

Financiële verordening Gemeente Alkmaar 2023

De raad van de gemeente Alkmaar;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 13 februari 2024

Gelet op

Het advies van de commissie Bestuur en middelen 14 maart 2024

Het bepaalde in artikel 212 van de Gemeentewet;

Besluit vast te stellen de Financiële verordening Gemeente Alkmaar 2023

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a) administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b) begroting: de begroting als bedoeld in de Gemeentewet en zoals nader bepaald in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten;
- c) doelmatigheid: het realiseren van de boogde maatschappelijke effecten van het beleid met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- d) doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden behaald;
- e) inkomsten: totaal van de baten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves;
- f) jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag als bedoeld in de Gemeentewet en zoals nader bepaald in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten;
- g) overhead: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primair proces;
- h) planning en control documenten: kadernota, tussentijdse rapportages, begroting en jaarrekening;
- i) rechtmatigheid: het overeenstemmen van de financiële beheerhandeling en de vastlegging daarvan met de vigerende wet- en regelgeving, zoals omschreven in het Besluit accountantscontrole gemeenten;
- j) rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het College van burgemeester en wethouders (het college) waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheerhandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Artikel 2. Wet- en regelgeving

1. Uitgangspunt is dat onze werkzaamheden, individuele raadsvoorstellen, de beleids- en planning en control documenten voldoen aan de geldende wet- en regelgeving;
2. In eventuele beleidsnota's op de diverse thema's vast te stellen door de gemeenteraad worden alleen de specifiek gemeentelijke afspraken tussen de gemeenteraad en het college vastgelegd.

Artikel 3 Kadernota financieel beleid

1. Uitgangspunten c.q. kaders voor het financieel beleid worden in separate nota's per (hoofd-) onderwerp vastgelegd. In deze verordening wordt daar naar verwezen (zie artikel 13).
2. Het college biedt jaarlijks aan het presidium een *bestuurlijke* planning aan van alle planning & control producties voor het gehele (komende) uitvoeringsjaar.
3. Nieuwe bestedingsvoorstellen en investeringsaanvragen die de raad nog niet heeft geautoriseerd, worden behandeld bij de integrale financiële afwegingsmomenten.
4. Voor het sluitend houden van de begroting zijn de volgende spelregels afgesproken:
 - Onderuitputting van de begroting en meevallers op de begroting vloeien terug naar de algemene middelen;
 - Voor nieuw beleid wordt eerst oud beleid geschrapt om nieuw beleid te kunnen bekostigen;
 - Tekorten moeten zo min mogelijk effect hebben op andere taken van de gemeente.
 - De bestemmingsreserve sociaal domein blijft behouden met een plafond van € 2 miljoen.

Hoofdstuk 2. Kadernota, begroting en verantwoording

Artikel 4. Kadernota

1. Het college biedt jaarlijks aan de raad een Kadernota aan met daarin:
 - De beleidsontwikkelingen;
 - Een meerjaren investeringsopgave, inclusief impact daarvan op de begroting;
 - De financiële kaders en rekenkundige uitgangspunten voor de begroting en de meerjarenraming;
 - De rekenkundige uitgangspunten voor de begroting en de meerjarenraming.

De raad stelt deze nota vast.

Artikel 5. Inrichting begroting en jaarstukken

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt op voorstel van het college per programma of onderdeel daarvan relevante beleids- en/of prestatie-indicatoren vast, voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke realisatie van maatschappelijke effecten en doelstellingen, inclusief de verplichte beleidsindicatoren.
3. Bij de begroting wordt onder ieder programma de begrote baten en lasten weergegeven en bij de jaarstukken onder ieder programma de gerealiseerde baten en lasten.
4. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
5. In aanvulling op het bepaalde in de artikelen 20 en 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming, de investeringen en de grondexploitatie.
6. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
7. Het college stelt ieder jaar over de realisatie van de lopende begroting een jaarrekening op en gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college aan de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
8. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kan het college de raad voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Burgemeester en wethouders bieden dit voorstel in de tweede bestuursrapportage van het lopende begrotingsjaar aan de raad aan en daar waarin vooraf niet is voorzien bij het raadsvoorstel van de jaarrekening.

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting afzonderlijk de baten en de lasten per programma.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.
4. Tenzij anders toegelicht, worden voor de grondexploitaties opgenomen in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) de eerst volgende jaarschijf integraal in de volgende begroting verwerkt.

Artikel 7. Tussentijdse verantwoording

1. Het college en de raad maken bij het vaststellen van de planning van de P&C producties jaarlijks afspraken over het aantal en het moment van de tussentijdse verantwoording over de verwachte realisatie van de begroting over het hele jaar. Wordt deze afspraak niet expliciet gemaakt, dan stelt het college twee keer per jaar een tussentijdse verantwoording op. De eerste tussentijdse rapportage tot en met mei van het jaar en de tweede tussentijdse rapportage tot en met september van het jaar.
2. Het college informeert de raad als zij verwachten, dat een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid, de raming van lasten of baten van een programma de geautoriseerde lasten of baten (dreigen te) gaan over- of onderschrijden, de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma of de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet gaan overschrijden. Het college voegt in dat geval een voorstel voor wijziging van de lasten en baten van het programma of krediet of een voorstel voor bijstelling van het beleid bij.

3. In de tussentijdse rapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van programma's op themaniveau, prioriteiten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 50.000 toegelicht.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over onderwerpen niet opgenomen in de begroting

1. In het kader van de actieve informatieplicht beslissen burgemeester en wethouders niet over: a. nieuwe voorstellen en nieuw te leveren prestaties in de individuele opgaves groter dan € 1 miljoen, b. aan- en verkoop van goederen of het aangaan van verplichtingen op werken en diensten alsmede het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen groter dan € 1 miljoen nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
2. Strategische aankopen uit het daarvoor bestemde fonds zijn van bovenstaande regel uitgezonderd.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het college rapporteert en verantwoordt over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 150.000 nader toegelicht.

Artikel 10. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium 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 en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het college biedt de raad jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 11. 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 exploitatiebudgetten en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen 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 lid 3.
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 van de lasten waarbij direct gerelateerde inkomsten deze overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c. Overschrijdingen van baten en/of overschrijdingen van lasten en investeringsbudgetten zijn acceptabel als die tijdig aan de raad zijn gemeld. Deze afwijkingen van de begroting zijn tijdig gemeld als deze zijn opgenomen in een tussentijdse rapportage of begrotingswijziging gedurende het boekjaar dan wel toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening over het betreffende boekjaar.
5. College en gemeenteraad maken nog geen afspraken over het uitgangspunt dat ook iedere afwijking op de overeengekomen prestaties zoals opgenomen in de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd en moet worden toegelicht. Gelijk aan voorgaande jaren wordt op voortgang van realisatie van prestaties (inclusief een toelichting op de afwijking) een kleuring gegeven op de realisatie van de prestatie. De indeling daarbij als volgt is: groen, "proces en beoogd resultaat loopt (nog steeds) volgens plan", oranje, "proces wijkt af, maar met bijsturing zijn resultaten nog te behalen" en rood "proces verloopt niet volgens plan en resultaten behalen lukt onder huidige condities niet of zijn niet gehaald".
6. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzon-

derlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen .
2. Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 13. Beleidsnota's

1. Van de volgende thema's worden de uitgangspunten en regels in afzonderlijke beleidsnota's opgesteld:
 - Investeren en afschrijven
 - Reserves en voorzieningen
 - Weerstandsvermogen en risico's
 - Onderhoud kapitaalgoederen
 - Rente
 - Treasury
 - Kostprijsberekening en prijzen economische activiteiten
 - Verbonden partijen
 - Vastgoed
 - Grondbeleid
 - Grondprijzen

Artikel 14. Paragrafen in de begroting en jaarrekening

1. Het college biedt de raad jaarlijks bij de begroting en jaarstukken de volgende paragrafen aan:
 - Lokale heffingen:
 - Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
 - Onderhoud kapitaalgoederen
 - Financiering:
 - Bedrijfsvoering:
 - Verbonden Partijen;
 - Grondbeleid;
 - Openbaarheid;

Artikel 15. Belastingen en heffingen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen en heffingen.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en interne beheersing

Artikel 16. Administratie en financiële organisatie

1. De administratie is zodanig van opzet en werking dat zij juiste, tijdige en volledige informatie aan de gemeenteraad kan verstrekken.
2. Het college zorgt voor en stelt vast:
 - a. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
 - b. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
 - c. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en
 - d. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
3. De financiële organisatie is zodanig van opzet dat er:
 - a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de units is;
 - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden is;

- c. interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening zijn;
- d. kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de producten zijn.

Artikel 17. Jaarrekening en interne beheersing

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor een jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheer handelingen. Bij afwijkingen en daar waar de interne beheersing versterking behoeft neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het grensbedrag dat bij de jaarrekening wordt gehanteerd voor overlopende posten/transitoria bedraagt \geq € 15.000,-.

Artikel 18. Interne controle

1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteren burgemeester en wethouders daarover in de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast informeren burgemeester en wethouders de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Burgemeester en wethouders zorgen voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de [aantal (bijvoorbeeld 4 of 5)] jaar. Bij afwijkingen in de administratie nemen burgemeester en wethouders maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 19. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening 212 Alkmaar 2021 wordt ingetrokken.

Artikel 20. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met terugwerkende kracht op 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening 212 Gemeente Alkmaar 2023.

De raad van Alkmaar, 21 maart 2024

*mw. drs. A.M.C.G. Schouten
, burgemeester*

*mw. mr. V.H. Hornstra
, griffier*

Algemene toelichting over de Verordening 212 financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) 2023

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

Deze verordening 212 waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring.

Rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de beoordeling van het proces hoe het college de rechtmatigheidsverantwoording heeft opgesteld). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid. Het College van B&W gaat hiervoor zelf een verantwoording opstellen. Dat moet geborgd worden in verordening 212. Om deze reden wordt de verordening 212 (en verordening 213) nu aangepast.

Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat burgemeester en wethouders ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Toelichting op artikelen in de verordening en de eventuele doorgevoerde wijzigingen in de verordening 212

Artikel 1. In de begripsbepalingen is toegevoegd ten opzichte van januari 2021 een definitie / omschrijving voor rechtmatigheid en de rechtmatigheidsverantwoording:

Artikel 2. Binnen Alkmaar is eerder in januari 2021 met de gemeenteraad afgesproken dat alle wet- en regelgeving voor gemeenten van toepassing is en wordt nageleefd tenzij dit expliciet in de verordeningen anders is bepaald. Voordeel van dit uitgangspunt is dat landelijke wet- en regelgeving niet hoeft te worden herhaald in de eigen verordeningen alsmede bij wijzigingen van wet- en regelgeving de verordening geen aanpassing behoeft.

Artikel 3. Indien in het coalitieakkoord specifiek kaders voor het financieel beleid is afgesproken, dan wordt dit onder dit artikel opgenomen in de verordening. In deze aanpassing van de verordening is het beleid uit het coalitieakkoord 2023-2026 van Alkmaar indien van toepassing opgenomen en beleid van een vorig coalitieakkoord uit de verordening gehaald.

Artikel 4. Afgesproken is met de gemeenteraad dat jaarlijks een kadernota wordt opgemaakt. Dit artikel biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. De raad stelt vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vast, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor de komende jaren zijn vastgelegd. Enz.

Artikel 5 en 6. Inrichting begroting en jaarstukken. In dit artikel zijn bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting, de verplichting om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen en een uiteenzetting van de financiële positie te geven. Verder wordt een overzicht van de investeringen gegeven, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investeringen en grondexploitatie voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Op voorstel van burgemeester en wethouders stelt de raad beleidsindicatoren per programma vast. Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt.

Autorisatie begroting en investeringskredieten: vastgelegd in de verordening is dat op grond van artikel 189 van de Gemeentewet het budgetrecht berust bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing

welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's. Ook uitgaven voor investeringen door de raad moeten worden geautoriseerd. Burgemeester en wethouders dienen bij dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden, aan de raad te melden. Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Bij investeringen met een meerjarig karakter, waaronder ook grondexploitaties, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doen burgemeester en wethouders aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten. Enz.

In dit artikel is, ten opzichte van de versie van de verordening januari 2021, veel specifiek aangegeven hoe de autorisatie plaatsvindt binnen Alkmaar. Dit is gewenst om expliciet het vertrekpunt voor het meten van begrotingsonrechtmatigheid vast te kunnen stellen. In de notitie kadernota van het BBV zijn hieromtrent een aantal definities veel specifiek opgeschreven. Deze definities uit de notitie kadernota rechtmatigheid vormen de basis voor deze verordening 212 gemeente Alkmaar 2023.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages. De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussentijdse rapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. In Alkmaar is gekozen voor twee tussentijdse rapportages en is bepaald welke afwijkingen ten opzichte van de begroting burgemeester en wethouders in de tussentijdse rapportages moeten toelichten. Enz.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over onderwerpen niet opgenomen in de begroting. In dit artikel wordt een nadere invulling van de informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In dit artikel staat dat de raad aangeeft aan burgemeester en wethouders om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen te delen en expliciet voor wensen en bedenkingen terug te leggen aan de raad. Het gaat hierbij om de actieve informatieplicht en de alertheid hier invulling aan te geven. Ook moeten besluiten van burgemeester en wethouders voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders kenbaar te maken.

In het coalitieakkoord is opgenomen hiervoor een grensbedrag af te spreken. Het voorstel van het college is dit te bepalen op € 1 miljoen (of hoger).

Artikelen 13 tot en met 16. Deze artikelen zijn ongewijzigd ten opzichte van de verordening 212 gemeente Alkmaar januari 2021.

Toelichting op de Rechtmatigheidsverantwoording Verordening 212 financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) 2023

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Burgemeester en wethouders leggen verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, september 2023, voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Bij de nieuwe verantwoording over rechtmatigheid en de bijbehorende rapporteringsverplichting leggen Burgemeester en wethouders (dus) verantwoording af over een aantal criteria. Te weten: het begrotingscriterium (de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting); het voorwaardencriterium (voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden en Europese aanbestedingen) en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik). Deze zijn in dit artikel verder uitgewerkt.

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording. Vastgelegd is dat Burgemeester en wethouders in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting geven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moeten burgemeester en wethouders hierover rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering. Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen moeten ook worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering. Overigens adviseert de commissie BBV ook om afspraken te maken tussen raad en burgemeester en wethouders over de wijze waarop met niet financiële onrechtmatigheden wordt omgegaan. Daarnaast adviseert de commissie BBV om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

De raad moet een verantwoordingsgrens vaststellen waarboven Burgemeester en wethouders moeten rapporteren aan de raad (Kadernota rechtmatigheid 2023). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

De accountant controleert de getrouwheid thans op 1% en tot en met de jaarrekening 2022 de rechtmatigheid op 1%. Er is geen aanleiding om deze grens nu aan te passen op het moment dat de rechtmatigheidsverantwoording bij het college komt te liggen, met de aantekening dat het college en de gemeenteraad ook voor dit eerste jaar (2023) in essentie niet willen tornen aan de bestaande afspraken reeds eerder gemaakt en dat Alkmaar ook voor dit jaar ambtelijk heeft gestuurd op deze controletolerantie bij het uitvoeren van de werkzaamheden.

Afsluitend wordt een voorstel gedaan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens). Deze is gesteld op € 150.000. Gelijk aan de rapporteringsgrens voor de accountant.

Artikel 10. Voorwaarden criterium. In dit artikel wordt de definitie weergegeven van het voorwaarden criterium, het zogenaamde "normenkader" en dat het normenkader jaarlijks ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan de raad moet worden aangeboden.

Artikel 12 Begrotings criterium. In dit artikel wordt begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd. Hoe baten en lasten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Bij een afwijking kan er sprake zijn begrotingsonrechtmatigheid.

Om een start op dit punt te maken en gegeven de inhoudelijke vormvereisten uit de kadernota rechtmatigheid 2023 van september 2023 en gegeven de opgestelde Q&A van de commissie BBV uit november 2023, is gekozen in de uitwerking zoveel als mogelijk de bestaande afspraken tussen het college en gemeenteraad te verwoorden, rekening houdend met hetgeen is gesteld in de artikelen 5, 6 en 7 van deze verordeningen en de voorbereidingen op de verantwoording 2023 van de lopende programmabegroting richting de programmarekening 2023. In de auditcommissie is hier een nadere toelichting op gegeven en de afspraak gemaakt dat het college en de auditcommissie dit meenemen in de evaluatie van de programmarekening 2023.

In de boardletter 2023 van de accountant staat hierover het volgende:
"In het kader van de begrotingsrechtmatigheid heeft de Commissie BBV bepaald dat alle afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen) geautoriseerd moeten worden door de gemeenteraad. Hiermee vraagt het college toestemming voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. De hiervoor benodigde begrotingswijzigingen moeten tijdens het boekjaar zelf door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld, zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig en dient het college de afwijkingen (voor zover deze de verantwoordingsgrens te boven gaan) in de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. De Commissie BBV adviseert gemeenten duidelijke afspraken te maken op welke wijze begrotingsonrechtmatigheden in deze nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in de Financiële verordening. Zo kan de gemeente een nadere invulling geven op welk abstractieniveau de onrechtmatigheden in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen door het college".

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. 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, wel in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is. De commissie BBV adviseert Burgemeester en wethouders regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Dit laatste moet nog plaatsvinden binnen Alkmaar indien het college daartoe besluit.