Aanvullende toelichting voor raadsleden – Wat betekent autorisatie?

Naar aanleiding van vragen van raadsleden en een toezegging in de auditcommissie heeft de griffie een document opgesteld waarin het begrip *autorisatie* en de betekenis daarvan in de Financiële verordening 2027 nader wordt toegelicht. Deze toelichting is een aanvulling op de beschikbare documenten.

Wat betekent autoriseren?
Autoriseren betekent dat de gemeenteraad het college *toestemming geeft om geld uit te geven binnen een vastgesteld budget*. Dit is onderdeel van het budgetrecht van de raad.

Met het vaststellen van de begroting bepaalt de raad waarvoor geld beschikbaar is en hoeveel maximaal mag worden uitgegeven. Het college voert de begroting uit binnen deze financiële grenzen en de vastgestelde beleidskaders.

Het *autorisatieniveau* bepaalt hoe gedetailleerd de raad deze financiële grenzen vaststelt en wanneer het college opnieuw toestemming moet vragen.

Wat verandert er ten opzichte van nu?
Op dit moment autoriseert de raad de begroting per *taakveld*. In de Financiële verordening 2027 wordt uitgegaan van autorisatie per *thema*. Een thema kan meerdere taakvelden omvatten.

Tijdens de uitvoering kan het bijvoorbeeld gebeuren dat werkzaamheden later plaatsvinden, goedkoper zijn of juist meer kosten dan begroot. Bij autorisatie per thema kan het college deze verschillen binnen hetzelfde thema opvangen.

Voorwaarde is dat het totale budget van het thema niet wordt overschreden en het college binnen de vastgestelde beleidskaders blijft.

Een voorbeeld uit de Programmabegroting 2027
Binnen het thema *Mobiliteit en bereikbaarheid* vallen onder andere de taakvelden *Verkeer en vervoer* en *Parkeren*.
Stel dat:
- werkzaamheden binnen *Verkeer en vervoer* later worden uitgevoerd, waardoor in 2027 € 200.000 minder wordt uitgegeven
- tegelijkertijd het college € 200.000 extra wil besteden aan *Parkeren*.

  - *Bij autorisatie per taakveld (huidige situatie):* voor de extra uitgaven aan parkeren is in beginsel een begrotingswijziging door de raad nodig.
  - *Bij autorisatie per thema (nieuwe situatie):* het totale themabudget blijft gelijk, de hogere uitgaven aan parkeren worden binnen het thema opgevangen door de lagere uitgaven aan verkeer en vervoer. Het totale themabudget wordt niet overschreden. Voor deze financiële verschuiving is op zichzelf geen nieuwe autorisatie van de raad nodig.

De bedragen zijn fictief; het thema en de taakvelden komen uit de Programmabegroting 2027.

Wat is gebruikelijk bij gemeenten?
Gemeenten hanteren verschillende autorisatieniveaus, waaronder programma's, deelprogramma's en taakvelden. De gemeenteraad bepaalt dit niveau zelf in de financiële verordening.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van de raad en het college. De raad stelt de financiële en beleidsmatige kaders vast; het college is verantwoordelijk voor de uitvoering. De raad hoeft daarom niet iedere afzonderlijke uitgave of kleinere budgetverschuiving te autoriseren.
Het themaniveau ligt tussen het gedetailleerdere taakveldniveau en het bredere programmaniveau. Daarmee worden financiële grenzen per inhoudelijk samenhangend onderwerp vastgesteld.

Voor welke P&C-documenten is autorisatie wel of niet relevant?

- **Perspectiefnota:** de raad geeft richting aan de volgende begroting, maar autoriseert daarmee nog geen budgetten. In een verkiezingsjaar wordt een perspectiefbrief ter kennisneming aangeboden.
- **Begroting:** de raad autoriseert de budgetten per thema en in beginsel de nieuwe investeringskredieten.
- **Tussentijdse rapportage en decemberbrief:** de raad kan eerder geautoriseerde budgetten en investeringskredieten aanpassen.
- **Jaarstukken:** het college legt achteraf verantwoording af aan de raad over de besteding van middelen. Daarbij worden afwijkingen per thema toegelicht wanneer deze meer bedragen dan 2% van de begrote lasten, met een minimum van € 100.000. De raad controleert de uitvoering en besluit over de bestemming van het rekeningresultaat. De jaarstukken vormen geen nieuwe autorisatie voor het afgelopen begrotingsjaar.

Wat betekent dit voor de raad?
De raad blijft bepalen hoeveel geld per thema beschikbaar is en welke beleidsdoelen daarmee moeten worden bereikt. Ook blijft de raad verantwoordelijk voor het controleren van de uitvoering.

Het verschil is dat financiële afwijkingen tussen taakvelden binnen hetzelfde thema niet meer afzonderlijk ter autorisatie hoeven te worden voorgelegd, zolang het totale themabudget niet wordt overschreden.

Het college legt hierover achteraf verantwoording af in de jaarstukken volgens de afgesproken rapportagegrenzen. Dit verandert niets aan het recht van de raad om informatie te ontvangen, vragen te stellen, beleidskaders vast te stellen of de begroting te wijzigen.

Wanneer is opnieuw toestemming van de raad nodig?
Wanneer het college verwacht dat het geautoriseerde budget van een thema of een investeringskrediet wordt overschreden, of dat de geautoriseerde inkomsten niet worden

gehaald, moet het de raad informeren. De raad kan dan aangeven of hij een voorstel voor aanpassing van het budget, het investeringskrediet of het beleid wil ontvangen.

Daarnaast kan de raad bij de begrotingsbehandeling bepalen dat bepaalde nieuwe investeringen later afzonderlijk ter autorisatie worden voorgelegd.

Kan de raad een ander autorisatieniveau hanteren?
De raad bepaalt het autorisatieniveau via de financiële verordening en kan deze verordening wijzigen. Een structureel ander autorisatieniveau vraagt dus om aanpassing van de daarin vastgelegde regels.

In de voorgestelde Financiële verordening 2027:
- Programmaniveau: de begroting en jaarstukken blijven ingedeeld in programma's.
- Themaniveau: de raad autoriseert de budgetten en het college verantwoordt de financiële afwijkingen.
- Taakveldniveau: afzonderlijke afwijkingen hoeven niet standaard te worden toegelicht.

In de voorliggende documenten is opgenomen dat de werking van autorisatie op themaniveau in de zomer van 2028 wordt geëvalueerd. Op basis van die evaluatie kan de raad beoordelen of aanpassing wenselijk is.

Overzicht programma's en thema's

Programma	Thema's = voorgestelde autorisatieniveau
0. Bestuur en ondersteuning	0a Bestuur
	0b Dienstverlening
1. Veiligheid	1a Crisisbeheersing en hulpdiensten
	1b Openbare orde en veiligheid
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	2a Mobiliteit en bereikbaarheid
	2b Havens en waterinfrastructuur
3. Economie	3a Economische ontwikkeling en vestigingsklimaat
	3b Bedrijventerreinen en infrastructuur
	3c Ondernemersdienstverlening
4. Onderwijs	4a Onderwijsvoorzieningen en huisvesting
	4b Jonge kind, onderwijs en ontwikkeling
5. Sport, cultuur en recreatie	5a Sport en bewegen
	5b Cultuur, bibliotheek en erfgoed
	5c Groen en recreatie
6. Sociaal domein	6a Sociale (pedagogische) basis, preventie en ondersteuning
	6b Bestaanszekerheid en werk
	6c Maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
	6d Jeugdhulp
7. Volksgezondheid en milieu	7a Gezondheid en welzijn
	7b Milieu
8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	8a Ruimte en leefomgeving
	8b Grondbeleid en gebiedsontwikkelingen

	8c Wonen en bouwen
9. Algemene dekkingsmiddelen en overhead Dit programma bevat de algemene inkomsten waarmee de gemeente haar uitgaven financiert en de kosten van overhead. De raad stelt daarnaast jaarlijks via afzonderlijke belastingverordeningen de gemeentelijke belastingen en tarieven vast.	

Hoe rapporteert het college aan de raad?
Het college informeert de raad tijdens het jaar via de Tussentijdse rapportage en de Decemberbrief over de financiële ontwikkelingen. Als het budget van een thema of een investeringskrediet dreigt te worden overschreden, moet het college de raad hierover informeren (dit gebeurt bijvoorbeeld via een raadsbrief).