



Gemeente Amsterdam  
Stadsdeel Zuid

## **Regeling budgetbeheer**

**- Stadsdeel Zuid 2010 -**

# 1. Inleiding

## 1.1. Kader voor budgetbeheer

De kaderstellende functie van de Regeling budgetbeheer is vastgelegd in de Financiële verordening (ex. art 212 Gemeentewet). Artikel 10 in de Financiële verordening van Stadsdeel OudZuid<sup>1</sup> schrijft voor dat het Dagelijks Bestuur zorgt voor een eenduidige indeling van de financiële organisatie en een adequate scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende functies. Dit artikel wordt uitgevoerd door middel van de voorliggende Regeling Budgetbeheer.

In Stadsdeel Zuid hanteren we het concept van integraal management. Binnen dit concept stuurt de integraal manager op resultaat en in combinatie daarmee op de inzet en het beheer van mensen, geld en materieel. Dit sturen is gericht op het realiseren van beleid en vindt plaats binnen de grenzen van toegekende formatie en budgetten voor uitgaven en inkomsten.

Doel van de Regeling Budgetbeheer is niet alleen het vastleggen van spelregels voor het financieel beheer van budgetten. Doelstelling is vooral om duidelijk te maken hoe de budgetbeheerder in de praktijk naar deze spelregels dient te handelen. De Regeling budgetbeheer is een overkoepelende regeling en verwijst naar de belangrijkste onderdelen uit verschillende notities.

Het budgetbeheer ligt in het verlengde van het mandaat. Mandaat is een bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan bestuursrechtelijke besluiten te nemen. Een brief wordt dan bijvoorbeeld ondertekend met "Het Dagelijks Bestuur, namens deze ....". Bij budgetbeheer gaat het om het kunnen beschikken over financiële middelen.

Een budgetbeheerder heeft dan ook op basis van een mandaatbesluit bevoegdheden gekregen om namens een bestuursorgaan (meestal het Dagelijks Bestuur) besluiten te nemen voor bijvoorbeeld de aanschaf van goederen. Op basis van de Regeling budgetbeheer kan een budgetbeheerder beschikken over financiële middelen, zodat hij/zij als integraal manager zijn/haar verantwoordelijkheid ook bedrijfsmatig binnen bepaalde grenzen (van bijvoorbeeld functiescheiding) kan oppakken. Middels een Machtigingsbesluit zijn budgetbeheerders daarnaast gemachtigd om privaatrechtelijke handelingen te verrichten; hierin worden ook de financiële grenzen bepaald waarbinnen de budgetbeheerders kunnen handelen.

## 1.2. Wat regelt de Regeling budgetbeheer?

Met deze regeling wordt de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van het budgetbeheer geregeld. Hiermee wordt het uitvoeren van de programmabegroting door de ambtelijke organisatie geregeld. Het gaat hier om de koppeling tussen de te leveren prestaties en de inzet van de middelen. Met andere woorden: de Regeling budgetbeheer gaat over het beheer van de financiële middelen.

Ook worden regels gesteld die betrekking hebben op de uitvoering van het budgetbeheer, de uitgangspunten voor het financiële beheer en de verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de verschillende functionarissen bij budgetbeheer.

De regeling bevat naast regels met betrekking tot het invullen van bevoegdheden ook regels voor het afleggen van verantwoording.

In de Regeling budgetbeheer is beschreven welke functionarissen namens het Stadsdeel bevoegd zijn om te kunnen beschikken over financiële middelen ter nakoming van verplichtingen. Door het overdragen van financiële bevoegdheden kan doelmatiger worden gewerkt en wordt het besluitvormingsproces versneld.

---

<sup>1</sup> Het overdrachtsdocument voor de fusie van de stadsdelen regelt dat de Financiële verordening van het grootste stadsdeel van toepassing is, zolang de Financiële verordening voor het nieuwe stadsdeel per 1 mei, niet is vastgesteld.

## **2. Regeling budgetbeheer Stadsdeel Zuid**

(...)

### 3. Toelichting

#### Algemeen

De Gemeentewet geeft aan dat financieel beleid en financieel beheer basisvoorwaarden zijn voor goed beleid en goed bestuur. Daarom dienen deze zaken de aandacht van de raad te hebben. Dit wordt in praktijk vorm gegeven aan de hand van de Financiële verordening (ex-art 212 Gemeentewet) en de verordening Doelmatigheid.

In het duale stelsel is het de raad die het beleid uitzet, de kaders voor de uitvoering vaststelt en controleert. Het Dagelijks Bestuur heeft de bestuursbevoegdheden en de taak om het beleid uit te voeren en zich daarvoor te verantwoorden.

De programmabegroting is de basis voor het budgetbeheer. Het document omvat de op hoofdlijnen bepaalde taakopdracht voor een jaar, evenals de daarvoor beschikbare middelen. De Stadsdeelraad stelt voorafgaand aan het begrotingsjaar de programmabegroting vast. In de loop van het jaar kunnen door het Dagelijks Bestuur begrotingswijzigingen worden vastgesteld. Hiermee worden zowel de taakopdracht als de beschikbare middelen voor het lopende jaar aangepast. De programmabegroting is onderdeel van een aantal P&C-documenten binnen het Stadsdeel; namelijk:

1. het programmakkoord
2. de perspectiefnota
3. de programmabegroting
4. het afdelingsplan
5. de bestuurs- en kwartaalrapportage
6. de jaarrekening en jaarverslag

Voor een verdere uitwerking van de visie op de P&C-cyclus wordt verwezen naar de notitie Besturen zonder Ballast en de beleids- /kadernota Planning en Control.

De procedures die in het kader van de Regeling Budgetbeheer van belang zijn, zijn als volgt ingedeeld:

- het opstellen van de begroting
- het beheer van de uitgaven en inkomsten
- het afleggen van verantwoording (rapporteren)

Hieronder worden een aantal procedures genoemd; dit is bedoeld als voorbeeld en is geen uitputtende opsomming.

#### *a. Het opstellen van de begroting*

Werkafspraken rondom het opstellen van de begroting worden jaarlijks vastgelegd in een startnotitie ten behoeve van het opstellen van de begroting. De hoofdlijnen zijn opgenomen in de beleids- /kadernota Planning en Control.

#### *b. Het beheer van de uitgaven en inkomsten*

Toewijzen van een budget betekent dat uitgaven ten laste van het budget verricht kunnen worden. In de **verplichtingenprocedure** zijn de regels voor het doen van bestellingen beschreven. Voor het doen van aanbestedingen wordt de **nota inkoop en aanbestedingen** gebruikt. Voor het daadwerkelijk beheer van de in de begroting goedgekeurde uitgaven respectievelijk inkomsten worden de procedures inkomende facturen (**crediteuren**) en uitgaande facturen (**debiteuren**) en **incasso** gehanteerd. Onderdelen van het ambtelijk apparaat verlenen diensten die per kas worden voldaan of verrichten kleine uitgaven die per kas worden betaald. In de procedure kasbeheer worden de **regels voor de kas** gegeven.

#### *c. Het afleggen van verantwoording (rapporteren)*

De budgetbeheerder legt periodiek verantwoording af aan het Dagelijks Bestuur over (doelmatigheid van) het gevoerde beleid en beheer van de financiële begroting, het Dagelijks Bestuur rapporteert hierover op hoofdlijnen aan de raad. De kaders hiervoor zijn opgenomen in de **beleids- / kadernota Planning en Control**. In de jaarlijks op te stellen instructie voor de management- en bestuursrapportage worden de afspraken over de inhoud en de taakverdeling geregeld. Voor het opstellen van de jaarrekening wordt

jaarlijks een **startnotitie** met richtlijnen en tijdsplanning voor de jaarrekening geschreven. Hierin worden afspraken gemaakt over:

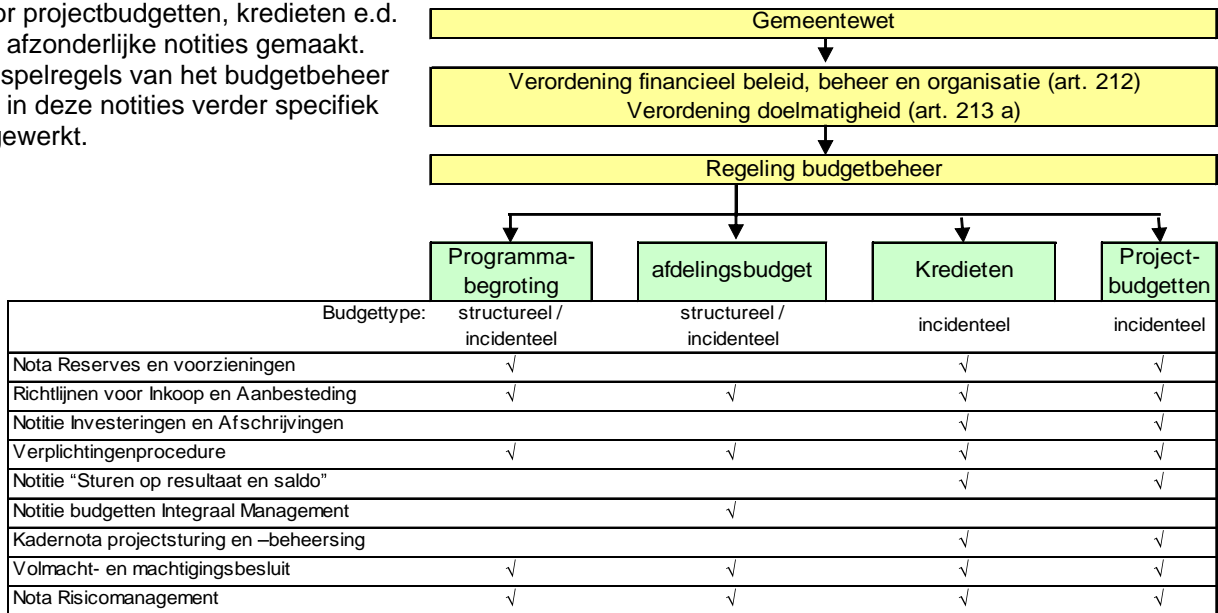
- de tijdige en volledige afsluiting van het begrotingsjaar
- het opnemen van transitoria (nog te betalen / ontvangen, vooruit ontvangen / betaald)
- het omgaan met afwikkelingsverschillen
- het opstellen van de jaarcijfers en de toelichting hierop en
- het opstellen van een (rekeningsresultaat-)verdeelvoorstel

Om de controlerende rol van de raad voor wat betreft de financiën te versterken, zijn een aantal kaders vastgesteld middels de Financiële verordening (ex-art 212 Gemeentewet). Het gaat om de kaders van het financieel beleid en de verschillende financiële functies met hun verantwoordelijkheden.

Middels de verordening Doelmatigheid onderzoekt het Dagelijks Bestuur of de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen (doelmatigheid). Ook onderzoekt het Dagelijks Bestuur of de maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald (doeltreffendheid). Het Dagelijks Bestuur rapporteert in de paragraaf Bedrijfsvoering wat de voortgang is van de onderzoeken.

Deze verordeningen zijn op hun beurt weer de kaders voor een aantal specifiekere financiële beleidsregels, zoals de Regeling budgetbeheer. De Regeling budgetbeheer omvat de beleidsregels aangaande de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie. Deze financiële beleidsregels zijn in aparte procedures nader uitgewerkt.

Voor projectbudgetten, kredieten e.d. zijn afzonderlijke notities gemaakt. De spelregels van het budgetbeheer zijn in deze notities verder specifiek uitgewerkt.



## Artikel 1 – Begrippenkader

### b. Toelichting op budget:

Tot het budget behoren de volgende aspecten:

1. De taakopdracht: de in de programmabegroting opgenomen te bereiken doelstellingen, producten en prestaties, dan wel de in een geautoriseerd kredietvoorstel opgenomen investeringen.
2. De beschikbaar gestelde middelen: dit betreft de uren van de eigen organisatie en de financiële middelen (zowel inkomsten als uitgaven), beide zoals opgenomen in de programmabegroting, dan wel in een geautoriseerd kredietvoorstel.
3. De realisatietermijn: het budget geldt voor een begrotingsjaar en vervalt dus op 31 december van dat jaar. Een krediet en een projectbudget kunnen een langere looptijd hebben.  
Bij meerjarige onderhouds- en bestuurlijke projecten geldt het principe Sturen op resultaat en saldo. Kern van het principe is dat naast sturing op de jaarbudgetten – bij projecten – vooral wordt gestuurd op het totaal beschikbare budget in relatie tot het te bereiken eindresultaat. Wanneer

sprake is van een onderschrijding of overschrijding op de uitgaven in een jaarschijf en de prognose is dat het Dagelijks Bestuur wel binnen het totale projectbudget blijft, dan komt het budget, zonder politieke heroverweging, beschikbaar in het nieuwe begrotingsjaar.

- Krediet = Een lening bij de centrale stad, die met toestemming van de raad wordt aangewend voor investeringen tot het maximale bedrag van het krediet.
- Projectbudget = Een door de raad vastgesteld meerjarig budget. Projectbudgetten zijn de financiële middelen waarover de budgetbeheerder / projectleider daadwerkelijk beschikt, deze vormen het financiële kader waarbinnen projecten uitgevoerd dienen te worden. Dit kan een lening zijn, maar ook eigen middelen zoals reserves en voorzieningen of een bijdrage van derden.

Onderdeel van begroting	Bevoegdheid tot verschuiving	
<b>Programma's</b>	Stadsdeelraad	In de loop van het jaar kan blijken dat voor bepaalde programma's de middelen niet toereikend zijn, maar dat er wel ruimte aanwezig is binnen andere programma's. Compensatie <b>tussen programma's</b> kan dan uitkomst bieden. Bij compensatie van middelen dient aangegeven te worden in welke mate dit de prestatie beïnvloedt. Voor het af- en overschrijven van bedragen tussen programma's is toestemming nodig van de Stadsdeelraad <u>via een begrotingswijziging</u> .
<b>Producten</b>	Dagelijks Bestuur	In de loop van het jaar kan blijken dat voor bepaalde programma's en producten de middelen niet toereikend zijn, maar dat er wel ruimte aanwezig is binnen andere beleidsvelden, beleidsproducten, etc. Compensatie <b>tussen producten</b> (van hetzelfde programma) kan dan uitkomst bieden. Bij compensatie van middelen dient aangegeven te worden in welke mate dit de prestatie beïnvloedt. Voor het af- en overschrijven van bedragen tussen producten is toestemming nodig van het DB <u>via een begrotingswijziging</u> .
<b>Activiteiten</b>	Afdelingsmanager	Het afdelingshoofd is bevoegd om tussen activiteiten binnen het zelfde product overschrijdingen en onderschrijdingen met elkaar te compenseren.
<b>Kostensoort</b>	Afdelingsmanager	Voorbeelden: Subsidies Salaris Kantoorinventaris

Onderstaand overzicht geeft een samenvatting van de diverse verantwoordelijkheden voor het indienen van een begrotingswijziging.

Verschuiving / aanpassing	Verantwoordelijk (uitvoeren)	Eindverantwoordelijk (neemt besluit)	Raadplegen	Informereren
Verstrekken van of garantstelling voor een lening of krediet / aankoop duurzame productie-middelen / meerjarencontracten	Budgetbeheerder	Stadsdeelraad	afd Bedrijfsvoering 1	Ontvanger van het product
Verschuiving tussen programma's	Budgetbeheerder	Stadsdeelraad	afd Bedrijfsvoering 1	Burger
Verschuiving tussen producten binnen het zelfde programma	Budgetbeheerder	Dagelijks Bestuur	Afd. Bedrijfsvoering 1	Burger
Verschuiving tussen producten: a. indien dit leidt tot een wijziging van het beleid of b. een wijziging van de budgetten voor kostenplaatsen	a. Budgetbeheerder b. Budgetbeheerder	a. Stadsdeelraad b. Dagelijks Bestuur	a. afd. Bedrijfsvoering 1 b. Stadsdeelsecretaris en afd. Bedrijfsvoering 1	a. Burger
Verschuiving binnen activiteiten en kostenplaatsen	Budgetbeheerder	Afdelingsmanager		afd. Bedrijfsvoering 1
Verschuiving binnen totale budgetten voor kostenplaatsen	Budgetbeheerder	Stadsdeelsecretaris		afd. Bedrijfsvoering 1

g. Toelichting op verplichting:

Doel van Stadsdeel Zuid is een adequate financiële administratie die een afspiegeling is van de werkelijkheid. Dan wordt immers het management maximaal in de positie gesteld om (bij) te sturen. Adequaat heeft betrekking op budgetten, boekingen en verplichtingen. Een goede financiële administratie – dat is inclusief een volledige verplichtingenadministratie - is nodig voor het opstellen van betrouwbare financiële prognoses. Zonder volledige verplichtingenadministratie worden de feitelijke uitgaven zeer laat zichtbaar in het financieel systeem. Een kleine greep uit mogelijke consequenties:

- Het management is onvoldoende in de positie om vanuit een financiële prognose te beslissen of wel of niet een opdracht kan worden gegeven. Daardoor is er een niet transparant risico op het creëren van overschrijdingen (te veel geld uitgeven), onderschrijdingen (te weinig productie leveren, wanneer er geen sprake is van een efficiëntie voordeel) en / of eventuele meevallers die kunnen worden ingezet op bekende tegenvallers.
- Het jaarrekeningproces kost onnodig veel tijd doordat verplichtingen alsnog in beeld moeten worden gebracht.

## Artikel 2 – Aanwijzing budgethouder

Het Dagelijks Bestuur heeft de ambtelijke organisatie - via mandaat - bevoegdheden verleend om de productenraming uit te voeren. Voor het uitvoeren van de programmabegroting en overdracht van budgetbevoegdheden en –verantwoordelijkheden gelden de volgende overdrachtmomenten:



## Artikel 3 – Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouder

1. De budgetten zijn verdeeld naar producten, activiteiten, afdelingen, projectbudgetten en kredieten. De stadsdeelsecretaris draagt – als budgethouder - de uitvoering van het budgetbeheer op aan de budgetbeheerders.
4. Voorbeeld: de stadsdeelsecretaris mag geen toestemming geven om een overschrijding van € 1 mln op de kostenplaatsen te compenseren met een voordeel uit een aanbesteding. Hierover dient het bestuur een besluit te nemen.

## Artikel 4 – Aanwijzing budgetbeheerder

1. De stadsdeelsecretaris verdeelt – als budgethouder - de vastgestelde productenraming in budgetten en wijst voor elk budget een budgetbeheerder aan. De budgetbeheerder is namens de stadsdeelsecretaris belast met de uitvoering van taken van het budgethouderschap. Deze aanwijzing gebeurt schriftelijk waarbij specifiek wordt aangegeven welke producten, projecten, investeringen, bestedingen ten laste van reserves en voorzieningen of delen daarvan, het budget betreft.
3. Op basis van het Volmacht- en machtigenbesluit 2010 en het Mandaatbesluit is speciale volmacht verleend aan een aantal functionarissen van Stadsdeel Zuid.
4. Afdeling Bedrijfsvoering 1 / Beheer voert het beheer over het Handtekeningenregister. Het gaat om het vastleggen en beheren van gegevens over de overdracht van budgetten aan budgethouder en budgetbeheerders, onder toevoeging van originele handtekeningen en parafen van de betreffende personen. Het register wordt bijgehouden ter archivering en uitvoering van de interne controle. De budgetbeheerder is verantwoordelijk voor het actueel houden van het register.
5. De afdeling Juridische Zaken zorgt voor de formele vaststelling van budgetbeheerders, door de stadsdeelsecretaris.

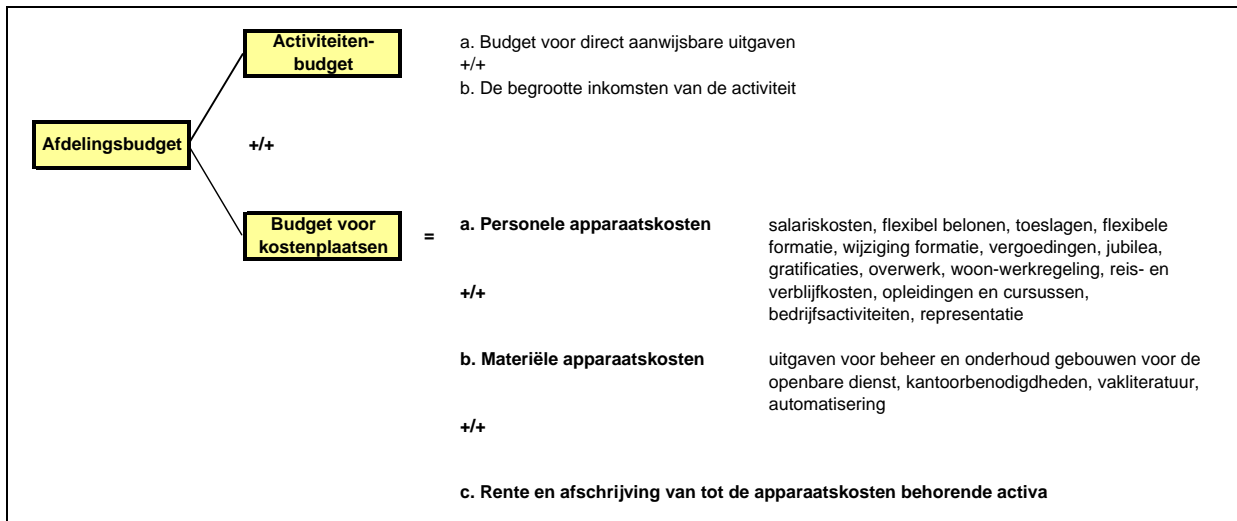
## Artikel 5 – Aanwijzing deelbudgetbeheerder

De budgetbeheerder blijft eerst-aanspreekbare functionaris. De budgetbeheerder kan bevoegdheden en verantwoordelijkheden verder overdragen door deelbudgetbeheerders aan te wijzen. Bij de aanwijzing van projectleiders is er een verschil in de bevoegdheden:

Interne projectleiders	De afdelingsmanager tekent de opdrachten en zorgt voor een verplichting in het financieel systeem. De projectleider tekent voor de prestatie en stelt facturen betaalbaar.
Externe projectleiders	De afdelingsmanager tekent de opdrachten af en stelt facturen betaalbaar binnen de huidige regelingen. Met de huidige regelingen wordt ondermeer bedoeld dat een afdelingsmanager alleen binnen zijn / haar mandaat mag tekenen en dat externen geen opdrachten mogen geven c.q. facturen mogen aftekenen. Hier blijven de reguliere procedures dus van kracht. De projectleider tekent voor de prestatie.

## Artikel 6 – Verantwoordelijkheid van de budgetbeheerder

- De lasten van de programma's worden bepaald door kostenplaatsen en door programmakosten. Programmakosten hebben een directe relatie met een doel en een activiteit, zoals subsidies. Kostenplaatsen hebben een dergelijke relatie niet en worden aan activiteiten en doelen toegerekend met behulp van verdeelsleutels, zoals tijdschrijven.



- Nadat is bepaald wat men wil kopen, offertes zijn aangevraagd en de afweging is gemaakt welke leverancier de opdracht krijgt, wordt een bestelbiljet goedgekeurd door de budgetbeheerder en vindt de formele bestelling plaats bij de beoogde leverancier (conform Verplichtingenprocedure). Alle opdrachten worden schriftelijk aangegaan. Bestellingen met een waarde groter dan € 5.000 dienen door de daartoe bevoegden van Stadsdeel Zuid schriftelijk te worden vastgelegd middels een verplichting in het financieel systeem.
- De beheerder draagt zorg voor een begrotingsbeheer dat is gericht op het voorkomen van overschrijding van de uitgaven en een tijdige inning van inkomsten van onder zijn / haar beheer gestelde begrotingsposten.

## Artikel 7 – Bevoegdheid van de budgetbeheerder

- De drempelbedragen zijn vastgelegd in het Mandaatbesluit.

<b>Functionaris</b>	<b>Stadsdeel Zuid</b>	
	<b>Verplichting</b>	<b>Factuur</b>
Afdelingsmanager *	Tot € 250.000	Tot € 250.000
De Stadsdeelsecretaris tekent mee voor bedragen > € 100.000 en < € 250.000		
Teammanager	Tot € 25.000	Tot € 25.000
Projectleider (intern)	Tot € 25.000	Tot € 25.000
Directeur	Tot € 100.000	Tot € 100.000
Stadsdeelsecretaris	> € 250.000	> € 250.000
Dagelijks Bestuur	n.v.t.	n.v.t.



6. De stadsdeelsecretaris kan alleen toestemming geven voor verschuivingen binnen het totaal van de budgetten voor kostenplaatsen. Voorbeeld: een wijziging in de verdeling van de kostenverdeelstaat wordt door de stadsdeelsecretaris vastgesteld. Voorwaarde is wel dat dergelijke wijzigingen binnen het totale budget voor kostenplaatsen blijven én dat het geen wijziging in het beleid met zich mee mag brengen.

Deze wijzigingen kunnen eventueel als technische wijzigingen worden opgenomen in de bestuurlijke rapportage om het bestuur te informeren.

In de loop van het jaar kan blijken dat het afdelingsbudget voor salarissen en sociale lasten niet toereikend is, maar dat er wel ruimte aanwezig is binnen het totaal aan kostenplaatsen (afdelingsbudgetten + centrale budgetten voor kostenplaatsen zoals ARBIM en opleidingsbudgetten). De stadsdeelsecretaris is bevoegd tot het schuiven van bedragen tussen en binnen het totaal aan budgetten voor kostenplaatsen. De stadsdeelsecretaris is namelijk als budgethouder verantwoordelijk voor het totale budget aan kostenplaatsen van het hele Stadsdeel.

### Artikel 11 – Uitgangspunten voor het financiële beheer

Voor een adequaat en goed financieel beheer zijn een aantal uitgangspunten vastgesteld. Dit is bedoeld om conform de regels van bijvoorbeeld Besturen zonder Ballast en de notitie Planning en Control het financieel beheer uit te voeren. Voor een goed budgetbeheer is het noodzakelijk dat aan deze uitgangspunten wordt voldaan.

1. De financiële administratie geeft op enig moment een integraal, volledig en juist beeld van de financiële stand van zaken. Schaduwadministratie hebben binnen de verantwoordingscyclus geen waarde; informatie die op basis van een schaduwadministratie tot stand is gekomen kan om deze reden nooit gebruikt worden voor het verantwoorden van de budgetten. Daarnaast wordt in het financieel systeem ook vastgelegd wie verantwoordelijk is voor welke producten. De financiële administratie geeft de budgetbeheerders door middel van raadpleging inzicht in de mate waarin de te realiseren producten binnen de financiële kaders worden uitgevoerd.
3. Elk jaar wordt dit door de accountant gecontroleerd. Daarnaast vindt door de afdelingen zelfstandig interne controle plaats. Ook vinden er controles plaats volgens de systematiek van de verbijzondere interne controle; deze activiteiten worden jaarlijks opgenomen in een IC-plan.

### Artikel 14 – Functiescheiding

<b>Functie</b>	<b>Organisatie-onderdeel</b>	<b>Omschrijving</b>
Beheren en beschikken	Budgetbeheerder	Zie de artikelen 7 t/m 9 van deze regeling.
Registreren	Afdeling Bedrijfsvoering 1 / Beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registreert en archiveert de budgetten en de budgetbeheerder</li> <li>- Toetst bij verplichting of betaling op juistheid van budgetbeheerder</li> <li>- Draagt zorg voor het actueel houden van de lijst met (deel) budgetbeheerders</li> <li>- Voert het beheer van het handtekeningenregister</li> </ul>
Controle en advies	Concerncontrol	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagt zorg voor het actueel houden van de Regeling budgetbeheer</li> <li>- Kan aanvullend adviseren bij rapportages over bedrijfsvoeringaspecten</li> <li>- Adviseert, bij onvoldoende invulling van het budgetbeheerschap door budgetbeheerder, de directeur / stadsdeelsecretaris over maatregelen</li> <li>- Kan nadere voorschriften geven hoe de budgetbeheerder verplichtingen dient vast te leggen</li> </ul>