

Kadernota budgetbeheer

Kaders voor de overdracht van budgetbevoegdheden
en -verantwoordelijkheden

Auteur
W. Vermeulen

Registratienummer
24.0641752

Datum
25 juni 2024

Versie
2.0

Status
Definitief concept

Afdeling
Financiën, Control en Belastingen



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Budgetbeheer	4
2.1	De begroting als kader voor budgetbeheer	4
2.2	Overdracht van algemeen bestuur naar dagelijks bestuur	4
2.3	Overdracht van dagelijks bestuur naar ambtelijke organisatie	5
2.4	Budgetbeheer: ambtelijke organisatie	5
2.5	Relatie tussen budgetbeheer en accorderen facturen	5
2.6	Exploitatiebudgetten	6
2.7	Investeringsbudgetten	6
3	Rechtmatigheid	8
3.1	Begrotingsrechtmatigheid	8
3.2	Wat te doen als een overschrijding van het exploitatiebudget dreigt?	8
3.3	Wat te doen als een overschot van het exploitatiebudget wordt verwacht?	9
3.4	Wat te doen als een overschrijding van het krediet dreigt?	10
3.5	Wat te doen als een overschot van het krediet wordt verwacht?	10
4	Hardheidsclausule	11
5	Bestuurlijke vaststelling en slotbepaling	12



1 Inleiding

In de Kadernota budgetbeheer zijn de kaders voor de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van budgetbeheer weergegeven.

Omdat het niet haalbaar is een kader te stellen voor alle mogelijke budgetbeheeraangelegenheden zijn in deze kadernota alleen de basisprincipes uitgewerkt.



2 Budgetbeheer

Budgetbeheer is het op gestructureerde wijze uitvoeren van de begroting/het jaarplan van een jaar. Hierbij is sprake van specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2.1 De begroting als kader voor budgetbeheer

De begroting is de basis voor het budgetbeheer. Het document omvat de op hoofdlijnen bepaalde taakopdracht voor een jaar, alsmede de daarvoor beschikbare middelen.

Het algemeen bestuur (AB) stelt voorafgaand aan het begrotingsjaar de begroting vast. De begroting richt zich op zowel de exploitatie als op de investeringen. De begroting wordt opgebouwd door het laten samenkomen en afstemmen van:

- de door het algemeen bestuur bepaalde bestuurlijke effecten;
- de door dagelijks bestuur (DB) op basis daarvan bepaalde uitvoering;
- de vervolgens door de ambtelijke organisatie uitgewerkte plannen en aanpak.

Als daarvoor aanleiding is, worden in de loop van het jaar door het algemeen bestuur begrotingswijzigingen vastgesteld en investeringsbesluiten genomen. Hiermee worden zowel de taakopdracht als de beschikbare middelen voor het lopende jaar aangepast.

2.2 Overdracht van algemeen bestuur naar dagelijks bestuur

Binnen het waterschap oefent het algemeen bestuur het budgetrecht uit. Dit recht komt tot uitdrukking in het feit dat het algemeen bestuur jaarlijks de begroting en de begrotingswijzigingen vaststelt. Met de vaststelling van de begroting bepaalt (en daarmee: limiteert) het algemeen bestuur de in te zetten middelen voor de exploitatielasten en -baten alsmede het investeringsvolume. Het algemeen bestuur draagt dagelijks bestuur op het in de begroting opgenomen beleid uit te voeren, waarbij maximaal die middelen mogen worden ingezet die het algemeen bestuur daarvoor in de begroting beschikbaar heeft gesteld.

Dagelijks bestuur ziet erop toe dat de Verordening inzake beleids- en verantwoordingsfunctie wordt nageleefd.

2.2.1 Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan het algemeen bestuur overdragen?

Voorwaarde voor de overdracht van budgetbevoegdheden en -verantwoordelijkheden aan de ambtelijke organisatie is dat het algemeen bestuur enkele budgetverantwoordelijkheden en -bevoegdheden aan dagelijks bestuur overdraagt. Dit gebeurt jaarlijks bij het vaststellen van de begroting voor het volgende jaar. Naast het vaststellen en aan dagelijks bestuur overdragen van de begroting, mag het algemeen bestuur de volgende zaken aan dagelijks bestuur machtigen:

- beschikken over de posten Onvoorzien;
- beschikken over een algemeen krediet voor het voorbereiden van investeringen;
- beschikken over de uitvoeringskredieten voor de in de begroting opgenomen kleinere en vervangingsinvesteringen (het plafondbedrag voor de kleine investeringen wordt bij het vaststellen van de begroting bepaald);
- aangaan van vaste geldleningen tot een in de begroting bepaald maximum;



- aangaan van krediet in rekening-courant en kasgeldleningen tot een bij de vaststelling van de begroting te bepalen maximum;
- uitzetten van overtollige kasgelden naar de schatkist of andere decentrale overheden;
- compensatie van budgettekorten en -overschotten binnen effecten en belastingtaken.

2.2.2 Uitzondering: grondtransacties

Op het jaarlijks bij de vaststelling van de begroting door algemeen bestuur aan dagelijks bestuur overdragen van financiële bevoegdheden geldt een uitzondering, namelijk besluitvorming over grondtransacties. Voor deze bevoegdheden wordt verwezen naar de Delegatieregeling HHNK en de Mandaatregeling HHNK. Een grondtransactie kan deel uitmaken van de kredietaanvraag. In een kredietvoorstel dient de grondtransactie daarom apart te worden vermeld.

2.3 Overdracht van dagelijks bestuur naar ambtelijke organisatie

Het dagelijks bestuur draagt de uitvoering van de begroting (zowel exploitatie als investeringen) op aan de directie. Dit geschiedt door mandatering. Mandatering van budgetbevoegdheden houdt in dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het aangaan van verplichtingen bij het dagelijks bestuur blijft rusten.

2.4 Budgetbeheer: ambtelijke organisatie

De directie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting/het jaarplan, maar zal de uitvoerende taak veelal niet zelf op zich nemen. De directie ondermandateert daarom (delen van) de begroting/het jaarplan aan budgethouders. Het ondermandaat wordt gekoppeld aan de budgethouder, waarmee het drempelbedrag voor het aangaan van overeenkomsten en verplichtingen wordt bepaald. De directie kan, indien zij daar de noodzaak toe ziet, per budgethouder de ondermandatering beperken en aanvullende voorwaarden stellen. Bij ondermandatering blijft de ondermandaterende partij volledig verantwoordelijk. Hierbij gaat het om een taakopdracht met bijbehorend budget.

Budgethouders kunnen zijn:

- de directeuren;
- de afdelingshoofden;
- de clusterhoofden;
- programmamanagers en projectleiders

2.5 Relatie tussen budgetbeheer en accorderen facturen

Budgethouders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van een (deel van) de begroting/ jaarplan. Hierbij gaat het om:

- het toezien op de realisatie van, de in het jaarplan opgenomen, taakopdracht,
- binnen de beschikbaar gestelde middelen (menskracht, materieel, materiaal en geldmiddelen),
- het verantwoording afleggen over de uitvoering in relatie tot de ingezette middelen.



De bevoegdheid tot het verstrekken van opdrachten en het accorderen van facturen (het daadwerkelijk uitgeven van middelen) is geregeld in het Directiebesluit Mandatering.

2.6 Exploitatiebudgetten

Voor de exploitatiebudgetten gebeurt de machtiging van budgetten jaarlijks (voorafgaand aan het begrotingsjaar). Een exploitatiebudget wordt voor een kalenderjaar beschikbaar gesteld. De bevoegdheid tot inzet van middelen eindigt op 31 december van het betreffende begrotingsjaar.

Kosten en opbrengsten worden verantwoord in het jaar dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd (stelsel van baten en lasten).

2.7 Investeringsbudgetten

Voor de investeringsbudgetten gebeurt de machtiging van budgetten voor de duur van de investering of van een fase van de investering. Een uitzondering hierop geldt als aan het bestuur expliciet een krediet voor een bepaalde periode is gevraagd. Dan is het budget voor de duur van de aangegeven periode beschikbaar.

Het benodigde budget voor de uitvoering van een investering wordt investeringskrediet genoemd. Het algemeen bestuur stelt voor het uitvoeren van investeringen investeringskredieten beschikbaar. De voorgenomen bestedingen aan investeringen worden opgenomen in de begroting en het meerjarenplan. Met het in de begroting opgenomen investeringsvolume (= het totaal aan investeringsuitgaven) limiteert het algemeen bestuur de investeringsuitgaven in het begrotingsjaar. Het laten opnemen van een investering in de begroting geeft nog geen bevoegdheid tot het uitvoeren van de investering. De budgethouder kan pas met de aanbesteding en uitvoering van de investering beginnen als daarvoor door het bestuur een krediet is verstrekt. In de aanvraag van het krediet worden zowel de verwachte inkomsten als uitgaven genoemd. Als een investering zich uitstrekt over meerdere jaren, moet jaarlijks het benodigde deel van het investeringskrediet in de begroting van dat jaar worden opgenomen. Als de investering versnelt of vertraagt, dient dit te worden gemeld in de eerstvolgende concernrapportage.

Er zijn meerdere soorten kredieten:

- voorbereidingskredieten
- uitvoeringskredieten (waaronder programmakredieten).

2.7.1 Voorbereidingskrediet

Een voorbereidingskrediet moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- het voorbereidingskrediet wordt alleen aangewend voor daadwerkelijke voorbereiding (dus niet voor grondaankopen of uitvoering van de investering);
- de investering is opgenomen in de begroting van het jaar van uitvoering;
- het voorbereidingskrediet (of het totaal van het voorbereidingskrediet en een eventueel aanvullend voorbereidingskrediet) bedraagt maximaal 10% van het verwachte bruto-investeringsbedrag, met een maximum van € 0,6 miljoen;
- de door het algemeen bestuur beschikbaar gestelde totaalpost voor voorbereidingskredieten wordt met de beschikbaarstelling niet overschreden.



Dagelijks bestuur rapporteert in de concernrapportage aan het algemeen bestuur over de beschikbaar gestelde voorbereidingskredieten, inclusief corsanummer van het DB-besluit.

Niet voortzetten investering uit voorbereidingskrediet

In het geval dat een investering met een voorbereidingskrediet niet wordt voortgezet, wordt in dit geval na de voorbereiding geen concreet activum gecreëerd. Dan moeten de bestede voorbereidingsuitgaven ten laste van de exploitatie worden gebracht.

2.7.2 Uitvoeringskredieten

Voor uitvoeringskredieten geldt dat het algemeen bestuur aan dagelijks bestuur een machtiging kan geven tot het verstrekken van alle kredieten tot een bedrag van € 0,6 miljoen, mits deze in de begroting zijn opgenomen. Tevens kan het dagelijks bestuur bij de vaststelling van de begroting gemachtigd worden tot kredietverlening voor in het begrotingsvoorstel specifiek benoemde vervangingsinvesteringen, ongeacht de hoogte van deze vervangingsinvestering.

De machtiging in het begrotingsvoorstel zal als volgt luiden:

- Beschikken over een algemeen krediet voor het voorbereiden van investeringen tot en met een totaalbedrag van € X miljoen;
- Beschikken over de in de begroting opgenomen investeringen tot en met € 0,6 miljoen.
- Beschikken over de volgende vervangingsinvesteringen:
 - o Investering X (Totaal €; looptijd 2025-2026)
 - o Investering Y (Totaal €; looptijd 2025-2026)
 - o ...

Wanneer het krediet door het dagelijks bestuur wordt verleend, kan het zijn dat er nieuwe inzichten zijn en het bedrag afwijkt van het in het begrotingsvoorstel genoemde bedrag. Wanneer de afwijking kleiner is dan 20%, kan het krediet alsnog door het dagelijks bestuur worden verleend. Indien de afwijking groter is, moet de normale route worden doorlopen. Verder is het nodig dat in de aanvraag aan het dagelijks bestuur het begrotingsvoorstel wordt vermeld.



3 Rechtmatigheid

3.1 Begrotingsrechtmatigheid

In de Waterschapswet is onder andere de begrotingsrechtmatigheid geregeld. Het basisprincipe van begrotingsrechtmatigheid is opgenomen in artikel 99, lid 4:

"Ten laste van het waterschap kunnen slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht."

Dit houdt in dat sprake is van een onrechtmatigheid als de werkelijke kosten en investeringsuitgaven de (door het algemeen bestuur vastgestelde) begroting of het krediet overschrijden. Het salderen van kosten en opbrengsten en van investeringsuitgaven en -inkomsten is niet toegestaan. Om deze reden worden in de begroting en kredietaanvragen de inkomsten en uitgaven afzonderlijk vermeld.

De begrotingsrechtmatigheid wordt op het niveau van de effecten vastgesteld.

Het opnemen van een investering in de begroting geeft nog geen bevoegdheid tot het uitvoeren van de investering. Het algemeen bestuur (of dagelijks bestuur wanneer zij gemachtigd is) moet namelijk voor het uitvoeren van investeringen per investering (of per programma) een krediet beschikbaar stellen.

Het beschikbaar stellen van investeringskredieten is voorbehouden aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan bij het vaststellen van de begroting het dagelijks bestuur machtigen zoals weergegeven in hoofdstuk 2.

3.2 Wat te doen als een overschrijding van het exploitatiebudget dreigt?

Een budgetoverschrijding ontstaat door hogere kosten en/of lagere opbrengsten.

3.2.1 Niet naar het bestuur: compensatie

Zolang de kosten en opbrengsten op HHNK-niveau binnen de begroting blijven, hoeft onder voorwaarden geen toestemming aan het bestuur te worden gevraagd. Compensatie, zonder goedkeuring van het bestuur, is alleen toegestaan:

- binnen hetzelfde begrotingsjaar en
 - binnen hetzelfde effect en
 - binnen dezelfde waterschapstaak
- als waarin de overschrijding dreigt te ontstaan.

3.2.2 Wel naar het bestuur: dagelijks bestuur

Wanneer een dreigende overschrijding niet kan worden gecompenseerd met budgetoverschotten, dan moet het dagelijks bestuur worden gevraagd een deel van de post Onvoorzien van het betreffende beleidsprogramma beschikbaar te stellen. Voorwaarde hiervoor is dat het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het beschikken over de posten Onvoorzien in het betreffende jaar heeft overgedragen aan het dagelijks bestuur.



3.2.3 Wel naar het bestuur: algemeen bestuur

In het Waterschapsbesluit is bepaald dat alleen het algemeen bestuur geld beschikbaar mag stellen om de begroting uit te voeren. Daarom mag het algemeen bestuur de volgende bevoegdheden niet aan het dagelijks bestuur overdragen:

- vaststellen en wijzigingen van de begroting;
- onttrekken aan en storten in reserves.

Hieruit vloeit voort dat het algemeen bestuur met een begrotingswijziging om aanvullend budget moet worden gevraagd als het niet lukt te compenseren en de betreffende post onvoorzien ontoereikend is.

Met een begrotingswijziging:

- wordt het begrotingstotaal verhoogd of verlaagd en/of
- worden middelen tussen effecten overgeheveld (begrotingstotaal blijft gelijk).

Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.

3.3 Wat te doen als een overschot van het exploitatiebudget wordt verwacht?

Een budgetoverschot ontstaat door hogere opbrengsten en/of lagere kosten.

3.3.1 Niet naar het bestuur: compensatie

Onder dezelfde voorwaarden als gesteld in 3.2.1 kan het verwachte budgetoverschot worden gebruikt voor compensatie van budgettekorten.

3.3.2 Wel naar het bestuur: dagelijks bestuur

Als het verwachte budgetoverschot niet wordt benut voor compensatie, kan de budgethouder het overschot teruggeven aan het dagelijks bestuur, die het toevoegt aan de betreffende post Onvoorzien.

3.3.3 Wel naar het bestuur: algemeen bestuur

Als een budgetoverschot is ontstaan door een vertraging in het uitvoeren van werkzaamheden, en als evident is dat de werkzaamheden de volgende jaren alsnog moeten worden uitgevoerd, kan gebruik worden gemaakt van de bestemmingsreserve budgetoverheveling. Hierbij kan de budgethouder het budgetoverschot vóór het einde van het begrotingsjaar 'oormerken'. Het algemeen bestuur wordt bij de jaarrekening voorgesteld om het overschot aan de bestemmingsreserve budgetoverheveling toe te voegen.

Als de geoormerkte middelen in een volgend jaar worden ingezet, zijn hiervoor ook de regels voor het budgetbeheer van toepassing. Het budget moet dus in de (gewijzigde) begroting van een volgend jaar zijn opgenomen, met als dekking een onttrekking aan de bestemmingsreserve. De budgethouder is ervoor verantwoordelijk dat de bestemmingsreserves daadwerkelijk in overeenstemming met het 'oormerk' wordt besteed.

Om gebruik te maken van de bestemmingsreserves budgetoverheveling moet sprake zijn van een incidenteel karakter en moet aantoonbaar zijn dat de werkzaamheden het volgende jaar of jaren alsnog worden uitgevoerd. Daarnaast moet het geen belemmering vormen voor het uitvoeren van de werkzaamheden die al in het jaar zijn begroot. Het minimale bedrag voor het overhevelen van een exploitatiebudget is € 0,1 miljoen.



3.4 Wat te doen als een overschrijding van het krediet dreigt?

In alle gevallen van dreigende kredietoverschrijdingen meldt de budgethouder/budgetbeheerder dit in de eerstvolgende concernrapportage.

Er kunnen alleen verplichtingen worden aangegaan als voldoende krediet beschikbaar is. Indien het (oorspronkelijke) krediet voor de uitgaven niet toereikend is om de verplichting aan te gaan, moet vooraf aanvullend krediet worden verstrekt door het algemeen bestuur. Ook als de uitgaven gecompenseerd worden door meevallende inkomsten.

In uitzondering hierop is het dagelijks bestuur bevoegd de voor een investering geraamde uitgaven met maximaal 5% van de uitgaven te overschrijden en de geraamde inkomsten met maximaal 5% van de inkomsten te onderschrijden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid en niet hoger zijn dan € 0,3 miljoen. Een dergelijk feit wordt achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd via de concernrapportage of de jaarrekening.

Alleen als het wachten op het algemeen bestuur-besluit de voortgang van het investeringswerk belemmert én de dreigende kredietoverschrijding niet groter is dan € 0,6 miljoen, mag achteraf bij het algemeen bestuur aanvullend krediet worden gevraagd. Tevens is vooraf een besluit nodig van het dagelijks bestuur.

Bij het achteraf aanvragen van een aanvullend krediet bij het algemeen bestuur wordt:

- aannemelijk gemaakt dat de overschrijding niet tijdig te voorzien was,
- aangetoond dat de overschrijding niet wordt veroorzaakt door verandering van het doel en de uitvoering van de investering.

De budgethouder zorgt ervoor dat het aanvullend krediet door het algemeen bestuur is verstrekt in het jaar waarin het krediet wordt overschreden.

Wanneer in dat jaar een centrale begrotingswijziging plaatsvindt, kan de aanvraag voor aanvullend krediet (indien niet groter dan € 0,6 miljoen) hierin worden meegenomen. Als er geen centrale begrotingswijziging plaatsvindt, wordt een apart voorstel aan het algemeen bestuur voorgelegd.

3.5 Wat te doen als een overschot van het krediet wordt verwacht?

Indien sprake is van een kredietoverschot, meldt de budgethouder dit in de eerstvolgende concernrapportage. Het overschot mag door de budgethouder niet worden toegevoegd aan andere kredieten en moet worden teruggegeven aan het algemeen bestuur.

Na het moment van in exploitatie nemen, wordt een nazorgfase van maximaal zes maanden gehandhaafd. Uitzondering hierop is wanneer de budgethouder heeft onderbouwd dat de nazorgfase moet worden verlengd. Na deze periode wordt het krediet afgeroomd via een bestuursvoorstel bij de concernrapportage aan het dagelijks bestuur.



4 Hardheidsclausule

Artikel 96 van de Waterschapswet regelt bijzondere bevoegdheden bij omstandigheden waaronder de veiligheid van waterstaatswerken in onmiddellijk en ernstig gevaar is. De dijkgraaf is in die gevallen bevoegd alle maatregelen te treffen waartoe het algemeen bestuur en dagelijks bestuur bevoegd zijn. De bevoegdheid geldt zolang deze toestand voortduurt en totdat het bevoegde bestuursorgaan alsnog van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Indien van toepassing wordt achteraf een begrotingswijziging vastgesteld.



5 Bestuurlijke vaststelling en slotbepaling

1. Dit beleid treedt in werking met ingang van 1 januari 2025 en wordt aangehaald als 'Kadernota budgetbeheer'.
2. Per gelijke datum komt te vervallen het de Kadernota budgetbeheer, zoals vastgesteld door het algemeen bestuur op 13 december 2017 (17.80459).

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het college van hoofdingelanden van 20 november 2024.

de secretaris-directeur,

de voorzitter,

M.J. Kuipers

ir. R.P.G. Bosma