

Financiële verordening gemeente Deventer 2023

Hoofdstuk 1

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. organisatieonderdeel: een afgebakend geheel van taken, producten en diensten onder verantwoordelijkheid van een leidinggevende.
- b. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de gemeente Deventer of onderdelen daarvan en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- c. administratieve organisatie (AO/IB): het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
- d. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Deventer.
- e. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn van de financiële beheershandelingen met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en relevante collegebesluiten.
- f. rechtmatigheidsverantwoording: de toelichting in de jaarrekening waarin het college aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- g. doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen dan wel gegeven een bepaalde hoeveelheid inzet van middelen het realiseren van zoveel mogelijk prestaties.
- h. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- i. verbonden partijen: rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijke en financieel belang heeft.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Kalender

1. Het College van B&W biedt jaarlijks, vóór 31 december, een bestuurlijke planning voor het volgende begrotingsjaar aan de Raad aan. In deze planning zijn de data opgenomen met betrekking tot het aanbieden en vaststellen van de Planning en Controlproducten.
2. De planning- en Control in een kalenderjaar documenten bevatten: kaderbrief, Voorjaarsnota, begroting, rekening en vier tussentijdse rapportages.

Artikel 3 Programmabegroting

1. De raad stelt de programma-indeling vast en herijkt deze zo nodig.
2. De raad stelt per programma vast:
 - a. omschrijving programma
 - b. actuele beleidscontext
 - c. strategische doelen
 - d. doelstellingen
 - e. prestaties
3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. Het college geeft per programma bij de prestaties weer welk budget nodig is om deze prestaties te realiseren

Artikel 4 Taakveldenbegroting

De raad stelt op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.

Artikel 5 Autorisatie begroting, investeringskredieten en begrotingswijzigingen

1. Bij de behandeling van de begroting bepaalt de raad van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
2. In een apart onderdeel van de programmabegroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de besteding van het krediet in het lopende boekjaar weergegeven.
3. De raad onderscheidt begrotingswijzigingen binnen het begrotingsjaar op raads-, college en ambtelijke niveau en begrotingswijzigingen tussen begrotingsjaren.
4. De raad stelt regels vast inzake het schuiven van budgetten binnen programma's, tussen programma's en tussen begrotingsjaren en voor de door het college in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen.

Artikel 6 Uitvoering begroting

1. Het college neemt maatregelen die waarborgen dat de uitvoering van de begroting doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt er zorg voor dat de lasten en de baten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting of gewijzigde begroting niet worden overschreden, respectievelijk onderschreden.
3. Het college informeert de raad zo spoedig mogelijk over belangrijke afwijkingen in de uitvoering van de begroting op programmakader en krediet. Daarbij voegt het college een toelichting en een voorstel tot bijsturing.

Artikel 7 Nieuw beleid

1. Voorstellen voor nieuw beleid worden alleen gedaan bij de Voorjaarsnota en/of begroting.
2. Tussentijds kan het college alleen de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid, indien dit nieuw beleid voldoet aan de 3O's: een "onvermijdelijke", "onuitstelbare" en "onvoorzienne" situatie.

Artikel 8 Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert de raad door middel van vier kwartaalrapportages over:
 - a. beleidsmatige financiële afwijkingen van de begroting voor zowel exploitatie als investeringen
 - b. prognose over de realisatie van de doelstellingen en prestaties
2. De inrichting van de kwartaalrapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.

Artikel 9 Jaarstukken

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:
 - a. wat de realisatie is per programma van de doelstellingen en prestaties
 - b. welke budgetten zijn ingezet om de prestaties te realiseren
 - c. de analyse op hoofdlijnen van de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke en de definitieve begroting.
2. De programma's in het jaarverslag bevatten een toelichting waarin oorzaken van afwijkingen worden aangegeven en of deze van structurele aard zijn.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven in relatie tot de nog te verrichten werkzaamheden weergegeven.
4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de mate waarin de doelen en effecten zijn bereikt, de ingezette beleidsinstrumenten en de kosten, opdat doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 10 Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat het beleid dat door de raad is vastgesteld in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. In de begroting wordt op basis van een bedrag per inwoner een post onvoorzien opgenomen.

Artikel 11 Incidentele lasten en baten

1. Conform het besluit begroting en verantwoording wordt bij de begroting en jaarrekening een overzicht incidentele lasten en baten toegevoegd. Bedragen per programma kleiner dan € 25.000 worden in een totaalbedrag per programma zichtbaar gemaakt.

2. De raad kan bij afzonderlijke voorstellen besluiten dat voor bepaalde baten en lasten een einddatum geldt en dat deze baten en lasten dan als zodanig van eenmalige aard zijn.

Artikel 12 Waardering en afschrijving

1. Het college biedt de raad periodiek een nota activering en afschrijving aan. De raad stelt de nota vast.
2. De nota behandelt:
 - a. de waarderingsgrondslagen;
 - b. het afschrijvingsbeleid;
 - c. de afschrijvingstermijnen.

Artikel 13 Budgetoverheveling

Het college informeert de raad via de 4e kwartaalrapportage over de budgetten die bij de jaarrekening worden overgeheveld.

Artikel 14 Budgettaire spelregels

De raad stelt op voorstel van het college budgettaire regels vast welke gaan over de verhouding tussen het programmabudget en de algemene middelen.

Artikel 15 Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad periodiek een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast.
2. De nota behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een reserve gaat het college in ieder geval in op:
 - a. de argumenten die aan de keuze voor een reserve ten grondslag liggen;
 - b. het specifieke doel van de reserve;
 - c. de voeding van de reserve;
 - d. de maximale hoogte van de reserve;
 - e. de maximale looptijd.

Artikel 16 Voorzieningen voor oninbare vorderingen

Voor openstaande vorderingen worden voorzieningen wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling van deze vorderingen.

Artikel 17 Verstrekken van garanties en geldleningen aan derden

1. Het college biedt de raad periodiek een nota verstrekken ge garanties en geldlening aan derden aan. De raad stelt de nota vast.
2. De nota behandelt in ieder geval:
 - a. de wet- en regelgeving
 - b. ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun
 - c. de marktconforme rente bij geldlening
 - d. aanwijzingen voor vergoeding
 - e. bedingen van zekerheden
 - f. relatie met risicomanagement en weerstandsvermogen
3. Het totaalbedrag aan verleende garanties, waarborgen en overige niet uit de balans blijvende rechten en verplichtingen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Artikel 18 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van (1) de geraamde kostprijs van taken die via rechten en heffingen aan inwoners worden doorberekend, en van (2) goederen en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd.
2. Bij de kostentoe rekening worden naast de directe kosten betrokken:
 - a. de overheadkosten;
 - b. de rente van de inzet van vreemd vermogen;
 - c. de bijdragen en onttrekkingen aan voorzieningen;
 - d. de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa.

3. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden bij de directe kosten ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten voor de gemeentelijke formatie in de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten;
5. Voor goederen en diensten, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden worden de overheadkosten, die worden gemaakt voor deze goederen en diensten in de kostprijs meegenomen.

Artikel 19 Treasuryfunctie

De raad stelt op voorstel van het college een treasurystatuut vast waarin regels worden opgenomen voor het dagelijkse geldstromenbeheer en voor liquiditeitsrisico, renterisico, kredietrisico en relatiebeheer, administratieve organisatie en interne controle voor de financieringsfunctie.

Artikel 20 Registratie bezittingen, activa en vermogen en verzekeringen

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd. De waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden worden jaarlijks gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de 4 jaar.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen tot verbetering worden ter kennis van de raad gebracht.
4. Het college draagt zorg voor voldoende verzekering van de bezittingen.

Hoofdstuk 3 Paragrafen

Artikel 21 Lokale heffingen

1. Het college doet de raad jaarlijks bij de begroting een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de: belastingen, marktgelden, havengelden, leges, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, precario en parkeerbelasting
2. De paragraaf lokale heffingen bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:
 - a. de inkomsten die voortvloeien uit de belastingen, heffingen en tarieven.
 - b. het volume en bedrag met betrekking tot kwijtscheldingen bij de belastingen, heffingen en tarieven
 - c. de ontwikkeling van de lokale belastingdruk

Artikel 22 Weerstandsvermogen

1. De paragraaf weerstandsvermogen bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:
 - a. het risicomanagement-proces;
 - b. de wijze van bepalen van de bestanddelen van de beschikbare weerstandscapaciteit;
 - c. de wijze van bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit;
 - d. de bepaling van het weerstandsvermogen en de mate van toereikendheid daarvan;
 - e. de beleidsgevolgen en de maatregelen die het college voorstelt bij een overschot dan wel tekort aan weerstandsvermogen.
2. Het college biedt de raad periodiek een beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen aan. De raad stelt deze vast.

Artikel 23 Onderhoud kapitaalgoederen

Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten informatie over de voortgang van het geplande onderhoud conform vastgestelde onderhoudsplannen;

- a. de omvang van het achterstallig onderhoud en van de consequenties daarvan, met betrekking tot openbaar groen, waterwerken, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.

- b. Het college biedt de raad periodiek visie en een uitvoeringsprogramma aan, waarin minimaal het kader voor het beoogde onderhoudsniveau aan openbaar groen, waterwerken, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen is opgenomen. De raad stelt dit vast.
- c. Het college biedt de raad periodiek een meerjaren onderhoudsplan aan, waarin de definitieve programmering is opgenomen.

Artikel 24 Financiering

De paragraaf financiering bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:

- a. de kasgeldlimiet;
- b. de renterisico norm;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- d. de rentevisie;
- e. de rentekosten en rente-opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
- f. de uitvoering van het schatkistbankieren
- g. de analyse van de rente-resultaten en de besteding daarvan.

Artikel 25 Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- b. de kosten van inhuur derden;
- c. een specificatie van de overheadkosten.
- d. toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording
- e. verantwoording beleid misbruik en oneigenlijk gebruik
- f. toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen.

Artikel 26 Verbonden partijen

Het college legt periodiek in een beleidsnota vast hoe de gemeente besluit tot samenwerking in een verbonden partij en wat de rollen van het college en de gemeenteraad zijn bij deelname en oprichting, bij het sturen en beheersen ervan en bij de evaluatie en heroverweging van het samenwerkingsverband van verbonden partijen. In de beleidsnota worden de gemeentelijke uitgangspunten meegegeven voor de inrichting van de governance van verbonden partijen.

Artikel 27 Grondbeleid

1. Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf grondbeleid naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten informatie over:
 - a. de middels het grondbeleid gegeven invulling aan de in de programma's van de begroting opgenomen beleidsdoelen;
 - b. de strategische visie op marktontwikkelingen en in te zetten instrumenten en maatregelen gekoppeld aan het vigerende grondbeleid en grondprijzenbeleid;
 - c. de nog te ontwikkelen strategische locaties en in ontwikkeling genomen bouwgronden in exploitatie en de te verwachten planresultaten;
 - d. de aan- en verkoop van vastgoed en/ of gronden;
 - e. in erfpacht uitgegeven gronden;
 - f. de toereikendheid van de beschikbare weerstandsreserves in relatie tot de risico's van de bouwgronden in exploitatie en overige voorraden.
2. Het college biedt de raad periodiek een nota grondbeleid en grondprijzenbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van de gemeente;
 - b. het te voeren grond- en grondprijzenbeleid in relatie met de programma's van de begroting;
 - c. de inzet van de beleids- en beheersinstrumenten; de methodiek en uitgangspunten voor prijsstelling van de verkoop van gronden.
3. Het college biedt de raad periodiek een uitvoeringskader beheersing grondexploitaties aan. De raad stelt dit vast. Hierin wordt naast de verplichte onderdelen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten aandacht besteed aan:

- a. de waardering van de strategische voorraden en het onderhanden werk
 - b. wijze van beheersing grondexploitaties
 - c. informatievoorziening aan de raad
 - d. besluitvormingsproces
4. Het college biedt de raad periodiek een nota erfpachtbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:
- a. strategische visie op erfpachtbeleid
 - b. uitgangspunten berekening erfpachtcanon

Artikel 28 Verstrekking subsidies

Het college biedt de raad periodiek een subsidieverordening aan. De verordening bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies.

Hoofdstuk 4 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 29 Audits

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening en het jaarverslag zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel en rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 29a.
2. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse planmatige uitvoering van interne toetsing door middel van audits welke zijn gebaseerd op een risicoanalyse van de binnen de organisatie respectievelijk te leveren diensten, voort te brengen producten, alsmede de onderliggende processen. De audits richten zich op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen, fraude- en corruptierisico's en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.
3. Indien nodig zorgt het college op basis van de resultaten van de audits genoemd in het tweede lid voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor het herstel van de tekortkomingen.
4. De rapportage met betrekking tot de resultaten van de uitgevoerde audits en het plan van verbetering worden tenminste tweemaal per jaar ter kennis van de raad gebracht.

Artikel 29a. 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 jaarrekening rapporteert het college 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 €200.000 nader toegelicht.

Artikel 29b. 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 uiterlijk op 31 december van het begrotingsjaar ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 29c 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 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 gevoterde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag 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 inkomsten 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.
5. 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.

Artikel 29d Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van 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 en een nota misbruik en oneigenlijk gebruik.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt over misbruik en oneigenlijk gerapporteerd, waaronder fraude door eigen personeel.

Hoofdstuk 5 Financieel beheer

Artikel 30 Administratie

Het college draagt er zorg voor dat de administratie (niet alleen de financiële administratie maar in brede zin van het woord) zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. doelmatige uitvoering administratie
- b. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
- c. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten];
- d. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- e. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- f. 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
- g. 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 31 Financiële administratie

1. Het college draagt er zorg voor dat:
 - a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
 - b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, evenals aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.
 - c. financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch vastleggen en verwerken van de financiële gegevens van de organisatie van de gemeente Deventer of onderdelen daarvan, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - 1° de financieel-economische positie;
 - 2° het financiële beheer;
 - 3° de uitvoering van de begroting;
 - 4° het afwikkelen van vorderingen en schulden,

Artikel 32 Financiële organisatie

1. Het college draagt de zorg voor en legt in het Organisatiebesluit vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de organisatie onderdelen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de organisatieonderdelen van de gemeente;
- e. de te maken afspraken met de organisatieonderdelen 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. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen.

2. Het college brengt het Organisiebesluit ter kennis van de raad.

Artikel 33 Aanbesteding en inkoop

Het college legt in de beleidsnota "inkoop- en aanbestedingsbeleid" de spelregels vast die gelden voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten. De regels waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels van de Europese Unie.

Artikel 34 Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening 2019 wordt ingetrokken.

Artikel 35 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024.

Artikel 36 Evaluatie

De werking van deze verordening wordt periodiek door de raad geëvalueerd.

Artikel 37 Citeertitel

De verordening wordt aangehaald als Financiële verordening 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 20 december 2023

De raad voornoemd,

*de griffier,
A. Kerver*

*de voorzitter,
R.C. König*

Toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Fido, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd.

Artikel 2. Kalender

In de doorontwikkeling P en C-cyclus (raadsbesluit juni 2017) is de P en C-cyclus vastgesteld. Dit betekent o.a. dat de zomer- en najaarsrapportage in de verordening zijn geschrapt. Hiervoor komen de kwartaalrapportages in de plaats. Ook is geen artikel meer opgenomen over de diverse data van de raadsbehandeling met betrekking tot de P en C-documenten. Hiervoor in de plaats is een artikel gekomen waarin staat dat elk jaar voor 31 december door het college van Ben W een voorstel aan de raad wordt gedaan over de diverse data van de P en C-documenten voor het komend jaar. Een voordeel hiervan is dat ingespeeld kan op de actualiteit zonder dat dit in strijd is met de verordening.

Artikel 3. Programmabegroting

In het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" is de indeling van de begroting in programma's niet verplicht voorgeschreven. De gemeente bepaalt zelf het aantal en de inhoud van

de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's stelt de raad de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Artikel 4. Taakvelden

Op basis van het besluit begroting en verantwoording (BBV) moet bij de financiële begroting en rekening ook een de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld worden toegevoegd. De te hanteren taakvelden zijn voorgeschreven. Hiermee wordt beoogd de transparantie toe te laten nemen en gemeenten onderling vergelijkbaar te maken, omdat taakveldinformatie landelijk wordt gepubliceerd op www.waarstaatjegemeente.nl.

Artikel 5. Autorisatie begroting, investeringskredieten en begrotingswijzigingen

In dit artikel wordt expliciet vastgelegd dat de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert. De autorisatie van deze kredieten zou anders als gevolg van het door gemeenten gehanteerde lasten en batenstelsel buiten de boot vallen. De samenvattende informatie over investeringen is in een apart onderdeel van de programmabegroting opgenomen. Investerings van gemeenten worden voornamelijk geactiveerd en drukken zodoende in het jaar van aanschaf niet op de onder de programma's verantwoorde lasten. Al naar het belang dat wordt toegekend aan een bepaald investeringsproject kan de raad uitspreken dat van een bepaald project eerst nadere voorstellen ter vaststelling worden voorgelegd voordat het college de uitvoering ter hand kan nemen. In een afzonderlijke beleidsnota worden regels opgenomen met betrekking tot het wijzigen van de begroting.

Artikel 6. Uitvoering begroting

In dit artikel worden regels gesteld die ertoe dienen om te borgen dat de uitvoering van de begroting conform de kaders loopt en bij afwijkingen tijdig wordt gerapporteerd, waarbij het college een actieve informatierol heeft richting de raad.

Artikel 7. Nieuw beleid

Doel van de P&C-cyclus is zoveel mogelijk in integrale afwegingen keuzes te maken over beleidsrichting en allocatie van de gemeentelijke middelen. Buiten de momenten van integrale afweging is er beperkt ruimte om op programmaniveau de begroting te wijzigen om nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk te maken. Slechts bij wijze van uitzondering kan het college tussentijds de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid. Een raadsbesluit moet "onvermijdelijk", "onuitstelbaar" en over een "onvoorziene" situatie gaan: de raad hanteert het criterium van de 3O's. In alle andere gevallen wordt een besluit genomen binnen de P&C-cyclus. Dit laat onverlet dat hét keuzemoment, namelijk de Begrotingstafel, in het voorjaar voorbereid wordt aan de hand van discussienota's over onderwerpen, waarover de raad aan de Begrotingstafel zich politiek uit kan spreken: de keuze wordt op dat moment gemaakt. Daarbuiten alleen ingeval van de 3O's.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 8 formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Er zijn conform de doorontwikkeling P en C-cyclus vier kwartaalrapportages.

Artikel 9. Jaarstukken

Artikel 9 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, c.q. de controle van de raad daarop. De jaarrekening is ingedeeld overeenkomstig de in het BBV voorgeschreven indeling, waaraan wordt toegevoegd een verslag zoals bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet. Tezamen vormen deze de jaarstukken.

Artikel 11. Incidentele lasten en baten

Op grond van artikel 189 Gemeentewet ziet de raad erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan de raad afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Daarbij moet opgemerkt worden dat voor een structureel begrotingsevenwicht de structurele lasten altijd gedekt dienen te worden door structurele baten, maar dat incidentele lasten zowel door incidentele als door structurele baten gedekt mogen worden. Het overzicht is onderdeel van de begroting en jaarrekening, in dit artikel wordt een grensbedrag opgenomen waarboven de posten worden toegelicht.

Artikel 12. Waardering en afschrijving

Conform het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet wordt in dit artikel verwezen naar de regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiële vaste activa en financiële vaste activa.

Artikel 13 Budgetoverhevelingen

Geraamde lasten en baten met betrekking tot de exploitatie die in een bepaald jaar in de jaarrekening niet hebben geleid tot werkelijke tasten en baten, zullen soms in verband met het voldoen aan raads- en of B&W-besluiten nog in een volgend jaar moeten worden besteed of worden ontvangen. Het college informeert de raad via de 4e kwartaalrapportage over de budgetten die bij de jaarrekening worden overgeheveld.

Artikel 18. Kostprijsberekening

De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is een politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden en de geraamde kostprijzen. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven. Op grond van lid 2 moeten ook de kosten compensabele BTW voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing worden meegenomen. Dit is toegestaan vanwege het feit dat gemeenten voor het BTW-deel dat nu compensabel is, is gekort in het gemeentefonds.

De overhead moet bij de kostprijsberekening op een consistente wijze worden toegerekend.

Doordat de overhead op een apart taakveld wordt begroot, staan de overheadkosten niet meer bij de programma's/taakvelden van bijvoorbeeld leges, riolering en afvalverwerking. De wijze waarop overhead wordt meegenomen in de berekening van maximaal kostendekkende tarieven moet daarom worden toegelicht in de paragraaf lokale heffingen. De gemeenteraad moet hiertoe de methodiek voor de toerekening van overhead aan maximaal kostendekkende tarieven opnemen in de financiële verordening artikel 212.

Lid 5 is van belang met betrekking tot de wet Markt en Overheid. Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken in rekening moet worden gebracht. De Wet M en O is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling dient te geschieden door de Gemeenteraad. Het besluit waarin de algemeen belangvaststelling is opgenomen, dient goed onderbouwd te worden.

Artikel 19. Treasuryfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 van de Gemeentewet het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. Artikel 19 draagt het college op een treasurystatuut op te stellen. Het treasurystatuut geldt als een gedragscode voor de Gemeente Deventer als het gaat om het nemen van beslissingen op het gebied van financiering, beleggingen, rentemanagement, liquiditeitenbeheer en de financiële logistiek. Het treasurystatuut bevat de kaders voor de uitvoering, besluitvorming en verantwoording over de activiteiten binnen het treasuryproces.

Artikel 21. Lokale heffingen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt welke door de raad worden vastgesteld: belastingen, marktgelden, havengelden, leges, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, precario en parkeerbelasting

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet).

Artikel 22. Weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen is een van de ijkpunten bij het bepalen van de soliditeit van de begroting en het meerjarenperspectief. De paragraaf rapporteert op systematische wijze over de beschikbare weerstandsmiddelen en de benodigde weerstandsmiddelen. De benodigde weerstands-middelen worden ontleend aan de risico-inventarisatie, die vervolgens met behulp van onderbouwde uitgangspunten en statistische aannames wordt vertaald in financiële termen.

Artikel 28. Verstrekking subsidies

De subsidieverordening gaat in op procedures die het verstrekken van subsidies omgeven en is in dit opzicht vergelijkbaar met een nota over aanbestedingsbeleid (artikel 33). De nota gaat niet over inhoudelijke afwegingen om bepaalde programmatische doelstellingen via subsidies te bereiken maar over

het systeem van toekenning, monitoring en vaststelling. Hierbij wordt aandacht besteed aan recht- en doelmatigheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Artikel 29. Audits

Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administratie een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten en lasten en balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen. Het college legt verantwoording af over de rechtmatigheid, de accountant rapporteert over de getrouwheid.

Artikel 29a

Het college legt verantwoording af over negen rechtmatigheidscriteria in de jaarrekening. Verantwoording over getrouwheid en rechtmatigheid komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valueringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium. Hierover wordt niet verantwoord in de rechtmatigheidsverantwoording. Die gaat de overige drie criteria:

- Begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- Voorwaarden criterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: 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.

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid.

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens van 1% vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

In de rechtmatigheidsverantwoording rapporteert het college aan de raad over afwijkingen als die in totaal groter zijn dan de verantwoordingsgrens van 1% van het totaal van de gemeentelijke lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). In de paragraaf bedrijfsvoering worden alle afwijkingen toegelicht als die groter zijn dan €200.000. Hierbij worden de maatregelen vermeld, die het college neemt om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering (kadernota rechtmatigheid).

Artikel 29b Voorwaarden criterium

In dit artikel wordt de definitie weergegeven van het voorwaarden criterium, het zogenaamde "normenkader" dat door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor het einde van het jaar aan de raad moet worden aangeboden. Het normenkader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 29c Begrotingscriterium

Dit artikel gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd – waar de begroting het normenkader vormt.

In het tweede lid is bepaald dat overschrijdingen onrechtmatig zijn als dit leidt tot afwijkingen van de begrotingstotalen van de individuele programma's. Er wordt daarmee niet gekeken naar overschrijdingen van individuele budgetten of taakveldtotalen. Voor kredieten geldt het totale kredietbedrag als norm voor de begrotingsrechtmatigheid (lid 3).

In lid 4 gaat over de weging van de overschrijdingen. De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Hoe afwijkingen worden gewogen zijn uitgewerkt in de beleidsregels begroting zoals bedoeld in artikel 5.

Artikel 29d Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Dit artikel gaat in op 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, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is. In het tweede lid wordt aan het college opgedragen regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Het college rapporteert over dit criterium in de paragraaf bedrijfsvoering (lid 3). Daarbij wordt indien voorgevallen ook gerapporteerd over fraude door eigen personeel, hoewel dit niet binnen de (enge) definitie van dit criterium valt.

Artikel 30. Administratie

In artikel 30 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Het college zal deze zaken in een besluit vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder en aan het rijk, zoals de verplichte informatievoorzieningen voor derden (IV-3).

Artikel 32. 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. De organisatieregeling wordt door het college vastgesteld. Omdat het van belang is dat in de organisatie de nodige checks and balances, waaronder functiescheiding, van kracht zijn, stelt de raad in artikel 32 eisen aan de inrichting door het college.

Artikel 33. Aanbesteding en inkoop

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 33 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets.

Artikel 35. Inwerkingtreding en geldigheidsduur

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het genoemde begrotingsjaar en latere jaren. De verordening zal worden vervangen door een door de raad vastgestelde geactualiseerde verordening zodra dit noodzakelijk of wenselijk is.

Artikel 37. Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de gemeentelijke stukken naar deze verordening dient te verwijzen.