



Regeling Budgethouderschap en Begrotingswijzigingen 2017

Zaaknummer: 1425260 - 1508224

Status document: Vastgesteld op 19 december 2017, zie besluit 1508224

1. Waarom een Regeling Budgethouderschap en Begrotingswijzigingen?

De raad stelt de begroting vast. Daarmee geeft de raad toestemming aan het college om binnen de begroting uitgaven te doen en inkomsten te verkrijgen. Op basis van het mandaatbesluit (Hoorn2020) mogen medewerkers onder de verantwoordelijkheid van de raad en het college, handelen binnen deze kaders. Tenzij dit anders wordt vastgelegd. In deze regeling wordt daarom vastgelegd:

- wat de kaders zijn van budgethouderschap;
- wat de regels zijn voor het wijzigingen van de begroting.

Hierbij wordt een scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van de raad, het college en de organisatie. Met het vaststellen van deze regeling vervalt de Regeling Budgethouderschap en Begrotingswijzigingen uit 2015.

2. Kaders budgethouderschap

Raad	•stelt de programmabegroting vast voor aankomend begrotingsjaar.
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 in de cyclusdocumenten.
Budgethouder	•directie, concernmanagers en teammanagers zijn budgethouder en daarmee (ambtelijk) verantwoordelijk voor de budgetten. •is bevoegd om facturen (digitaal) te tekenen; dit kan de budgethouder ondermandateren aan andere medewerkers. •bij projecten is de ambtelijke opdrachtgever budgethouder; dit kan de ambtelijk opdrachtgever ondermandateren aan de projectleider.

2.1 Budgetrecht raad

Het vaststellen van de begroting is de kern van het budgetrecht van de raad. De raad stelt per programma en per jaar de baten en lasten vast. Het college kan in principe alleen uitgaven doen en inkomsten verkrijgen na toestemming van de raad.

2.2 Uitvoering college

Met het vaststellen van de begroting geeft de raad het college toestemming om binnen de geraamde baten en lasten te handelen. Het college is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting en legt hierover verantwoording af in de cyclusdocumenten.

2.3 Budgethouderschap

Op basis van het mandaatbesluit (Hoorn2020) mogen alle ambtenaren werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de raad en het college handelen binnen de kaders van een team, programma of project. Deze bevoegdheid kan worden beperkt door vastgesteld beleid of regelingen, zoals deze.

Met deze regeling wordt bepaald dat de directie, concernmanagers en teammanagers budgethouder zijn. Daarmee zijn zij (ambtelijk) verantwoordelijk voor de budgetten. Door team planning en control wordt bijgehouden welke teammanager verantwoordelijk is voor welke budgetten.

2.4 Tekendevoegdheid (akkoord voor facturen)

Voor het tekenen van facturen geldt dat in ieder geval twee medewerkers de factuur (digitaal) tekenen voor betaling (vier-ogen principe). De eerste medewerker tekent voor ontvangst van de geleverde diensten of producten. De andere medewerker tekent voor betaling uit een bepaald budget. Voor inkomsten geldt hetzelfde.

Met deze regeling wordt bepaald dat de budgethouders bevoegd zijn om te tekenen voor betaling uit een bepaald budget. Budgethouders kunnen deze bevoegdheid ondermandateren aan andere medewerkers. Welke medewerkers voor welke budgetten gemandateerd zijn, moet worden doorgegeven door de budgethouder. Dit wordt bijgehouden door team planning en control.

2.5 Projectmatig werken

Een projectleider kan, in een door de ambtelijk opdrachtgever goedgekeurd projectplan, gemandateerd worden als budgethouder. Het betreffende budget is genoemd in het door de ambtelijk opdrachtgever goedgekeurde projectplan.

3. Regels begrotingswijzigingen

Een wijziging van in de begroting geraamde baten en lasten kan door de budgethouder, het college of de raad worden vastgesteld. In deze regeling worden de regels vastgelegd over wie wanneer bevoegd is om begrotingswijzigingen vast te stellen.

3.1 Algemeen voorbehoud voor politiek gevoelige voorstellen

De onderstaande regels gelden om te bepalen wie wanneer een begrotingswijziging vaststelt. De financiële consequenties zijn niet de enige pijler waarmee bepaald wordt of een besluit van het college of de raad nodig is. De steller kan, in overleg met de portefeuillehouder, bij een politiek gevoelig besluit of budget kiezen om een voorstel aan het college of de raad voor te leggen, terwijl dit volgens onderstaande regels niet hoeft.

3.2 Type begrotingswijziging

Een begrotingswijziging is een wijziging van de geraamde baten en lasten. In deze regeling wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen begrotingswijzigingen:

1. **Neutrale begrotingswijziging:** een wijziging van de geraamde baten en lasten zonder effect op het begrotingsresultaat of reserves. Bij neutrale begrotingswijzigingen wordt er onderscheid gemaakt tussen:
 - a. administratieve wijzigingen: hierbij blijven zowel de baten als de lasten van de totale begroting gelijk. Er wordt dus geschoven met budget. Voorwaarde voor een administratieve wijziging is dat de wijziging niet te beïnvloeden is door besluitvorming van het college en/of de raad. Daarmee heeft de wijziging geen effect op vastgesteld beleid, doelen of activiteiten.
 - b. budgetaanvragen met dekking (anders dan een reserve): een wijziging van de geraamde baten en lasten voor nieuwe, extra of andere activiteiten waar dekking voor aanwezig is. Voorwaarde voor dit type wijziging is dat het saldo van baten en lasten van de begroting gelijk blijft. In de praktijk wordt er hierbij of geschoven met budget (bijvoorbeeld dekking bestaand budget) of worden zowel de baten als de lasten gewijzigd (bijvoorbeeld dekking uit subsidie).
2. **Niet-neutrale begrotingswijziging:** een wijziging van de geraamde baten en lasten met effect op het begrotingsresultaat, reserves of de investeringsagenda van het college (nieuw beleid). In de praktijk zijn dit budgetaanvragen waar geen dekking voor is binnen de begroting.

3.3 Schema: wie stelt wanneer een begrotingswijziging vast?

In het onderstaande schema is te zien wie wanneer een 'neutrale' of 'niet-neutrale' begrotingswijziging vaststelt. In de volgende paragrafen wordt dit tekstueel toegelicht.

Type wijziging	Onderscheid	Hoogte wijziging (over drie jaar)	Wie stelt de wijziging vast?	Type voorstel; wie stelt op?
Neutraal (geen effect op begrotingsresultaat of reserves)	Administratief (schuiven met budget, geen invloed college/raad)	N.v.t.	Budgethouder	Niet van toepassing
	Dekking onvoorzien	< € 50.000 (incidenteel)	College	Ter kennisname in verzameloverzicht, P&C stelt op
		< € 15.000 (structureel)		
		vanaf € 50.000 (incidenteel)	Raad	Apart raadsvoorstel, team stelt op
		> € 15.000 (structureel)		
	Overige dekking	< € 50.000	College	Ter kennisname in verzameloverzicht, P&C stelt op
		€ 50.000 - € 100.000	Raad	Ter vaststelling in verzameloverzicht, P&C stelt op
		vanaf € 100.000	Raad	Apart raadsvoorstel, team stelt op
Niet-neutraal (effect op begrotingsresultaat of reserves)		< € 50.000	Raad	Ter vaststelling in verzameloverzicht, P&C stelt op
		vanaf € 50.000	Raad	Apart raadsvoorstel, team stelt op

3.4 Regels voor neutrale begrotingswijzigingen

- administratieve begrotingswijzigingen: vaststelling door budgethouder;
- neutrale budgetoverhevelingen over de jaargrens heen: mogen met een administratieve begrotingswijziging worden verwerkt, vaststelling door budgethouder;
- begrotingswijzigingen als gevolg van budgetaanvragen met dekking:
 - wijziging van baten en/of lasten over drie jaar bekeken minder dan € 50.000: vaststelling door college;
 - wijziging van baten en/of lasten over drie jaar bekeken tussen € 50.000 en € 100.000: vaststelling door raad in verzameloverzicht, geen apart raadsvoorstel;
 - wijziging van baten en/of lasten over drie jaar bekeken gelijk aan of groter dan € 100.000: vaststelling door raad in apart raadsvoorstel.

3.5 Budget onvoorzien (neutraal)

Het college besluit over dekking uit het budget onvoorzien. Bij inzet van de budgetten incidenteel en structureel onvoorzien moet worden voldaan aan minimaal twee van de drie O's:

- Onvoorzien;
- Onuitstelbaar;
- Onontkoombaar.

Als er niet wordt voldaan aan minimaal twee van deze voorwaarden, kan het college besluiten hiervan af te wijken door middel van een apart besluit. Het college legt via de Jaarstukken verantwoording af over de besteding van het budget onvoorzien.

De hoogte van het gebruik van het budget onvoorzien waarover het college een besluit kan nemen is begrensd:

- Incidenteel tot maximaal € 50.000 per besluit
- Structureel tot maximaal € 15.000 per jaar, per besluit

Begrotingswijzigingen boven deze grenzen moeten dus via een apart voorstel aan de raad worden voorgelegd. Let op: bij de aanvraag van investeringskredieten wordt in het geval van dekking uit structureel onvoorzien de jaarlijkse kapitaallast als maatstaf gehanteerd.

3.6 Regels voor niet-neutrale begrotingswijzigingen

De volgende regels gelden voor niet-neutrale begrotingswijzigingen:

- wijziging van de baten en/of lasten over drie jaar bekeken minder dan € 50.000: vaststelling door raad in verzameloverzicht, geen apart raadsvoorstel;
- wijziging van de baten en/of lasten over drie jaar bekeken gelijk aan of meer dan € 50.000: vaststelling door raad in apart raadsvoorstel.
- niet-neutrale budgetoverhevelingen over de jaargrens heen worden als apart beslispuunt aan de gemeenteraad voorgelegd in de Jaarstukken.

3.7 Regels geldend voor alle begrotingswijzigingen

Van de regels in paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6 kan worden afgeweken als dat goed wordt toegelicht in het betreffende besluit. Er moet dan door het college worden besloten om “geen apart raadsvoorstel op te stellen, omdat” en “de raad voor te stellen om de bijbehorende begrotingswijziging met uitgebreide toelichting vast te stellen”. Voorwaarden om bij een wijziging in de begroting die groter is dan € 50.000 (niet neutraal) of € 100.000 (neutraal) geen raadsvoorstel op te stellen zijn:

- voorstel betreft bedrijfsvoering
- voorstel blijft binnen eerder vastgestelde kaders raad
- raad kan het voorstel niet beïnvloeden (geen keuzemogelijkheid)
- voorstel is conform meerjarenplan grondexploitaties

Voor een wijziging in de begroting van minder dan € 5.000 per begrotingsjaar wordt geen aparte begrotingswijziging opgesteld. Er hoeft dan ook geen dekking te worden geregeld. Deze wijzigingen worden verwerkt of verklaard in de cyclusedocumenten. Dit wil niet zeggen dat er geen collegevoorstel moet worden opgesteld (zie: ‘algemeen voorbehoud voor politiek gevoelige voorstellen’).

3.8 Aanvullende regels geldend voor kredieten

- Bij de aanvraag van een krediet geldt de hoogte van het krediet als hoogte van de wijziging in de begroting, tenzij het gaat om dekking uit het budget structureel onvoorzien.
- De regels met betrekking tot vervangingsinvesteringen en het schuiven tussen kredieten staan in de Nota Investerings- en Afschrijvingsbeleid.

4. Begrippen

Rollen en bevoegdheden	
Raad	De raad van Hoorn stelt de (programma)begroting vast en heeft daarmee budgetrecht.
College	Het college van burgemeester en wethouders van Hoorn mag binnen de door de raad vastgestelde begroting uitgaven doen en inkomsten verkrijgen.
Budgethouder	Een functionaris binnen de ambtelijke organisatie die bevoegd is om uitgaven te doen en inkomsten te verkrijgen binnen de toegewezen budgetten. Dit zijn directie, teammanagers en concernmanagers.
Budgethouderschap	De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de budgetten.
Mandatering	Een machtiging waarbij de gemachtigde (mandataris) voor een bepaalde taak bevoegd is, onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van diegene die de machtiging heeft afgegeven (mandant).
Ambtelijk opdrachtgever	Een directielid, concernmanager of teammanager die de projectleider aanstuurt en budgethouder is voor een bepaald project.
Projectleider	Realiseert het project binnen de gestelde kaders en is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de projectgroep. Een projectleider kan, in een door de ambtelijk opdrachtgever goedgekeurd projectplan, gemandateerd worden als budgethouder.

Opbouw begroting	
Begroting	Door de raad vastgestelde raming van baten en lasten voor een begrotingsjaar.
Programma	Een samenhangend geheel van gemeentelijke activiteiten waarvoor de raad als onderdeel van de begroting de baten en lasten vaststelt.
Beleidsveld	Samenhangende gemeentelijke activiteiten binnen een programma, bestaande uit producten.
Product	Verzameling van budgetten waarvan rechtstreeks kan worden aangegeven voor welke activiteiten deze worden ingezet.
Budget	Geraamde baten en lasten in een bepaald begrotingsjaar.
Krediet	Een door de raad of het college beschikbaar gesteld bedrag voor een investering. Een krediet wordt in principe beschikbaar gesteld bij de Kadernota, maar ook met een afzonderlijk besluit in de loop van het jaar.
Begrotingswijziging	Het wijzigen van in de begroting geraamde baten en lasten.

5. Gerelateerde kaders

- Mandaatbesluit (Hoorn2020)
- Notitie Projectmatig werken
- Notitie Inkoop en aanbesteding
- Nota Investerings- en Afschrijvingsbeleid
- Nota Reserves en Voorzieningen

6. Voorbeelden

Met een begrotingswijziging worden de budgetten voor dagelijks onderhoud van de groenvoorzieningen herverdeeld over verschillende taken in de administratie. Hierdoor kan de budgethouder beter sturen op de kosten per taak.

Neutraal → administratief → budgethouder stelt wijziging vast

De meet-verdeelkosten van de openbare verlichting blijken na inspectie niet aanraakveilig. Voorgesteld wordt een krediet van € 30.000 beschikbaar te stellen om de onveilige kasten met spoed te vervangen en de kapitaallasten (< € 15.000 per jaar) te dekken uit de post 'structureel onvoorzien'.

Neutraal → dekking onvoorzien → college stelt wijziging vast

In een verkocht pand van de gemeente blijkt de stroomaansluiting te zitten voor de verlichting van de aangrenzende parkeerplaats. De kosten voor het overzetten van de aansluiting van € 10.000 zijn niet eerder voorzien, niet uit te stellen en onontkoombaar. Voorgesteld wordt de kosten te dekken uit de post 'incidenteel onvoorzien'.

Neutraal → dekking onvoorzien → college stelt wijziging vast

Om onderzoek te doen naar verschillende exploitatievormen van de sportaccommodaties wordt een budget aangevraagd van € 20.000. Voorgesteld wordt om deze kosten incidenteel te dekken uit het bestaande budget voor het onderhoud van sportcomplexen. Hierdoor zullen de sportcomplexen voor één jaar minder onderhouden worden.

Neutraal → nieuwe activiteit → dekking bestaand budget → < € 50.000 → college stelt wijziging vast

Om proef te draaien met een preventieve aanpak voor jeugdzorg stelt de provincie een subsidie beschikbaar van € 80.000. Voorgesteld wordt de pilot uit te voeren en te dekken uit de subsidie.

Neutraal → nieuwe activiteit → dekking subsidie → € 50.000 - € 100.000 → raad stelt wijziging vast in verzamelbesluit

Om duurzaamheid in de gemeente te bevorderen stelt het Rijk een subsidie beschikbaar van in totaal € 240.000. Voorgesteld wordt om de komende drie jaar de subsidie te besteden aan het verduurzamen van woningen, € 80.000 per jaar.

Neutraal → nieuwe activiteit → dekking subsidie → > € 100.000 (over drie jaar bekeken) → raad stelt wijziging vast met apart raadsvoorstel

De verkoop van een gemeentelijk pand levert een boekwaardewinst op van € 20.000. Dit voordeel wordt ten gunste gebracht van het begrotingsresultaat.

Niet-neutraal (begrotingsresultaat) → < € 50.000 → raad stelt wijziging vast in verzamelbesluit

Voor de reconstructie van een kruispunt wordt een krediet aangevraagd van € 300.000. Voorgesteld wordt om de jaarlijkse kapitaallasten te dekken uit de reserve Parkeren en Infrastructuur.

Niet-neutraal (reserve) → > € 50.000 → raad stelt wijziging vast met apart raadsvoorstel