

Raadsvoorstel



Onderwerp Financiële Verordening gemeente Groningen 2023
Steller/telnr. Ben Becker / 58 00 Bijlagen 2

Registratienummer 326675-2023
Classificatie Openbaar Geheim Vertrouwelijk (bij gebruik van
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Wijnja

Langetermijn agenda (LTA) LTA ja: Maand 12 Jaar 2023
Raad LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de Financiële Verordening gemeente Groningen 2023 vast te stellen;
- II. deze verordening in werking te laten treden op de dag na bekendmaking en terug te laten werken tot en met 1 januari 2023;
- III. de Financiële Verordening gemeente Groningen 2022 in te trekken;
- IV. dit besluit bekend te maken via lokaleregelgeving.overheid.nl.

Samenvatting

Met de Financiële Verordening geeft de raad uitgangspunten voor het financiële beleid, de financiële organisatie en het financiële beheer van de gemeente. Op 21 december 2022 stelde de raad de Financiële verordening 2022 vast. Met de voorgestelde wijzigingen krijgt de rechtmatigheidsverantwoording en de bijbehorende handelingswijze een plek in de financiële verordening. Daarnaast brengen we de financiële verordening in lijn met eerder genomen besluiten en maken we een aantal artikelen duidelijker ten opzichte van de financiële verordening 2022. Voor de overzichtelijkheid bieden wij u een nieuwe verordening aan, genaamd 'Financiële verordening gemeente Groningen 2023', onder gelijktijdig intrekken van de Financiële verordening 2022.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Het doel van de wettelijk voorgeschreven Financiële verordening is het vastleggen van de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie overeenkomstig artikel 212 van de Gemeentewet.

Veel zaken zijn vanuit de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten verplicht voorgeschreven. Omwille van efficiency maken deze verplichtingen, waarin de raad geen keuzevrijheid heeft, geen onderdeel uit van de Financiële Verordening.

Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en andere besluiten moeten er in de financiële verordening enkele wijzigingen worden doorgevoerd. Daarnaast zijn er vanuit onze eigen organisatie nog enkele wenselijke aanpassingen.

De wijzigingen als gevolg van de rechtmatigheidsverantwoording zijn:

1. verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording;
2. voorwaarden criterium;
3. begrotingsrechtmatigheid;
4. misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

De overige wijzigingen betreffen:

5. wijzigen grens voor toelichten afwijkingen ten opzichte van begroting;
6. wijzigen afschrijvingstermijn Prototype (retrofit) zware bedrijfswagens, veegmachines en bestelauto's H2;
7. wijzigen afschrijvingstermijn elektrisch en H2 af fabriek aangedreven personen- en bestelauto's en machines;
8. toevoeging afschrijvingstermijn elektrische en H2 af fabriek vrachtwagens, kranen en shovels;
9. nummering artikelen;
10. diverse tekstuele aanpassingen.

Gezien de overzichtelijkheid is ervoor gekozen geen wijzigingsvoorstel te maken, maar uw raad een voorstel tot integrale herziening aan te bieden. Daarbij wordt de 'oude' verordening ingetrokken en vervangen door een 'nieuwe', waarin eerder vastgestelde uitgangspunten en afspraken zijn opgenomen. Het doel is dat de Financiële Verordening is bijgewerkt met de meest recente ontwikkelingen.

De nieuwe verordening treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023.

Kader

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht iedere gemeente een verordening te hebben, waarin de raad uitgangspunten vaststelt voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie, waaronder de regels voor waardering en afschrijving van activa. De verordening heet ook wel de Financiële Verordening. De vigerende Financiële Verordening gemeente Groningen is vastgesteld op 21 december 2022.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Argumenten en afwegingen

De aanpassingen in de Financiële Verordening zijn een gevolg van diverse besluiten met daarnaast aanpassingen die worden geïnitieerd vanuit onze eigen organisatie.

Onderstaand wordt aangegeven welke aanpassingen ten opzichte van de vigerende verordening noodzakelijk dan wel wenselijk zijn.

Noodzakelijke wijzigingen door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

Uitgangspunt is hierbij is de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

1. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording;

De achtergrond van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, ingaande het boekjaar 2023, is om meer het gesprek tot stand te brengen tussen de raad en het college over de financiële rechtmatigheid en zo te zorgen voor een impuls van de verbetering van de kwaliteit en de beheersing van het achterliggende proces. Vanaf dit boekjaar zal de externe accountant geen verklaring meer afgeven op de rechtmatigheid (afgezien van de SISA-verantwoording), maar doet het college dit zelf. De accountant toetst vervolgens of de rechtmatigheidsverantwoording, als onderdeel van de jaarrekening, getrouw is weergegeven.

Het is kostbaar en tijdrovend om iedere euro, die kan leiden tot een rechtmatigheidsfout of – onduidelijkheid te controleren en te verantwoorden. Uw raad zal daarnaast willen sturen op (zekere) hoofdlijnen en zal daarom niet elke afwijking relevant vinden. Alleen over afwijkingen boven een bepaalde grens wil de raad informatie ontvangen. Daarom bepaalt de raad een grens, waarboven het college afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording, de zogeheten verantwoordingsgrens. De mogelijke grens dient te liggen tussen de (theoretische) 0% tot en met 3% van de totale lasten inclusief reservemutaties. Hierbij geeft 0% de grootst mogelijke zekerheid omdat hierbij veel diepgaander moet worden gecontroleerd. Dit geeft echter een enorme belasting op de ambtelijke capaciteit en is daardoor zeer kostbaar. Een verantwoordingsgrens van 3% is de maximaal mogelijke ruimte waarbij tegenvallers in het eerste jaar kunnen worden opgevangen. Deze verantwoordingsgrens moet gezien worden als een groeiemodel waarbij ruimte wordt gegeven aan evaluatie en verbetering in het proces op basis van de ervaringen uit het eerste jaar. Deze grens sluit overigens aan bij de situatie waarop de externe accountant in eerdere jaren over zou gaan tot het afgeven van een afkeurende controleverklaring. We hebben uw Audit Committee geadviseerd om de grens van 3% te hanteren en zij hebben dit advies overgenomen.

Daarnaast is het goed om te weten dat we ondanks de verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten inclusief reservemutaties voor de rechtmatigheidsverantwoording ook werken met een rapportagegrens voor fouten op jaarrekeningpost niveau. Als rapportagegrens is de grens van 475.000 euro geadviseerd en overgenomen door het Audit Committee. Dit betekent dat iedere fout op jaarrekeningpost niveau boven deze tolerantie door het College van B&W moet worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering. Deze grens sluit aan op de rapporteringstolerantie die de externe accountant gebruikt voor zijn accountantscontrole op getrouwheid en hiermee wijzigt het inzicht van uw raad dan ook niet ten opzichte van eerdere jaren. De paragraaf bedrijfsvoering zal door deze invoering een belangrijker onderdeel worden van de jaarrekening.

Zowel de verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten inclusief reservemutaties als de rapportagegrens van 475.000 euro zijn opgenomen in artikel 13 van de voorliggende financiële verordening 2023.

2. Voorwaarden criterium;

Het betreft een nieuwe artikel 14 in de financiële verordening als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Het voorwaarden criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving welke zijn opgenomen in het normenkader. Vanuit wet- en regelgeving is het verplicht dat uw raad ieder jaar, vóór het einde van het boekjaar het normenkader vaststelt. Voorheen lag deze bevoegdheid bij het College van B&W. Het normenkader rechtmatigheid 2023 is onlangs door u vastgesteld.

3. Begrotingsrechtmatigheid;

Het betreft een nieuw artikel 15 in de financiële verordening als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. 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 beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door u als raad is geautoriseerd; het deelprogrammaniveau.

Uitgangspunt van de 'Kadernota Rechtmatigheid 2023' is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig moet worden beschouwd. Het gaat om overschrijdingen van de lasten en daarnaast om onderschrijding van de lasten, over- en onderschrijding van de baten voor zover deze bekend zijn of bekend behoorden te zijn. Dit is nieuwe, strengere wet- en regelgeving ten opzichte van eerdere jaren waarin begrotingsrechtmatigheid door de accountant alleen werd getoetst op overschrijdingen van de lasten.

Het gevolg van deze wijziging in wet- en regelgeving is dat het totale bedrag aan onrechtmatigheden enorm gaat toenemen. In onze huidige werkwijze, is transparantie en informatiewaarde voor de raad het uitgangspunt en als gevolg hiervan boeken wij tussentijds geen resultaten weg door middel van begrotingswijzigingen. Hierdoor zijn de afwijkingen ten opzichte van de begroting bij de jaarrekening groter als wanneer we dat wel zouden doen.

De kans is aannemelijk dat dit ervoor zorgt dat de verantwoordingsgrens van 3% voor rechtmatigheidsfouten wordt overschreden. Als College van B&W dienen we hierdoor dan te verklaren onrechtmatig te hebben gehandeld. Dit heeft overigens geen invloed op de accountantsverklaring. Zolang wij alle afwijkingen opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording zal de accountant concluderen dat deze getrouw is opgesteld. Dit is inmiddels afgestemd met de accountant.

We zullen de komende tijd blijven analyseren of er afwijkingen ontstaan die een autonome oorzaak hebben en zijn aan te passen zonder dat het beeld van de daadwerkelijke resultaten wordt beïnvloed. Als dit soort afwijkingen bestaan zullen wij deze bij de 3^e ronde begrotingswijzigingen in december aan de raad aanbieden.

De 'Kadernota Rechtmatigheid 2023' biedt wel de mogelijkheid om u als raad een aantal categorieën begrotingsafwijkingen als 'acceptabel' aan te laten merken. De modelverordening van de VNG beveelt dit ook aan omdat hierdoor inzichtelijk wordt welke afwijkingen verwijtbaar zijn en welke niet.

Tot en met 2022 bestonden er ook al categorieën lastenoverschrijdingen die niet meetelden voor het oordeel van de accountant. Deze totstandkoming van deze categorieën begrotingsoverschrijdingen hadden een 'geoorloofde oorzaak'. Kort samengevat betroffen dit;

1. Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.
2. Budgetoverschrijdingen 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.
3. Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf (na verantwoordingsjaar) als onrechtmatig moeten worden beschouwd doordat deze niet eerder bekend waren.

Voorgesteld wordt om bovenstaande drie categorieën met betrekking tot lastenoverschrijdingen als 'acceptabel / passend binnen het beleid' aan te merken. Waarbij in categorie 3 het onderdeel 'na verantwoordingsjaar' wordt gewijzigd naar 'na het moment dat er geen begrotingswijziging meer kan worden vastgesteld'.

Daarnaast stellen we voor om deze categorieën uit te breiden met onderstaande drie;

- Overschrijding van de baten;

Voorbeeld; Als we meer geld ontvangen vanuit bijvoorbeeld het gemeentefonds dan is dit geen verwijtbaar handelen en daarmee acceptabel.

- Onderschrijding van de baten;

Voorbeeld; Als we minder geld binnenhalen dan begroot doordat bijvoorbeeld bouwleges door marktontwikkelingen achter blijven bij begroting dan is dit geen verwijtbaar handelen en daarmee acceptabel.

- Onderschrijding van de lasten;

Voorbeeld; Als er minder geld wordt uitgegeven doordat er schaarste op de markt is en we minder personeel en bedrijven kunnen inzetten om opdrachten uit te voeren is dit geen verwijtbaar handelen en daarmee acceptabel.

In de paragraaf bedrijfsvoering lichten we iedere niet-acceptabele afwijking boven de rapportagegrens toe. Overige afwijkingen worden toegelicht bij de betreffende deelprogramma's. Alle afwijkingen tellen mee in de optelling van rechtmatigheidsfouten.

4. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Het betreft een nieuw artikel 16 in de financiële verordening als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheids gelden

en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Burgemeester en wethouders zorgen voor en leggen de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen vast. Het M&O beleid 2023 is eind 2022 door ons vastgesteld en per brief aan uw raad aangeboden.

Overige wijzigingen

5. Wijzigen grens voor toelichten afwijkingen ten opzichte van begroting;

In het kader van de doorontwikkeling van de P&C documenten verhogen wij het grensbedrag voor het toelichten van afwijkingen ten opzichte van de begroting van 250 duizend naar 500 duizend euro. Dit is medio 2023 met uw Audit Committee besproken en hierover hebben we u door middel van raadsbrief geïnformeerd. De wijziging is verwerkt in artikel 12 'voortgangsrapportages' van de financiële verordening 2023 en geldt in zowel de voortgangsrapportages als de jaarstukken.

6. Wijzigen afschrijvingstermijn Prototype (retrofit) zware bedrijfswagens, veegmachines en bestelauto's H2; In 2019 is de eerste Prototype (retrofit¹) afvalwagen op waterstof (H2) in gebruik genomen. In 2019 was onze aanname dat de gebruiksduur van de Prototype waterstof auto's gelijk zou zijn aan de bedrijfswagens die geleverd werden af fabriek en rijden op GTL en dus 9, 10 of 11 jaar zou zijn. Nu blijkt in de praktijk bij ons en bij andere gebruikers (benchmark met o.a. Cleanmat, ROVA, Prezero) dat de economische gebruiksduur van de Prototype (retrofit) zware bedrijfswagens, veegmachines en bestelauto's 5 jaar is. We stellen voor om dit te wijzigen in de bijlage 1 Afschrijvingstermijnen.

7. Wijzigen afschrijvingstermijn elektrisch en H2 af fabriek aangedreven personen- en bestelauto's en machines; We stellen voor om personenauto's H2 en elektrisch af fabriek niet af te schrijven in 8 jaar maar in 11 jaar, gelijk aan de bestelauto's en machines. Op basis van werkelijkheid gaan deze langer mee dan verwacht. De economische levensduur van de bestelauto's en machines die elektrisch rijden of op waterstof af fabriek is en blijft 11 jaar.

8. Toevoeging afschrijvingstermijn elektrische en H2 af fabriek vrachtwagens, kranen en shovels; De komende jaren leveren de fabrikanten de eerste vrachtwagens, kranen en shovels die elektrisch en op waterstof rijden. We verwachten op basis van informatie van leveranciers dat de economische gebruiksduur 8 jaar zou zijn.

9. Nummering artikelen

Door de toevoeging van de artikelen met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording (artikel 10 t/m 13) dient de nummering van de artikelen die hierop volgen te worden aangepast. Deze nieuwe nummering is voor de overzichtelijkheid van de wijzigingen niet opgenomen in de was/wordt lijst in de bijlage.

10. Diverse tekstuele aanpassingen.

Voor de leesbaarheid en ter verduidelijking zijn een aantal artikelen herschreven. Deze tekstuele wijzigingen zijn zichtbaar gemaakt in bijgevoegde was/wordt lijst in de bijlage.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Niet van toepassing.

Financiële consequenties

De verkorting van de afschrijvingstermijnen van de Prototype zware bedrijfswagens, veegmachines en bestelauto's H2 en de verlenging van de afschrijvingstermijnen van de personenauto's H2 en elektrisch leidt in 2023 tot extra kapitaallasten van in totaal 401 duizend euro.

¹ Retrofit betekent letterlijk 'achteraf inbouwen' en staat voor het toevoegen van nieuwe technologie of functies aan oudere systemen.

In de tweede voortgangsrapportage 2023 is een positief resultaat op kapitaallasten van circa 600 duizend euro meegenomen in het verwachte resultaat 2023 op de producten. Door deze extra kapitaallasten wordt het verwachte resultaat 2023 circa 200 duizend euro. De kapitaallasten worden verdeeld naar diverse producten. Ten opzichte van de verwachte resultaten in de tweede voortgangsrapportage zullen de resultaten op de tariefproducten (afval, riolering, zakelijke dienstverlening) circa 300 duizend euro lager zijn. De verwachte resultaten op de concernproducten (Groen en schoon) zullen circa 100 duizend euro lager zijn. In 2024 worden de extra kapitaallasten van in totaal van 324 duizend euro meegenomen in de voortgangsrapportages 2024.

Overige consequenties

Niet van toepassing.

Vervolg

Nadat uw raad de nieuwe verordening heeft vastgesteld wordt deze bekendgemaakt.

Lange Termijn Agenda

December 2023

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.