

Notitie Financieel Afwijkingenbeleid gemeente Maassluis



NOTITIE FINANCIËEL AFWIJINGENBELEID

1. Inleiding

De (nieuwe) financiële verordening van de gemeente Maassluis is voorbereid door de Auditcommissie. De Auditcommissie is er voorstander van om de financiële verordening op hoofdlijnen vast te stellen en de meer detaillistische afspraken tussen raad en college door middel van een beleidsnotitie (i.c. deze notitie financieel afwijkingenbeleid) vast te leggen.

Eventuele gewenste bijstelling in afspraken tussen raad en college kunnen op deze wijze met een beleidswijziging worden doorgevoerd, zonder dat daarvoor de financiële verordening behoeft te worden aangepast.

Met deze notitie wordt de rol van het college op het terrein van de formele budgetbevoegdheid van de raad en de begrotingsrechtmatigheid vastgelegd en transparant gemaakt.

Waar nodig zullen de afspraken tussen het college en de ambtelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de regeling budgethouders gemeente Maassluis, worden aangepast.

De notitie beoogt een samenhangend kader te geven voor het college en gaat in op de wijze en het tijdstip van informeren door het college aan de raad bij budgettaire afwijkingen.

Het vastleggen van een financieel afwijkingenbeleid is complexer dan op het eerste gezicht lijkt. Er zijn namelijk verschillende oorzaken en typen begrotingsafwijkingen. Deze notitie besteedt daarom ook aandacht aan de soorten begrotingsafwijkingen.

De essentie van het voorgestelde kader is dan ook dat:

- a. voorstellen voor nieuw (inclusief intensivering of extensivering bestaand) beleid altijd vooraf door de raad wordt geautoriseerd;
- b. voor afwijkingen binnen het bestaande beleid grensbedragen gehanteerd worden waaronder het college bevoegd is te beslissen en de raad achteraf de afwijking autoriseert.

2. Formeel budgetrecht van de raad

Als er niets is geregeld over de wijze waarop en tot hoever het college mag handelen bij begrotingsafwijkingen of nieuwe activiteiten en hoe en wanneer ze de raad informeert, dan is - op enkele uitzonderingen na - iedere euro afwijking van de begroting inclusief wijzigingen formeel gezien onrechtmatig. Vanuit het formele budgetrecht van de raad gezien (Gemeentewet) zou het college, vooraf voor ieder euro die niet begroot is eerst naar de raad moeten voor autorisatie. Een dergelijke werkwijze bevordert niet het efficiënt besturen van de gemeente noch een soepele bedrijfsvoering en/of besluitvorming. Transparante regels in deze zijn dus wel in ieders belang.

3. Niveaus van begroten

In de financiële kolom van de gemeente Maassluis komen twee begrotingsniveaus voor. In hiërarchische volgorde:

1. Programmabegroting:

Door middel van de programmabegroting stelt de raad de exploitatiebudgetten per programma, de investeringen en de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen vast en geeft het college opdracht binnen het programmabudget de taken uit te voeren.

De inkomsten per programma worden beschouwd als taakstellend te realiseren opbrengsten (met uitzondering van de rijksinkomsten). Uitgaven en inkomsten worden conform het BBV (artikel 2, lid 3 de bruto benadering) afzonderlijk in een budget vastgesteld en dus niet als saldo. Dat saldo is zichtbaar in de begroting waarop het college stuurt.

2. Productenbegroting:

De productenbegroting is een instrument voor de organisatie en het college. In de productenbegroting worden de programma's gespecificeerd naar producten.

Het werken met twee begrotingsniveaus houdt in dat er sprake is van twee autorisatieniveaus. Om de ramingen op orde te houden, wordt gewerkt met begrotingswijzigingen. De centrale gedachte bij begrotingswijzigingen is dat zij volgend zijn op genomen besluiten door raad of college.

Begrotingswijzigingen vinden goed beschouwd eveneens plaats op twee niveaus te weten:

Begrotingsniveau	Autorisatie door:	Doorwerking naar:
1. Programma	de raad	productenbegroting (altijd)
2. Product	het college	programmabegroting (niet altijd)

Het college kan autoriseren binnen één programma; dus bij twee of meer producten uit hetzelfde programma als:

- het programmatotaal niet wijzigt;
- de realisatie van andere producten in dat programma niet in gevaar komt.

4. Soorten begrotingsafwijkingen

De eisen aan begrotingsrechtmatigheid maakt dat (tussentijdse) bewaking noodzakelijk is. Anders bestaat het gevaar dat de oorzaken van begrotingsafwijkingen niet tijdig worden gesignaleerd en geanalyseerd.

Voor de rechtmatigheid is het van belang dat begrotingsafwijkingen binnen het beleid blijven dat de raad heeft vastgesteld. Deze afwijkingen zijn dan niet strijdig met het budgetrecht mits ze in de bestuursrapportages of jaarrekening achteraf worden gemeld en toegelicht met bijvoorbeeld een verwijzing naar raadsbesluiten of informatieverstrekking aan de raad.

De accountant betreft dit bij zijn controleverklaring. Met het vaststellen van de jaarrekening door de raad worden deze posten alsnog geautoriseerd.

Deze gang van zaken geldt ook voor afwijkingen in prestaties of activiteiten die binnen de ramingen zijn gebleven.

In dit verband worden twee soorten begrotingsafwijkingen onderscheiden en wel:

A. Begrotingsafwijkingen passend binnen het bestaande beleid:

Kostenoverschrijding of - onderschrijding van activiteiten die geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten;

1. Idem die een gevolg zijn van interne factoren:
 - doorberekening interne kosten, onder de voorwaarde dat de totale apparaatskosten zoals verantwoord op de kostenplaatsen niet worden overschreden;
 - kapitaallasten mits de investeringskredieten door de raad zijn geautoriseerd;
 - afwijking als gevolg van fouten in de begroting (swijziging);
 - dotaties/onttrekkingen aan voorzieningen;
2. Idem die een gevolg zijn van externe factoren:
 - open-einde-regeling;
 - faillissement debiteur/vorderingen die niet meer geïnd kunnen worden;
 - wijzigingen landelijke wet- en regelgeving met financiële consequenties;
 - aanpassingen algemene uitkering gemeentefonds;
 - uitgaven van gemeenschappelijke regelingen;
 - realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - renteontwikkelingen;
 - uitgaven die naar hun aard onvoorzien, onvermijdbaar en onuitstelbaar zijn;
 - noodzakelijke afwaardering onroerend goed door marktomstandigheden;

B. Begrotingsafwijkingen niet passend binnen het bestaande beleid:

Kostenafwijkingen waarvoor de raad geen goedgekeurde begroting(swijziging) voor de betreffende activiteiten heeft vastgesteld. Als voorbeeld wordt genoemd wanneer de doelgroep of de activiteiten in de praktijk ruimer is geïnterpreteerd en toegepast dan in de regelgeving is omschreven. Dergelijke afwijkingen zijn goedbeschouwd onrechtmatig maar kunnen via de eerder aangegeven procedure van de jaarrekening of tussentijds via de bestuursrapportages alsnog worden geautoriseerd door de raad. Dit moet wel inzichtelijk en helder worden gedaan.

5. Toetsing afwijkingen

Hieronder worden de onderscheiden afwijkingen verder benoemd. Aangegeven wordt de wijze waarop deze aan de raad kunnen worden voorgelegd.

5.1 Beleidswijzigingen

Beleidswijzigingen worden in principe altijd voorafgaand aan de implementatie voorgelegd aan de raad. In de begroting wordt aangegeven welke voorstellen voor nieuw beleid voor de uitvoering nog aan de raad worden voorgelegd. Gelijktijdig wordt voorgesteld de begroting op dit onderdeel aan te passen.

Beleidswijzigingen dienen altijd vergezeld te gaan van een dekkingsvoorstel, ook bij een beleidswijziging waar dekking wordt gevonden binnen hetzelfde programma. Een raadsbesluit is nodig omdat de taakuitvoering binnen het programma wijzigt en een budget taakgebonden is.

In de loop van het jaar dient prudent te worden omgegaan met beleidsvoorstellen met structurele budgettaire consequenties. Daarvoor zijn in beginsel namelijk twee geëigende momenten (Kadernota in juni en de Programmabegroting in november), waardoor dergelijke voorstellen integraal kunnen worden afgewogen.

5.2 Investeringsprogramma's

Investeringsprogramma's die in het Investeringsprogramma van de programmabegroting zijn opgenomen, worden bij de vaststelling van de programmabegroting beschikbaar gesteld. Het college kan deze uitvoeren. De raad kan investeringen aanwijzen waar zij, voorafgaand aan de uitvoering ervan, eerst nog een apart voorstel wil hebben. Voor investeringen > € 1.000.000,- wordt altijd vooraf een voorstel gedaan.

Overschrijdingen of dreigende overschrijdingen van investeringskredieten > € 250.000,- dienen, voorzien van een voorstel tot dekking van de additionele kapitaallasten, vooraf aan de raad te worden gelegd. Het college kan lagere (dreigende) overschrijdingen, voorzien van een dekkingsvoorstel, achteraf aan de raad voorleggen.

De raad autoriseert vooraf investeringskredieten > € 50.000,- die niet in het Investeringsprogramma van de programmabegroting zijn opgenomen. Het college kan niet voorziene investeringen < € 50.000,-, voorzien van een dekkingsvoorstel, achteraf aan de raad voorleggen.

5.3 Nominale ontwikkelingen (onvermijdbaar, onuitstelbaar en onvoorzienbaar)

Ook onontkoombare begrotingsafwijkingen als gevolg van exogene factoren moeten aan de raad worden gemeld. Hierop heeft het college geen invloed. Het gaat hierbij niet om de maatschappelijke effecten van beleidswijzigingen. De omvang wordt met de programmabegroting zo reëel mogelijk begroot.

Overschrijdingen of dreigende overschrijdingen van het programma (het product) > € 250.000,- dienen, zo spoedig mogelijk aan de raad te worden gemeld.

De financiële effecten van de nominale ontwikkelingen op de budgetten worden in ieder geval achteraf, voorzien van een dekkingsvoorstel, via de bestuursrapportages of programmarekening, voorgelegd aan de raad.

5.4 Afwijkende lasten en baten

Bij de bestuursrapportages wordt aan de afdelingen gevraagd of de geraamde lasten en baten volgens planning worden gerealiseerd en/of de budgetten bijstelling behoeven. Deze afwijkingen worden achteraf gerapporteerd in de bestuursrapportages of programmarekening.

Uiteraard zal bij afwijkingen gekeken worden of lasten en/of baten voor datzelfde product of in dat programma kunnen worden bijgesteld door het nemen van maatregelen.

Het nemen van maatregelen is een vorm van beleidswijziging. Hier dreigt de realisatie van andere producten in gevaar te komen. Het nemen van beleidsmaatregelen is voorbehouden aan goedkeuring vooraf door de raad.

Bij meevallende inkomsten op een product is het ook geen automatisme om het budget van dat product te verhogen. Ook dit is veelal een beleidswijziging en behoeft vooraf toestemming van de raad.

5.5 Administratieve correcties

Bij het opstellen van de begroting kunnen fouten zijn gemaakt, waardoor ramingen moeten worden aangepast. Dit vraagt een duidelijke motivatie om de correctie rechtmatig te maken. Het college informeert de raad altijd zo snel mogelijk bij correcties met effecten > € 50.000,-.

5.6 Reserves en voorzieningen

In de programmabegroting wordt in het algemeen in beperkte mate rekening gehouden met de planmatige inzet van reserves en voorzieningen voor het realiseren van beleidsvoornemens.

Tot de geautoriseerde omvang en voor het aangewezen doel mag het college de inzet rechtmatig doen. Echter in de loop van een begrotingsjaar kan het nodig zijn om additionele reserves en voorzieningen in te zetten om taken te realiseren.

Indien binnen het doel en de reikwijdte van een reserve of voorziening middelen (anders) worden ingezet om in een begrotingsjaar taken uit te voeren, zal dit via de bestuursrapportages en de programmarekening achteraf worden gemeld aan de raad.

5.7 Begrotingsaanpassingen op basis van beheersbeslissingen

Bij de begrotingsuitvoering doen zich allerlei beheersmatige afwijkingen van de begrotingsramingen voor. Zo kan de samenstelling van de kostensoorten wijzigen of een pand kan worden verkocht, waardoor zowel lasten als baten wegvallen. Binnen de producten kan een andere mix van activiteiten worden uitgevoerd binnen de taakstelling van het product. Hiervoor behoeven geen begrotingswijzigingen te worden gemaakt. Bij een veranderde taakstelling is sprake van een beleidswijziging en wordt de raad vooraf geïnformeerd.

5.8 Gevolgen bedrijfsvoering/interne organisatie

Als gevolg van wijzigingen in de gemeentelijke bedrijfsvoering, interne organisatie, kunnen financiële afwijkingen optreden. De effecten op de budgetten van de gevolgen van de bedrijfsvoering worden achteraf via de bestuursrapportages voorgelegd aan de raad.

5.9 Grondexploitaties

Het Meerjaren Programma Grondexploitaties (MPG) is onder meer een financieel verantwoordingsinstrument. De behandeling van het MPG vindt bij voorkeur plaats voor de behandeling van de programmabegroting.

In de Planning & Control-cyclus wordt er rekening mee gehouden dat er (minimaal) twee keer per jaar met raad van gedachten wordt gewisseld over de grondcomplexen en de overige grote projecten (zoals het gemeentelijk rioleringsplan).

Soms is snel handelen geboden. Bijvoorbeeld de aan- of verkoop van onroerende zaken die niet geraamd zijn. Vooraf de raad consulteren is niet altijd mogelijk (wel formeel nodig). Dit kan worden opgelost door in dit soort gevallen een kader te maken waarin het college gemachtigd is om gronden of panden aan te kopen of te verkopen die in het belang van de ontwikkeling van het grondcomplex c.q. de gemeente zijn.

5.10 Beleidslijn onvoorzien

De algemene beleidslijn is dat in alle gevallen, waar geen sprake is van onvoorzienbare, onuitstelbare, onvermijdbare en incidentele budgetverhogingen, bij voorstellen c.q. bestuursbesluiten tot budgetverhoging gelijktijdig de financiële dekking wordt aangegeven (materieel begrotingsevenwicht).

Het college kan voor een adequate begrotingsuitvoering door de raad gemachtigd worden over de post onvoorzien te beschikken als het gaat om incidentele dekking door overschrijding van geautoriseerde lasten van onvoorzienbare, onvermijdbare of onuitstelbare lasten.

In de bestuursrapportages legt het college hierover achteraf verantwoording af aan de raad.

6. Voorstel Financieel Afwijkingenbeleid

Binnen het Financieel Afwijkingenbeleid maakt het college afspraken met de raad over de uitvoering van het budgetrecht van de raad en de begrotingsrechtmatigheid door het college. Daarbij is de afweging gemaakt tussen het formele budgetrecht van de raad en de mogelijkheden die het college nodig heeft voor een soepele bedrijfsvoering en besluitvormingstrajecten.

Het college heeft feitelijke vrijheid bij het besturen van de gemeente en de uitvoering van de vastgestelde begroting binnen de door de raad vastgestelde kaders. Het is ondenkbaar dat er niet of nooit van het vastgestelde beleid of de begroting wordt afgeweken omdat er soms gehandeld moet worden op het randje van de kaders. Het is ook niet mogelijk van tevoren alle bedragen exact te ramen. Voor het college is het noodzakelijk de raad tijdig en adequaat te informeren zodat deze haar kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken.

De invoering van verantwoording op de rechtmatigheid maakt transparantie in de verhouding tussen raad en college wenselijker. Reële vrijheid voor het college om bevoegd van de vastgestelde begroting te mogen afwijken, is een gangbare optie.

Daarvoor zijn de volgende punten van belang:

- A. de rapporteergrenzen;
- B. welke afwijkingen van de vastgestelde programmabegroting de raad acceptabel vindt en welke niet en op welk moment het college de raad informeert hierover.

A. Rapporteergrenzen:

Met rapporteergrens wordt bedoeld de grens waarboven een geconstateerde afwijking op een geautoriseerd budget (lasten, baten en investeringskredieten) in de Planning & Control documenten moet worden toegelicht.

Als de geconstateerde afwijking onder de voorgestelde grens blijft, wordt alleen het bedrag gemeld en volgt er geen nadere toelichting. Daarbij moet op grond van het BBV (artikel 2 lid 3) de bruto benadering gehanteerd worden: salderen van lasten en baten is niet toegestaan. De grens geldt voor zowel de voordelige als de nadelige afwijkingen.

Voorstel rapporteergrenzen:

1. De rapporteergrens waarboven een afwijking verplicht moet worden toegelicht voor geautoriseerde:
 - a. lasten en baten, te stellen op € 10.000,- op productniveau;
 - b. investeringskredieten, te stellen op € 50.000,- of met een afwijking groter dan 25%;
 - c. mutaties in de reserves en voorzieningen, te stellen op € 50.000,-
2. Deze rapporteergrenzen hanteren in alle documenten van de Planning & Control-cyclus.
3. Onderwerpen van groot politiek belang, worden ongeacht de omvang van de afwijking en ongeacht de rapporteergrens toegelicht.

B. Welke afwijkingen van de vastgestelde begroting vindt de raad acceptabel en welke niet en op welk moment informeert het college de raad hierover

Het formele budgetrecht van de raad gaat er vanuit dat het college bevoegd is de programmabegroting uit te voeren en de budgetten te besteden die daarin zijn opgenomen.

Als lasten, baten of kredieten overschreden of onderschreden (dreigen) te worden of nieuw zijn, is dit niet in overeenstemming met de vastgestelde begroting en is er sprake van een onrechtmatige begrotingsafwijking. Ook ontstaan in de loop van een jaar nieuwe lasten, baten en kredieten die nog niet begroot zijn maar voortvloeien uit het bestaande beleid.

Voorstel voor het budgetkader van het college:

1. De bevoegdheid voor het college ten aanzien van besluitvorming over begrotingsafwijkingen binnen het bestaande beleid als volgt te bepalen:

afwijking t.o.v. dan wel door:	college vooraf bevoegd en raad autoriseert achteraf	raad autoriseert vooraf
eerder vastgestelde budgetten en invest.kredieten	< € 250.000,-	> € 250.000,-
niet in IP geraamde investeringen	< € 50.000,-	> € 50.000,-
eenmalige lasten en baten	< € 50.000,-	> € 50.000,-
niet begrote mutaties reserves/voorzieningen	< € 50.000,-	> € 50.000,-
structurele lasten (geen kapitaallasten)	< € 50.000,-	> € 50.000,-
hogere/nieuwe inkomsten aanwenden voor lasten (neutraal) doeluitkeringen	< € 50.000,-	> € 50.000,-
lasten open-einde regelingen voor zover passend binnen betreffende regeling en verplichte uitgaven	raad z.s.m. informeren bij afwijking > € 250.000,-	bij beleidswijziging

2. Besluiten die het college bevoegd heeft genomen op grond van punt 1 worden zoveel mogelijk in de eerstvolgende bestuursrapportage verwerkt en daarmee achteraf door de raad geautoriseerd.
3. Voor besluiten van het college die vooraf aan de raad moeten worden voorgelegd, geldt dat:
 - a. bij het aparte raadsvoorstel een besluit tot wijziging van de begroting wordt opgenomen (zoveel als mogelijk met de begrotingswijziging bestuursrapportage);
 - b. de goedkeuring bij de bestuursrapportages expliciet wordt aangegeven;
 - c. de voorgestelde mutaties in de bestuursrapportages alleen het bestaande beleid betreffen.
4. Het college is bevoegd te beschikken over voorzieningen en de raad hierover achteraf te informeren in de bestuursrapportages of programmarekening, mits:
 - a. de voorzieningen door de raad zijn ingesteld;
 - b. het college bij de aanwending ervan binnen het doel en de omvang van de voorziening blijf waarvoor deze is ingesteld.
5. Het college is bevoegd over de gehele post onvoorzien te beschikken indien dit is voor incidentele overschrijdingen op geautoriseerde lasten die als onvoorzienbaar, onvermijdbaar of onuitstelbaar geïdentificeerd worden. Daarover wordt de raad achteraf geïnformeerd in de bestuursrapportages. In alle andere gevallen doet het college een apart voorstel aan de raad.
6. Het college is bevoegd te besluiten over afwijkingen die zich binnen één programma afspelen, mits:
 - het programmatotaal niet wijzigt;
 - de realisatie van andere producten in dat programma niet in gevaar komt.Dit wordt achteraf gerapporteerd in de bestuursrapportages.
7. Bij wijziging van het beleid autoriseert de raad de budgettaire effecten altijd vooraf.
 - a. Voor lasten, baten en investeringskredieten die niet in de programmabegroting zijn opgenomen en voortvloeien uit nieuw beleid, wordt de raad altijd vooraf

gerapporteerd via de Kadernota of programmabegroting (integrale afweging). In de programmabegroting worden voorstellen gedaan welke zaken vooraf aan de uitvoering afzonderlijk aan de raad worden voorgelegd.

- b. Bij incidentele budgeteffecten van beleidswijzigingen in het bestaande beleid wordt de raad op basis van de grenzen in artikel 1 geïnformeerd in de bestuurlijke rapportages.
- c. Bij structurele budgeteffecten van beleidswijzigingen in het bestaande beleid wordt de raad op basis van de grenzen in artikel 1 geïnformeerd in de Kadernota / programmabegroting (vooraf) of bestuurlijke rapportage (achteraf inhoudelijk en financieel via de bestuursrapportages) of programmarekening.
- d. In spoedeisende gevallen, naar het oordeel van het college, wordt de procedure van het aparte raadsvoorstel met financiële dekking gevolgd. Dit gebeurt altijd vooraf.

samenvatting budgetkader college			soorten afwijkingen	toelichting op afwijkingen	wanneer raad informeren ?	hoe ?
1	beleidswijzigingen	onderbouwing van gewijzigde doelstellingen en/of maatschappelijke effecten			vooraf	raadsvoorstel
2	investerings > € 250.000,- investerings < € 250.000,- investerings > € 50.000,- investerings < € 50.000,-	investering opgenomen in goedgekeurd Investeringsprogramma idem investering niet opgenomen in goedgekeurd Investeringsprogramma idem			vooraf achteraf vooraf achteraf	raadsvoorstel best.rapp./progr.rekening raadsvoorstel best.rapp./progr.rekening
3	nominale ontwikkelingen	exogene factoren, zoals loonmutaties, open-einde-regelingen			achteraf	best.rapp./progr.rekening
4	lasten en baten	compensatie binnen programma toegestaan mits realisatie niet in gevaar komt (achteraf); maatregel is beleidswijziging (vooraf)			achteraf, soms vooraf	bestuursrapportage of raadsvoorstel
5	administratieve correcties	fout in programmabegroting			achteraf	bestuursrapportage
6	reserves en voorzieningen < € 50.000,- reserves en voorzieningen > € 50.000,-	niet in programmabegroting voorziene mutaties idem			achteraf vooraf	bestuursrapportage raadsvoorstel/best.rapportage
7	beheerbeslissingen	geen verandering in taakstelling en budgetneutraal bij veranderde taakstelling			achteraf vooraf	best.rapp./progr.rekening raadsvoorstel/best.rapportage
8	bedrijfsvoering/interne organisatie	wijzigingen bedrijfsvoering met financiële consequenties			achteraf	bestuursrapportage
9	grondexploitaties	bijstelling NCW grondcomplexen instellen of beëindigen grondcomplexen			achteraf vooraf	raadsvoorstel/best.rapportage raadsvoorstel
10	onvoorzien	incidenteel, exogene factoren			achteraf	bestuursrapportage
		* alle afwijkingen boven € 10.000,- worden (achteraf of vooraf) toegelicht in de documenten van de P&C-cyclus				



Postbus 55
3140 AB Maassluis

Koningshoek 93.050
3144 BA Maassluis