

# **Afwijkingenbeleid**

**Gemeente Velsen**

## **Inleiding**

In de gemeentewet (artikel 212) is geregeld dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vast stelt. De verordening is daardoor een waarborg dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. De betreffende verordening is ook in Velsen door de raad vastgesteld en heet voluit:

### **“Verordening op de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Velsen”**

De verordening kan worden aangeduid als de **“Financiële verordening gemeente Velsen”**

Hierin is in artikel 28 van de geldende financiële verordening het volgende bepaald:

Het college zorgt voor en legt vast:

1. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
2. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
3. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
4. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
5. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten van de productraming en de productrealisatie.

Onder andere ten behoeve van de uitvoering van hetgeen in artikel 28 onder lid 3 is door het college de “Regeling budgethouders gemeente Velsen” vastgesteld .In de toelichting bij de regeling is onder meer opgenomen:

“De regeling budgethouders sluit aan op het in de gemeentelijke organisatie gehanteerde uitgangspunt van integraal management. Dit houdt in dat de budgethouder binnen de geformuleerde kaders en eventuele extra afspraken in alle opzichten verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid betreft alle fasen van de beleidsvorming (met inbegrip van strategievorming), de voorbereiding van beleidsbeslissingen, het (productie) proces gericht op de beleidsuitvoering en de aanwending van middelen daarvoor, de informatievoorziening en verslaglegging aan management en bestuur.”

Het is ook van belang om het afwijkingenbeleid uit te werken. Het gaat dan over de budgetverantwoordelijkheid die het college heeft ten opzichte van de door de raad in de begroting vastgestelde budgetten. Afwijkingenbeleid geeft kaders om op de juiste manier om te gaan met de toegewezen verantwoordelijkheid. Met het vastleggen van deze regels wordt de begrotingsrechtmatigheid gewaarborgd.

## Aanvullende informatie

In feite is het zo dat er sinds de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) drie begrotingsniveaus kunnen worden onderscheiden. In Velsen is dat de programmabegroting, de productenbegroting en de afdelingsbegroting.

Het eerste begrotingsniveau betreft de **programmabegroting**. Door middel van het vaststellen van de programmabegroting stelt de raad de budgetten per programma vast en krijgt het college opdracht binnen het programmabudget de taken uit te voeren. Uitgaven en inkomsten worden conform de richtlijnen in het BBV afzonderlijk in een budget vastgesteld en dus niet gesaldeerd. Grote inkomsten per programma kunnen beschouwd worden als taakstellend te realiseren opbrengsten (uitzondering hierop zijn te ontvangen rijksbijdragen). De investeringsplanning (en daarmee de kredieten) wordt door de raad op programmaniveau vastgesteld (per programma worden dus de kapitaallasten vastgesteld). Vervolgens vindt er een uitsplitsing plaats naar collegeproducten en afdelingsproducten.

Het tweede begrotingsniveau betreft de **producten**. Deze worden door het college vastgesteld. Hierin worden de programma's onderverdeeld in producten waarbij deze zo zijn gekozen dat de in de programma's vastgestelde beleidsdoelen worden bereikt. Hierbij is een collegeproduct gekoppeld aan één programma. Door het vaststellen van de productenramingen bepaalt het college het budget per product. In Velsen heeft een collegeproduct twee relevante kenmerken:

1. Het is een bouwsteen van een raadsprogramma en zodanig van opzet dat het een product is waarop het college c.q. een portefeuillehouder stuurt op output en op middelen.
2. Het is een geconsolideerd geheel van een (aantal) afdelingsproducten (bij voorkeur van één afdeling) omdat daarmee eenduidige sturing, beheersing en verantwoording van collegeproducten wordt gerealiseerd.

Het derde begrotingsniveau betreft de **afdelingsbegroting**. Een afdelingsbegroting bevat een budget voor apparaatskosten en een aantal budgetten voor afdelingsproducten gespecificeerd naar activiteiten en kostensoorten. Een afdelingsbegroting maakt onderdeel uit van het afdelingsplan van de afdeling. De afdelingsproducten die in het afdelingsplan zijn opgenomen zouden gedefinieerd kunnen worden als een afgerond product dat de afdeling verlaat. Het afdelingsplan wordt door de gemeentesecretaris geaccordeerd in overleg met het Directie Team. Uit het in Velsen ingevoerde managementcontract blijkt deze accordering. In feite is het managementcontract de oplegger bij het afdelingsplan. Van belang is dat een afdelingsproduct een collegeproduct kan zijn maar dat een collegeproduct ook kan bestaan uit meerdere afdelingsproducten. In het afdelingsproduct wordt het budget, waar de betreffende budgethouder verantwoordelijk voor is, vastgesteld.

## **Omgaan met afwijkingen**

De wijze waarop met afwijkingen ten opzichte van de begroting kan worden omgegaan is de kern van deze notitie. Wij benoemen hieronder acht activiteiten waardoor budgettaire afwijkingen kunnen ontstaan. Aangegeven wordt hoe er in het desbetreffende geval moet worden gehandeld. Wanneer de raad via deze notitie instemt met deze handelwijze is er een duidelijke richtlijn. Dit bevordert het eenduidig handelen in overeenkomende gevallen.

### **1. Beleidswijzigingen**

Beleidswijzigingen kunnen worden onderverdeeld in:

1. wijzigingen bestaand beleid
2. starten met nieuw beleid
3. intensiveren bestaande activiteiten waarvoor geen budget is begroot
4. investeringsbesluiten waarvoor geen krediet is vastgesteld
5. het openen van voorbereidingskredieten

Een beleidswijziging dient altijd inclusief een dekkingsvoorstel te worden voorgelegd. Ook indien bij een beleidswijziging dekking wordt gevonden binnen hetzelfde programma en/of een collegeproduct is een raadsbesluit nodig. De taakuitvoering binnen het programma wijzigt immers en een budget is taakgebonden.

Met voorstellen tot beleidswijzigingen met structurele budgettaire consequenties moet terughoudend worden omgegaan. Het verdient de voorkeur om dit niet op ieder moment in het jaar te doen maar tijdens de behandeling van de voorjaarsnota. Dan kunnen voorstellen beter worden afgewogen in een integraal budgettair kader. Voorstellen met incidentele budgettaire consequenties worden zoveel als mogelijk aangeboden in het kader van de tussenrapportages.

Een beleidswijziging dient, voorafgaand aan de implementatie, voorgelegd te worden aan de gemeenteraad. Een begrotingswijziging die het gevolg is van een beleidswijziging wordt gelijktijdig met de behandeling van de beleidswijziging door de raad vastgesteld.

### **2. Nominale ontwikkelingen**

Bij het opstellen van de begroting wordt uitgegaan van het prijsniveau van het voorafgaande jaar. Begrotingsposten worden geïndexeerd op grond van een door de raad in de perspectiefnota vastgestelde prognose van prijsstijgingen.

Uitgaven (en inkomsten) kunnen in de praktijk fors afwijken van het geraamde prijsniveau. Dit kan leiden tot een aanvullende begrotingswijziging als onderdeel van de 1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup> tussenrapportage. De effecten van extra nominale (prijs) ontwikkelingen op de budgetten worden dus altijd achteraf via een begrotingswijziging bij de tussenrapportage voorgelegd aan de raad.

- 3. Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten**

Onontkoombare afwijkingen tussen begrotingsramingen en realisatie worden gemeld in de tussenrapportage. Het gaat hier niet om effecten van beleidswijzigingen maar om onontkoombare meer of minder kosten voor de uitvoering van de afgesproken taak. Hierbij dient de betreffende afdeling aan te geven op welke wijze een tegenvaller kan worden gecompenseerd. Indien het onmogelijk is om dekkingsmiddelen aan te dragen vanuit de afdelingsbudgetten dan zal in het dekkingsvoorstel bij de tussenrapportage eventueel de dekking worden aangegeven. Daarbij kan worden gekeken naar meldingen van meevallende kosten voor het uitvoeren van taken van andere afdelingen of de post onvoorzien.
- 4. Afwijkingen met betrekking tot de geraamde inkomsten**

Bij het opstellen van de tussenrapportage wordt gevraagd of de inkomstenramingen volgens planning worden gerealiseerd of dat de budgetten bijstelling behoeven. Dit is onder andere afhankelijk van het feit of het niet realiseren van ramingen buiten de eigen invloedssfeer ligt. Dit wordt achteraf gemeld aan de raad.

Uiteraard zal, indien een tegenvaller in de inkomst sfeer zich aandient, gekeken worden of de uitgaven voor datzelfde product kunnen worden bijgesteld door het nemen van maatregelen. Het nemen van maatregelen is echter een vorm van beleidswijziging en voorbehouden aan goedkeuring vooraf door de raad. Ook bij meevallende inkomsten op een product is het geen automatisme om het budget van dat product te verhogen (bv om het kwaliteitsniveau van een investering te verhogen) Ook dit is veelal een beleidswijziging en behoeft vooraf instemming van de raad.
- 5. Administratieve correcties**

Bij het opstellen van de begroting kunnen fouten (o.a. boekingsfouten) worden gemaakt waardoor de ramingen moeten worden aangepast. Meldingen worden verwerkt in de tussenrapportages en de daarbij behorende begrotingswijziging; hierdoor wordt de correctie rechtmatig na vaststelling door de raad. De budgettaire effecten van de correctie vormen onderdeel van het financiële resultaat en het dekkingsvoorstel van de tussenrapportage.
- 6. Inzetten bestemmingsreserves**

In de begroting wordt maar in beperkte mate rekening gehouden met het inzetten van bestemmingsreserves voor het realiseren van taken. In de loop van een begrotingsjaar kan het gewenst zijn uitgaven te doen, waarvoor in het verleden door de raad een bestemmingsreserve is ingesteld. De reserve wordt nog niet benut, de uitgaven worden (vooralsnog) in de exploitatie verwerkt. Indien binnen het doel en de reikwijdte van een bestemmingsreserve uitgaven worden gedaan dan zal dit via de tussenrapportages en de jaarrekening achteraf worden gemeld aan de raad en worden verwerkt in de begrotingswijziging bij de tussenrapportage. Zo wordt begrotingsrechtmatigheid na vaststelling door de raad gecreëerd.
- 7. Begrotingsaanpassingen op basis van beheersbeslissingen**

Tijdens het begrotingsjaar kunnen zich diverse beheersmatige afwijkingen voordoen van de begrotingsramingen. Zo kan bijvoorbeeld een pand worden verkocht waardoor zowel de baten als de lasten wegvallen. Ook kan het zijn dat binnen de afdelingsplannen een andere mix van activiteiten wordt uitgevoerd binnen de taakstelling van het afdelingsproduct (bij een andere taakstelling zou er sprake zijn van een beleidswijziging) De raad wordt bij begrotingsaanpassingen als gevolg van beheersbeslissingen achteraf geïnformeerd.
- 8. Gevolgen vanuit de bedrijfsvoering**

Als gevolg van wijzigingen in de gemeentelijke bedrijfsvoering kunnen financiële verschuivingen plaatsvinden. Dit kan te maken hebben met wijziging in huisvesting, personeel, interne planning etc. Het doorschuiven van investeringen zou het gevolg kunnen zijn en dit kan tot gevolg hebben dat op een product lagere kosten tot uitdrukking komen. Ook kan het zijn dat door intensivering van werkzaamheden een investering naar voren kan worden

gehaald. De tussenrapportage en jaarrekening zijn de geëigende documenten om de raad hierover achteraf op hoofdlijnen te informeren.

### 9. Beleidslijn onvoorzien

De financiële beleidslijn is dat alleen in gevallen waarin er sprake is van een incidentele gebeurtenis die onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onvermijdbaar is, een beroep kan worden gedaan op de post onvoorzien. Informeren van de raad over dekking uit de post onvoorzien gebeurt achteraf via de tussenrapportage.

### Samenvatting

In deze notitie wordt vooral ingegaan op welke wijze er gehandeld kan worden wanneer er sprake is van afwijkingen ten opzichte van de door de raad via de begroting vastgestelde budgetten. Er worden hierbij acht soorten afwijkingen onderscheiden waarbij, afhankelijk van de soort afwijking, de raad vooraf of achteraf wordt geïnformeerd.

Soort afwijking	Informeren vooraf	Informeren achteraf	Medium
Beleidswijzigingen	X		Raadsvoorstel
Nominale ontwikkelingen		X	Tussenrap./Jaarrek.
Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten		X	Tussenrap./Jaarrek.
Afwijkingen met betrekking tot geraamde inkomsten		X	Tussenrap./Jaarrek.
Administratieve correcties		X	Tussenrap./Jaarrek.
Inzetten bestemmingsreserves		X	Tussenrap./Jaarrek.
Begrotingsaanpassingen op basis van beheersbeslissingen		X	Tussenrap./Jaarrek.
Gevolgen vanuit de bedrijfsvoering		X	Tussenrap./Jaarrek.
Beleidslijn onvoorzien		X	Tussenrap./Jaarrek.

Het is van belang om op de juiste wijze en consequent om te gaan met deze afwijkingen omdat er anders sprake kan zijn van onrechtmatig handelen.