mandaten zijn expliciet benoemd in het bevoegdhedenbesluit van maart 2022.

Met ingang van 1 januari 2023 vervalt bovenstaande bepaling en wordt de bepaling vervangen door:

Alle verplichtingen worden vastgelegd in het financiële systeem. Het financiële systeem dwingt het vier ogen principe ter goedkeuring van verplichtingen (en het afhandelen van facturen als geen financiële verplichting is aangegaan) geautomatiseerd af. Budgethouders en de gedelegeerde budgetbeheerders aangewezen door de budgethouder hebben voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomst bevoegdheid tot een bedrag van maximaal € 1 miljoen. Voor de hoofdbudgethouder is dat € 5 miljoen. Indien het College van B&W een separaat besluit hebben genomen voor het aangaan van een verplichting boven de € 5 miljoen dan is de limiet van de hoofdbudgethouder onbeperkt.

- e. Bij levering van goederen en diensten boven de € 5000 is tot 31 december 2022 een prestatieverklaring nodig. Vanaf 1 januari 2023 is voor leveringen van goederen en diensten boven € 500 een prestatieverklaring nodig;
- f. De functie van budgethouder en budgetbeheerder is niet verenigbaar met een functie waarin een opdracht tot betaling kan worden gecreëerd en functies die belast zijn met het applicatiebeheer van financiële systemen;

Artikel 5 Budgetspelregels

1. Ambtelijk geven we altijd inzicht en overzicht in het realiseren van de programma's en projecten en geven aan dat we belangrijke afwijkingen met de raad willen delen (via de P&C cyclus).
2. We onderzoeken en streven ernaar om onontkoombare afwijkingen gedurende het uitvoeringsjaar binnen programma's op te lossen;
3. Voor het structureel wijzigen van de begroting, het wijzigen van de hoogte van het budget voor investeringen is een door de raad goedgekeurde begrotingswijziging nodig;
4. Verschuivingen in de lasten tussen producten of in de baten tussen producten binnen één programma vergen goedkeuring door het college;
5. Verschuivingen tussen programma's vergen een raadsbesluit;
6. De budgethouders leveren niet zonder afstemming met het college en andere budgethouders meer resultaten dan afgesproken. Meevallers vallen vrij ten gunste van de algemene middelen;

7. Budgetoverhevelingen over de jaargrens worden ten tijde van de 2e Burap in beeld gebracht en vergen een apart collegebesluit. Uitsluitend incidentele budgetten kunnen worden overgeheveld.
8. Nieuwe budgetten en nieuw afgesproken prestaties worden zo vroeg mogelijk inzichtelijk gemaakt en opgenomen in de P&C documenten zodat het college en de raad een integrale afweging kunnen maken;
9. Bij nieuwe voorstellen voor de begroting en aanpassing van de lopende begroting wordt altijd aangegeven waarom dit niet uit het bestaande budget kan en waarom dekking niet gevonden kan worden binnen het programma;
10. Wijzigingen lopende het jaar die écht niet uitgesteld kunnen worden, worden individueel ter besluitvorming voorgelegd aan het college en vervolgens aan de raad.

Artikel 6 inwerkingtreding

Deze budgethoudersregeling treedt in werking op 1 april 2022.

*Alkmaar, 15 maart 2022
Het college voornoemd,*

*De burgemeester,
mw. drs. A.M.G.C. Schouten*

*De secretaris,
W. van Twuijver*

Toelichting op de budgethoudersregeling:

Algemene toelichting

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.

De budgethoudersregeling moet een evenwichtige match zijn van enerzijds het geven van vertrouwen en anderzijds het overleggen van voldoende bewijslast dat processen hebben gewerkt zoals ze zijn opgezet alsmede snel en effectief dit kan worden aangetoond.

Deze afspraken worden ingegeven door afspraken rondom RGSW, het voldoen aan voldoende functiescheiding in de organisatie, het voldoen aan kwaliteitseisen in onze processen en de controleerbaarheid van de gevoerde administratie. Decade kan het vier-ogenprincipe niet afdwingen. Het nieuwe financieel systeem kan dit wel. Tot 2023 blijven daarom de limieten uit het bevoegdhedenbesluit 2015 van kracht. Vanaf 1 januari 2023 dwingt het systeem op diverse momenten in de processen (waaronder van bestellen tot betalen) het vier-ogenprincipe geautomatiseerd af.

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 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 programma- en themaniveau 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 kent op zijn beurt de budgetverantwoordelijkheid toe aan andere directieleden, unitmanagers of opdrachtgevers van projecten/ programma's.

Unitmanagers hebben de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om het inhoudelijk gevoerde beleid, de afgesproken resultaten & prestaties en de beschikbare budgetten samen te brengen en sturing te geven aan de uitvoering alsmede de beheersing van de processen. Met het accepteren van het budgethouderschap door een budgethouder neemt de budgethouder tevens de verantwoordelijkheid op zich om al het mogelijke te doen om het beoogde doel op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te bereiken, de afgesproken prestaties te verrichten en tevens binnen het gestelde budget te blijven. Het is aan de budgethouder gevraagd en ongevraagd aan te tonen dat deze verantwoordelijkheid genomen is. Deze afspraken zijn ook van toepassing als je budgetbeheerder bent.

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 directeuren als vervanger.

Lid 2 Aanwijzen budgethouders

Binnen de organisatie hebben de unitmanagers een centrale rol. Zij zijn degenen die als manager verantwoordelijk zijn voor een afdeling en de resultaten. Gelet hierop worden de unitmanagers aangewezen als budgethouder. Omdat directeuren, programmadiirecteuren en opdrachtgevers in voorkomende gevallen ook de verantwoordelijkheid voor een budget kunnen krijgen, kunnen ook zij worden aangewezen als budgethouder. Opdrachtgevers worden door de directie aangewezen.

Budgethouders kunnen uitvoering en beheer van (deel)budgetten lager in de organisatie neerleggen bij een budgetbeheerder. De budgetbeheerder legt verantwoording af aan budgethouder. Budgetbeheerders dienen in het financieel systeem bekend te zijn. Vanaf 2022 geldt voor alle financiële handelingen het "vier-ogenprincipe" met een maximum tot € 1 miljoen voor budgetbeheerders en budgethouders en van € 5 miljoen voor de hoofdbudgethouder.

Lid 3 Budgetbeheerders

De budgethouder is bevoegd om aan budgetbeheerders een deel van de uitvoering lager in de organisatie te beleggen mits dat passend is binnen zijn/haar functie.

Iedereen: een beleidsmedewerker, een uitvoerend medewerker, een regiefunctionaris, een accountmanager, een coördinator, een projectleider, een planeconoom, een opdrachtnemer, enz.

Lid 4 Afleggen van verantwoording door budgethouders

Budgethouders leggen verantwoording af conform afspraken m.b.t. de P&C cyclus, aan de hoofdbudgethouder en college. Ben je budgetbeheerder dan leg je verantwoording af aan de budgethouder.

Lid 5 Overzicht van budgethouders- en beheerders

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

Als een budgetbeheerder initiator is van een verplichting, tekent de budgethouder deze af. Inzake de vervanging kunnen budgethouders zich horizontaal laten vervangen. Voor budgetbeheerder geldt een verticale vervanging.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden budgethouder en budgetbeheerder

Iedere budgethouder en budgetbeheerder heeft bepaalde bevoegdheden (artikel 4) en bijbehorende verantwoordelijkheden (artikel 3). De budgethouder en budgetbeheerder zijn degenen die er ambtelijk voor verantwoordelijk zijn om op een goede manier "als rentmeester" om te gaan met de toevertrouwde budgetten.

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

1. Het sturen, beheersen en verantwoorden van het budget. Dit omvat:
 - Zorgen voor adequate en actuele onderbouwing van budgetramingen.

- Het aanleveren van informatie voor het opstellen van de Voorjaarsnota, de Programmabegroting, bestuursrapportages, de jaarstukken en het vertalen van die informatie naar de eigen unit in de vorm van per onderdeel te leveren prestaties en daarvoor benodigd budget.
 - Het aanmaken van een verplichting ten laste van de eigen budgetten.
 - Het bewaken van op zijn gemandateerde budget geboekte verplichtingen, 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.
 - Zorgdragen voor een systematische beheersing van de risico's en tijdig signaleren en adresseren van substantiële over- of onderschrijdingen.
 - De verantwoordelijkheid voor een efficiënte, doeltreffende en rechtmatige besteding van gelden binnen de door Alkmaar vastgestelde kaders. Hiertoe behoort onder meer het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
2. Het realiseren van de afgesproken kwantiteit en kwaliteit van de producten en diensten binnen de afgesproken budgetten
 3. Opdracht geven voor de levering van werken, goederen of diensten.

Voor de budgetbeheerder gelden dezelfde verantwoordelijkheden als voor de budgethouder met dien verstande dat de budgethouder via de P&C cyclus verantwoording aflegt aan hoofdbudgethouder en college en de budgetbeheerder verantwoording aflegt aan de budgethouder. Ook de coördinatie van de informatie m.b.t. de P&C cyclus verloopt via de budgethouder.

Artikel 4 Vastleggen verplichtingen/ bevoegdheid/ geen financiële limiet / vier-ogen principe

Vanuit de leidende principes 'verantwoordelijkheid' en 'resultaatgerichtheid' passen we het "vier-ogenprincipe" toe. Voor het aangaan van een verplichting (en het afdoen van facturen zonder dat een verplichting is aangegaan) wordt een actieve check gedaan. Deze check betreft enerzijds dat deze verplichtingen passen binnen de doelstelling waarvoor het budget beschikbaar is gesteld en het juiste inkoopproces is gevolgd en anderzijds dat voldoende budget aanwezig is in de begroting.

Op het aangaan van verplichtingen en het afhandelen van facturen is het vier ogen van toepassing waarbij het tweede paar ogen altijd een budgethouder of budgetbeheerder is. Is een verplichting (of het afhandelen van een factuur zonder verplichting) groter dan € 1 miljoen dan tekent de hoofdbudgethouder mee. De hoofdbudgethouder kan tot € 5 miljoen een nieuwe verplichting aangaan. De hoofdbudgethouder kan verplichtingen groter dan € 5 miljoen goedkeuren als het College van B&W hier expliciet een besluit over heeft genomen. Bijvoorbeeld een groot contract in het sociaal domein, het bouwen van een school, de aankoop van een stuk grond of een gebouw.

Daarnaast moet, voordat een betaling plaatsvindt, worden vastgesteld dat de prestatie is geleverd. Documentatie waarop een vastlegging plaatsvindt, wordt altijd digitaal bij de vastlegging in de financiële administratie bij de transactie opgeslagen. Bijvoorbeeld: vastleggen contract, verplichting, prestatieverklaring en de factuur.

Artikel 5 Budgetspelregels

In de spelregels staat dat we niet meer prestatie leveren dan afgesproken en budgethouders ernaar streven om onontkoombare afwijkingen gedurende het uitvoeringsjaar binnen programma's op te lossen conform de budgetregeling. Dat vraagt een actieve samenwerking waarbij budgethouders onderling met elkaar ook in gesprek gaan en elkaar scherp houden.

Omdat we kiezen om deze afwijkingen direct in een bestuursrapportage te verankeren, moeten we tekstueel blijk geven van politiek/bestuurlijke sensitiviteit en gezond verstand en dat we dat we in de BURAP alleen financiële harde afwijkingen (die ondanks aantoonbare beheersmaatregelen onontkoombaar zijn) en autonome ontwikkelingen melden. Als er namelijk nog geen beheersmaatregelen zijn toegepast, moet dat eerst.

Aard van de wijziging	Bevoegdheid		
	Ambtelijk	College	Raad
Verschuiving in de lasten en/of baten binnen één kostenplaats of product	X		
Verschuiving in de lasten en/of baten tussen kostenplaats / product binnen één programma		X	

Verschuiving in de lasten en/of baten tussen programma's			X
Structureel wijzigen baten en/of lasten			X
Storting of onttrekking aan reserve			X
Wijziging raming baten en/of lasten van investering			X

Specifiek budgetoverheveling

Structurele product- en/of programmabudgetten en structurele bedrijfsvoeringsbudgetten worden niet overgeheveld. Onderbestedingen vloeien terug naar de algemene middelen. Daarbij is wel de spelregel van kracht dat de organisatie (tijdig en met een onderbouwing) moet en kan aankloppen bij het bestuur als in enig jaar blijkt dat er incidenteel extra middelen nodig blijken. Dat kan via de bestuursrapportage of, indien sprake is van urgentie, tussentijds.

Incidentele budgetten kunnen alleen overgeheveld worden als de prestatie niet in het begrotingsjaar is geleverd en deze prestatielevering in een volgend jaar nog wel gaat plaatsvinden. Een incidenteel budget is maximaal voor 3 jaar toegekend.

Budgetoverheveling is in beginsel een uitzondering, zijn tijdig in beeld en is geen automatisme. Het bestuur neemt hierover een apart besluit. Bij het uitkomen van de 2e Bestuursrapportage worden de over te hevelen budgetten in beeld gebracht.

Voor incidentele bedrijfsvoeringsbudgetten geldt dat budgetoverheveling alleen kan als het overhevelingsvoorstel met een concreet plan is onderbouwd. Overheveling vindt alleen plaats als er objectieve factoren zijn die uitloop naar een volgend jaar veroorzaakt en een voorstel, met onderbouwing, via een nota wordt ingediend aan het bestuur.

Automatische "budgetoverhevelingen"

Voor een aantal budgetten in de begroting geldt een generiek besluit waarbij de budgetten "automatisch" worden overgeheveld via de betreffende bestemmingsreserve. Het gaat daarbij om: taakmutaties uit het gemeentefonds, opbrengsten anti-speculatie beding (reserve betaalbare woningen starters), saldo product afval en saldo product riolering.

Een andere categorie budgetten die (automatisch) voor budgetoverheveling in aanmerking komt, zijn de incidentele bedrijfsvoeringsbudgetten waar een (meerjarig) plan voor een project of traject aan ten grondslag ligt. Bij de start van het project worden afspraken gemaakt dat besteding vanuit een projectkrediet plaatsvindt of dat een bestemmingsreserve gevormd wordt om de resterende middelen over te hevelen naar volgend jaar. Het instellen van projectkredieten en bestemmingsreserves hebben de goedkeuring van de gemeenteraad nodig.