

## Financiële verordening gemeente Doetinchem 2023

De raad van de gemeente Doetinchem;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders;

gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

vast te stellen de Financiële verordening gemeente Doetinchem 2023:

### Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- 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;
- overheidsbedrijf: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt;
- rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;
- revolverend fonds: een fonds waaruit leningen worden verstrekt dan wel gegarandeerd of risico-dragend wordt geparticipeerd aan projecten met een maatschappelijk doel en waarbij de aflossingen steeds opnieuw gebruikt kunnen worden.

### Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

#### Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

1. De raad stelt de indeling in programma's en per programma de taakvelden vast.
2. De raad stelt zo nodig vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

#### Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting worden onder elk van de programma's de baten en lasten per taakveld weergegeven.
2. Bij de jaarstukken worden onder elk van de programma's de gerealiseerde baten en lasten per taakveld weergegeven.
3. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 75.000 afzonderlijk gespecificeerd.
  4. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
    - a. van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven, en
    - b. in aanvulling op het bepaalde in de artikelen 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming, de investeringen en de grondexploitatie.
5. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale baten en lasten weergegeven.

#### Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

1. Het college biedt zo nodig aan de raad een voorstel aan voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze nota vast.
2. In de begroting is een stelpost voor incidentele onvoorziene lasten en een stelpost voor structurele onvoorziene lasten opgenomen. Het college is bevoegd om deze posten als dekkingsmiddel aan te wenden voor lasten die als onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar kunnen worden aangemerkt.

3. Wanneer het college van de in het tweede lid vermelde bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, legt het college daarover achteraf verantwoording af in de tussentijdse rapportage of in de jaarstukken.

#### **Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten**

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting onder de programma's de baten en de lasten per taakveld.
2. De raad kan een activiteit welke onderdeel is van een programma, als prioriteit aanwijzen en daarvoor de baten en lasten apart autoriseren.
3. Het college informeert de raad als ze verwacht dat (a) binnen een programma, een taakveld of een prioriteit de geautoriseerde lasten substantieel (dreigen te) worden overschreden, (b) de investeringslasten van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet (dreigt te) worden overschreden, of (c) binnen een programma, een taakveld of een prioriteit de geautoriseerde baten substantieel (dreigen te) worden onderschreden. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten van het programma, het taakveld of de prioriteit, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het beleid.
4. 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. Bij investeringen groter dan € 1.000.000 informeert het college de raad in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.
5. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de raad bedoeld in artikel 6 doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
6. Bij investeringen met een meerjarig karakter stellen burgemeester en wethouders aan de raad voor op welke wijze de jaarschijven binnen het investeringsbudget worden opgebouwd.

#### **Artikel 6. Tussentijdse rapportages**

Het college legt tweemaal per jaar een tussentijdse rapportage ter besluitvorming aan de raad voor over de afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten boven € 75.000 in de begroting op programma's, taakvelden en prioriteiten.

#### **Artikel 7. Jaarstukken**

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
2. 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 volgend begrotingsjaar:
  - a. Budgetten voor meerjarige activiteiten;
  - b. Taakmutaties/specifieke onderdelen algemene uitkering gemeentefonds;
  - c. Middelen die beschikbaar zijn gesteld voor uitvoering regionale taken;
  - d. Indien er al een bestedingsplan ligt, kan ook voor structurele budgetten of budgetten kleiner € 75.000 overheveling van het budget plaatsvinden.

#### **Artikel 8. Actieve informatieplicht**

1. Het college besluit niet over:
  - a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 500.000;
  - b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000;
  - c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen groter dan € 250.000,

dan 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. De in het eerste lid genoemde verstrekking van inlichtingen vindt niet plaats wanneer de rechtshandeling wordt aangegaan ter uitvoering van de door de raad vastgestelde begroting, van een afzonderlijke beslissing van de raad en de hiermee gemoeide lasten worden gedekt uit de bij het raadsbesluit aangewezen middelen of ter uitvoering van medebewindstaken en de daarmee gemoeide gemeentelijke lasten worden gedekt uit van Rijkswege daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

### **Artikel 9. EMU-saldo**

Als het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeren burgemeester en wethouders de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als burgemeester en wethouders een aanpassing nodig achten, doen burgemeester en wethouders een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

### Hoofdstuk 3. Rechtmatigheid

#### **Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording**

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarstukken rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan 5% van de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 10, lid 2, nader toegelicht.
4. In de paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen:
  - a. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 10, lid 2 overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
  - b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
  - c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
  - d. gepleegde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.

#### **Artikel 11. 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 en voorwaarden zijn afkomstig uit 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 12. Begrotingsrechtmatigheid**

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid, die betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totale bedrag van het krediet wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
  - a. er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde baten de overschrijding compenseren;
  - b. er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
  - c. de overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage;
  - d. er is sprake van een autonome afwijking over de jaarschijven heen in de grondexploitatie, die ontstaat door fasering.
5. 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 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik**

1. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheids-gelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan;
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 14. Waardering en afschrijving vaste activa**

Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de Bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening.

### **Artikel 15. Grondexploitatie**

1. Jaarlijks worden de grondexploitaties bijgesteld en ter vaststelling voorgelegd aan de raad. De omvang en de fasering van het totaal benodigde krediet wordt hierbij aangepast aan de herziene grondexploitatie (Meerjarenperspectief Ontwikkellocaties).
2. Actualisaties van grondexploitatie met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
3. Voor het bepalen van de tussentijdse winst wordt de Percentage of Completion (POC)-methodiek gehanteerd, zijnde het percentage tussentijdse winstneming.
4. De tussentijdse winsten komen ten gunste van de bestemmingsreserve Gebiedsontwikkeling, indien het totale gemeentelijke rekeningresultaat positief is.
5. Voor een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatieproject wordt direct een voorziening getroffen.

### **Artikel 16. Reserves en voorzieningen**

1. In de begroting en jaarstukken wordt toegelicht over welke reserves en voorzieningen toerekening van rente plaatsvindt.
2. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt in ieder geval aangegeven:
  - a. het specifieke doel van de reserve;
  - b. de voeding van de reserve;
  - c. de maximale hoogte van de reserve;
  - d. de maximale looptijd, en
  - e. of rente wordt toegevoegd.
2. Als een bestemmingsreserve binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.
3. In de begroting en de jaarstukken wordt een overzicht van reserves en voorzieningen opgenomen.

### **Artikel 17. Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.

2. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeerde baten door het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadmistreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
4. Ingeval overheadkosten worden toegerekend aan de kostprijs dan wordt die toerekening gedaan door een opslag te hanteren die recht doet aan de aard en omvang van de geleverde dienst. De hoogte van de opslag wordt jaarlijks vastgesteld met de begroting.

#### **Artikel 18. Prijzen economische activiteiten**

1. Voor de levering van goederen, diensten en werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen.
4. Bij afwijking van het eerste, tweede of derde lid vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteiten wordt gemotiveerd.

#### **Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, heffingen en leges waarvan het wenselijk wordt geacht de tarieven jaarlijks vast te stellen.
2. Het college stelt de kaders vast voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en de erfpachten.

#### **Artikel 20. Leningen en garanties**

1. De raad besluit tot het verstrekken van een garantie indien aan alle hierna genoemde voorwaarden wordt voldaan:
  - a. Het doel dat beoogd wordt met de garantie draagt bij aan de reeds vastgestelde doelen van ons gemeentebestuur.
  - b. Het bedrag van onze garantie is maximaal € 250.000.
  - c. Een derde partij staat garant voor eenzelfde bedrag als gemeente Doetinchem.
2. De voorwaarden in lid 1 gelden niet voor ondernemingen waarvan gemeente Doetinchem ten minste 80% eigenaar is.
3. De raad besluit tot het verstrekken van een lening mits gemeente Doetinchem kan participeren in een revolverend fonds van een derde.
4. De raad wordt geïnformeerd als het college heeft besloten om een lening of garantie tot € 100.000 te verstrekken.

### **Hoofdstuk 5. Paragrafen**

#### **Artikel 21. Paragrafen**

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college conform het Besluit Begroting en Verantwoording minimaal de verplichte onderdelen van de paragrafen op.

### **Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer**

#### **Artikel 22. Administratie**

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de onderdelen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten, enzovoorts;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving, en
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

### **Artikel 23. Financiële organisatie**

Het college zorgt voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken in de organisatie;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de organisatie over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan, en
- i. het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten zodat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

### **Artikel 24. Interne controle**

Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a, van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b, van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast informeert het college de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

## Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

### **Artikel 25. Nadere regels**

Het college kan nadere regels stellen ter uitvoering van deze verordening.

### **Artikel 26. Intrekken oude verordening en overgangsrecht**

De Financiële verordening gemeente Doetinchem 2017 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2023 met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag.

**Artikel 27. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking en heeft terugwerkende kracht tot en met per 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Doetinchem 2023.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering  
van 28 september 2023,  
griffier voorzitter*