

Bijlage 3: Opties voor budgetoverhevelingen

Aanleiding

Jaarlijks wordt door de Commissie BBV de Kadernota Rechtmatigheid geactualiseerd. Dit is een beleidsdocument dat richtlijnen en kaders geeft aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen over hoe zij moeten omgaan met het begrip rechtmatigheid in hun financiële verslaglegging. De meest recente versie is [hier](#) terug te vinden (september 2025).

Sinds de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van Gedeputeerde Staten (in plaats van de accountant) per verslagjaar 2023, is de Kadernota Rechtmatigheid een belangrijk hulpmiddel geworden. Het doel is om een uniforme en praktische invulling te geven aan de wijze waarop decentrale overheden omgaan met fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van hun uitgaven en inkomsten.

In de Kadernota Rechtmatigheid doet de Commissie BBV de aanbeveling om met Provinciale Staten afspraken te maken over de wijze waarop budgetoverhevelingen tussen begrotingsjaren kunnen plaatsvinden, zodat dit ook op een rechtmatige wijze gebeurt.

Vier opties van budgetoverhevelingen

Het college geeft uitvoering aan de door Provinciale Staten vastgestelde begroting en de, in aanvulling daarop, gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. Bij de provincie Zuid-Holland gebeurt dat via de voorjaarsnota en najaarsnota. In de praktijk wijkt de werkelijke realisatie in de jaarrekening af van de in de (bijgestelde) begroting opgenomen bedragen. Het komt regelmatig voor dat deze afwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor Provinciale Staten budget beschikbaar hebben gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de (bijgestelde) begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om de geschetste problematiek rechtmatig op te lossen geeft de Commissie BBV een viertal opties in overweging.

Optie 1

Indien de budgethouder/het college op basis van interne managementrapportages een goede inschatting kan maken van het bedrag dat moet worden overgeheveld, dan kan hij/zij PS verzoeken het overgebleven bedrag via een begrotingswijziging toe te voegen aan een bestemmingsreserve (bijvoorbeeld ‘nog uit te voeren werkzaamheden’). Over de vorming van de bestemmingsreserve moet in overeenstemming met de Provinciewet door PS zijn besloten uiterlijk 31 december van het betreffende begrotingsjaar. Voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen moet de begroting van het nieuwe jaar op de ‘overheveling’ worden aangepast.

Optie 2

PS 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. Het is een min of meer generiek besluit waarbij de specifieke budgetten worden benoemd. Het is aan PS om een dergelijk besluit voor één of meerdere jaren te nemen. 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.

Optie 3

Indien PS 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. PS kan in het begin van het nieuwe begrotingsjaar het besluit nemen de niet uitgevoerde werkzaamheden van het vorige begrotingsjaar alsnog uit te voeren in het huidige begrotingsjaar en de lasten (al dan niet in eerste instantie) te dekken uit de algemene vrije reserve of te dekken uit het budget van het nieuwe begrotingsjaar. Bij deze optie informeert het college PS dus vóóraf en dus zo snel mogelijk over de noodzakelijk geachte 'overheveling' van activiteiten, en wordt voor een formeel rechtmatige uitvoering van die activiteiten in het nieuwe jaar PS gevraagd dat via besluitvorming in de vorm van een begrotingswijziging te bekrachtigen.

Optie 4

Een laatste mogelijkheid is om de uitvoering van de 'overgehevelde' activiteiten en bijhorende lasten gewoon ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoorden. Bij de vaststelling van de jaarrekening van het oude jaar en de daarin opgenomen resultaatbestemming stemt PS 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 PS. Anderzijds zijn het wel activiteiten die passen binnen het beleid van de PS.

Toepassing binnen de provincie Zuid-Holland

Bij de provincie Zuid-Holland worden optie 2 en optie 4 toegepast. Voor optie 2 geldt dat in de financiële verordening in artikel 4.8 daarover het volgende is vastgelegd:

Artikel 4.8 Budgetoverheveling tussen begrotingsjaren

Provinciale staten kunnen jaarlijks in de kadernota de bestemmingsreserves aanwijzen waarop mutaties per ultimo jaar plaats kunnen vinden, afhankelijk van de realisatie van lasten en baten voor het bijbehorende onderwerp.

In het Statenvoorstel bij de Kadernota is dit als expliciet beslispunt opgenomen. Uitgaande van de mutaties op de reserves die nog worden voorgesteld in de Najaarsnota 2025 en Begroting 2026 geeft tabel 1 een overzicht van alle reserves en welke daarvan per jaareinde gemuteerd kunnen worden conform artikel 4.8. Dit worden ook wel 'systeemreserves' genoemd. Voor alle reserves geldt dat via de reguliere P&C-cyclus zo goed mogelijk wordt begroot wat er aan stortingen of onttrekkingen in het begrotingsjaar plaats gaat vinden. Voor de systeemreserves geldt dat er meer of minder gestort of onttrokken kan worden per jaareinde als blijkt dat de realisatie van lasten of baten afwijkt. Het voordeel van deze werkwijze is dat de middelen in de systeemreserve

beschikbaar blijven voor het doel waarvoor ze eerder apart zijn gezet door Provinciale Staten. De afwijking ten opzichte van de (bijgestelde) begroting en de oorzaak daarvan wordt toegelicht in de jaarstukken. Daarmee wordt PS in staat gesteld om haar controlerende rol in te vullen.

Tabel 1: Overzicht van reserves

#	Naam reserve	Artikel 4.8 ("systeemreserves")
	<i>Algemene reserves</i>	
1	Algemene vrije reserve	Ja
2	Bufferreserve weerstandscapaciteit	Ja
	<i>Bestemmingsreserves</i>	
3	Arbeidscapaciteit	Ja
4	Beheerplannen Natura 2000 en PAS	Ja
5	Bereikbaarheid	Ja
6	Egalisatiereserve dbo infrastructuur	Ja
7	Egalisatiereserve lastneming subsidies	Ja
8	Geen lege handen voor de landbouw	Nee
9	Groene ambities	Ja
10	Incidentele aanvulling middelen Subsidieregeling Wonen Zuid-Holland	Ja
11	Interreg-cofinanciering EFRO	Nee
12	Investeringsagenda 2026-2030	Ja
13	Life Science & Health	Nee
14	Meerjarenplan bodem, ondergrond en grondwater	Ja
15	NatuurNetwerk Nederland	Ja
16	Ontwikkelopgave natuur	Ja
17	Project duurzame ontwikkeling Zuidplaspolder	Nee
18	Versterking economie	Nee
19	Warmteleiding Warmtelinq	Ja
	<i>Bestemmingsreserves (opheffing per 31-12-2025)</i>	
20	Egalisatiereserve beheer en onderhoud	Ja
21	MIT MKB Innovatiestimulering topsectoren	Nee
22	Mobiliteit	Ja
23	Ontwikkelingsperspectief Grevelingen en Volkerak-Zoom	Nee
24	Regionale netwerken in Zuid-Holland (RNIZ)	Nee
25	Restauratie & Herbestemming Monumenten	Nee
26	UPG 40	Ja

Voor optie 4 geldt dat daarvoor jaarlijks in het Statenvoorstel bij de Jaarstukken een beslispunt wordt opgenomen. Daarin wordt Provinciale Staten gevraagd om budgetoverhevelingen (bepalingen) vast te stellen voor de categorieën subsidiebudgetten, overige bestuurlijke / juridische verplichtingen, of circulaire provinciefonds. Die budgetoverhevelingen worden vervolgens administratief verwerkt via de tussentijdse rapportage (Voorjaarsnota). We stellen voor om deze optie toe te voegen aan het huidige artikel 4.8, zoals ook is toegelicht in de GS-brief.

Optie 1 en optie 3 worden **niet** toegepast binnen de provincie Zuid-Holland. Voor optie 1 geldt dat hiervoor dan nieuwe reserves gevormd moeten gaan worden. Dat is niet nodig, omdat via de tussentijdse rapportages (voorjaarsnota en najaarsnota) al meerjarige begrotingsbijstellingen aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Als vóór oplevering van bijvoorbeeld de najaarsnota wordt ingeschat dat een deel van een lastenbudget pas tot besteding komt in het volgende begrotingsjaar, dan wordt dat via de najaarsnota al verwerkt en ter vaststelling aan PS voorgelegd. Dit betreft de mutaties die in de najaarsnota worden aangeduid met “Herijking budget i.v.m. reeel ramen (saldo = 0)”.

Voor optie 3 geldt dat voorafgaand aan de oplevering van de jaarstukken door het college al een Statenvoorstel aan PS wordt toegestuurd waarin wordt gevraagd om niet-bestede middelen uit het achterliggende begrotingsjaar over te hevelen naar het nieuwe begrotingsjaar. Dat Statenvoorstel zou dan bij voorkeur in het 1^e kwartaal al aan PS toegestuurd moeten worden. Die werkwijze vinden we in de praktijk niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Wij geven er juist de voorkeur aan om de overheveling van niet-bestede budgetten in samenhang te bezien met de definitieve jaarrekeningresultaten en de besluitvorming daarover te laten verlopen via het Statenvoorstel van de jaarstukken. Die werkwijze is opgenomen in optie 4.