



Afwijkingenbeleid

Gelezen het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders, nummer 1910488 van 15 april 2025.

Inleiding

In de gemeentewet (artikel 212) is opgenomen dat de raad in een verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vastlegt. Deze nota Afwijkingenbeleid is gebaseerd op artikel 20 van de financiële verordening gemeente Velsen van 2023 en geeft kaders om te voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met het budgetrecht van de raad en daarmee begrotingsonrechtmatigheid te voorkomen. De kaders zijn gebaseerd op het begrotingscriterium uit de notitie Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV (onderdeel 4.2 uit de nota van oktober 2023). Onder afwijkingen worden verstaan posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het College van B&W een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Kort gezegd, legt deze nota Afwijkingenbeleid de toegestane afwijkingen ten opzichte van de autorisatieniveau 's vast en hoe deze toegelicht worden.

Aanvullende informatie

In de gemeentewet is het budgetrecht van de raad vastgelegd. In de begroting van Velsen is dit uitgewerkt in autorisatieniveau 's (hoofddoelstellingen) per programma. Per hoofddoelstelling van een programma heeft de raad een maximaal bedrag vastgesteld dat het college mag besteden om de hoofddoelstelling te bereiken.

Bij een overschrijding van de lasten ten opzichte van het autorisatieniveau kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven. Wanneer deze overschrijdingen binnen de bestaande beleidskaders van de gemeenteraad vallen kunnen deze rechtmatig worden door het vaststellen van de jaarstukken. Voorwaarde is dat de overschrijdingen goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen.

In de jaarrekening wordt daarom het overzicht Analyse begrotingsafwijkingen en begrotingsrechtmatigheid opgenomen. In dit overzicht staat welke overschrijdingen (per autorisatieniveau) er zijn en hoe per overschrijding aan het begrotingscriterium wordt voldaan.

Voor overschrijdingen van investeringskredieten geldt hetzelfde kader. Een overschrijding kan rechtmatig zijn wanneer dit binnen het vastgestelde beleid van de raad past.

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarrekening wordt de Rechtmatigheids-verantwoording van het college opgenomen. Hierin wordt aanvullende informatie opgenomen over fouten / onduidelijkheden boven de rapportage-grens.

Het begrotingscriterium wordt in deze nota afwijkingenbeleid uitgewerkt.

Kostenoverschrijdingen kunnen in de volgende gevallen, die passend zijn in het vastgestelde beleid van de gemeenteraad, alsnog rechtmatig zijn door het vaststellen van de jaarstukken:

- Als deze geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten;
- bij open einde regelingen
- als deze ontstaan na het boekjaar, voortkomend uit nader onderzoek van een externe partij (interpretatieverschillen);
- op kostenoverschrijdingen bij investeringen waarvan de gevolgen voor de jaarlasten(kapitaallasten) pas in latere jaren zichtbaar zijn.

De begrotingsrechtmatigheid betreft uitgaven ten laste van de begrotingsbedragen. De in de begroting opgenomen opbrengsten kunnen als taakstellend (voor het college) worden beschouwd. Bij lagere opbrengsten zal het college ook een verklaring voor het niet realiseren van de verwachte opbrengsten in de jaarstukken geven.

Omgaan met afwijkingen

De wijze waarop met afwijkingen ten opzichte van de begroting kan worden omgegaan, gebaseerd op de kadernota rechtmatigheid wordt hieronder in een achttal gevallen, ingedeeld in twee categorieën, beschreven. Aangegeven wordt hoe er in het desbetreffende geval moet worden gehandeld. Begonnen wordt met de vaststelling dat beleidswijzigingen altijd vooraf aan de raad moeten worden voorgelegd. Wanneer de raad via deze notitie instemt met deze handelwijze is er een duidelijke richtlijn. Dit bevordert het eenduidig handelen in overeenkomende gevallen.

A. Beleidswijzigingen vooraf voorleggen aan de raad

1. Beleidswijzigingen

Beleidswijzigingen kunnen worden onderverdeeld in:



1. wijzigingen bestaand beleid
2. starten met nieuw beleid of intensiveren bestaand beleid
3. investeringsvoorstellen die nog niet in de begroting zijn opgenomen;

Beleidswijzigingen worden altijd vooraf aan de raad voorgelegd.

Beleidswijzigingen worden zoveel mogelijk in de Voorjaarsnota aangeboden aan de raad, met een dekking voorstel. Hierdoor kan de raad een integrale afweging maken.

Te verwachten onvermijdelijke extra kosten en opbrengsten (autonome ontwikkelingen) die in het huidige boekjaar geconstateerd worden zullen doorwerken in het meerjarenperspectief dat wordt opgenomen in de Voorjaarsnota.

Na bespreking in de raad zullen deze voorstellen in de begroting van het volgend jaar al dan niet worden verwerkt.

Gedurende het jaar kan een beleidswijziging, inclusief een dekking voorstel, worden voorgelegd aan de raad. Hier wordt terughoudend mee omgegaan.

2. Inzetten bestemmingsreserves-1

De bevoegdheid tot het aanwenden van reserves ligt bij de raad. Er worden twee soorten bestemmingsreserves onderscheiden:

- a. De middelen zijn gereserveerd, het doel is slechts op hoofdlijn geformuleerd of wordt als risicoafdekking aangehouden; de precieze invulling van het doel van de besteding is nog niet bekend. Voorbeeld is de reserve Visie op Velsen.
- b. Het doel van de besteding van de middelen is (in detail) bekend en behoort tot het bestaand beleid. Een voorbeeld is de reserve Dekking Kapitaallasten en reserve onderhoud openbare ruimte.

Voor het doen van uitgaven ten laste van de bestemmingsreserves genoemd onder a zullen altijd vooraf, door een raadsbesluit inclusief een begrotingswijziging, de middelen beschikbaar gesteld moeten worden.

Een mutatie op een reserve zal bij de jaarrekening definitief vastgesteld worden, een onttrekking kan niet nodig zijn omdat de werkelijke bijbehorende lasten lager zijn dan geraamd en er kunnen ook meevallers zijn, waardoor er meer middelen aan een reserve toegevoegd kunnen 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.

B. Afwijkingen achteraf voorleggen aan de raad

Overschrijdingen en onderschrijdingen die gedurende het jaar ontstaan en passen binnen het vastgesteld beleid kunnen naar hun oorzaak ingedeeld worden. De afwijkingen worden achteraf en soms prospectief in de Bestuursrapportages aan de raad gemeld en in een wijziging op de begroting door de raad vastgesteld. De Bestuursrapportages worden voorzien van een dekking- of bestemmingsvoorstel voor het saldo.

In de jaarstukken kunnen overschrijdingen en onderschrijdingen, ontstaan na de Najaarsnota indien deze duidelijk toegelicht zijn, eveneens achteraf worden gemeld aan de raad. In deze gevallen ontstaat door een besluit van de raad achteraf rechtmatigheid.

In de jaarrekening wordt een overzicht Analyse begrotingsafwijkingen en – rechtmatigheid gepresenteerd van de overschrijdingen van de kosten, met een analyse en toelichting, waarin aangegeven wordt of de overschrijding past in het (bestaand) beleid, of ter compensatie direct gerelateerde inkomsten aanwezig zijn en wordt eventueel aangegeven dat de overschrijding niet gerapporteerd kon worden in de Bestuursrapportage. In het overzicht worden de overschrijdingen van de kosten hoger dan € 100.000 opgenomen. Hiermee wordt aangesloten bij het bedrag opgenomen in het controleprotocol waarboven de accountant afwijkingen rapporteert.

1. Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten

Onontkoombare afwijkingen tussen begrotingsramingen van het autorisatieniveau en realisatie worden in de Bestuursrapportages opgenomen. Het gaat hier om onontkoombare meer of minder kosten voor activiteiten.

2. Afwijkingen met betrekking tot de geraamde inkomsten

Bij het opstellen van de tussenrapportage wordt beoordeeld of de inkomstenramingen volgens planning worden gerealiseerd en/of de bedragen in de begroting bijstelling behoeven. Indien een tegenvaller in de inkomstsfeer zich aandient, zal gekeken worden of de uitgaven voor diezelfde activiteit kunnen worden bijgesteld door het nemen van maatregelen. Ook bij meevallende inkomsten is het geen auto-



matisme om de lasten in de begroting van het autorisatieniveau te verhogen. Dit kan een beleidswijziging zijn die vooraf instemming van de raad behoeft.

3. Administratieve correcties.

Bij het opstellen van de begroting kunnen fouten worden gemaakt waardoor de ramingen moeten worden aangepast.

4. Inzetten bestemmingsreserves-2

In de begroting wordt naar de inzichten ten tijde van het opstellen van de begroting rekening gehouden met het inzetten van bestemmingsreserves voor het realiseren van taken. In de loop van een begrotingsjaar kan het echter nodig zijn om aanvullend bestemmingsreserves in te zetten om taken te realiseren. In dit onderdeel van het afwijkingenbeleid gaat het om bestemmingsreserves waarvan het doel van de besteding van de middelen (in detail) bekend is en behoort tot het bestaand beleid. Een voorbeeld is de reserve Participatiewet.

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.

5. 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 in de Bestuursrapportage.

BUDGET OVERHEVELING tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid (uit kadernota rechtmatigheid)

Het college geeft uitvoering aan de door de raad vastgestelde begroting en de, in aanvulling daarop, gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk wijkt de werkelijke besteding af van de in de begroting opgenomen bedragen. Het komt regelmatig voor dat deze afwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de raad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting en een hoger resultaat. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar/jaren (verder) uitgevoerd. Om geschetste problematiek rechtmatig op te lossen zijn er een viertal opties :

1. Op tijd bekend
2. Generiek besluit over specifieke budgetten
3. Besluit aan begin van nieuwe jaar (tlv. Alg.reserve of bestaande budgetten)
4. Besluit bij JRK – formeel uitgaven zonder toestemming in begin van het jaar; wel passend binnen beleid.

Optie 4 is uitgewerkt met de volgende voorwaarden die aan budgetten worden gesteld om in aanmerking te komen voor overheveling:

- Er heeft expliciete besluitvorming door de Raad plaatsgevonden over het budget;
- Het geld is (deels) nog niet uitgegeven;
- Het betreft een incidenteel budget;
- Of het betreft een geoormerkt ontvangen bedrag
- Er wordt duidelijk aangegeven wanneer het bedrag wel uitgegeven zal worden en of er een verplichting aan ten grondslag ligt.

Indien er ook specifieke dekking vanuit bijvoorbeeld een reserve of subsidie beschikbaar is voor een budget, dan is er veelal geen sprake van een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. In dat geval wordt het budget niet uit het resultaat bestemd en worden zowel budget en de dekking een jaar doorgeschoven.

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	Besluitvorming vooraf	Besluitvorming achteraf	Medium
A.1	Beleidswijzigingen	X		Raadsvoorstel
A.2	Inzetten bestemmingsreserves-1	X		Raadsvoorstel
A.3	Toezeggingen aan verbonden partijen	X		Raadsvoorstel
B 1.	Onontkoombare afwijkingen met betrekking tot geraamde kosten		X	Burap./Jaarrek.



B.2	Afwijkingen met betrekking tot geraamde inkomsten	X	Burap./Jaarrek.
B.3	Administratieve correcties	X	Burap./Jaarrek.
B.4	Inzetten bestemmingsreserves-2	X	Burap./Jaarrek.
B.5	Beleidslijn onvoorzien	X	Burap./Jaarrek.

Burap staat voor Bestuursrapportage (dat zijn in ieder geval de Voorjaars- en Najaarsnota).

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 26 juni 2025.

De raad van de gemeente Velsen,

De griffier, De voorzitter,

R.B. Palstra FC. Dales