

Financiële Verordening 2023

Gemeente Purmerend



Bijlage II Artikelsgewijze toelichting

Algemeen

Hieronder staat een korte toelichting op de artikelen. Getracht is, waar mogelijk, de artikelen die reeds zijn vastgelegd in andere regelgeving niet nogmaals in de verordening op te nemen.

1. Algemene bepalingen

ARTIKEL 1. BEGRIPSBEPALING

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet financiering decentrale overheden (Fido), het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

2. Begroting en verantwoording

ARTIKEL 2. BESTUURLIJKE PLANNING- EN CONTROLCYCLUS

De bestuurlijke planning vindt plaats op hoofdlijnen en bevat de data voor het aanbieden door het college van de Voorjaarsnota, de Programmabegroting, de Najaarsnota en de Jaarstukken en de data van de behandeling en het vaststellen door de raad van de Voorjaarsnota, de Programmabegroting, de Najaarsnota en de Jaarstukken. De ambtelijke (detail-)planning die hieruit voortvloeit, wordt voorafgaand aan de start van een P&C-product ter kennisname aan het college, directie en ambtelijke organisatie aangeboden.

ARTIKEL 3. VOORJAARSNOTA

Dit artikel biedt kaders voor het opstellen van de Begroting en de meerjarenraming. Het college biedt, als aftrap van de nieuwe planning- en controlcyclus aan de raad een Voorjaarsnota aan waarin de beleidsmatige uitgangspunten alsmede de vertaling daarvan naar budgettaire kaders voor het lopende begrotingsjaar en de meerjarenraming op hoofdlijnen duidelijk worden. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet. Het college biedt de Voorjaarsnota voor het zomerreces aan de raad aan. Naast een integraal financieel meerjarig inzicht krijgt de raad informatie over de voortgang van het huidige begrotingsjaar, het afgelopen begrotingsjaar, het meerjarenperspectief, de investeringsvoorstellen en biedt het inzicht in de risico's en onzekerheden.

ARTIKEL 4 EN 6. PROGRAMMABEGROTING EN JAARSTUKKEN

Algemeen

In dit artikel zijn, in aanvulling op het BBV, bepalingen opgenomen over de inrichting van de Programmabegroting en de Jaarstukken. De raad stelt conform artikel 191 Gemeentewet de Begroting vast. In artikel 189 van de Gemeentewet is bepaald dat de raad voor alle taken en activiteiten middelen opneemt in de Begroting. Hiermee heeft de raad het zogenoemde

budgetrecht. Op grond van artikel 192 eerste lid van de Gemeentewet kan de raad besluiten nemen tot wijziging van de Begroting. Met het BBV is bepaald dat de Programmabegroting (en daarmee de Jaarstukken) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's.

Indeling en inrichting

Een programma is volgens BBV een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (drie w-vragen): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen. De beoogde maatschappelijke effecten, worden tenminste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.

Een programma kan bestaan uit een aantal beleidsvelden. De raad stuurt op het niveau van de programma's en beleidsvelden.

Overigens is het doel van dit artikel niet om elke nieuwe raadsperiode de gehele Begroting en Jaarstukken te herindelen. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw wordt vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Programmabegroting

De Begroting is het integrale kader waarin alle te verwachten lasten en baten voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. De Begroting vormt tevens de basis voor de verantwoording. Programmabegroting en Jaarstukken moeten daarom identiek zijn van indeling.

Autorisatie

De Begroting is het centrale instrument voor het realiseren van het budgetrecht van de raad. Dat recht houdt in dat de raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het college machtigt om over budgetten te beschikken.

De wet bepaalt dat het college ten laste van de gemeente slechts uitgaven kan doen tot de bedragen die hiervoor op de Begroting zijn gebracht (artikel 189 Gemeentewet). Dit voorschrift vormt de kern van het budgetrecht van de raad. Dat recht houdt in dat de raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het college machtigt (autoriseert) om over budgetten te beschikken en tot het doen van uitgaven. De gemeenteraad van Purmerend autoriseert op programma- en beleidsveldniveau.

Uitvoering begroting (begrotingswijzigingen)

Een begrotingswijziging is een aanpassing van de Begroting tijdens het begrotingsjaar. Net zoals alleen de raad de Begroting kan vaststellen kan ook de raad alleen de Begroting wijzigen.

Voor wijzigingen van het doel van een programma- en beleidsveld of voor extra uitgaven voor de uitvoering van het programma- en beleidsveld is altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig. Hiervoor doet het college gedurende het jaar voorstellen aan de raad.

Het college informeert de raad twee maal per jaar over de realisatie van de Begroting van de gemeente van het lopende jaar: in het voorjaar bij de Voorjaarsnota en in het najaar bij de Najaarsnota.

Het valt binnen de beschikkingsbevoegdheid van het college om overschotten en tekorten op beleidsvelden binnen één programma met elkaar te compenseren en daarover uitleg te geven bij de jaarrekening.

Investerings

Naast de lopende (exploitatie-)uitgaven doet de gemeente ook investeringen. Ook deze uitgaven moeten geautoriseerd worden. Voor nieuwe investeringen die zich gedurende het lopende begrotingsjaar voordoen en niet in de primitieve Begroting waren opgenomen, legt het college een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor alvorens verplichtingen aan te gaan. De raad beslist bij de jaarrekening of de looptijd van investeringen die ouder zijn dan 2 jaar en waar nog geen uitgaven op staan, open blijven staan in het volgende dienstjaar. Indien het college voorziet dat een het investeringskrediet (dreigt te) worden overschreden meldt het college dit in de eerstvolgende Voorjaarsnota of Najaarsnota aan de raad.

Incidentele baten en lasten

De incidentele baten en lasten worden als aparte bijlage in één overzicht opgenomen en toegelicht op grond van artikel 19, lid c en 23, lid b van het BBV. Hierin is opgenomen dat de belangrijkste incidentele baten en lasten afzonderlijk per programma/beleidsveldniveau in het overzicht van incidentele baten en lasten worden opgenomen en dat minder belangrijke posten per programma/beleidsveldniveau als totaalbedrag opgenomen worden. De incidentele baten/lasten moeten van materiële omvang zijn. Door het opnemen van een grensbedrag van € 100.000 is duidelijk afgebakend vanaf welk bedrag incidentele baten en lasten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht van incidentele baten en lasten. Purmerend voert structurele taken uit, waardoor structurele baten en lasten de regel zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering. Baten en lasten komen in aanmerking om als incidenteel aangemerkt te worden als deze voor bepaalde tijd geraamd worden, er is een onvoorwaardelijke einddatum bekend. In principe zijn alle stortingen in en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard.

Jaarstukken

Met de Jaarstukken legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Begroting. Volgens het BBV bestaan de Jaarstukken uit de jaarrekening en het jaarverslag. In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de Jaarstukken moeten voldoen.

De accountant controleert jaarlijks of het onderdeel 'jaarrekening' van de Jaarstukken getrouw is. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring. De accountant richt zich bij zijn controle uitsluitend op de getrouwheid, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. De afwijkingen op de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening (voorzover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), hebben geen invloed op de strekking van de controleverklaring.

Budgetoverheveling

Voorstellen voor budgetoverheveling zijn getoetst aan de volgende criteria:

- beleidsinhoudelijke noodzaak.
- inbedding in de werkplanning/jaarplan van het nieuwe ja(a)ren.
- effect op de voortgang/uitvoering van de reguliere werkzaamheden/activiteiten.
- de overheveling heeft betrekking op incidentele budgetten.
- incidentele exploitatiebudgetten mogen voor één jaar worden overgeheveld naar het nieuwe boekjaar.
- Het minimumbedrag voor de overheveling van de exploitatiebudget bedraagt € 50.000 per post. Dit geldt niet voor de incidentele budgetten die gedekt worden uit reserves.

Hiermee wordt duidelijkheid gegeven wanneer budgetten die niet besteed zijn in enig jaar, in aanmerking komen voor overheveling naar een volgend jaar. Hiervoor wordt in het raadsbesluit bij de jaarrekening expliciet instemming gevraagd om deze budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsja(a)ren. Uitgangspunt is bij de Najaarsnota een zo goed mogelijk actueel begrotingskader te hebben.

Niet uit de balans blijvende verplichtingen

De verslaggevingsregels voor de gemeente (het BBV) schrijven voor dat in de toelichting op de balans wordt vermeld “de niet in de balans opgenomen belangrijke financiële verplichtingen waaraan de gemeente voor toekomstige jaren is verbonden”.

Op de balans zijn bezittingen en schulden opgenomen. Echter niet alle meerjarige verplichtingen zijn terug te vinden op de balans. Naast het informeren over deze verplichtingen, dient naast de balans ook informatie opgenomen te worden onder de ‘niet uit de balans blijvende verplichtingen’. Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld garantieverplichtingen, huurcontracten en meerjarige inkoopcontracten. Voor die twee laatstgenoemde geldt uiteraard wel dat de bijbehorende kosten reeds zijn opgenomen in de meerjarenbegroting en jaarrekening. Die potentiële uitgaven zijn dus zowel in beeld als gedekt.

ARTIKEL 5. NAJAARSNOTA

Dit artikel biedt kaders voor het opstellen van de Najaarsnota en wordt aan het einde van het jaar aan de raad aangeboden en is de voorloper van de jaarstukken. Deze rapportage is in principe beleidsarm en bevat met name financiële wijzigingen die noodzakelijk zijn met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording en de accountantsverklaring. Op basis van de Najaarsnota wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

ARTIKEL 7. INFORMATIEPLICHT

In dit artikel is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

Tevens verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg. De bepalingen ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen (artikel 169 Gemeentewet, tweede lid). Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

3. Doelmatigheid en doeltreffendheid

ARTIKEL 8. ONDERZOEKEN (artikel 213A Gemeentewet)

Het college onderzoekt in afdoende mate de doelmatigheid en doeltreffendheid van (onderdelen van) van het gevoerde beleid. Anders dan de onderzoeken door de Rekenkamer(functie), gaat het hierbij om zelfonderzoek. Het onderzoek wordt ingezet als ontwikkelingsinstrument en is gericht op leren en verbeteren. Centraal staan de vragen welke (maatschappelijke) effecten het gevoerde beleid heeft gesorteerd vanuit de beleavingswereld van onze burgers, bedrijven en (maatschappelijke) instellingen en wat daarin beter kan en/of moet. De uitkomsten van deze onderzoeken worden gebruikt om concrete verbeteringen door te kunnen voeren. Het college kan in raadsvoorstellen met betrekking tot nieuwe beleidsvoornemens aangeven hoe deze evaluaties vorm worden gegeven en hoe de gewenste maatschappelijke effecten eventueel gemeten kunnen worden. Het college informeert de raad schriftelijk over de gehouden onderzoeken.

4. Financieel beleid

ARTIKEL 9. WAARDERING EN AFSCHRIJVINGEN VASTE ACTIVA

De verordening moet volgens artikel 212, lid 2 onder a, Gemeentewet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijven van activa. Het BBV (artikel 59 tot en met 65) stelt hier regels voor. Daar waar het BBV keuzevrijheid laat over de te volgen methodiek zijn hierover in deze verordening bepalingen opgenomen. De afschrijvingstermijnen dienen gezien te worden als richtlijn. In het BBV is namelijk reeds vastgelegd dat de afschrijvingstermijn gelijk moet zijn aan de verwachte toekomstige levensduur. Wanneer investeringen ook verzameld kunnen plaatsvinden, is het totaalbedrag op jaarbasis bepalend voor het al dan niet activeren. Het uitgangspunt daarbij is dat deze investeringen gelijksoortig zijn. Te denken valt hierbij aan tractiemiddelen en uitvoeringsprogramma's wegen/asfalt, kunstwerken, straatmeubilair en riolering. De grens van activeren geldt hier niet voor.

De investeringskosten worden onderverdeeld in minimaal: de bruto investeringskosten (gespecificeerd naar de hoofdonderdelen van de besteksraming en onderverdeeld naar logische hoofdcomponenten conform BBV), de geraamde VAT kosten en de bijdrage van derden. De VAT kosten bestaan uit directe kosten van voorbereiding, administratie en toezicht (VAT), die onlosmakelijk zijn verbonden met de realisatie van een investeringsgoed en bevatten zowel de ex- als interne (loon)kosten.

ARTIKEL 10. RESERVES EN VOORZIENINGEN

Voor de wettelijke kaders en het beleid omtrent de reserves en voorzieningen wordt verwezen naar de betreffende nota.

ARTIKEL 11. KOSTPRIJSBEREKENING

Artikel 212, lid 2 onder b, Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs. Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Op grond van lid 2 worden ook meegenomen de kosten van de compensabele BTW voor rioolrechten en afvalstoffenheffing. De Begroting en Jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd. Dit omdat de gemeente hiervoor destijds is gekort in het Gemeentefonds. Bij riool- en afvalstoffenheffingen wordt rekening gehouden met de lasten van de kwijtscheldingen.

Op grond van lid 3 is het verplicht om de renteomslag te hanteren. Hierbij worden de uitgangspunten gevolgd zoals beschreven in de notitie rente van de commissie BBV. Deze uitgangspunten maken onderdeel uit van de Begroting en worden expliciet vastgesteld door de raad.

Lid 4 en 5 gaan over de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en over de kostprijs van prijzen van goederen, diensten en werken die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.

Om de overheadopslag te bepalen voor de tariefberekening van de rechten en heffingen, investeringen, grondexploitaties, doelsubsidies en particuliere initiatieven (faciliterend grondbeleid) wordt er onderscheid gemaakt tussen de organisatieonderdelen gehuisvest in het stadhuis ('binnendienst') en onderdelen die gehuisvest zijn in De Koog ('buitendienst'). Voor de onderdelen in het stadhuis geldt dat deze duurdere huisvesting hebben inclusief vergader- en ICT-faciliteiten. In de De Koog zijn er aanzienlijk minder ingerichte werkplekken en vergaderfaciliteiten. Als uitgangspunt bij de berekening van het percentage worden de totale overheadkosten voor de buitendienst verminderd met 60% van de kosten huisvesting stadhuis en met 60% van de ICT-kosten. De uitkomst van dit saldo wordt uitgedrukt in een percentage van de loonsom van de primaire (lijn-)afdelingen. Voor de toerekening van overhead aan de tarieven voor riool en afval wordt gebruik gemaakt van het percentage (extracomptabel lid 4) van de buitendienst en

voor de toerekening van overhead aan investeringen, grondexploitaties en particuliere initiatieven (faciliterend grondbeleid) het percentage van de binnendienst (comptabel lid 5). De tariefberekening is in onderstaande tabel samengevat:

Tariefberekening buitendienst

Totale lasten overhead (a)
minus 60% kosten huisvesting stadhuis (b)
minus 60% kosten ICT (c)
Overheadkosten (d = a-b-c)
Loonkosten primaire (lijn-)afdelingen (e)
Overhead in % van de loonkosten (d/e)

Voor de binnendienst vindt geen aftrek plaats van de kosten huisvesting en ICT. Hierdoor komt het overheadpercentage hoger uit dan de buitendienst.

ARTIKEL 12. PRIJZEN ECONOMISCHE ACTIVITEITEN

Dit artikel geeft aan dat een gemeente die goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dezen niet mag bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met marktpartijen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in, dat overheden hun eigen overheidsbedrijven niet mogen bevoordelen boven concurrerende bedrijven en hierbij ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

ARTIKEL 13. VASTSTELLING HOOGTE LOKALE HEFFINGEN, TARIEVEN EN GRONDPRIJZEN

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen en heffingen (ook wel rechten, leges) is een bevoegdheid van de raad die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor belastingen en heffingen jaarlijks vaststelt.

Prijzen

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken (die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet) is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1 onder e, Gemeentewet).

In de grondprijzennota zijn de uitgangspunten voor de uitgifteprijzen van gronden vastgelegd.

Indexatie van de erfpachtcanons vindt voor de vooraf betalende plaats op basis van het netto binnenlands product (NBP) tegen marktprijzen van het CBS. Voor de achteraf betalende vindt indexatie plaats op basis van de consumentenprijsindex (CPI) alle huishoudens van het CBS. Bij verhuur van maatschappelijk vastgoed kan middels subsidie (een deel van de) huurlasten worden gecompenseerd.

Belastingen

Gemeenten kunnen op grond van de Gemeentewet eigen belastingen heffen. De mogelijkheid daartoe is wel beperkt. Gemeenten mogen alleen belastingen heffen die de wet uitdrukkelijk toestaat. Het gaat om de volgende belastingen: .

- onroerende zaakbelasting en roerende ruimtebelasting (artikel 220 en 221 Gemeentewet)
- baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet)
- forensenbelasting (artikel 223 Gemeentewet)
- toeristenbelasting (artikel 224 Gemeentewet)
- parkeerbelasting (artikel 225 Gemeentewet)
- hondenbelasting (artikel 226 Gemeentewet)
- reclamebelasting (artikel 227 Gemeentewet)
- precariobelasting (artikel 228 Gemeentewet)
- rioolheffing (artikel 228a Gemeentewet)
- reinigingsheffing (reinigingsrechten en afvalstoffenheffing, artikel 15.33 wet Milieubeheer)

In Purmerend worden de volgende belastingen geheven:

- onroerende zaakbelasting en roerende ruimtebelasting
- toeristenbelasting
- parkeerbelasting
- hondenbelasting
- reclamebelasting
- precariobelasting
- rioolheffing
- afvalstoffenheffing

Naast belastingen kan de gemeente ook inkomsten genereren met rechten (artikel 229 Gemeentewet). Belangrijkste verschil tussen deze twee is dat bij een belasting de belastingheffer geen direct aanwijsbare tegenprestatie hoeft te leveren. Bij rechten is dat wel nodig.

Rechten

Rechten zijn heffingen voor:

- het gebruik van bepaalde werken van de gemeente.
- voor het verstrekken van verleende diensten.

- voor gebruik van voorzieningen.
- voor gemakkelijkheden.

De geraamde inkomsten uit rechten mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten. In plaats van rechten wordt ook wel gesproken van retributies en leges (o.a. reinigingsrechten, marktgelden, lijkbezorgingsrechten, omgevingsvergunningen, paspoorten). Voor het heffen van rechten dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen.

De paragraaf lokale heffingen in de Programmabegroting en de Jaarstukken geeft jaarlijks inzicht in de heffingen in totaliteit van zowel heffingen met een specifiek doel (retributies en leges) als algemene belastingen waarvan de besteding niet gebonden is en bestemmingsheffingen voor specifieke taken of voorzieningen met een duidelijk algemeen belang (afvalstoffen en- rioolheffing). Verder vermeldt het college jaarlijks bij de Begroting de gehanteerde uitgangspunten voor de aanpassing van belastingen en heffingen. De belastingen en heffingen worden jaarlijks geïndexeerd met het consumentenprijsindex (CPI) van 1 januari van het voorgaande jaar.

ARTIKEL 14. FINANCIERINGSFUNCTIE (Treasury)

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212, lid 2 onder c, Gemeentewet het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. In de verordening dienen regels te staan over in ieder geval: .

- de algemene doelstelling van deze functie.
- te hanteren richtlijnen en limieten.
- de administratieve organisatie, daaronder begrepen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheidsrelaties en informatievoorziening.

Daarnaast zijn regels over financiering vastgelegd in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO). De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de Programmabegroting en de Jaarstukken zoals die in artikel 13 van het BBV is voorgeschreven.

In dit artikel stelt de raad doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het college gelden. Deze functie betreft alle activiteiten die te maken hebben met het verwerven en beheren van financiële middelen door de gemeente. Concreet gaat het dan om zaken zoals het aantrekken van geld in diverse vormen, bijvoorbeeld deposito's en leningen, het beheersen van geldstromen (zodat een minimale hoeveelheid middelen aangetrokken hoeft te worden) en een optimaal beheer van aanwezige middelen (zodat een optimaal rendement van deze middelen kan worden behaald).

Het financieringsbeleid heeft als uitgangspunten: voorzichtigheid en minimalisering van kosten. Voorzichtigheid gaat boven het minimaliseren van kosten. Het college werkt volgens het principe van totaalfinanciering.

Het derde tot en met het zesde lid bepaalt dat bij de treasury activiteiten functiescheiding is doorgevoerd. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- a) iedere transactie wordt door minimaal twee functionarissen geautoriseerd (het vierde principe).

- b) de uitvoering en controle geschiedt door afzonderlijke functionarissen.
- c) de uitvoering en de registratie in de financiële administratie geschiedt door afzonderlijke functionarissen.

ARTIKEL 15. PARAGRAFEN

Het BBV geeft in de artikelen 10 tot en met 16 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. Hieronder wordt per paragraaf dit nader toegelicht.

Paragraaf lokale heffingen

Bij de Begroting en Jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen op grond van artikel 10 BBV verslag van:

- a. de geraamde inkomsten per lokale heffing.
- b. het beleid ten aanzien van lokale heffingen.
- c. Een overzicht op hoofdlijnen van de lokale heffingen.
- c. een aanduiding van de lokale lastendruk.
- d. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

In artikel 11 BBV staat welke informatie in elk geval in de paragraaf weerstandsvermogen van de Begroting en Jaarstukken moet worden opgenomen, namelijk een beschrijving van de financiële weerbaarheid (inventarisatie van de weerstandscapaciteit/risico's en voor de risico's die van materieel belang zijn wordt een gekwantificeerde inschatting vermeld), de wettelijke financiële kengetallen en de geprognosticeerde balans.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Het college biedt op grond van artikel 12 van het BBV ten minste eens in de vijf jaar de raad onderhoudsplannen aan over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte (groen, water en wegen), het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de beleidskaders voor het toekomstig beheer- onderhoudsniveau vaststellen. De financiële consequenties die uit deze beleidskaders voortvloeien moeten in de Begroting zijn opgenomen.

Paragraaf financiering

Bij de begroting en de Jaarstukken legt het college op grond van artikel 13 van het BBV in de paragraaf financiering de verwachtingen en het beleid voor de financieringsrisico's vast. De paragraaf geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden worden toegerekend en de financieringsbehoefte. Verder het wettelijke verplichte inzicht voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

Paragraaf bedrijfsvoering

Bij de Begroting en de Jaarstukken doet het college in de paragraaf bedrijfsvoering op grond van artikel 14 van het BBV verslag van de stand van zaken en de beleidsvoornemens rond de gemeentelijke bedrijfsvoering. In ieder geval worden de volgende onderwerpen toegelicht:

- a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand, het ziekteverzuim en de loonkosten;

b. de kosten van inhuur derden.

In deze paragraaf vindt ook een toelichting plaats op alle afwijkingen in rechtmatigheid, voor zover deze de rapportagegrens zoals bedoeld in artikel 20 overschrijden en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Deze paragraaf is ook de plek voor een overzicht en toelichting op niet financiële onrechtmatigheden (Wet financiering decentrale overheden en bijbehorende ministeriële regelingen), eventueel geconstateerde fraude door eigen medewerkers, informatiebeveiliging en privacy en het veelvuldig niet nakomen van de normen uit de gids proportionaliteit. 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.

Paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen van de Programmabegroting en in de Jaarstukken wordt op grond van artikel 15 van het BBV op hoofdlijnen ingegaan op het belang dat de gemeente heeft, welke openbaar belang wordt gediend en hoe groot dat belang is. Daarbij wordt ook vermeld welke risico's de verbonden partij oplevert voor de financiële positie. Als er alleen sprake is van een financieel belang gaat het niet om een verbonden partij. De verbonden partijen moeten onderverdeeld zijn naar gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen.

Paragraaf grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezelijken. De paragraaf grondbeleid van de Programmabegroting en de Jaarstukken op grond van artikel 16 van het BBV moet in ieder geval bestaan uit:

- een visie op het grondgebied in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de Begroting;
- een omschrijving van hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

ARTIKEL 16. LENINGEN, GARANTIES EN DEELNEMING IN KAPITAAL

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en deelnemingen in kapitaal aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zoveel mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt

te staan, te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. De gemeente is terughoudend met het verstrekken van garanties.

Binnen het borgstelsel van de sociale woningbouw is de achtervang van het Rijk (50%) en de gemeenten (50%) het sluitstuk van de zekerheidsstructuur. Deze zekerheidsstructuur maakt het mogelijk dat corporaties met voordelige financiering sociale volkshuisvesting kunnen realiseren. De gemeente is terughoudend met het verstrekken van garanties.

ARTIKEL 17. TUSSENTIJDSE WINSTNEMING GRONDEXPLOITATIES

Dit artikel heeft betrekking hebben op de waardering en presentatie binnen de grondexploitatie. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee een verplichting vanuit het BBV en derhalve geen keuze. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten. De tussentijdse winstneming maakt onderdeel uit van het MPG en wordt jaarlijks bij de jaarrekening bepaald. Ook de eventuele last vennootschapsbelasting wordt dan geraamd. Voor het bepalen van de tussentijdse winst hanteert Purmerend de POC-methodiek (Percentage Of Completion). De POC berekening gaat op basis van de eindwaarde. In de berekening wordt ook rekening gehouden met projectspecifieke risicobedragen. De risicobedragen worden van de eindwaarde afgetrokken. Over het resterende bedrag wordt op basis van het POC percentage de winst genomen. De winstneming voor het betreffende jaar is vervolgens de totaal te nemen winst minus de reeds genomen winst in eerdere jaren.

Voor verliesgevende grondexploitaties moet direct een verliesvoorziening worden getroffen. De verliesvoorziening wordt gewaardeerd tegen de netto contante waarde en gevormd vanuit de bestemmingsreserve gronden. Als blijkt dat de verliesvoorziening lager uitvalt komt dit weer ten gunste van de bestemmingsreserve gronden. Dit geldt niet voor de winstneming hierbij geldt als uitgangspunt 50/50 verdeling: ten gunste van de algemene reserve en bestemmingsreserve. Dit geldt ook als de winst hoger of lager uitvalt.

Vanuit het BBV is aansluiting gezocht bij een algemeen aanvaardbare methodiek (bedrijfsleven, fiscaal), waarbij rekening is gehouden met de bijzondere kenmerken van gemeentelijke grondexploitaties. De doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is immers niet primair gericht op het behalen van financieel rendement, maar op het bereiken van het gewenste voorzieningenniveau voor inwoners en bedrijven. De POC-methode houdt rekening met de fase waarin de grondexploitatie, zowel wat betreft de opbrengsten als de kosten, verkeert. Daarnaast is deze methode eenvoudig toepasbaar.

5. Financiële organisatie en financieel beheer

ARTIKEL 18. ADMINISTRATIE

Dit artikel bevat algemene bepalingen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

ARTIKEL 19. FINANCIËLE ORGANISATIE

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan de organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. In de onderdelen c t/m f worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover. Onderdeel g geeft aan dat in gemeentelijke regels en werkprocedures maatregelen moeten worden opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen (denk bijvoorbeeld aan regels over integriteit en functiescheiding). Ook draagt het college op een inkoopreglement op te stellen. Het hanteren van een inkoop- en aanbestedingsreglement is ook te zien als een vorm van risicobeheersing.

De uitgangspunten, ingevolge artikel 160 lid 1 onder a Gemeentewet, voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

6. Rechtmatigheidsverantwoording

ARTIKEL 20. RECHTMATIGHEID

Algemeen

In dit artikel wordt ingegaan op de algemene bepalingen uit de Kadernota rechtmatigheid 2023 van het BBV. Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Om een rechtmatigheidsverklaring af te kunnen geven, zal de gemeente de verantwoording moeten toetsen op het Begrotingscriterium, Voorwaardencriterium en Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) criterium. De resterende zes rechtmatigheidscriteria (Calculatiecriterium, Valueringscriteria, Leveringscriteria, Adresseringscriteria, Volledigheidscriteria en Aanvaardingscriterium) zien toe op de getrouwheid en blijven wel onderdeel uitmaken van de reguliere jaarrekeningcontrole en de controleverklaring van de accountant. De accountant controleert en geeft alleen een verklaring af bij het getrouwe beeld van de jaarrekening, inclusief de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording.

In de rechtmatigheidsverantwoording komen de volgende criteria tot uitdrukking:

- *het begrotingscriterium*: in hoeverre passen de financiële (beheers)handelingen binnen het kader van de geautoriseerde Begroting. Dit heeft betrekking op de grenzen van de baten en lasten van de exploitatie en investeringskredieten. Uitgangspunt is dat ieder afwijking van de Begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. De rechtmatigheden op de exploitatie en kredieten zijn opgenomen in artikel 20 lid 6 en 7.
- *het voorwaardencriterium*: worden de voorwaarden in wet- en regelgeving nageleefd. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur (zoals subsidievoorwaarden).
- *het criterium misbruik en oneigenlijk gebruik*: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat de er geen M&O-beleid

bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet is nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, worden betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheids-verantwoording.

Interne controle

Bij de rechtmatigheid wordt het college opgedragen (artikel 20, lid 1) maatregelen te treffen, zodat het gedurende het dienstjaar of vooraf aan de accountantscontrole zelf wordt nagegaan of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen (interne controle). Het interne beheersingsstelsel omvat de volgende onderdelen:

- de in de processen en/of systemen uitgevoerde interne controle (zelfcontrole en lijncontrole).
- de verbijzonderde interne controle.
- De interne auditfunctie.

Conform artikel 213 van de Gemeentewet stelt de raad bij verordening ('controleverordening') regels vast voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Purmerend. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen omtrent de inrichting van de Administratieve Organisatie (AO) en zorg te dragen voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente.

Het Interne Controleplan wordt jaarlijks geactualiseerd. Dit wordt afgestemd met de externe accountant en kan ter informatie aan de gemeenteraad toegezonden. Met interne controle wordt bedoeld op de controleactiviteiten die in de AO zijn ingebouwd als waarborg voor het noodzakelijk gewenste verloop van die AO. Bij verbijzonderde interne controle heeft iemand van buiten het betreffende werkproces zichtbaar, dat wil zeggen waarneembaar door derden, een controle uitgevoerd op de naleving van de AO. Voor de accountant is de kwaliteit van (verbijzonderde) interne controles en audits bepalend voor de noodzakelijke breedte en diepgang van zijn controle. Hoe hoger de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle door de organisatie, hoe minder controlewerkzaamheden de accountant hoeft uit te voeren. De jaarlijkse tussentijdse/interim-controle van de accountant is specifiek gericht op de kwaliteit van de AO en de (verbijzonderde) interne controle. Hierover wordt gerapporteerd in de managementletter. De raad wordt door middel van een boardletter (samenvatting van de managementletter) geïnformeerd over de bijzonderheden voortkomend uit de jaarlijkse tussentijdse/interim-controle.

Rechtmatigheidskader

In het rechtmatigheidskader (lid 2 a tem c) stelt de raad jaarlijks naast de in- en externe wet- en regelgeving (normenkader), de rapporterings- en verantwoordingsgrens vast. Deze grenzen zijn belangrijk voor het vaststellen van de rechtmatigheid bij afwijkingen. Bij afwijkingen gaat het om onrechtmatigheden (fouten, begrotingsonrechtmatigheden en misbruik) en onduidelijkheden.

Verantwoordingsgrens

Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente (artikel 20, lid 2b), inclusief de dotaties aan de reserves (lid b). Het geeft aan boven welke grens het college een fout of onduidelijkheid moeten rapporteren aan de raad via de rechtmatigheidsverantwoording. Deze verantwoordingsgrens hangt ook samen met artikel 20 lid 3, 4, 6 en 7 van dit artikel.

Normenkader

Aan de raad wordt een overzicht verstrekt van de interne en externe wet- en regelgeving, waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien (normenkader). Hierbij kan van worden afgeweken door jaarlijks een addendum toe te voegen als dit overzicht wordt vastgesteld voor een bepaalde periode (artikel 20, lid a).

Rapportagegrens paragraaf Bedrijfsvoering

Daarnaast stelt de raad jaarlijks een rapportagegrens vast, waarboven het college afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen moeten toelichten in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening (artikel 20, lid c). Omdat strikt genomen alle afwijkingen van de Begroting (exploitatie en investeringen) begrotingsonrechtmatigheden zijn, zouden deze voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college verzameld moeten worden. Dit wordt nu voorkomen door aan te geven dat bestedingen boven een bepaald begrotingsbedrag strikt als onrechtmatig worden aangemerkt (lid 5, 6 en 7). Concreet worden individuele bevindingen, systematische fouten en onduidelijkheden boven deze grenswaarde opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Naast de afwijkingen op de rapportagegrens, wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering een toelichting gegeven van alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.



Bezoekadres

Purmersteenweg 42
1441 DM Purmerend

Postadres

Postbus 15
1440 AA Purmerend

Telefoon & e-mail

(0299) 45 24 52
info@purmerend.nl

purmerend.nl