

Verordening tot wijziging van de Financiële verordening Zaanstad 2024

De raad van de gemeente Zaanstad

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 23 september 2025;

Gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

Gezien het advies van de auditcommissie Zaanstad van 2 oktober 2025;

Besluit:

De Verordening tot wijziging van de Financiële verordening Zaanstad 2024 als volgt vast te stellen:

ARTIKEL I. WIJZIGING NAAM VERORDENING

De titel van de verordening wordt gewijzigd in: Financiële verordening Zaanstad.

ARTIKEL II. WIJZIGING VERORDENING

De Financiële verordening Zaanstad 2024 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 1. Begripsbepaling

Lid c. te wijzigen in:

- c. autonome ontwikkelingen: niet beïnvloedbare ontwikkelingen, vaak het gevolg van rijksregelgeving of wijzigingen in rijksbijdragen.

Lid k. te wijzigen in:

- k. rapporteringsgrens: een door de raad vastgesteld bedrag waarboven alle fouten en onzekerheden/onzekerheden in de jaarrekening worden toegelicht in het verslag van bevindingen van de accountant (ten aanzien van getrouwheid) en in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken (ten aanzien van rechtmatigheid).

Lid o. te wijzigen in:

- o. verantwoordingsgrens: een door de raad vastgesteld bedrag op basis van een percentage van de totale lasten (exclusief de toevoegingen aan reserves), waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden opgeteld) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

Lid 6. te verwijderen, en het huidige lid 7 te wijzigen en te vernummeren tot lid 6:

- 6. In de jaarstukken wordt van de investeringen de realisatie ten opzichte van de raming weergegeven.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Lid 7 nieuw toe te voegen:

- 7. Verschuivingen tussen de jaarbedragen van een investering als gevolg van wijzigingen in de planning zijn toegestaan, mits de investering conform de door de raad vastgestelde doelen en voorwaarden wordt gerealiseerd en het totaal beschikbaar gestelde krediet niet wordt overschreden.

Lid 8 nieuw toe te voegen:

- 8. Restantbudgetten van specifieke exploitatiebudgetten, waarbij aan het einde van het jaar sprake is van onderuitputting, kunnen in de reserve Budgetoverhevelingen worden gestort, mits zij voldoen aan alle onderstaande voorwaarden:
 - a. het betreft incidenteel budget, waartoe de raad al eerder had besloten;
 - b. het betreft activiteiten die niet of nog niet geheel kunnen worden uitgevoerd in het betreffende jaar;
 - c. er is een bestuurlijke en maatschappelijke noodzaak tot uitvoering in het volgende jaar / jaren;
 - d. uitvoering / afronding vindt ook daadwerkelijk plaats in beginsel het volgende jaar en bij uitzondering volgende jaren (maximaal 3 jaar);

- e. het moet gaan om minimaal € 100.000 per restantbudget, tenzij er politieke of maatschappelijke redenen zijn om een lager bedrag te hanteren.

Lid 9 nieuw toe te voegen:

- 9. Restantbudgetten, welke in het boekjaar (T) in de reserve Budgetoverhevelingen zijn gestort, kunnen per 1 januari van het daaropvolgende boekjaar (T+1) direct worden aangewend voor uitvoering.

Artikel 6a. Grondzaken en grondexploitaties

Lid 1 te wijzigen in:

- 1. Het college biedt de raad bij de kadernota en begroting een geactualiseerd Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG) ter kennisgeving aan. In het MPG wordt minimaal aandacht geschonken aan:
 - a. de stand van zaken van de lopende grondexploitaties;
 - b. de meerjarige gevolgen voor de Algemene Reserve Grondzaken (ARG) en de reserve Infrastructuurle Werken;
 - c. de stand van zaken van de overige lopende ruimtelijke ontwikkelingsplannen binnen gebiedsontwikkeling;
 - d. de stand van zaken omtrent de gebiedsontwikkeling projecten in voorbereiding;
 - e. het verloop van de strategische grondvoorraad.

Lid 10 te verwijderen.

Artikel 7. Transformatiefonds

Lid 3, onder f., te wijzigen in:

- f. voor de berekening van de maximale bijdrage per woning worden de toekomstige baten per woning, te weten onroerend goed belasting en gemeentefondsuitkering, contant gemaakt over een periode van 30 jaar en tegen een discontovoet die gelijk is aan de gemeentelijke rekenrente. Deze berekening wordt in beginsel eens in de vijf jaar geactualiseerd. De maximale bijdrage per woning bedraagt € 10.000 voor aanvragen (via het investeringsboard) tot en met 31 december 2025. Voor nieuwe aanvragen (via het investeringsboard) vanaf 1 januari 2026 geldt een maximale bijdrage per woning van € 7.800.

Artikel 8. Tussentijdse rapportages

Lid 5, onder c., te wijzigen in:

- c. toevoeging aan de reserve Egalisatie begroting.

Artikel 18. Paragrafen

Lid 1 te wijzigen in:

- 1. Het college stelt voor de verplichte paragrafen uit het BBV, met uitzondering van de paragraaf Bedrijfsvoering en Wet open overheid (Woo), een nota op waarin het beleid van de gemeente is vastgelegd betreffende deze paragrafen. In deze nota's wordt ook vastgelegd welke onderwerpen, naast de verplichte onderdelen uit het BBV (artikel 10 t/m 16), worden verantwoord bij de begroting en de jaarstukken. Het gaat hierbij om de nota Kostentoerekening en tarieven, de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement, de nota Onderhoud kapitaalgoederen, de nota Financiering, de nota Verbonden partijen en de nota Grondbeleid en Vastgoed.

Artikel 23. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Lid 1 te wijzigen in:

- 1. De Financiële verordening Zaanstad 2024 wordt gewijzigd, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Lid 2 te wijzigen in:

- 2. Op investeringen die gereed zijn gemeld vóór 1 januari 2025 blijft de afschrijvingstabel van de Financiële verordening Zaanstad 2024 van toepassing, zoals deze gold op de dag voor de inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 24. Inwerkingtreding en citeertitel

Lid 1 te wijzigen in:

1. Deze wijzigingen treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking en hebben terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2025.

Lid 2 te wijzigen in:

2. Deze verordening (inclusief de onder lid 1 bedoelde wijzigingen) wordt aangehaald als 'Financiële verordening Zaanstad'.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking en heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 2025.

ARTIKEL IV. CITEERTITEL

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening tot wijziging van de Financiële verordening Zaanstad 2024.

Bijlage: Afschrijvingstabel bij Financiële verordening Zaanstad 2024

te wijzigen in:

Bijlage: Afschrijvingstabel bij Financiële verordening Zaanstad

Toelichting bij de Financiële verordening Zaanstad 2024

Te wijzigen in:

Toelichting bij de Financiële verordening Zaanstad

Artikel 1. Begripsbepaling

Lid c. nieuw toe te voegen aan de bestaande toelichting:

- c. Voorbeelden van autonome ontwikkelingen kunnen zijn:
 - Ontwikkelingen in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.
 - Renteontwikkelingen als gevolg van ontwikkelingen op de kapitaalmarkt.
 - Loon- en prijsindexaties.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

Artikel 3 te wijzigen in:

In dit artikel wordt in lid 1 geregeld dat er elk jaar een overzicht komt van de momenten wanneer de P&C documenten ter vaststelling voorgelegd worden aan de raad.

Verder wordt ingegaan op de manier waarop investeringen in de betreffende P&C-documenten worden gepresenteerd. Investeringskredieten worden geclusterd (in groepen) gepresenteerd.

Lid 2 tot en met het 5 geven aan dat investeringsuitgaven worden gepresenteerd voor een periode van tien jaar en hoe die presentatie plaatsvindt. Hierbij geldt dat de uitgaven voor de komende tien jaar zo goed mogelijk moeten worden ingeschat. Dat kan ook periodiek gelijktijdig met de actualisatie van de het betreffende beleidskader, bijvoorbeeld één keer in de vier jaar bij de nota Onderhoud kapitaalgoederen.

Lid 6 geeft aan dat in de jaarstukken wordt verantwoord wat in dat jaar daadwerkelijk van het geraamde investeringskrediet is besteed.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5, nieuw toe te voegen aan de bestaande toelichting:

Lid 7 geeft aan dat het investeringsbudget intact en beschikbaar blijft indien de investering vertraging oploopt of versneld wordt uitgevoerd, zolang het beschikbare krediet niet wordt overschreden. Dit lid is opgenomen om bij verschuivingen in de planning, die over de jaarschijven heen gaat, niet elke keer een nieuwe kredietaanvraag aan de raad te hoeven voorleggen.

Lid 8 regelt dat specifieke exploitatiebudgetten, waarop aan het eind van het jaar een restant resteert, onder voorwaarden kunnen worden gestort in de reserve Budgetoverheveling, zodat ze beschikbaar blijven voor afronding in het volgende jaar. Het beleid is erop gericht om deze benodigde budgetoverhevelingen al bij de Narap aan te melden. Toch blijkt die behoefte er bij de jaarrekening ook nog te zijn, omdat:

- de daadwerkelijke restantbudgetten bij het opstellen van de jaarrekening anders blijken te zijn dan de inschatting bij de Narap.
- er bij het opstellen bij de jaarrekening nog restantbudgetten ontstaan die bij de Narap nog niet (volledig) in beeld waren.

Storting in de reserve Budgetoverheveling is uitsluitend mogelijk als aan alle onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- a. het betreft **incidenteel** budget, waartoe de raad al eerder heeft besloten;
- b. het betreft activiteiten die niet of nog niet geheel kunnen worden uitgevoerd in het betreffende jaar;
- c. er is een bestuurlijke en maatschappelijke noodzaak tot uitvoering in het volgende jaar;
- d. uitvoering / afronding vindt ook daadwerkelijk plaats in beginsel het volgende jaar en bij uitzondering volgende jaren (maximaal 3 jaar);
- e. het moet gaan om minimaal € 100.000 per restantbudget, tenzij er politieke of maatschappelijke redenen zijn om een lager bedrag te hanteren.

Uitvoering vindt in de meeste gevallen plaats in het volgende jaar. In uitzonderlijke gevallen vindt de uitvoering gefaseerd over meerdere jaren plaats door bijvoorbeeld vertraging van rijksregelgeving over de uitvoering. Een budgetoverheveling kan over maximaal 3 jaar worden gefaseerd.

De voorgestelde storting in de reserve Budgetoverhevelingen worden vooraf getoetst in het control overleg. Na akkoord van het controloverleg worden deze verwerkt in de P&C-documenten.

Lid 9 regelt dat restantbudgetten, welke zijn gestort in de reserve Budgetoverhevelingen, per 1 januari van het daarop volgende boekjaar direct mogen worden aangewend voor uitvoering. Formeel worden deze budgetten pas geraamd in de voorjaarsnota van het volgende boekjaar, waardoor ze pas na vaststelling van de voorjaarsnota door de raad beschikbaar zijn voor uitvoering. Voor de voortgang van de betreffende werkzaamheden is dat niet wenselijk. Het betreft restantbudgetten van incidentele middelen, waartoe de raad eerder expliciet heeft besloten. Om die reden wordt voorgesteld om ze in het volgende boekjaar direct vrij te geven voor uitvoering.

Artikel 6a. Grondzaken en grondexploitatie

Artikel 6a te wijzigen in:

Dit artikel regelt hoe en wanneer het Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG) wordt geactualiseerd en aan de raad wordt aangeboden. Dit artikel is nu nog opgenomen in deze Financiële verordening 2025, omdat er nog geen nota Grondbeleid en Vastgoed is vastgesteld. In de nieuwe nota Grondbeleid en Vastgoed worden de uitgangspunten van dit artikel opgenomen. Bij vaststelling van de nieuwe nota Grondbeleid en Vastgoed zal ook worden voorgesteld om dit artikel 6a uit de Financiële verordening te verwijderen.

Artikel 7. Transformatiefonds

Artikel 7 te wijzigen in:

Het Transformatiefonds is een bestemmingsreserve, die bij de begroting 2017 gevormd is. De reserve heeft een specifieke voeding en besteding. De voeding bestaat uit de begrotingsruimte die niet meer ingezet wordt als gevolg van het verplicht activeren van de investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. Door het activeren van deze ruimte nemen de kapitaallasten jaarlijks toe en de vrije begrotingsruimte navenant af.

Het doel van het Transformatiefonds is om de bouw van extra woningen (netto toename) in Zaanstad te realiseren. Tegelijkertijd mag de inzet van middelen uit het fonds niet leiden tot uitholling van de financiële positie van Zaanstad. Daarom zijn in lid 3 voorwaarden benoemd voor de onttrekkingen aan deze reserve.

Een voorgenomen investeringsbesluit wordt door de Investeringsboard voorzien van een schriftelijk advies op alle in artikel 3 genoemde criteria (conform bijlage 1).

De netto extra baten per woning, zoals bedoeld in lid 3 f zijn bij de begroting 2017 berekend op circa € 500 per jaar per woning. Contant gemaakt komt dit neer op een maximale bijdrage uit het Transformatiefonds van € 10.000 per te realiseren woning. Dit geldt voor aanvragen tot en met 31 december 2025 die zijn behandeld in het investeringsboard. Voor nieuwe aanvragen, welke vanaf 1 januari 2026 zijn behandeld in het investeringsboard, wordt de maximale bijdrage per woning uit het Transformatiefonds aangepast naar € 7.800 per woning, op grond van een geactualiseerde externe berekening van CEBEON bij de evaluatie van het Investeringsfonds, waarbij de netto extra baten per woning zijn berekend op circa € 390 per jaar.

Het Transformatiefonds kan bijdragen aan een investering die de gemeente zelf doet of aan een investering door derden. Naar aanleiding van de bespreking van het rekenkamerrapport over het transformatiefonds is hier opgenomen dat er een overzicht van de dotaties en onttrekkingen aan het transformatiefonds wordt opgenomen in de begroting en dat er bij de jaarrekening een overzicht wordt opgenomen met het netto aantal woningen, de toegekende en uitbetaalde (cumulatieve) verstrekkingen en

de nog begrote verstrekkingen in de meerjarenbegroting (conform bijlage 2). De rentelasten en baten OZB vanuit de algemene uitkering, zoals die waren opgenomen in het vorige fictieve voorbeeld overzicht van het Transformatiefonds, kunnen in werkelijkheid niet worden gedestilleerd uit de algemene uitkering. Om die reden is het fictieve voorbeeld overzicht aangepast naar de situatie zoals die in werkelijkheid ook in de begroting en de jaarrekening wordt toegepast.

Wanneer een advies van de Investeringsraad of financiële rapportage vertrouwelijke informatie bevat, wordt deze onder geheimhouding aan de Raad aangeboden.

Artikel 21. Financiële rechtmatigheid

Artikel 21 te wijzigen in:

Bij de jaarstukken neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op. In de rechtmatigheidsverantwoording wordt via een verplicht verantwoordingsmodel (vergelijkbaar met het voorgeschreven model van de accountantsverklaring) gerapporteerd over overschrijdingen (fouten en onduidelijkheden opgeteld) boven de verantwoordingsgrens. Dit is een door de raad vastgesteld bedrag op basis van een percentage van de totale lasten (exclusief de toevoegingen aan reserves), waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De omvang van de verantwoordingsgrens wordt nader uitgewerkt in het Controleprotocol.

Lid 1 geeft aan dat het college jaarlijks een normenkader (beleidskader) aanbiedt.

De raad stelt dit normenkader vast (lid 2).

Lid 3 geeft aan dat het normenkader tenminste een overzicht bevat van de geldende interne en externe wet- en regelgeving. Daarnaast bevat het normenkader de verantwoordingsgrens en de onderbouwing daarvan.

Tot slot is ook de rapporteringsgrens in dit kader opgenomen. Dit is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven alle rechtmatigheidsfouten (fouten en onduidelijkheden opgeteld) in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening worden opgenomen en toegelicht (lid 4 en 5). Deze drempel maakt het mogelijk dat het college de raad overzichtelijk en compact kan informeren.

De rechtmatigheidstoets van het begrotingscriterium gaat over overschrijdingen van de begroting. Oftewel, blijven de werkelijke lasten binnen de begrote lasten. Bij de rechtmatigheidstoets van het voorwaarden criterium wordt beoordeeld of financiële beheershandelingen voldoen aan de gestelde eisen en voorwaarden (externe en interne wet- en regelgeving). Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies en/of overheidsuitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen daarvoor 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, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

In lid 6 is vastgelegd hoe wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Per definitie is een overschrijding van het begrotingscriterium onrechtmatig, maar in een aantal gevallen tellen deze niet mee voor het eindoordeel. Dit is het geval wanneer:

- a) de totale omvang van de overschrijdingen lager is dan de verantwoordingsgrens zoals deze door de raad is vastgesteld via het normenkader;
- b) de overschrijding geheel of grotendeels wordt gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten. Hierbij kan gedacht worden aan aanvullende bijdragen van derden, waaronder Provincie en Rijk;
- c) de overschrijding het gevolg is van autonome ontwikkelingen, waarvoor de begroting niet (tijdig) meer kon worden gewijzigd;
- d) er sprake is van een open einde (subsidie)regeling. Dit is vaak het geval bij inkomensvoorzieningen en/of gezondheidsvoorzieningen, waarop iedere burger of onderneming een beroep kan doen, ongeacht of er voldoende budget voor is;
- e) de overschrijding het gevolg is van artikel 175 van de Gemeentewet (oproer), wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen of vrees daartoe. Een onderdeel van deze speciale bevoegdheden van de burgemeester is het nemen van maatregelen die geld kosten, waardoor de begroting kan worden overschreden en niet tijdig meer kan worden gewijzigd.

In lid 7 is vastgelegd dat onderschrijdingen op lasten en onder- en overschrijdingen op baten voor exploitatiebudgetten én investeringskredieten, die zijn ontstaan tussen het moment van opstellen van de najaarsrapportage en de jaarrekening worden gemeld in de jaarrekening en daarom niet meetellen in het eindoordeel van de rechtmatigheid. In de door de commissie BBV uitgegeven Kadernota Rechtmatigheid wordt gesteld dat bovengenoemde afwijkingen in beginsel niet onrechtmatig zijn, maar wel als onrechtmatig worden beschouwd als deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Aan het tijdig melden hiervan via de Jaarrekening geven we invulling via dit lid 7.

Artikel 23. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Artikel 23 te wijzigen in:

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden gewijzigd. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2025 en later.

De oude verordening is ondanks de wijzigingen nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar 2024. Hiervoor is een overgangsbepaling opgenomen.

Lid 2 geeft aan dat de afschrijvingstermijnen, zoals die zijn opgenomen in de bijlage van de verordening, van toepassing zijn op alle in 2025 en volgende jaren vastgestelde **nieuwe** vervanging- en uitbreidingsinvesteringen. Op oudere investeringen blijven de huidige afschrijvingstermijnen, die op dat moment golden, van toepassing.

Bijlage 2

Bijlage 2 te wijzigen in:

Fictief voorbeeld overzicht Transformatiefonds.

Jaar verstrekking	Project	Netto aantal woningen	Max. toegekend bedrag	Uitbetaald t/m 2024	Begroet 2024 - 2028	Toelichting
2017	ABCD	100	900.000	700.000	200.000	XXXX
2018	EFGH	300	2.500.000	1.200.000	1.300.000	XXXX
2020	IJKL	110	1.100.000	650.000	450.000	XXXX
2021	MNOP	200	2.000.000	900.000	1.100.000	XXXX
2023	QRST	250	2.500.000	200.000	2.300.000	XXXX
Totaal		960	9.000.000	3.650.000	5.350.000	

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Zaanstad in de openbare vergadering van 27 november 2025,

de voorzitter,

de raadsgriffier,