

Afwijkingenbeleid

Gemeente Velsen

Inleiding

In de gemeentewet is vastgelegd dat het budgetrecht bij de raad ligt. Artikel 189 lid 1 luidt: Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden

De begrotingsposten zijn taakstellend, zodat er geen hogere uitgaven dan in de begroting is opgenomen, mogen worden gedaan. Voor de inkomsten geldt dit niet zozeer. Wel voor inkomsten die samenhangen met lasten die (via kostendekkende tarieven) doorberekend worden. Indien er geen nadere afspraken worden gemaakt is elke overschrijding van de uitgavenposten uit de begroting onrechtmatig. Daarom is een raadskamer met betrekking tot afwijkingen noodzakelijk omdat anders mogelijk de bedrijfsvoering in gevaar komt indien het college zich strikt aan artikel 189 zou moeten houden.

Deze nota legt de afspraken tussen college en raad vast, ingeval er afwijkingen ten opzichte van de begroting (dreigen te) ontstaan, om te voorkomen dat er onrechtmatig gehandeld wordt ten aanzien van het budgetrecht.

In de nota is een aantal onderwerpen benoemd, gegroepeerd in drie categorieën op basis van de oorzaak van de overschrijding.¹

De categorieën zijn:

- Bewuste beïnvloeding van het beleid
- Onvermijdelijke externe ontwikkelingen bestaand beleid
- Beïnvloedbare ontwikkelingen bij uitvoering van taken (bestaand beleid)

Per onderwerp is opgenomen hoe het college in dat geval dient te handelen.

Deze nota Afwijkingenbeleid geeft dus de kaders om op de juiste manier om te gaan met de toegewezen verantwoordelijkheid. Met het vastleggen van deze regels wordt de begrotingsrechtmatigheid gewaarborgd.

In bijlage 1 is aanvullende informatie opgenomen over de structuur van de begroting.

¹ In de tekst wordt veelal op overschrijding van de uitgavenpost in de begroting ingegaan.

Omgaan met afwijkingen

De wijze waarop met afwijkingen ten opzichte van de begroting kan worden omgegaan, is de kern van deze notitie. Via deze notitie geeft de raad het kader aan waarmee het college rekening dient te houden. 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.

Wij behandelen hieronder drie soorten afwijkingen naar hoofdoorzaak

A. Bewuste beïnvloeding van het beleid

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 grondzaken

Een beleidswijziging dient altijd inclusief een dekkingsvoorstel aan de raad 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 perspectiefnota. Dan kunnen voorstellen beter integraal worden afgewogen in het totale budgettaire kader. Voorstellen met incidentele budgettaire consequenties worden zoveel als mogelijk aangeboden in het kader van de Bestuursrapportages.

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

2. Inzetten algemene bestemmingsreserves-1

Ten principale ligt de bevoegdheid tot het aanwenden van reserves bij de raad. In het kader van afwijkingenbeleid kunnen twee soorten bestemmingsreserves worden onderscheiden. Onder dit kopje vallen de bestemmingsreserves waarin de middelen zijn gereserveerd en waarbij het doel slechts op hoofdlijn is geformuleerd en de precieze invulling van het doel van de besteding nog niet bekend is. Voorbeeld is de reserve Visie op Velsen.

Voor het doen van uitgaven zullen altijd vooraf door een raadsbesluit, inclusief een begrotingswijziging, van de raad de middelen beschikbaar gesteld moeten worden.

3. Toezeggingen aan verbonden partijen

Een (financiële) toezegging aan een verbonden partij waar in de begroting nog niet in is voorzien dient altijd eerst voorgelegd te worden aan de raad. Dit is een door de raad bekrachtigd overgenomen advies van de rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek naar de verbonden partijen.

B. onvermijdelijke externe ontwikkelingen (bestaand beleid)

4. Nominale ontwikkelingen

Bij het opstellen van de begroting wordt uitgegaan van de structurele begrotingsposten van het voorgaande jaar. Deze begrotingsposten worden voor de nieuwe begroting 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^e of 2^e Bestuursrapportage. De effecten van extra nominale (prijs) ontwikkelingen op de budgetten worden altijd achteraf via een begrotingswijziging bij de Bestuursrapportage voorgelegd aan de raad.

5. Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten

Onontkoombare afwijkingen tussen begrotingsramingen en realisatie moeten achteraf door de raad worden vastgesteld in de Bestuursrapportage. Het gaat hier niet om effecten van beleidswijzigingen maar om onontkoombare meer of minder kosten voor de uitvoering van de afgesproken taak.

6. Afwijkingen met betrekking tot de geraamde inkomsten

Bij het opstellen van de Bestuursrapportage 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 moet achteraf worden bekrachtigd door de raad.

Uiteraard zal, indien een tegenvaller in de inkomstensfeer zich aandient, beoordeeld 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 heeft vooraf instemming van de raad.

C. Beïnvloedbare ontwikkelingen bij uitvoering van taken (bestaand beleid)

7. Administratieve correcties

Bij het opstellen van de begroting kunnen fouten (o.a. boekingsfouten) worden gemaakt waardoor de ramingen (meestal budgettair neutraal) moeten worden aangepast. Meldingen worden verwerkt in de Bestuursrapportages en de daarbij behorende begrotingswijziging. Hierdoor wordt de correctie rechtmatig na vaststelling door de raad. Eventuele budgettaire effecten van de correctie vormen onderdeel van het financiële resultaat en het dekkingsvoorstel van de Bestuursrapportage.

8. Inzetten bestemmingsreserves -2

In de begroting wordt in beperkte mate rekening gehouden met het inzetten van bestemmingsreserves voor het realiseren van taken. In dit onderdeel van het afwijkingenbeleid gaat het om bestemmingsreserves waarvan het doel van de besteding (smart) van de middelen bekend is. Een voorbeeld is de reserve WWB.

Door de afspraak dat uitgaven mogen worden gedaan, vooruitlopend op een besluit tot wijziging van de begroting, overeenkomstig doel en reikwijdte van de reserve ontstaat achteraf begrotingsrechtmatigheid

De meeste bestemmingsreserves vallen onder de eerste categorie, waarbij altijd vooraf aan de raad een begrotingswijziging voorgelegd wordt. In het tweede geval lopen de uitgaven door uit een voorgaand jaar, maar moet de begrotingswijziging nog door de raad gesanctioneerd worden.

9. 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 moet deze begrotingsaanpassingen als gevolg van beheersbeslissingen achteraf in de bestuursrapportage bekrachtigen.

10. 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 Bestuursrapportage en jaarrekening zijn de geëigende documenten om de raad hierover achteraf op hoofdlijnen te informeren en zo nodig om instemming te vragen.

11. 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 en het vaststellen van de begrotingswijziging inzake de uitgaven ten laste van de post onvoorzien gebeurt achteraf via de Bestuursrapportage.

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 11 soorten afwijkingen onderscheiden waarbij, afhankelijk van de soort afwijking, de raad vooraf of achteraf de nodige besluiten neemt.

Soort afwijking	Besluitvorming vooraf	Besluitvorming achteraf	Op welke wijze
Beleidswijzigingen	X		Raadsvoorstel
Inzetten bestemmingsreserves -1	X		Raadsvoorstel
Toezegging aan verbonden partij waar in de begroting niet in is voorzien	X		Raadsvoorstel
Nominale ontwikkelingen		X	Rapportage P&C.
Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten		X	Rapportage P&C.
Afwijkingen met betrekking tot geraamde inkomsten		X	Rapportage P&C.
Administratieve correcties		X	Rapportage P&C.
Inzetten bestemmingsreserves -2		X	Rapportage P&C.
Begrotingsaanpassingen op basis van beheersbeslissingen		X	Rapportage P&C.
Gevolgen vanuit de bedrijfsvoering		X	Rapportage P&C.
Beleidslijn onvoorzien		X	Rapportage P&C.

Met Rapportage P&C worden de rapportages uit de Planning en Control cyclus bedoeld, te weten de 1^e en 2^e Bestuursrapportage en de jaarrekening. 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.

Bijlage 1: **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 hoofddoelstellingen uit de **programmabegroting**. Door middel van het vaststellen van de programmabegroting stelt de raad de budgetten per hoofddoelstelling uit de programma's vast en krijgt het college opdracht binnen het dit budget 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 hoofddoelstelling 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 hoofddoelstelling worden dus de kapitaallasten vastgesteld). Vervolgens vindt er een uitsplitsing plaats naar collegeproducten en afdelingsproducten.

Het tweede begrotingsniveau ligt op het niveau van de bedrijfsvoering, en 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 hoofddoelstellingen van de programma's vastgestelde beleidsdoelen worden bereikt. Hierbij is een collegeproduct gekoppeld aan één hoofddoelstelling. 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 en 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. 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.