

Financiële verordening gemeente Deventer 2025

Inleiding

Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De verordening 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 voor het financiële beleid, bijvoorbeeld de nadere eisen aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit is 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. De financiële verordening is hierop een aanvulling.

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. Besluit begroting en verantwoording (BBV): de wettelijke eisen voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening zijn vastgelegd in dit besluit (o.b.v. artikel 196 Gemeentewet).
- e. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Deventer.
- f. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn van de financiële beheershandelingen met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en relevante collegebesluiten.
- g. 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.
- h. 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.
- i. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- j. verbonden partijen: rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijke en financieel belang heeft.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Kalender

1. Het college van burgemeester en wethouders (hierna het college) biedt jaarlijks, vóór 31 december, een bestuurlijke planning voor het volgende begrotingsjaar aan de gemeenteraad (hierna de raad) aan. In deze planning zijn de data opgenomen met betrekking tot het aanbieden en vaststellen van de planning- en control-documenten.
2. De planning- en control-documenten in een kalenderjaar zijn: kaderbrief, perspectiefnota, begroting, jaarstukken, twee tussentijdse rapportages en een financiële eindprognose.

Artikel 3 Programmabegroting

1. De raad stelt de programma-indeling vast en herijkt deze zo nodig.
2. De raad stelt per programma vast:
 - a. de omschrijving van het programma
 - b. de actuele beleidscontext
 - c. de strategische doelen
 - d. de doelstellingen

- e. de prestaties
 - f. de taakvelden
3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Dit voorstel bevat ten minste de wettelijk verplichte beleidsindicatoren conform het BBV.
 4. Het college geeft per programma bij de prestaties weer welk budget nodig is om deze prestaties te realiseren

Artikel 4 (vervallen)

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 (uiterlijk in het eerstvolgende P&C document) over belangrijke afwijkingen in de uitvoering van de begroting op programmaniveau en de kredieten. 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 perspectiefnota 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 twee tussentijdse rapportages over:
 - a. beleidsmatige financiële afwijkingen van de begroting voor zowel exploitatie als investeringen;
 - b. prognose over de realisatie van de doelstellingen en prestaties
 - c. de budgetoverhevelingen.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
3. De eindprognose geeft een financiële inschatting van het voorlopige rekeningresultaat en de budgetoverhevelingen.

Artikel 9 Jaarstukken

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording is opgenomen:
 - a. wat de realisatie is per programma van de doelstellingen en prestaties;
 - b. welke budgetten zijn ingezet om de prestaties te realiseren;
 - c. een 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 opdat doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst. Dit betreft:
 - de mate waarin de doelen en effecten zijn bereikt
 - de ingezette beleidsinstrumenten
 - de investeringsuitgaven en
 - de exploitatiekosten,

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 BBV 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 deze vast.
2. De nota behandelt:
 - a. de waarderingsgrondslagen;
 - b. het afschrijvingsbeleid;
 - c. de afschrijvingstermijnen.

Artikel 13 Budgetoverheveling

Afwijkingen die worden veroorzaakt doordat activiteiten nog niet (geheel) zijn uitgevoerd leiden tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. Met een budgetoverheveling kunnen de activiteiten (verder) worden uitgevoerd in het volgende begrotingsjaar. Het college informeert de raad via de twee tussentijdse rapportages en de financiële eindprognose over de budgetten die worden overgeheveld. Bij de jaarrekening en de tussentijdse rapportages besluit de raad over deze budgetoverheveling. Met betrekking tot de budgetoverhevelingen in de financiële eindprognose kan het college uitgaven doen vooruitlopend op instemming bij de jaarrekening.

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 deze 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. 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 verlenen van garanties en het verstrekken van geldleningen aan. De raad stelt deze 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 en risico-opslag
 - e. bedingen van zekerheden
 - f. risicobeheersmaatregelen
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 gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
4. Voor de toerekening van overheadkosten (genoemd in lid 2a) wordt uitgegaan van het aandeel van de personeelskosten besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen in de totale geraamde personeelskosten. Het aandeel wordt berekend op basis van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
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 BBV, 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 BBV 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

1. Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen (op grond van het BBV) ook informatie over:
 - a. de voortgang van het geplande onderhoud conform vastgestelde onderhoudsplannen;
 - b. de omvang van het achterstallig onderhoud en van de consequenties daarvan, met betrekking tot openbaar groen, waterwerken, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.
2. Het college biedt de raad periodiek een 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 deze vast.
3. Het college biedt de raad periodiek een meerjaren-onderhoudsplan aan, waarin de definitieve programmering is opgenomen. De raad stelt dit vast.

Artikel 24 Financiering

De paragraaf financiering bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV 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 renteopbrengsten 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 het BBV 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, waarbij inzicht wordt gegeven in de aard en de (financiële) impact van het (eventuele) bij de gemeente geconstateerde misbruik.
- 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 BBV informatie over:
 - a. de middelen 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 deze 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 deze 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 raad stelt deze vast. 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 een normenkader rechtmatigheid aan. De raad stelt dit vast. 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, namelijk op programmaniveau zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde bedrag per krediet. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd. Overschrijding van het totale krediet is altijd onrechtmatig.
4. Afwijkingen van de (bijgestelde) begroting als gevolg van hogere lasten en daarmee samenhangende balansmutaties zijn altijd onrechtmatig. Overschrijding van lasten worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - Er is sprake van een overschrijding van lasten waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - Er is sprake van een overschrijding van lasten op een open-einde regeling.
 - De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
5. Afwijkingen van de (bijgestelde) begroting als gevolg van hogere baten en/of lagere lasten, lagere investeringen en lagere baten zijn rechtmatig indien de afwijkingen tijdig tot een aanpassing van de begroting hebben geleid of de raad tijdig over de afwijking is geïnformeerd. Voor afwijkingen die ontstaan na de laatste tussentijdse rapportage en 31 december kan het melden en verantwoorden in de financiële eindprognose en/of jaarrekening als tijdig worden geduid.
6. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad en als acceptabel zijn aangemerkt, 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 draagt de zorg voor en legt de regels voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik vast in een kadernota.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag wordt over misbruik en oneigenlijk gebruik gerapporteerd. In het jaarverslag van de vertrouwenspersoon wordt gerapporteerd over integriteit binnen de eigen organisatie, 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 BBV 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. de financiële administratie goed inzicht geeft 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 organisatieonderdelen;
 - 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 Organisatiebesluit 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 2024 wordt ingetrokken.

Artikel 35 Inwerkingtreding

De nieuwe verordening treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 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 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 21 mei 2025

De raad voornoemd,

*de griffier,
A. Kerver*

*de voorzitter,
R.C. König*

Toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Een aantal begrippen worden in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd. Voor overige begrippen gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Financiering decentrale overheden (Fido), het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bado).

Artikel 2. Kalender

In de jaarplanning van de planning en control documenten zijn de data opgenomen van het betreffende kalenderjaar.

- De 1e tussentijdse rapportage (+ kaderbrief) – heeft betrekking op de eerste drie maanden van het boekjaar. In de kaderbrief worden onder meer de autonome ontwikkelingen opgenomen die worden meegenomen bij opstelling van de perspectiefnota.
- De perspectiefnota met daarin de inhoudelijke en financiële uitgangspunten voor de begroting van de volgende jaren wordt in het voorjaar opgesteld. De raad bespreekt en stelt de nota vast in juni/juli.
- Begin november stelt de raad de begroting voor het jaar daarop vast, en neemt kennis van de meerjarenbegroting voor de drie daaropvolgende jaren.
- De 2e tussentijdse rapportage – heeft betrekking op de eerste 8 maanden van het boekjaar.
- De eindprognose wordt drie maanden na afloop van het jaar ter informatie naar de raad gezonden.
- De raad stelt de jaarstukken vast in juni/juli.

Artikel 3. Programmabegroting

De begrotingsindeling is vrij te kiezen, zowel het aantal alsook de inhoud van de programma's kan aangepast worden aan de politiek-bestuurlijke wensen. De raad stelt deze indeling vast en kan deze wijzigen. De indeling naar taakvelden is een wettelijke verplichting, en wordt gebruikt voor het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld. Hiermee wordt beoogd gemeenten onderling vergelijkbaar te maken. De taakveldinformatie van alle gemeenten wordt gepubliceerd op www.waarstaatjegemeente.nl.

De verplichte beleidsindicatoren zijn gepubliceerd in de Regeling beleidsindicatoren gemeenten. De mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd worden ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vastgestelde indicatoren.

Artikel 5. Autorisatie begroting, investeringskredieten en begrotingswijzigingen

In de paragraaf Investerings in de begroting zijn de nieuwe en lopende investeringen en de daaraan gerelateerde kredieten opgenomen. Binnen de categorie nieuwe investeringen is een categorie opgenomen waar wel is besloten over de investering, maar het budget nog niet vrijgegeven is gesteld. Dan zijn de middelen voor de investering wel gereserveerd, maar nog niet vrijgegeven. De raad bepaalt, op basis van het 1ste lid van dit artikel, welke investeringen dit betreft.

De belangrijkste regels over de autorisatie van de begroting zijn vastgelegd in de Gemeentewet en het BBV. Een paar specifieke keuzes in Deventer zijn opgenomen in dit artikel. Overige keuzes zijn vastgelegd in de Beleidsregels begroting waar lid 4 naar verwijst. Daarin zijn regels opgenomen met betrekking tot het wijzigen van de begroting en de verrekening met de algemene middelen.

Artikel 6. Uitvoering begroting

In dit artikel is geborgd 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

Voor het waarborgen van integrale afwegingen bij keuzes over beleidsrichting en allocatie van de middelen is in dit artikel vastgelegd dat alleen in de perspectiefnota en de begroting nieuw beleid wordt opgenomen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het college tussentijds de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid. Alleen als het voldoet aan de criteria "onvermijdelijk", "onuitstelbaar"

en “onvoorzien”. In alle andere gevallen wordt een besluit genomen binnen de P&C-cyclus, met name bij de perspectiefnota en de begroting.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 8 geeft de aard van de informatie en de frequentie van de tussentijdse rapportages. Op basis van deze informatie kan de raad tijdig de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Artikel 9. Jaarstukken

De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening, aangevuld met het accountantsverslag, de controleverklaring en het verslag van de doelmatigheid en doeltreffendheidsonderzoeken (art. 197 Gemeentewet). Het is het sluitstuk van de begrotingscyclus, waarin het college verantwoord over de begrotingsuitvoering en daarmee de raad in staat stelt hierop te controleren. De jaarrekening is ingedeeld overeenkomstig het BBV.

Artikel 11. Incidentele lasten en baten

De begroting dient structureel en reëel in evenwicht te zijn (artikel 189 Gemeentewet). 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. Hiervoor is inzicht in de incidentele baten en lasten noodzakelijk, zodat kan worden gecontroleerd dat deze ook daadwerkelijk incidenteel van aard zijn. Het overzicht is onderdeel van de begroting en jaarrekening, in dit artikel wordt een grensbedrag opgenomen waarboven de posten worden toegelicht. Hiermee wordt het overzicht beter leesbaar en de administratieve lasten beperkt zonder inzicht in de belangrijkste posten te verliezen.

Artikel 13 Budgetoverhevelingen

Het college geeft uitvoering aan de door de raad vastgestelde begroting en de, in aanvulling daarop, gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk wijkt de werkelijke besteding af van de in de begroting opgenomen bedragen. Het komt regelmatig voor dat deze afwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de raad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. Het doel van een budgetoverheveling is de activiteiten in het volgende begrotingsjaar (verder) uit te voeren.

De raad kan binnen het begrotingsjaar tot en met de 2e tussentijdse rapportage beslissen over budgetoverheveling. Voor de periode na de 2de tussentijdse rapportage worden de voorstellen voor budgetoverheveling opgenomen in de financiële eindprognose (in het jaar volgend op het begrotingsjaar). De financiële eindprognose wordt niet vastgesteld door de raad, bij de jaarrekening en de daarin opgenomen resultaatbestemming stemt de raad in met het overhevelen van de niet aangewende middelen. Vooruitlopend op de autorisatie door de raad is – conform de beleidsregels begroting – het college bevoegd verplichtingen aan te gaan en uitgaven te verrichten ten laste van de overgehevelde budgetten. Dit is alleen rechtmatig als de raad voldoende is geïnformeerd in de tussentijdse rapportages en de eindprognose.

In de beleidsregels begroting zijn de voorwaarden opgenomen waaronder het toegestaan is een restantbudget van de exploitatie naar een volgend jaar over te hevelen. De uitvoering van de ‘overgehevelde’ activiteiten en bijhorende lasten worden ten laste van de exploitatie en de onttrekking uit de reserve overlopende uitgaven in het nieuwe jaar verantwoord.

Artikel 18. Kostprijsberekening

Dit artikel legt de uitgangspunten voor de kostentoerekening vast, waarmee rekening wordt gehouden in het bepalen van heffingen, tarieven en prijzen.

De compensabele BTW (lid 3) voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing worden meegenomen omdat deze kosten reeds zijn gemaakt via een korting op het gemeentefonds.

De overhead (lid 4) moet bij de kostprijsberekening op een consistente wijze worden toegerekend, op grond van dit artikel. 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 toerekening van overhead wordt toegelicht in de paragraaf lokale heffingen van de begroting en jaarrekening.

De gemeente mag haar tarieven niet lager vaststellen dan de integrale kostprijs inclusief de kosten van overhead (lid 5), waar het gaat om economische activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Deze bepaling is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Wat onder ‘algemeen economisch belang (AEB)’ valt bepaalt de raad. Het besluit waarin de algemeen belangvaststelling is opgenomen, dient goed onderbouwd te worden.

Artikel 19. Treasuryfunctie

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 de raad welke dit zijn.

Artikel 28. Verstreking subsidies

De subsidieverordening gaat in op procedures voor het verstrekken van subsidies. 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, valuteringscriterium, 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;
- Voorwaardencriterium: 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 Voorwaardencriterium

In dit artikel wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normenkader” dat door de raad 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 afwijkingen worden beoordeeld op het niveau van de begrotingstotalen van de individuele programma's; het niveau waarop de raad de begroting autoriseert (vastgelegd in artikel 3 van deze verordening). Er wordt daarmee niet gekeken naar overschrijdingen van individuele budgetten of taakveldtotalen. Voor kredieten geldt het totale kredietbedrag (per krediet) als norm voor de begrotingsrechtmatigheid (lid 3).

Lid 4 gaat over de weging van de afwijkingen. 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. Uitzondering worden genoemd in lid 4a. Dit is verder uitgewerkt in de beleidsregels begroting zoals bedoeld in artikel 5 van deze verordening. In lid 4b is bepaald dat overige afwijkingen alleen rechtmatig zijn als die tijdig worden gemeld.

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). Geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik.

Artikel 30. Administratie

In artikel 30 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente, 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 informatievoorziening voor derden (IV-3).

Artikel 32. Financiële organisatie

Dit artikel geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie burgemeester en wethouders beleid en interne regels stellen. De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen.

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 spelregels is tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en jegens derden wordt rechtszekerheid gecreëerd. 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

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige financiële verordening. Omdat een aantal artikelen gewijzigd zijn die betrekking hebben op de jaarstukken over het voorgaande jaar wordt deze verordening met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2024 van kracht. Dit heeft betrekking op het artikel 13 en 29c, en niet op wijzigingen over de P&C planning en in de toelichtingen.