

## Besluit budgetregels Midden-Drenthe 2022

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Drenthe;

gelet op

- artikel 212 Gemeentewet en artikel 18 van de Financiële verordening gemeente Midden-Drenthe 2016;
- het advies van de Ondernemingsraad van 10 maart 2022;

**besluiten:**

vast te stellen het volgende:

### Besluit budgetregels Midden-Drenthe 2022

#### Artikel 1 Begripsbepaling

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *budget*: een taakstelling tot het leveren van prestaties en de daarbij behorende inkomsten en uitgaven;
- b. *investeringskrediet*: de op basis van de begroting beschikbare financiële middelen voor een te verrichten, door de raad goedgekeurde, investering;
- c. *budgethouder (master-, hoofd- deelbudgethouder)*: een op grond van dit besluit aangewezen functionaris die bevoegd is tot het aangaan van verplichtingen binnen een hem toegewezen budget of investeringskrediet en die daarvoor verantwoordelijkheid draagt;
- d. *budgetbeheerder*: de administrateur van het team Financiën;
- e. *het aangaan van verplichtingen*: het aangaan van overeenkomsten tot levering van goederen en de aanneming van werk of diensten, het verlenen van een subsidie dan wel elke andere feitelijke of rechtshandeling die leidt tot een binding van de gemeente die leidt tot inkomsten en uitgaven.

#### Artikel 2 Budgethouders

1. De op grond van artikel 102 Gemeentewet benoemde gemeentesecretaris is masterbudgethouder.
2. De managers zijn hoofdbudgethouder.
3. De hoofdbudgethouder kan functionarissen, die werkzaam zijn onder zijn verantwoordelijkheid, aanwijzen als budgethouder.
4. Een budgethouder kan, met instemming van de betrokken hoofdbudgethouder, functionarissen, die werkzaam zijn onder zijn verantwoordelijkheid, aanwijzen als deelbudgethouder.
5. Het budgethouderschap is onverenigbaar met de functies van adviseur control, medewerker interne controle en medewerker geldverkeer.
6. Aanwijzing als bedoeld in dit artikel geschiedt door registratie van de functie van de betreffende (deel)budgethouder in de financiële administratie in opdracht van de hoofdbudgethouder in de uitvoering van lid 3, respectievelijk de budgethouder in de uitvoering van lid 4.
7. Registratie van de aangewezen budgethouders en deelbudgethouders vindt plaats door de budgetbeheerder.

#### Artikel 3 Opzet productenraming

1. De masterbudgethouder bepaalt, na overleg met de hoofdbudgethouder(s), een onderverdeling van de taakvelden van de begroting in producten, een nadere onderverdeling in (hulp)kostenplaatsen, en de bijbehorende budgetten en investeringskredieten.
2. De hoofdbudgethouder bepaalt de toewijzing van producten, kostenplaatsen, en hulpkostenplaatsen aan de budgethouders en de door hen aangewezen deelbudgethouders.
3. Indien een project of programma lopende het begrotingsjaar aanvangt, wijst de hoofdbudgethouder het product zo nodig eerst aan zichzelf toe alvorens deze aan de budgethouder toe te wijzen.
4. Ten behoeve van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven beheert de budgetbeheerder een lijst met daarop per product en per (hulp)kostenplaats en per investeringskrediet de hoofd-

budgethouder en de aangewezen budgethouder en deelbudgethouder, voorzien van de handtekening en de paraaf van deze personen.

#### **Artikel 4 Verantwoordelijkheden budgethouders**

1. De masterbudgethouder is eindverantwoordelijk voor het geheel van de in de productenraming opgenomen budgetten en investeringskredieten.
2. De hoofdbudgethouders, budgethouders en deelbudgethouders zijn verantwoordelijk voor de aan hen op basis van de productenraming toevertrouwde budgetten en investeringskredieten.
3. De hoofdbudgethouders, budgethouders en deelbudgethouders dragen zorg voor een doelmatig en doeltreffend beheer van de aan hen toevertrouwde budgetten en investeringskredieten.

#### **Artikel 5 Raming van de budgetten ten behoeve van de begroting**

1. De hoofdbudgethouder, de budgethouder en de deelbudgethouder zorgen voor wat betreft de hen toevertrouwde budgetten voor een actuele raming van de exploitatie van baten en lasten, de daarvoor te verrichten activiteiten en de te leveren prestaties voor het komende begrotingsjaar.
2. De budgethouder dan wel deelbudgethouder neemt daarbij de uitkomsten van de kaderstelling door het college voor de op te stellen begroting in acht.
3. De raming bedoeld in het eerste lid bevat per product en per (hulp)kostenplaats in ieder geval de volgende gegevens:
  - a. lasten en baten per kostencategorie;
  - b. een toelichting op de lasten en baten;
  - c. de te leveren prestaties;
  - d. de te verrichten activiteiten;
  - e. de geldende tarieven en prijzen.

#### **Artikel 6 Onderschrijding en overschrijding**

1. Onderschrijdingen van de lasten en overschrijdingen van de baten van een budget komen ten gunste van de algemene middelen.
2. In afwijking van het eerste lid komen onderschrijdingen van de lasten en overschrijdingen van de baten van een budget dat onderdeel uitmaakt van een kostendekkende heffing ten gunste van de bij die heffing behorende reserve of voorziening.
3. In afwijking van het eerste lid komen overschrijdingen van de lasten en onderschrijdingen van de baten van een budget dat onderdeel uitmaakt van een kostendekkende heffing ten laste van de bij die heffing behorende reserve of voorziening.

#### **Artikel 7 Verplichtingen ten laste van een investeringskrediet**

1. Een budgethouder dan wel deelbudgethouder kan ter uitvoering van een hem toevertrouwd investeringskrediet verplichtingen aangaan als:
  - a. er voldoende door de raad geaccordeerde dekking in de vorm van reserves of kapitaallasten voor de investering in de begroting opgenomen is;
  - b. hij de regels voor afschrijving, waarden en activeren in acht neemt;
  - c. hij de geldende regels en afspraken over administratieve organisatie, rechtmatigheid, advisering, inkoop en aanbesteden in acht neemt.
2. Als niet voldaan kan worden aan het in het eerste lid bepaalde, gaat de budgethouder dan wel deelbudgethouder de verplichting slechts aan nadat de raad hiertoe op voorstel van het college besloten heeft.

#### **Artikel 8 Verplichtingen ten laste van een budget**

1. Een budgethouder kan ter uitvoering van een hem toevertrouwd budget verplichtingen aangaan indien:
  - a. de resterende financiële middelen van het budget toereikend zijn;
  - b. de verplichting bijdraagt aan het behalen van de doelstelling;
  - c. hij de geldende regels en afspraken over administratieve organisatie, rechtmatigheid, advisering, inkoop en aanbesteden in acht neemt.
2. In de overige gevallen kunnen verplichtingen slechts worden aangegaan op basis van een daartoe strekkend collegebesluit.

### **Artikel 9 Verschuivingen tussen en binnen budgetten**

1. Verschuivingen tussen en binnen budgetten anders dan in deze regeling voorzien, zijn niet toegestaan.
2. De masterbudgethouder kan ten behoeve van het aangaan van verplichtingen besluiten tot het verschuiven tussen budgetten binnen het taakveld.
3. Hoofdbudgethouders, budgethouders en deelbudgethouders zijn bevoegd tot budgetneutrale verschuivingen tussen kostencategorieën binnen één product, met uitzondering van toegerekende kosten.

### **Artikel 10 Administratieve verwerking**

1. Verschuivingen worden gemeld aan de budgetbeheerder voor verwerking in de productenraming.
2. De budgetbeheerder draagt zorg voor de verwerking van de factuur in de financiële administratie.
3. De hoofdbudgethouder, budgethouder of deelbudgethouder handelt de factuur binnen de afgesproken richtlijnen en werkprocessen af.
4. De budgetbeheerder zorgt voor de daadwerkelijke betaling of invordering.

### **Artikel 11 Salarisbudgetten**

De budgethouder is bevoegd de door vacatureruimte vrijvallende middelen van het salarisbudget in te zetten voor aan te trekken personeel van derden.

### **Artikel 12 Volume- en prijseffecten**

1. Een hoofdbudgethouder, budgethouder of deelbudgethouder meldt een significante dreigende overschrijding van de lasten van een budget door volume- en prijseffecten aan de masterbudgethouder, voorzien van een advies.
2. Een hoofdbudgethouder, budgethouder of deelbudgethouder meldt een dreigende onderschrijding van de baten van een budget door volume- en prijseffecten aan de masterbudgethouder, voorzien van een advies.
3. De masterbudgethouder legt zo nodig het advies aan het college ter besluitvorming voor.
4. Voor zover het besluit van het college niet leidt tot een voorstel aan de raad tot wijziging van de begroting, vindt verwerking van de overschrijding of onderschrijding plaats in de tussenrapportages of de jaarrekening.

### **Artikel 13 Balansposten**

1. Op de balans aan het einde van een dienstjaar worden onder de kortlopende verplichtingen geen bedragen opgenomen, waaraan per 31 december van dat jaar geen verplichtingen ten grondslag liggen.
2. De bedragen die op de balans van een dienstjaar onder de kortlopende verplichtingen zijn opgenomen, kunnen uitsluitend overeenkomstig het oorspronkelijke doel worden besteed.
3. De positieve afrekenverschillen op de in het eerste lid bedoelde bedragen komen ten gunste van de algemene middelen.
4. Negatieve afrekenverschillen op de in het eerste lid bedoelde bedragen komen in het lopende boekjaar ten laste van het product waar de balanspost betrekking op heeft.
5. In afwijking van het bepaalde in lid 3 worden afrekenverschillen die betrekking hebben op producten die onderdeel uitmaken van de kostenonderbouwing van de afvalstoffen- en/of rioolheffing, ten gunste dan wel ten laste gebracht van het product waarop het betrekking heeft.

### **Artikel 14 Budgetbeheerder**

1. De budgetbeheerder ondersteunt de betrokken hoofdbudgethouder, budgethouder dan wel deelbudgethouder voor wat betreft het beheer van het budget.
2. In afwijking van het eerste lid vindt het beheer van de salarisbudgetten ten behoeve van alle budgethouders plaats door de administrateur die belast is met de salarisadministratie.
3. Het beheer van het budget omvat in ieder geval:
  - a. de zorg voor een betrouwbare en tijdige registratie van alle financiële gegevens die van belang zijn voor de begrotingsvoorbereiding en de uitvoering en verantwoording van de budgetten;
  - b. het accorderen van betalingen en ontvangsten voor zover deze passen binnen het kader van de verplichtingen zoals die door de hoofdbudgethouder, budgethouder dan wel deelbudgethouder zijn aangegaan;
  - c. het bewaken van de uitgaven en inkomsten in relatie tot het aan de betrokken hoofdbudgethouder, budgethouder dan wel deelbudgethouder toevertrouwde budget.

4. De budgetbeheerder oefent zijn bevoegdheid uit onder de verantwoordelijkheid van de betrokken hoofdbudgethouder, budgethouder dan wel deelbudgethouder.
5. De budgetbeheerder en de administrateur die belast is met de salarisadministratie informeren de hoofdbudgethouder, budgethouder dan wel deelbudgethouder in ieder geval schriftelijk:
  - a. in geval van een (dreigende) afwijking van het budget;
  - b. over het verloop van het salarisbudget.
6. De hoofdbudgethouder, budgethouder en deelbudgethouder zijn bevoegd alle in de financiële administratie over hun budgetten vastgelegde gegevens te raadplegen en kunnen bepalen dat ook andere medewerkers deze gegevens kunnen raadplegen.

#### **Artikel 15 Verantwoording**

1. De masterbudgethouder draagt zorg voor verantwoording aan het college over de uitvoering van de budgetten en de investeringskredieten.
2. De verantwoording vindt plaats in tussenrapportages en de jaarstukken.
3. De verantwoording betreft in ieder geval de over- en onderschrijdingen van de in de budgetten en de kredieten opgenomen uitgaven en inkomsten, de afwijkingen op de in de taakstelling opgenomen prestaties en een toelichting daarop.

#### **Artikel 16 Slotbepaling**

In gevallen waarin deze regeling niet voorziet beslist het college, op voorstel van de masterbudgethouder.

#### **Artikel 17 Inwerkingtreding**

1. Het Besluit budgetregels gemeente Midden-Drenthe, vastgesteld op 7 december 2004, wordt ingetrokken.
2. Dit besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking.

#### **Artikel 18 Citeertitel**

Dit besluit kan worden aangehaald als Besluit budgetregels Midden-Drenthe 2022.

*Burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,  
de secretaris, de burgemeester,  
M. Hacking C. Bijl*

### **Toelichting**

Het Besluit budgetregels van 2004 was aan aanpassing toe, niet alleen is de organisatie gewijzigd, ook is de vernieuwing van het Bbv (besluit tot wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) in maart 2016 reden tot wijziging van het Besluit budgetregels. Na een vergeefse poging in 2017 is hier dan alsnog de herziene versie.

#### *herziening Bbv*

In de herziening van het Bbv van 2016 is, kort gezegd, door de regering gepoogd regels te stellen om de vergelijking tussen de begrotingen (en uitvoeringsinformatie) van de gemeenten onderling te vergemakkelijken. Voorheen moest de begroting zeer gedetailleerd, op productniveau, worden gepresenteerd. Omdat elke gemeente op eigen wijze invulling gaf aan de producten, was de begroting zeer specifiek op de individuele gemeente afgestemd, waardoor vergelijking van begrotingen van verschillende gemeenten schier onmogelijk was. Dit is in het Bbv opgelost door de bepaling dat de raad op programma's, onderverdeeld in taakvelden, moest begroten. Programma's verhouden zich ruwweg tot de taken die iedere gemeente heeft: algemeen geformuleerde onderwerpen. Het is aan het college verder invulling te geven aan die taakvelden. Het college is vrij om binnen de taakvelden naar eigen inzicht te clusteren of te splitsen.

#### *oude situatie: productenraming*

Omdat de gemeentelijke begroting en de verantwoording daarvan volgens de oude Bbv gebaseerd moest zijn op een productenraming en een productenrealisatie, was de gemeente gewend om het hele financiële systeem op te zetten rond die productenraming. In de productenraming stonden de budgetten, de bevoegde budgethouders, kennis en informatie over de taken, de onderliggende berekeningen, in-

dicatoren, etc. De productenraming werd, eventueel met door de raad zelf aangebrachte aanpassingen, vastgelegd in de begroting.

Deze productenraming was cyclisch van aard: zowel voor de toekomst, voor het verleden alsook voor het moment van het heden.

- Ten eerste was het de raming van de bedragen en de taken (producten) zoals die door het college werden voorzien voor het volgende begrotingsjaar, met het oog op de vaststelling daarvan in de begroting.
- Ten tweede was het, na de vaststelling in de begroting door de raad, de grondslag voor het financieel handelen door het college en de budgethouders en daarnaast de grondslag van de verantwoording van de budgethouders aan uiteindelijk het college, en de verantwoording van het college aan de raad.
- Ten derde was de productenraming het hart van het financieel systeem waarin gaande het begrotingsjaar wijzigingen konden worden doorgevoerd. Wijzigingen door de raad bij begrotingswijziging of ander raadsbesluit met financiële implicaties, of - binnen de beperkingen van de Financiële verordening en de budgetregels – door het college respectievelijk de budgethouders. Deze gewijzigde productenraming was dan weer de basis voor de raming van de (producten)begroting.

*nieuwe situatie: gewijzigd karakter van de productenraming*

Na de wijziging van de Bbv is de presentatie in de begroting in programma's en taakvelden wel veranderd, maar het onderliggende financiële "systeem" niet.

Om pragmatische redenen heeft het bestuur ervoor gekozen te blijven werken met een "productenraming" als werkdocument voor het maken van de begroting. De hierboven beschreven cyclus wordt – met een paar aanpassingen – nog steeds gehanteerd. De door de budgethouders geraamde producten (taken, baten en uitgaven) worden ten behoeve van de programmabegroting "simpelweg" bij elkaar genomen en geclusterd in taakvelden. Deze werkwijze is de laatste jaren goed werkbaar gebleken.

Omdat de taakvelden in de begroting volledig worden opgesplitst in producten geeft de productenraming een volledig beeld van de taken, begrote inkomsten en uitgaven die in de begroting zijn opgenomen. In verband met het begrotingsrecht van de raad zijn er buiten de begroting en dus buiten de productenraming geen budgetten mogelijk. Als de begroting wijzigt, moet de productenraming daarop worden aangepast.

*bevoegdheidsverdeling*

In het mandaatbesluit is ten aanzien van de opzet van het financiële systeem een duidelijke bevoegdheidsverdeling opgenomen. In de huidige organisatie is de gemeentesecretaris zowel gemeentesecretaris als directeur: in de eerste rol is hij masterbudgethouder, in de tweede rol is hij hoofdbudgethouder, net als de twee managers.

*gemeentesecretaris, in de rol van masterbudgethouder,*

De masterbudgethouder is hoofdverantwoordelijke voor zowel de raming van de taakvelden als voor de uitvoering ervan. Voor de raming van de taakvelden ten behoeve van de begroting, gebruikt hij de door de budgethouders aangeleverde informatie over de verwachting van de voor het volgend jaar benodigde taken en het daarvoor benodigde geld alsmede de inkomsten (artikel 5). Na vaststelling van de begroting bepaalt de masterbudgethouder de opsplitsing van de taakstelling in producten, en eventueel kostenplaatsen en hulpkostenplaatsen (artikel 3). Omdat de masterbudgethouder vrij is om taakvelden op te splitsen is het logisch dat hij dat ook kan corrigeren en binnen het taakveld budgetten kan verschuiven. De masterbudgethouder houdt daarbij rekening met de doelstelling van het budget en de overige doelstellingen in het taakveld. Als met budgetten wordt geschoven om bepaalde verplichtingen aan te kunnen gaan, is artikel 8 van toepassing.

*hoofdbudgethouders*

De hoofdbudgethouders bepalen in samenspraak met de teamleiders en de betrokken budgethouders welke personen worden aangewezen als budgethouder en voor welke producten deze budgethouder verantwoordelijk is. De teamleiders bepalen de werklast van de medewerkers. De hoofdbudgethouder bepaalt vervolgens de toewijzing van de producten, kostenplaatsen, en hulpkostenplaatsen aan de budgethouders, de door hen aangewezen deelbudgethouders en aan zichzelf.

*budgethouders*

De budgethouders kunnen deelbudgethouders aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor budgetten en (hulp)kostenplaatsen. De budgethouder is verantwoordelijk voor het geheel van het product (budget) waarvoor hij aangewezen is. Het is logisch dat hij binnen het vastgestelde budget kan schuiven (budgetneutrale verschuivingen tussen kostencategorieën binnen één product, met uitzondering van toegevoegde kosten). Ook hier geldt dat de doelstellingen van het budget leidend zijn, en dat artikel 8 van

toepassing is, als geschoven wordt om verplichtingen aan te gaan. Als de doelstellingen zijn verbonden aan geoormerkt geld, kan daar niet van worden afgeweken.

*rol college*

De productenraming is strikt genomen een werkdocument. Het college neemt dan ook geen besluit tot vaststelling van de productenraming. Het college is immers alleen over de taakstelling verantwoording schuldig aan de raad. De masterbudgethouder is daarom tot op zekere hoogte vrij in het toedelen van geld en taken en het schuiven van gelden binnen de taakstelling. Tot op zekere hoogte, want het college is verantwoordelijk voor de realisatie van de taken zoals in de taakstelling zijn geformuleerd. Daarnaast is de uitvoering van de taken vastgelegd in geoormerkt geld, allerlei wetgeving, besluiten, overeenkomsten en beleidsdocumenten.

De in de productenraming opgenomen producten omvatten minimaal de onderdelen genoemd in artikel 5, derde lid. Het product is gekoppeld aan een budgethouder. Uit het oogpunt van de budgethouder is een budget en een product hetzelfde.

*budgethouderschap: bestuurlijke en politieke sensitiviteit*

In het besluit wordt gesproken over budgethouderschap. Budgethouderschap is de vaardigheid die elke budgethouder in elke vorm (master- hoofd- deel-) moet hebben: het realiseren van de hun in de productenraming toegewezen budget (een taakstelling tot het leveren van prestaties en de daarbij behorende inkomsten en uitgaven) binnen de regels die daarvoor gelden, en daarover verantwoording af te leggen. Niet alleen na afloop, maar vooral vooraf en tijdens het realiseren van de budgetten.

Hierbij speelt bestuurlijke en politieke sensitiviteit een belangrijke rol. Het betrekken van de portefeuillehouder bij de voorbereiding van projecten en het informeren van de betrokken wethouder gedurende projecten en in de uitoefening van het reguliere werk is belangrijk om de wethouder in zijn rol van portefeuillehouder te zetten en te houden. Het gaat daarbij niet alleen over bijzonderheden met financiële implicaties of risico's, maar ook om allerlei andere bijzonderheden die een bestuurlijk of politieke impact kunnen hebben: beter wel geïnformeerd dan te laat geïnformeerd. Bewustwording van bestuurlijke en politieke sensitiviteit vergt kennisdeling en opleiding.

*uitvoering van bevoegdheden: mandaten*

Nog steeds is de productenraming de grondslag voor de bevoegdheid van de budgethouders om verplichtingen aan te gaan. De budgethouders krijgen in het budgetbesluit de bevoegdheid om de hun toevertrouwde budgetten te realiseren. Dit is geregeld in artikel 7 en artikel 8.

In het Algemeen mandaatbesluit worden deze bevoegdheid om de taken uit te voeren en daarvoor geld uit te geven, voorzien van een mandaat om dat ook daadwerkelijk te doen en daardoor de gemeente rechtens te binden. In het Algemeen mandaatbesluit is het uitgangspunt dat de budgethouder alle handvatten krijgt om het budget te realiseren. In de mandatenlijst is opgenomen dat de budgethouders bevoegd zijn beschikkingen te nemen, overeenkomsten aan te gaan en subsidies te verlenen, maar ook de overige handelingen te verrichten die nodig zijn om het budget te realiseren.

In het Algemeen mandaatbesluit staan ook de beperkingen van deze bevoegdheid. In een aantal gevallen is omwille van de zorgvuldigheid van de afweging en de mogelijke financiële risico's ervoor gekozen om de bevoegdheid tot beslissen hogerop in de organisatie te beleggen. De budgethouder is dan – als expert – degene die de voorbereiding doet en adviseert. Door deze werkwijze blijven de overwegingen en de afgewogen risico's duidelijk kenbaar en kan op eenvoudige wijze verantwoording worden afgelegd.

Als volgens het Algemeen mandaatbesluit een andere gemandateerde dan de aangewezen budgethouder, of het college zelf, bevoegd is het besluit te nemen of de overeenkomst aan te gaan, is de bevoegdheid van artikel 7 en artikel 8 van het budgetbesluit beperkt tot voorbereiding en (financiële) uitvoering van dat besluit.

*Projectleiders en programmamanagers*

In de afgelopen jaren zijn in de organisatie de mogelijkheden verkend van het (uitbreiden van ) projectmatig werken en het werken in programma's. De opgaven waar de gemeente voor staat, zijn in toenemende mate complex en vereisen de betrokkenheid van meerdere disciplines. Hiervoor is een integrale benadering nodig, waarbij één persoon verantwoordelijk is. Diegene overziet het project en brengt de verschillende disciplines bij elkaar.

Voor dergelijke opgaven, en voor andere integrale opgaven, wordt een projectleider of programmamanager aangewezen. Indien voor het project of het programma geld benodigd is, kan hiermee in de raming van de begroting rekening worden gehouden. De Masterbudgethouder bepaalt de aan het project of het programma gehechte producten/kostenplaatsen. De hoofdbudgethouder bepaalt welke persoon

kan worden aangewezen als projectleider of programmamanager. Deze persoon is dan (deel)budgethouder voor dat project of voor dat programma.

Als het project of het programma wel in de begroting is voorzien, maar nog niet loopt, is de hoofdbudgethouder zelf budgethouder van het project (artikel 3 lid 3).