

Notitie budgetoverheveling tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid

Het College van burgemeester en wethouders voert de door de gemeenteraad vastgestelde begroting uit en de in aanvulling daarop gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. Daarbij zal in de praktijk de werkelijkheid afwijken van de begroting. Indien de afwijkingen tot hogere lasten leiden is in het kader van de rechtmatigheidvraag belangrijk om te bepalen of deze afwijkingen passen binnen het beleid van de gemeenteraad. Is dit het geval, dan kwalificeren deze begrotingsoverschrijdingen niet als onrechtmatig voor het accountantsoordeel.

Het komt nogal eens voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat het College van burgemeester en wethouders in het begrotingsjaar niet in staat is geweest om de activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld geheel uit te voeren, of slechts gedeeltelijk. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden vervolgens in het volgende begrotingsjaar uitgevoerd. Voor dit volgende begrotingsjaar heeft de gemeenteraad echter in de begroting geen bedragen geraamd. Het College van burgemeester en wethouders staat dan voor een dilemma. De gemeenteraad heeft besloten dat de activiteiten en bestedingen moeten worden uitgevoerd maar in het nieuwe jaar is daarvoor (nog) geen budget beschikbaar.

Om dat op te “lossen” wordt soms het budget overgeheveld door de lasten alsnog in het oude jaar te boeken en een ‘verplichting’ op de balans op te voeren. Daarmee wordt echter in strijd gehandeld met het stelsel van baten en lasten volgens de Besluit begroting en verantwoording (BBV). Baten en lasten moeten worden toegerekend aan het boekjaar waarop zij betrekking hebben, dat wil zeggen dat lasten ten laste van het boekjaar mogen worden gebracht als de betreffende activiteiten/ prestaties ook zijn uitgevoerd. Het aangaan van een contract/ verplichting is niet voldoende om de last horend bij het contract en/of verplichting in de rekening van baten en lasten en balans te verwerken. Het BBV is daar duidelijk over.

Een andere “oplossing” is om de activiteiten na uitvoering daarvan met de bijbehorende lasten in het nieuwe jaar te boeken. Aangezien in de begroting van het nieuwe boekjaar (nog) geen budget door de gemeenteraad beschikbaar is gesteld voor deze activiteiten handelt het College van burgemeester en wethouders bij deze verwerkingswijze dan formeel (tijdelijk) onrechtmatig. De begroting van het nieuwe jaar moet immers transparant zijn voor wat betreft de integrale wwww-informatie¹ aan de gemeenteraad, en het boeken van lasten in het nieuwe jaar zal uit oogpunt van rechtmatigheid in elk geval voor de derde w (begrotingsrechtmatigheid) consequenties moeten hebben (zoals aanpassen/ophogen lastentotaal van de betreffende programma’s).

Om bovengeschetste problematiek (het budget is in het oude jaar niet besteed, maar is nog wel nodig voor uitvoering van activiteiten in het nieuwe jaar) rechtmatig op te lossen geven wij hierna enkele opties in overweging. Opgemerkt wordt dat voor een rechtmatige aanwending van de overgeheveldde middelen in het nieuwe jaar, de begroting van dat jaar daar wel voor moet zijn/worden aangepast (denk aan het aanpassen/ophogen van het lastentotaal voor de programma’s waartoe de doorgeschoven activiteiten behoren, en -indien van toepassing- het aanpassen/ophogen van geraamde onttrekkingen aan een bestemmingsreserve die dienen als dekking van de aangepaste lasten). Bij elk van de opties zal ook daarop kort worden ingegaan.

¹ www staat voor Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag dat kosten

1	<p>Indien de budgethouder/het College van Burgemeester en wethouders op basis van interne managementrapportages een goede inschatting kan maken van het bedrag dat moet worden overgeheveld, kan hij/zij de gemeenteraad vóór 31 december verzoeken het overgebleven bedrag via een begrotingswijziging toe te voegen aan een bestemmingsreserve (bijvoorbeeld "nog uit te voeren werkzaamheden"). In het nieuwe boekjaar worden de dan te boeken lasten gedekt via een vrijval van deze bestemmingsreserve. De vorming van de bestemmingsreserve moet in overeenstemming met het BBV door de gemeenteraad zijn besloten uiterlijk 31 december van het betreffende begrotingsjaar. Bij deze verwerkingwijze wordt het specifieke budget gereserveerd in het jaar waarvoor de gemeenteraad de begrotingsruimte had gecreëerd. De werkelijke lasten worden dan weliswaar in het nieuwe jaar verwerkt maar daar staat dan een onttrekking uit de bestemmingsreserve tegenover. Voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen zal de begroting van het nieuwe jaar op de 'overheveling' moeten zijn aangepast. Als dit niet lukt in de oorspronkelijke begroting van het nieuwe jaar dan zal het College van burgemeester en wethouders zo snel mogelijk de noodzakelijk geachte 'overheveling' van activiteiten/begrotingswijzigingen aan de gemeenteraad moeten voorleggen voor de programma's waarin doorgeschoven activiteiten worden opgenomen, anders is er alsnog sprake van een formeel (tijdelijke) onrechtmatigheid.</p> <p>Volgens de Commissie BBV moet bij deze optie wel worden voorkomen dat het gepresenteerde gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening via een, weliswaar door de gemeenteraad geautoriseerd, automatisme van geld doorschuiven naar een volgend jaar, richting nul tendeert.</p>
2	<p>De gemeenteraad neemt het besluit dat bij het niet volledig besteden van specifieke budgetten een bestemmingsreserve mag worden gevormd waaruit in een volgend jaar deze specifieke lasten kunnen worden gedekt. Een dergelijk besluit kan bijvoorbeeld worden genomen voor bepaalde projecten of bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het is een min of meer generiek besluit waarbij de specifieke budgetten worden benoemd. Het is aan de gemeenteraad om een dergelijk besluit voor één of meerdere jaren te nemen. Uit oogpunt van een goede en integrale allocatiefunctie adviseert de Commissie BBV om terughoudend te zijn met dergelijke besluiten en de kaders daarvoor in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) op te nemen. Volgens de Commissie BBV moet worden voorkomen dat het gepresenteerde gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening via een automatisme van potjes vullen richting nul tendeert.</p> <p>Ook bij deze optie geldt dat voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen, de begroting van het nieuwe jaar op de 'overheveling' moet zijn aangepast. Als dit niet lukt in de oorspronkelijke begroting van het nieuwe jaar dan zal het College van burgemeester en wethouders zo snel mogelijk de noodzakelijk geachte doorschuif van activiteiten/begrotingswijzigingen aan de gemeenteraad moeten voorleggen voor de programma's waarin doorgeschoven activiteiten worden opgenomen, anders is er alsnog sprake van een formeel (tijdelijke) onrechtmatigheid.</p>
3	<p>Indien de gemeenteraad niet vóór 31 december heeft besloten de bedragen over te hevelen, leiden de niet bestede middelen als gevolg van achterstand in de uitvoering tot een voordelig effect op het jaarresultaat van de jaarrekening. Bij de vaststelling van de jaarrekening van het afgesloten jaar kan- in het kader van het te nemen besluit tot resultaatbestemming - worden voorgesteld om de niet aangewende middelen aan de algemene reserve toe te voegen of om de niet aangewende middelen aan het exploitatiebudget voor het nieuwe jaar toe te voegen. Met deze extra middelen wordt dan de</p>

	<p>uitvoering van de activiteiten en bijhorende lasten in het nieuwe begrotingsjaar gedekt. Deze methode heeft als nadeel dat de werkzaamheden in het begin van het nieuwe jaar moeten worden opgeschort totdat de gemeenteraad bij de vaststelling van de jaarrekening het besluit tot resultaatbestemming heeft genomen.</p> <p>De gemeenteraad kan ook in het begin van het nieuwe begrotingsjaar het besluit nemen de niet uitgevoerde werkzaamheden van het vorige begrotingsjaar uit te voeren in het huidige begrotingsjaar en de lasten (al dan niet in eerste instantie) te dekken uit de algemene reserve of te dekken uit het budget van het nieuwe begrotingsjaar. Bij deze optie informeert het College van burgemeester en wethouders de gemeenteraad dus vóóraf en dus zo snel mogelijk over de noodzakelijk geachte ‘overheveling’ van activiteiten, en zal voor een formeel rechtmatige uitvoering van die activiteiten in het nieuwe jaar de gemeenteraad vragen dat via besluitvorming in de vorm van een begrotingswijziging te bekrachtigen.</p>
4	<p>Een laatste mogelijkheid is om de uitvoering van (meerjarige) activiteiten en bijhorende lasten gewoon ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoorden. Bij de vaststelling van de jaarrekening en de daarin opgenomen resultaatbestemming of eventueel eerder met een afzonderlijk raadsbesluit stemt de gemeenteraad op grond van een geactualiseerde uitvoeringsplanning vervolgens in met het overhevelen van de niet aangewende middelen als gevolg van nog niet uitgevoerde activiteiten naar het nieuwe begrotingsjaar. In formele zin worden er dan in het begin van het nieuwe begrotingsjaar activiteiten uitgevoerd en budgetten van het afgesloten jaar naar het nieuwe begrotingsjaar overgeheveld zonder dat daar vooraf voor dat jaar toestemming is gegeven door de gemeenteraad. Anderzijds zijn het wel (meerjarige) activiteiten die passen binnen het beleid want de gemeenteraad had voor het vorige begrotingsjaar immers al ingestemd met de uitvoering van de activiteiten en de bijbehorende lasten. Vanaf het moment van de uitvoering van de activiteiten tot de besluitvorming over de jaarrekening neemt het College van burgemeester en wethouders het risico van tijdelijk onrechtmatig handelen. In hoeverre deze handelwijze toepasbaar is, is afhankelijk van de lokale omstandigheden en afspraken tussen de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders hieromtrent. Het is raadzaam deze afspraken vast te leggen in bijvoorbeeld de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet). Voorts blijft het uiteraard altijd een afweging van het College van burgemeester en wethouders om de vertraging in de uitvoering van activiteiten en de gewenste overheveling van het bijbehorend budget naar het nieuwe begrotingsjaar tijdig voorafgaand aan de behandeling van de jaarrekening en resultaatbestemming van het afgesloten jaar aan de gemeenteraad mede te delen (actieve informatieplicht).</p>