Bijlage 1. Het begrotingscriterium

Algemeen
Alle gerealiseerde baten en lasten dienen in overeenstemming te zijn met de door de raad vastgestelde programmabegroting inclusief alle goedgekeurde begrotingswijzigingen. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever (gemeentewet) bepaald en worden door de raad nader ingevuld door middel van de programmabegroting en de verordening artikel 212 van de Gemeentewet.

Iedere begrotingsoverschrijding aan het einde van het boekjaar is onrechtmatig. Echter bepaalde soorten begrotingsoverschrijdingen wegen niet mee in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.
In onderstaande tabel zijn de soorten begrotingsoverschrijdingen met de bijbehorende consequentie voor het accountantsoordeel weergegeven[1].

"Soorten" onrechtmatige begrotingsoverschrijdingen	Telt niet mee voor oordeel accountant	Telt wel mee voor oordeel accountant
Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaand beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotings-aanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving was gedefinieerd.		**X**
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaand beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels. ---------- Dit betekent tevens dat kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en die niet eerder konden worden gesignaleerd niet meetellen voor het accountantsoordeel.	---------- **X**	**X** ----------
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	**X (2)**	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	**X (2)**	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van de extra inkomsten heeft de raad geen besluit genomen.		**X**
Kostenoverschrijdingen die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit b.v. bij nader onderzoek door de belastingdienst, subsidieverstrekker of toezichthouder blijkt. Het gaat om interpretatie-		

[1] Opzet overgenomen uit de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV

[2] Deze kostenoverschrijdingen zijn strikt formeel onrechtmatig. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij de overschrijdingen binnen het door de raad uitgezette beleid zijn gebleven. In overeenstemming met het BADO zal de accountant deze overschrijdingen niet betrekken bij de beslissing of een goedkeurende controle-verklaring gegeven kan worden. Een voorbeeld is de situatie waarbij de kosten van afvalinzameling en –verwerking fors hoger zijn door de grote hoeveelheden aangeleverd afval. Deze hogere kosten worden echter gedekt door hogere inkomsten afvalstoffenheffing op basis van de vastgestelde tarieven. Conform het advies van de Commissie BBV worden dergelijke overschrijdingen benoemd als passend binnen het beleid van de raad. Het college zal dit toelichten in de jaarrekening overeenkomstig de overige overschrijdingen die binnen het beleid passen. Dit geldt ook voor kostenoverschrijdingen bij open einde regelingen.

"Soorten" onrechtmatige begrotingsoverschrijdingen	Telt niet mee voor oordeel accountant	Telt wel mee voor oordeel accountant
verschillen van wet- en regelgeving die geconstateerd worden: • tijdens het verantwoordingsjaar; • na afloop van het verantwoordingsjaar.	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in volgende jaren. • in het jaar van investeren zelf • afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Bovenstaande is van toepassing als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De kostenoverschrijdingen zijn goed herkenbaar opgenomen in de jaarrekening. Hierbij wordt per overschrijding aangegeven welke "soort" overschrijding van toepassing is. Bovendien worden deze overschrijdingen toereikend in de jaarrekening toegelicht voor zover de kostenoverschrijdingen op programmaniveau groter zijn dan 1% van de begrote lasten en tenminste € 50.000 betreffen. Voor kredieten geldt op basis van de verordening artikel 212 Gemeentewet een ondergrens van € 100.000;
- De accountant neemt in het verslag van bevindingen een overzicht op van de kostenoverschrijdingen waarbij bovenstaande indeling naar "soorten" overschrijdingen wordt gevolgd. Op deze wijze blijkt welke overschrijdingen al dan niet in het oordeel zijn betrokken. De raad kan deze informatie betrekken bij de vaststelling van de jaarrekening. Door het vaststellen van de jaarrekening door de raad waarin onrechtmatige uitgaven zijn opgenomen, worden de desbetreffende uitgaven alsnog geautoriseerd. Het wel of niet vaststellen van de jaarrekening door de raad heeft overigens geen invloed op de strekking van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant. De verklaring wordt immers afgegeven bij de door het college opgemaakte jaarrekening.

Tenslotte zijn er nog budgetafwijkingen welke weliswaar in financiële zin binnen de begroting blijven, maar waarbij zeer duidelijk is dat aanzienlijk minder prestaties zijn geleverd c.q. activiteiten zijn ontplooid dan in de begroting specifiek als doelstelling was aangegeven en welke niet in de jaarrekening zijn toegelicht. Deze posten vormen een aparte categorie 'begrotingsoverschrijdingen". Het gaat hier om afwijkingen van beoogde prestaties en niet om financiële budgetafwijkingen c.q. niet financiële informatie die de accountant soms wel waarneemt, maar waarop hij niet standaard toetst. Indien de accountant dit waarneemt heeft dit geen gevolgen voor de strekking van de controleverklaring. Wel zal de accountant deze waarnemingen opnemen in zijn verslag van bevindingen.

Mutaties in (bestemmings)reserves

Mutaties in reserves die niet vóór 31 december 2020 zijn goedgekeurd zijn strijdig met het budgetrecht van de gemeenteraad. Deze mutaties zijn onrechtmatig en wegen mee in de oordeelsvorming van accountant. Mutaties na 31 december 2020 dienen via de winstbestemming ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd.

Er zijn reserves waarbij van de mutaties *vooraf* slechts een inschatting gemaakt kan worden. De uiteindelijke realisatie kan dus afwijken van de begroting. Het betreft hier met name de volgende reserves:

- calamiteitenreserve;
- verplichtingenreserves;
- reserves gevoed door de verkoop van gronden;
- bestemmingsreserves efficiencyvoordelen (afvalverwijdering en riolering);
- algemene reserve grondexploitatie;
- reserve versnelling bedrijfsvoering;
- reserve regionale bevolkingskrimp.

Conform de door de raad vastgestelde (2017) kadernota Reserves en Voorzieningen zijn mutaties in deze reserves na afloop van het boekjaar niet onrechtmatig. Bij de jaarrekening wordt over deze mutaties verantwoording afgelegd en toelichting gegeven.

Budgetoverheveling

Regelmatig worden begrotingsafwijkingen veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om deze problematiek (het budget is in het oude jaar niet besteed, maar is wel nog nodig voor uitvoering van activiteiten in het nieuwe jaar) rechtmatig op te lossen, heeft de Commissie BBV in de kadernota Rechtmatigheid vier opties voorgesteld. Optie 4 (het vormen van verplichtingenreserves) is overgenomen in de gemeentelijke kadernota Reserves en Voorzieningen.