Gemeente Gouda

raadsvoorstel

afdeling
Concernstaf

telefoon
14-0182

gouda
5 februari 2025

dossiernummer
8823

onderwerp
Wijziging financiële verordening 2024 gemeente Gouda, ex artikel 212 Gemeentewet, artikelen 12 en 32

Gevraagd besluit

De gemeenteraad van de gemeente Gouda besluit:

1. De artikelen 12 en 32 van de Financiële verordening 2024 gemeente Gouda, ex artikel 212 Gemeentewet gewijzigd vast te stellen conform bijgevoegd wijzigingsbesluit.

Toelichting

In artikel 12 van de financiële verordening over begrotingsrechtmatigheid wijkt Gouda af van de kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV. Concreet betekent dit dat Gouda vanaf verslagjaar 2024 alle afwijkingen van de begroting als onrechtmatig moet bestempelen, terwijl in de kadernota logische uitzonderingen zijn benoemd. Het gevolg is dat toekomstige rechtmatigheidsverantwoordingen van Gouda niet het beoogde inzicht bieden. Het voorstel aan de raad is om de financiële verordening aan te passen.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Over verslagjaar 2023 heeft het college voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording afgegeven bij de jaarrekening. Op dat moment was de financiële verordening 2019 van toepassing, waarin nog geen expliciete afspraken opgenomen waren over de rechtmatigheidsverantwoording. De kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV is daarom voor verslagjaar 2023 als toetsingskader gehanteerd.

Begin 2024 heeft de raad een nieuwe financiële verordening vastgesteld met daarin wel expliciete afspraken over de rechtmatigheidsverantwoording. In de loop van 2024 bleek dat de formulering van die afspraken, gebaseerd op de modelverordening van de VNG, niet helemaal strookt met de laatste versies van de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Het mogelijke gevolg is dat het college vanaf verslagjaar 2024 (veel) meer afwijkingen als onrechtmatig zal moeten bestempelen dan op grond van de kadernota noodzakelijk én dan in voorgaand jaar het geval was. Dit draagt niet bij aan het beoogde inzicht voor de gebruikers van de rechtmatigheidsverantwoording.

Volgens artikel 12 lid 4 van de financiële verordening moet iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig worden beschouwd. De kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV maakt een uitzondering voor bepaalde afwijkingen. Voor overschrijdingen van de baten – evenals voor de onderschrijdingen van lasten, baten en investeringsbudgetten geldt dat deze alleen als onrechtmatig worden beschouwd indien afwijkingen gedurende het begrotingsjaar wel al bekend zijn of behoorden te zijn bij de ambtelijke organisatie/college, maar niet tijdig tot een aanpassing van de begroting hebben geleid of tijdig aan de raad zijn gemeld. Om art. 12 te laten terugwerken vanaf 1 januari 2024 wordt voorgesteld om in art. 32 een derde lid in te voegen, waarin terugwerkende kracht wordt toegekend aan art. 12 van de verordening.

Het doel van dit voorstel is om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen volgens (zoveel mogelijk) logische, consistente en uniforme verslaggevingsregels, zodat optimaal inzicht wordt verschaft in de mate van (financieel) rechtmatig handelen door de gemeente Gouda.

De voorgestelde wijziging staat in onderstaand overzicht:

Was	**wordt**
Artikel 12 Begrotingscriterium 1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheers handelingen tot stand moeten zijn gekomen; 2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5. 3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd. 4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties: a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren. b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling. c. De overschrijding door de raad is geautoriseerd door middel van een tussentijdse rapportage. d. Het totaal aan afwijkingen, fouten en onduidelijkheden onder de door de raad vastgestelde grens liggen. e. Wanneer bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot, de begroting tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast. Onder tijdig wordt verstaan zoveel mogelijk	Artikel 12 Begrotingscriterium 1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en **investeringsbudgetten** en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheers handelingen tot stand moeten zijn gekomen; 2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5. 3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde **investeringsbudget**. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het **budget**, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd. 4. Uitgangspunt is **dat overschrijding van de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten als onrechtmatig wordt beschouwd**. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties: a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren. b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling. c. De overschrijding door de raad is geautoriseerd door middel van een tussentijdse rapportage. d. Het totaal aan afwijkingen, fouten en onduidelijkheden onder de door de raad vastgestelde grens liggen. **e. De gemeenteraad is wel geïnformeerd, maar er is geen begrotingswijziging vastgesteld.**

vermelding in 1e en 2e bestuursrapportage. Afwijkingen van de begroting die zijn ontstaan in de laatste 4 maanden van het begrotingsjaar en die niet zijn opgenomen in de 2e bestuursrapportage worden bij de jaarrekening gemeld en toegelicht. 5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.	5. **Overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringsbudgetten en baten zijn onrechtmatig, indien afwijkingen gedurende het begrotingsjaar wel al bekend zijn of behoorden te zijn bij de ambtelijke organisatie/college maar niet tijdig tot een aanpassing van de begroting hebben geleid of tijdig aan de raad zijn gemeld.** Onder tijdig wordt verstaan zoveel mogelijk vermelding in 1e en 2e bestuursrapportage. Afwijkingen van de begroting die zijn ontstaan in de laatste 4 maanden van het begrotingsjaar en die niet zijn opgenomen in de 2e bestuursrapportage worden bij de jaarrekening gemeld en toegelicht. 6. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
Artikel 32. Inwerkingtreding en citeertitel 1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking. 2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening 2024 gemeente Gouda, ex artikel 212 Gemeentewet.	Artikel 32. Inwerkingtreding en citeertitel 1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking. 2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening 2024 gemeente Gouda, ex artikel 212 Gemeentewet. **3. Artikel 12 van deze verordening heeft terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2024.**

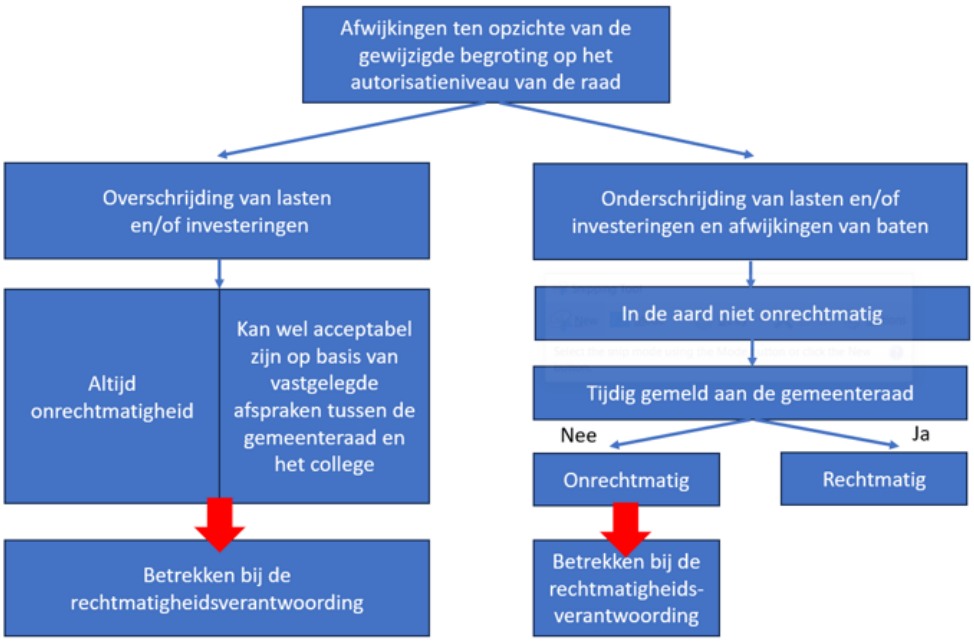
2 Argumenten

Voor dit voorstel gelden twee belangrijke argumenten die in onderstaande paragrafen zijn toegelicht.

2.1 De financiële verordening zou aan moeten sluiten op de kadernota rechtmatigheid 2024

De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 BBV. De formulering van artikel 12 van de huidige financiële verordening sluit niet aan op de kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV. In artikel 12 van de financiële verordening staat dat alle afwijkingen van de begroting onrechtmatig zijn. In de kadernota is opgenomen dat niet alle afwijkingen onrechtmatig zijn. Als gevolg hiervan zal het college waarschijnlijk aanzienlijk meer afwijkingen als onrechtmatig moeten bestempelen dan op grond van de kadernota het geval zou zijn.

In onderstaande figuur is de beslisboom voor het begrotingscriterium weergegeven op grond van de kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV[1]. De rechterkant van het schema kan vanwege de financiële verordening 2024 momenteel niet worden toegepast.



2.2 Consistente en uniforme regels zorgen voor vergelijkbaarheid

De rechtmatigheidsverantwoording over 2023 is gebaseerd op de (geactualiseerde) kadernota 2023 van de commissie BBV. Hierin waren de regels over begrotingsrechtmatigheid al opgenomen, die in de kadernota 2024 niet of nauwelijks gewijzigd zijn. Bij toepassing van de huidige financiële verordening worden voor 2024 andere regels gehanteerd dan voor 2023, waardoor de verantwoordingen over 2023 en 2024 voor de gebruiker niet goed vergelijkbaar zijn.

3 Kanttekeningen

Voor dit voorstel gelden een aantal kanttekeningen die hieronder zijn toegelicht.

3.1 Aanpassing met terugwerkende kracht

Met het doen van dit voorstel is gewacht op de definitieve kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV, omdat deze nog relevante wijzigingen had kunnen bevatten. De consequentie is dat artikel 12 van de financiële verordening met terugwerkende kracht tot 1 januari 2024 zou moeten worden aangepast. Daarom wordt voorgesteld in art. 32 een derde lid in te voegen waarin terugwerkende kracht wordt toegekend aan art. 12 van de verordening. Op die manier vindt de rechtmatigheidsverantwoording over de jaren zo consistent mogelijk plaats. In zijn algemeenheid is het mogelijk om verordeningen met terugwerkende kracht te laten ingaan, behalve als dit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Daar zou sprake van zijn als het gaat om bepalingen die voor personen nadelig kunnen uitwerken. Als personen geen nadeel ondervinden van een regeling ~~van~~ met terugwerkende kracht, maar zelfs voordeel of een neutrale uitwerking dan is het juridisch wel toegestaan. Van dat laatste is in dit geval sprake. Dit wordt bevestigd door een uitspraak van de commissie BBV (van eind 2023)[2]: "*Deze financiële verordening kan ook nog komende maanden worden geactualiseerd waarbij kan*

[1] https://commissiebbv.nl/page/view/a21b9afb-c8e0-45cf-ab59-5740d81c05a2/4-verantwoordingscriteria-rechtmatigheid.
[2] Zie website commissie BBV, Q&A, vraag 6: https://commissiebbv.nl/news/view/4a3a026f-0f9c-4a10-87d7-3e1e797f0150/qa-rechtmatigheidsverantwoording).

worden afgesproken dat de artikelen over rechtmatigheid ook voor de rechtmatigheidsverantwoording 2023 van toepassing zijn."

3.2 Binnen afzienbare tijd wellicht nog een voorstel voor wijziging

Wijzigingen van verordeningen vinden bij voorkeur niet vaker dan noodzakelijk plaats. Vanuit dat oogpunt zou de timing van de aanpassing in dit voorstel ongelukkig kunnen zijn. Het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zullen ook nog worden aangevuld met regels over de rechtmatigheidsverantwoording van gemeenten. Wanneer dit zal gebeuren is nog niet bekend. Dit zou in ieder geval tot één wijziging kunnen leiden. De commissie BBV is van mening dat het zuiverder is de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves als basis voor de verantwoordingsgrens te hanteren. Vooralsnog is de basis voor de verantwoordingsgrens inclusief toevoegingen aan de reserves en als zodanig opgenomen in de financiële verordening van de gemeente Gouda. Het zou kunnen betekenen dat de financiële verordening op korte termijn nogmaals moet worden aangepast om aan te blijven sluiten bij de BADO en BBV.

3.3 Artikel 12 is gebaseerd op de modelverordening van de VNG

De formulering van artikel 12 is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Op meerdere plekken wordt gesuggereerd dat deze (nog steeds) op elkaar aansluiten[3]. Dat is echter niet het geval. Niet alle gemeenten hebben daar tot nu toe last van gehad. Veel andere gemeenten hebben hun financiële verordening überhaupt namelijk nog niet aangepast, of hebben gekozen voor een alternatieve formulering. Op dit moment geldt dat de kadernota rechtmatigheid 2024 van de commissie BBV het beste uitgangspunt is, niet de in 2022 opgestelde modelverordening van de VNG. Dat pleit voor aanpassing.

3.4 Alternatief: duiding van afwijkingen in paragraaf bedrijfsvoering of raadsmemo

Een alternatief zou kunnen zijn dat het college in de paragraaf bedrijfsvoering of een aanvullend raadsmemo een duiding geeft aan de bevindingen en de (waarschijnlijke) overschrijding van de verantwoordingsgrens. Dit is echter geen structurele oplossing en leidt tot een minder goede vergelijkbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording met andere gemeenten. Dit alternatief geniet dus niet de voorkeur.

4 Juridische- / financiële gevolgen

Niet van toepassing.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

Niet van toepassing.

6 Communicatie / interactiviteit

De voorgestelde aanpassing van de financiële verordening wordt na instemmend besluit van de raad verwerkt en gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Burgemeester en wethouders van Gouda,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. R.C. Bakker	mr. drs. P. Verhoeve

[3] Zie 2.