Nota financieel beleid 2025



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Inhoud

1. Inleiding 6

2. Begripsomschrijvingen 8

3. Reserves en voorzieningen 10

3.1 Inleiding 10

3.2 De Algemene reserve en bestemmingsreserves 10

3.2.1 De hoogte van de Algemene reserve 11

3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen 12

3.4 Overige onderwerpen 13

3.4.1 Grondexploitatie 14

3.4.2 Egalisatiereserves en -voorzieningen 14

3.4.3 Waarde correcties op activaposten 15

4. Rentebeleid 16

4.1 Inleiding 16

4.2 Rente over eigen financieringsmiddelen (bespaarde rente) 16

4.3 Rentetoerekening 17

4.4 Middelen ontvangen van andere overheden 17

5. Activa, waarderen en afschrijven 18

5.1 Inleiding 18

5.2 Materiële vaste activa 18

5.3 Immateriële vaste activa 19

5.3 Waarderen van activa 20

5.4 Werkwijze investeringskredieten 20

5.5 Afschrijven **22**

5.6 Componentenbenadering **23**

6. Weerstandsvermogen en risicomanagement **24**

6.1 Inleiding **24**

6.2 Doelen en uitgangspunten **24**

6.3 Het risicomanagementproces **25**

6.4 Informatievoorziening **26**

6.5 Weerstandsvermogen **27**

6.5.1 Beschikbare weerstandscapaciteit **27**

6.5.2 Benodigde weerstandscapaciteit **27**

6.5.3 De ratio weerstandsvermogen **28**

7. Leningen, borg- en garantstellingen **30**

7.1 Inleiding **30**

7.2 Begrippen **30**

7.2.1 Leningen **30**

7.2.2 Borg- en garantstellingen **31**

7.3 Wettelijk kader **32**

7.4 Risico's **34**

8. Overhead Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

8.1 Inleiding **35**

8.2 Nadere duiding definitie overhead **35**

8.3 Uitgangspunten toerekening van overhead **35**

8.3.1 Wel of geen overhead? **36**

8.3.2 Wel of niet toerekenen van overhead? **37**

8.4 Methodiek voor toerekenen overhead **38**

8.4.1 Toerekening van overhead en kostprijsberekening bij publiek- en privaatrechtelijke grondslag **39**

Bijlage 1: Toelichting per reserve en voorziening **41**

Bijlage 2: Afschrijvingstermijnen **58**

Bijlage 3 Financiële spelregels gemeenteraad Zutphen **60**

Inleiding Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Nota's en verordeningen Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Planning & Control-cyclus Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Financiële spelregels Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Het financieel beleid is gericht op een gezonde financiële positie voor onze gemeente en transparantie in het financieel handelen. Hierbij gaat het vooral om financieel-technische instrumenten zoals het reserves- en voorzieningenbeleid, activeren en afschrijven, rente, het weerstandsvermogen en overhead. Het financieel beleid is geen doel op zich maar een verzameling financiële instrumenten die ons in staat stellen om doelstellingen op korte en lange termijn te realiseren. Het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en de notities van de commissie BBV vormen daarbij het wettelijk kader.

In onderstaand figuur zijn diverse onderdelen van het financieel beleid in onderlinge samenhang weergegeven. Ga je draaien aan één van de knoppen dan heeft dat direct gevolg voor de andere en het heeft effect op de exploitatie.



Uitgangspunten van het financiële beleid
Het financiële beleid is gericht op het verwerven en behouden van een gezonde financiële positie, transparante informatievoorziening, een efficiënte, effectieve en rechtmatige realisatie van beleidsdoelstellingen en het kunnen verantwoorden van de resultaten. Een gezonde financiële positie is onder andere af te lezen aan een structureel en reëel begrotingsevenwicht en aan financiële voorspelbaarheid en stabiliteit. Structureel evenwicht betekent dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. Reëel evenwicht betekent dat de geraamde baten en lasten in de begroting volledig en realistisch zijn. Het doel van een meerjarig structureel sluitende begroting ligt ten grondslag aan deze nota en heeft daarmee verbinding met alle verdere beleidsuitgangspunten. Een structureel sluitende begroting is één van de belangrijkste toetsingscriteria voor de provincie als financieel toezichthouder.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 bevat begripsomschrijvingen van de belangrijkste financiële begrippen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de kaders en werkwijze ten aanzien van reserves en voorzieningen. Hoofdstuk 4 bevat de regels voor het rentebeleid. Hoofdstuk 5 gaat in op activeren, waarderen en afschrijven. Hoofdstuk 6 gaat in op het beleid over risicomanagement en het weerstandsvermogen. Hoofdstuk 7 bevat het beleid met betrekking tot leningen, borg- en garantstellingen. Hoofdstuk 8 bevat het beleid met betrekking tot overhead.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de reserves en voorzieningen, inclusief toelichting. Bijlage 2 bevat de afschrijvingstermijnen en is daarmee een aanvulling op hoofdstuk 5. In bijlage 3 is integraal het document ‘Financiële spelregels gemeenteraad Zutphen’ van de raadswerkgroep ‘Herijking financiële kaders (2025)’ opgenomen.

2. Begripsomschrijvingen

Activeren: Het op de balans presenteren van de financiële waarde van een investering.

Afschrijven: Het op een methodische wijze in de boekhouding tot uitdrukking brengen van de waardedaling van een investering over een bepaalde periode.

Begrotingsvolume: Het totaal van de lasten in de primitieve begroting exclusief toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Benodigde weerstandscapaciteit: De op basis van een risicosimulatie berekende hoogte van de financiële middelen die nodig zijn om risico's op te kunnen vangen.

Beschikbare weerstandscapaciteit: Alle financiële middelen waarover de gemeente beschikt om niet-begrote financiële tegenvallers te bekostigen, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van taken.

Borgstelling: Een overeenkomst waarbij een derde (de borg; de gemeente) de verplichting aangaat de prestatie die de geldnemer moet verrichten ten opzichte van de geldgever, zelf na te komen indien de geldnemer in gebreke blijft. De borgstelling is geregeld in het Burgerlijk Wetboek.

Componentenbenadering: Op verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, wordt afzonderlijk afgeschreven op basis van de individuele verwachte gebruiksduur van die delen.

Egalisatiefunctie: Sommige reserves en voorzieningen hebben een egalisatiefunctie. Hierdoor kunnen noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk (en dus niet schoksgewijs) verlopen. Er ontstaat zo een regelmatige verdeling over de jaren heen, mede om ongewenste pieken en dalen in de tarieven en het resultaat te voorkomen.

Garantstelling: Een overeenkomst tussen partijen om zekerheid te creëren voor een partij voor terugbetaling van een schuld. Een garantstelling is, in tegenstelling tot de borgstelling, geen wettelijke term. Daarom zijn de voorwaarden in een garantstelling vrij vorm te geven.

Investeringen: Het vastleggen van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.

Investeringskrediet: Het bedrag dat door de raad beschikbaar is gesteld voor het doen van een investering.

Kapitaallasten: De jaarlijks terugkerende lasten die samenhangen met een investering. De kapitaallasten bestaan uit afschrijvingen en rente.

Kostprijs: De directe en indirecte kosten.

Overhead: Alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Renteomslag: Een berekeningsmethode waarbij de rente van zowel de vreemde als de eigen financieringsmiddelen wordt omgeslagen over de investeringen.

Risicomanagement: De activiteiten en maatregelen gericht op het sturen op en beheersen van risico's. Basis daarbij is dat de risico's in kaart worden gebracht, zodat de juiste beheersmaatregel kan worden genomen.

Risico's: Gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Dit betreft naast financiële ook niet-financiële risico's zoals bestuurlijke en juridische risico's, imago- en veiligheidsrisico's. Deze hebben niet altijd direct een financiële impact maar kunnen dat op termijn wel krijgen.

Reserves: Vermogensbestanddelen die behoren tot het eigen vermogen. De Algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen. Bestemmingsreserves zijn voor een vastgelegde toekomstige aanwending.

Voorzieningen: Vermogensbestanddelen die behoren tot het vreemd vermogen. Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die bestemd zijn voor een toekomstige financiële verplichting.

Waarderen: De waarde die toegekend wordt aan een investering op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.

Weerstandsvermogen: De relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen.

Weerstandsratio: De relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen uitgedrukt in een verhoudingsgetal.

3. Reserves en voorzieningen

3.1 Inleiding

Reserves worden aangehouden als buffer voor risico's, om lasten te egaliseren en om te sparen voor toekomstige uitgaven. Een voorziening is een apart gezet bedrag voor een toekomstige uitgave die onvermijdelijk is, maar waarvan het tijdstip en de omvang op de balansdatum nog niet exact bekend zijn. In het BBV is geregeld wanneer er verplicht een voorziening gevormd moet worden.

Het onderscheid tussen een reserve en een voorziening is geregeld in het BBV. Bij reserves kan de raad de bestemming wijzigen, bij een voorziening kan dat niet. Aan een voorziening kleeft een verplichte bestedingsrichting, de aanwending van reserves is vrijblijvender. Bij een voorziening is sprake van te kwantificeren financiële verplichtingen of risico's waardoor de omvang van de voorziening nauwkeurig bepaald kan worden. Voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen. Reserves zijn aan te merken als eigen vermogen.

Reserves en voorzieningen zijn allebei een buffer voor toekomstige uitgaven. Uit het BBV volgt dat negatieve reserves en voorzieningen niet zijn toegestaan. Negatieve reserves en voorzieningen passen per definitie niet bij de aard en de beoogde betekenis van reserves en voorzieningen en vertroebelen het inzicht in de financiële positie. Zodra deze situatie zich dreigt voor te doen, is aanvulling vanuit de Algemene reserve noodzakelijk.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de reserves en voorzieningen. Bij elke reserve en voorziening wordt aangegeven wat de functie is, het doel, de voeding en onttrekking en de benodigde omvang.

3.2 De Algemene reserve en bestemmingsreserves

Bij reserves wordt onderscheid gemaakt in de Algemene reserve en bestemmingsreserves. Van een bestemmingsreserve is sprake als de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven. Ook vallen onder de bestemmingsreserves de reserves die zijn ingesteld om bijvoorbeeld ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht (de zogenoemde schommel- of egalisatiereserves). De Algemene reserve heeft een dergelijk oormerk niet. De Algemene reserve dient in eerste instantie als waarborg voor de continuïteit, het kan ingezet worden voor incidentele aangelegenheden en is onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.2.1 De hoogte van de Algemene reserve

De hoogte van de Algemene reserve is niet in wetgeving voorgeschreven. Een quick scan leert dat er grote verschillen zijn in de definiëring van (algemene) reserves bij gemeenten. Ook de omvang van de Algemene reserve loopt sterk uiteen. Als onderbouwing voor de omvang wordt in de regel wel een relatie met de risico's gelegd waarbij de Algemene reserve – als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit – de incidentele risico's afdekt. Bij de programmabegroting en –rekening wordt het inzicht in de risico's geactualiseerd. Daarbij zijn de risico's verder gekwantificeerd. Hoewel dit een subjectief karakter in zich heeft, kan daarmee wel enige indicatie gegeven worden over de noodzakelijke omvang van de Algemene reserve.

Door het werken met een ratio weerstandvermogen waarin het totaal van de risico's wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandcapaciteit, is de noodzaak om afzonderlijk voor de Algemene reserve een bovengrens te bepalen minder relevant. In zekere zin wordt dan gewerkt met een dubbele norm, een voor de gewenste ratio weerstandsvermogen en een voor de omvang van de Algemene reserve daarbinnen. Een ondergrens is daarentegen wel verstandig. Het is namelijk van belang om over direct beschikbare middelen te kunnen beschikken.

De raadswerkgroep 'Herijking financiële kaders (2025)' heeft spelregels opgesteld over de omvang van de Algemene reserve en over maatregelen die genomen moeten worden als de Algemene reserve en daarmee het ratio weerstandsvermogen niet het gewenste niveau hebben. Deze spelregels zijn verwerkt in de beleidsuitgangspunten.

Beleidsuitgangspunten:

- **Minimale Algemene reserve** – De gemeente hanteert een norm voor de minimale omvang van de Algemene reserve om financiële tegenvallers op te vangen. Afgesproken is dat Zutphen streeft naar een vaste bodemwaarde van € 17,5 miljoen voor de Algemene Reserve als minimum. Dit bedrag is gebaseerd op een inschatting van risico's en komt grofweg overeen met een weerstandsratio van 1,5 en circa 5% van het begrotingsvolume (oude norm). Eens in de 4 jaar (of bij grote veranderingen in de financiële positie) evalueert de gemeente of dit minimumbedrag nog passend is. Als de Algemene eserve door verliezen zou dalen onder deze grens (of de weerstandsindicator zakt onder 1,5), moet het college dit melden en met een voorstel komen om de Algemene reserve op peil te brengen.
- **Gebruik van de Algemene reserve** –Structurele uitgaven worden niet gedekt uit de Algemene reserve. Incidentele uitgaven kunnen alleen ten laste van de Algemene reserve worden gebracht als deze boven het minimaal benodigde niveau blijft. Hiermee wil de raad voorkomen dat de Algemene reserve wordt "opgegeten" voor allerlei zaken; het gebruik ervan vereist expliciete toestemming van de raad via een besluit (meestal bij de Voorjaarsnota of begroting). De gedachte is om "potjesvorming" (veel kleine specifieke reserves) te beperken, maar toch behoedzaam om te gaan met de Algemene reserve. Als de Algemene reserve wordt aangesproken, gebeurt dat idealiter bij de behandeling van de

Voorjaarsnota of begroting, zodat er een integrale afweging van alle wensen en behoeften plaatsvindt.

- **Resultaatbestemming (overschotten/tekorten)** – Na afloop van het jaar beslist de raad wat er gebeurt met een eventueel positief saldo of hoe een tekort wordt gedekt. De vaste regel is dat jaaroverschotten naar de Algemene reserve gaan. Er zijn twee uitzonderingen:
    - Doorlopende projecten – Als de raad in een eerdere begrotingen of Voorjaarsnota geld beschikbaar heeft gemaakt voor een bepaald project dat doorloopt over jaargrenzen heen, kan het restantbudget van dat project worden doorgeschoven naar het volgende jaar indien het over te hevelen bedrag boven de € 50.000 is. Dit heet ook wel “overheveling” van budget: het geld blijft beschikbaar voor het doel waarvoor het was bedoeld. Bij de jaarstukken wordt aangegeven voor welke projecten zo’n overheveling wenselijk is.
    - Bestemmingsreserves (sparen) – Soms spaart de gemeente voor een grote uitgave (bijvoorbeeld het ondergronds brengen van kabels). De raad kan besluiten een deel van een overschot toe te voegen aan een bestemmingsreserve voor zo’n specifiek doel. Dit gebeurt via een raadsbesluit bij de jaarstukken.

3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen

Voor reserves en voorzieningen gelden algemene uitgangspunten die bepalend zijn voor de werkwijze ten aanzien van reserves en voorzieningen.

- Er moet voorkomen worden dat het instellen van nieuwe reserves leidt tot uitholling van de integrale begrotingsafwegingen. De middelen die ondergebracht zijn in reserves zijn immers niet meer vrij beschikbaar voor de begroting.
- Het instellen van reserves en voorzieningen is een bevoegdheid van de raad die voortvloeit uit het budgetrecht. Waarbij wordt opgemerkt dat er soms, op grond van het BBV, verplicht een voorziening moet worden gevormd waardoor er ook voor de raad geen keuzemogelijkheid is. Voor onttrekkingen aan reserves is op grond van het BBV een raadsbesluit nodig, voor onttrekkingen aan voorzieningen (mits passend) niet.
- Reserves zijn naar hun aard incidentele dekkingsmiddelen, ze kunnen maar één keer ingezet worden. Weliswaar zijn sommige reserves van een zodanige omvang dat hier vele jaren aan onttrokken kan worden (bijvoorbeeld reserves ter dekking van kapitaallasten) toch is een dergelijke reserve eindig. Het inzetten van de reserves moet dan ook worden gekoppeld aan incidentele lasten en investeringen. Investeringen lager dan € 25.000 moeten in de exploitatie worden opgevangen.
- Reserves en voorzieningen kunnen door de raad worden opgeheven als het doel waarvoor ze in het leven zijn geroepen niet meer actueel is of als door middel van het instellen van een reguliere begrotingspost het gewenste doel ook kan worden gerealiseerd.
- Er dient een juist en volledig inzicht in de aanwezige reserves en voorzieningen te zijn. Zowel bij de begroting als de jaarrekening wordt een dergelijk overzicht gepresenteerd.

- Een voorziening moet naar beste schatting dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. De voorziening mag niet groter of kleiner zijn. Er dient een actueel (onderhouds-)plan aan ten grondslag te liggen. De toevoegingen moeten gebaseerd zijn op de noodzakelijke omvang van de voorziening. Wijzigingen in de toevoegingen en vrijval zijn dus alleen mogelijk bij het aanpassen van de omvang van de voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau. Uitgaven vinden uiteraard alleen plaats voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld en worden conform het BBV rechtstreeks op de voorziening in mindering gebracht.

Naast de algemene uitgangspunten heeft de raadswerkgroep 'Herijking financiële kaders (2025)' spelregels opgesteld over reserves. Deze spelregels zijn verwerkt in de beleidsuitgangspunten.

Beleidsuitgangspunten:

- **Reserves instellen en gebruiken** – Wanneer de raad besluit een bestemmingsreserve in het leven te roepen, moet daarbij duidelijk worden vastgelegd met welk doel de reserve wordt ingesteld, voor welke termijn of beoogde uitputtingsperiode, en onder welke omstandigheden de reserve weer kan vrijvallen. Reserves worden alleen ingezet voor het doel waarvoor ze oorspronkelijk zijn ingesteld; de raad moet instemmen met elke wijziging van de bestemming. Daarnaast geldt dat als een reserve langer dan 2 jaar niet is gebruikt (geen toevoeging of onttrekking, afgezien van rente), het college in de jaarrekening expliciet moet aangeven waarom handhaving van die reserve nog nodig is (of dat opheffing/anders bestemmen overwogen moet worden). Dit voorkomt zogenoemde "slapende" reserves.
- **Geen structurele dekking uit reserves** – Bij het opstellen van de begroting geldt als spelregel dat geen reguliere exploitatie-uitgaven gedekt worden door reserves. Uitzonderingen hierop zijn het inzetten van een reserve Kapitaallasten (indien aanwezig, voor afschrijving van investeringen) of het gebruik van een egalisatiereserve waarvoor deze bedoeld is. Maar verder worden reserves niet aangesproken om gaten in de begroting te dichten. De begroting moet op eigen kracht (inkomsten vs. uitgaven) sluitend zijn. Dit voorkomt dat de gemeente haar vermogen langzaam uitput om de exploitatie sluitend te krijgen.
- **Gebruik van reserves in voorstellen** – Indien een raadsvoorstel inhoudt dat geld uit een reserve wordt onttrokken of dat een reserve wordt gevormd of aangevuld, dan moet in het voorstel duidelijk staan wat de nieuwe stand van die reserve wordt na het besluit. De raad wil weten hoe dit besluit die reservepositie beïnvloedt en of dat aanvaardbaar is. Ook moet vermeld worden voor hoe lang de reserve (met die nieuwe stand) nog aan de beoogde verplichtingen kan voldoen.

3.4 Overige onderwerpen

3.4.1 Grondexploitatie

Het grondbeleid binnen de gemeente Zutphen maakt gebruik van de volgende reserves: Reserve grondzaken exploitatieresultaten, Reserve bovenwijkse voorzieningen en de Reserve strategische aankopen.

De Reserve grondzaken exploitatieresultaten is de belangrijkste reserve in relatie tot het grondbeleid. Deze reserve is ingesteld voor het grondbedrijf om de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf apart te houden van de algemene reserve van de overige gemeentelijke taken. De Reserve grondzaken exploitatieresultaten is het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Het wordt gebruikt om alle mogelijke toekomstige tegenvallers op te vangen. Bij winstneming van een gebiedsexploitatie wordt de winst toegevoegd aan deze reserve. Bij een verwacht tekort wordt direct een verliesvoorziening gevormd ten laste van deze reserve.

De reële risico's van de grondexploitaties worden periodiek voor de komende vijf jaar doorgerekend. Het totaal aan (financiële gevolgen van deze) risico's is de benodigde omvang van deze reserve. Bij een surplus valt het meerdere vrij ten gunste van de Algemene reserve van de overige gemeentelijke taken, bij een lager saldo moet de reserve worden aangevuld ten laste van de gemeentelijke begroting of de Algemene reserve. Omdat wordt gerekend over een periode van vijf jaar, wordt jaarlijks 20% van het surplus/tekort aan de reserve onttrokken/gestort.

3.4.2 Egalisatiereserves en -voorzieningen

Om ongewenste schommelingen in de tarieven op te vangen is er een tweetal egalisatievoorzieningen gevormd, namelijk voor afvalstoffenheffing en rioolheffing.

Uitgangspunt voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing is 100% kostendekkendheid. Dat wil zeggen dat de opbrengst van de riool- en afvalstoffenheffing gelijk moet zijn aan de kosten in het betreffende jaar. Als op rekeningbasis meer rechten zijn geheven dan er kosten zijn gemaakt, wordt het surplus gestort in de egalisatievoorziening. Omgekeerd is dit het geval als er meer kosten zijn gemaakt dan dat er opbrengsten zijn, dan wordt het tekort onttrokken uit de egalisatievoorziening.

Ook zijn er egalisatiereserves die worden gebruikt om ongewenste schommelingen in de budgetten en realisatie op te vangen. Eventuele tekorten of overschotten worden verrekend met de egalisatiereserves.

De raadswerkgroep 'Herijking financiële kaders (2025)' heeft een spelregel opgesteld over egalisatiereserves. Deze spelregel is verwerkt in de beleidsuitgangspunten.

Beleidsuitgangspunten:

- In de jaarrekening worden toevoegingen en onttrekkingen aan egalisatiereserves (inclusief die met betrekking tot tarieven) verwerkt. Voor deze mutaties is geen afzonderlijk raadsbesluit nodig.
- **Egalisatiereserves** – Specifiek voor egalisatiereserves (reserves bedoeld om jaarlijkse schommelingen op te vangen, bijvoorbeeld in onderhoudskosten) geldt dat de raad een minimale en maximale omvang bepaalt. Als zo'n egalisatiereserve onder het minimum zakt of boven het maximum uitstijgt, meldt het college dit in een tussentijdse rapportage (Burap) of bij de jaarstukken samen met een voorstel hoe hiermee om te gaan (bijv. aanvullen, afromen, of aanpassen van het beleid). Zo blijft de omvang van deze reserves proportioneel. Ook wordt bij elke onttrekking uit een egalisatiereserve expliciet vermeld hoeveel saldo er resteert in die reserve en voor hoeveel jaar (tegen het beoogde tempo van uitgaven) dat resterende bedrag naar verwachting nog toereikend is. Dit geeft de raad inzicht in de houdbaarheid van de reserve.

3.4.3 Waarde correcties op activaposten

Voorzieningen zoals bedoeld in het BBV staan aan de passivazijde van de balans en behoren tot het vreemd vermogen. Deze moeten niet worden verward met voorzieningen zoals de voorziening voor dubieuze debiteuren of verliesvoorzieningen voor grondexploitaties. Dit zijn namelijk geen voorzieningen zoals bedoeld in het BBV. Dergelijke voorzieningen zijn waarde correcties op activaposten. Met andere woorden: een voorziening dubieuze debiteuren kennen we wel, maar wordt in de jaarstukken niet onder de balanspost voorzieningen opgenomen. De voorziening wordt namelijk in mindering gebracht op het totale debiteurensaldo. Hetzelfde geldt voor verliesvoorzieningen bij grondexploitaties. Deze verliesvoorzieningen betreffen waarde correcties op grondexploitaties. Feitelijk wordt de verliesvoorziening in mindering gebracht op de boekwaarde van de grondexploitaties.

4. Rentebeleid

4.1 Inleiding

Verandering van rentestanden kan grote risico's met zich mee brengen. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de wijze waarop rente wordt verwerkt in de begroting en in de jaarrekening. De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) stelt beperkingen aan het uitzetten en aantrekken van financiële middelen. Dit wordt uitgewerkt in het Treasurystatuut.

Als gemeente hebben we te maken met investeringen om onze taken goed uit te kunnen voeren en de openbare voorzieningen op een afgesproken kwaliteitsniveau te houden. Ook is de gemeente actief op het gebied van grondexploitaties wat een kapitaalintensieve activiteit is.

De gemeente Zutphen financiert haar activiteiten met lange en kortlopende geldleningen en eigen financieringsmiddelen. Aan de financieringsfunctie zijn per saldo kosten verbonden.

4.2 Rente over eigen financieringsmiddelen (bespaarde rente)

Over de eigen financieringsmiddelen (reserves en voorzieningen) kan rente worden berekend. Als de gemeente niet beschikt over reserves en voorzieningen, dan moet de gemeente meer geld bij de bank lenen en dus meer rente betalen. De gemeente die wel beschikt over reserves en voorzieningen, zou dat geld ook op de bank kunnen zetten en dan zou de gemeente daarvoor rente ontvangen. De aldus bespaarde rente vergoedt de gemeente aan zichzelf. Dit wordt de bespaarde rente genoemd. Omdat de bespaarde rente intern wordt geboekt en niet per bank wordt betaald of ontvangen, is er sprake van fictieve rente. Op grond van het BBV is het niet toegestaan bespaarde rente toe te voegen aan de voorzieningen. De bespaarde rente over de voorzieningen toevoegen aan de algemene reserve is wel toegestaan.

De commissie BBV beveelt in de Notitie Rente 2023 aan om geen bespaarde rente meer toe te voegen aan reserves. Deze systematiek creëert een fictieve rentelast en leidt tot het opblazen van de programmalasten en gaat daarmee ten koste van de eenvoud en transparantie. Steeds meer gemeenten kiezen er dan ook voor om geen rente meer toe te voegen aan de reserves. Keerzijde is dat scherper dan voorheen moet worden nagegaan hoe hoog een reserve moet zijn omdat er niet jaarlijks rente aan wordt toegevoegd.

Beleidsuitgangspunt

- Aan de reserves wordt geen bespaarde rente toegevoegd.

4.3 Rentetoerekening

Rente is onderdeel van de kostprijs van een product. Vandaar dat rentelasten evenals overheadkosten toegerekend worden aan producten. Rente kan worden gezien als de kostprijs van het kapitaalbeslag. Ook wordt hiermee bereikt dat de kostendekkendheid van aan derden door te berekenen diensten zichtbaar wordt gemaakt in de begroting. Bij het berekenen van de kostprijs van een product wordt voor de berekening van de rente de renteomslag methode gehanteerd.

De renteomslag wordt berekend conform de stellige uitspraken van de commissie BBV in de Notitie Rente 2023.

De renteomslag is een rekenmethode waarbij het totaal van de rentelasten wordt omgeslagen over het totaal van de boekwaarde (investeringen en grondbedrijf) die gefinancierd worden. Deze methode kent de volgende voordelen:

- Omdat alleen de werkelijke rentelasten worden doorbelast is er op voorhand geen sprake van een begroot renteresultaat.
- Alleen de werkelijke rentelasten worden doorberekend naar de producten en er is dus sprake van een hogere realiteitswaarde.

4.4 Middelen ontvangen van andere overheden

In de beschikking van een overheidslichaam aan de gemeente kan worden opgenomen dat er rente moet worden toegevoegd aan de te ontvangen middelen. De rente die wordt toegevoegd is gebaseerd op het rentepercentage bij een positief saldo rekening courant bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

Beleidsuitgangspunt

- Als rente moet worden toegevoegd aan te ontvangen middelen van een andere overheid, dan wordt de toe te voegen rente gebaseerd op het rentepercentage bij een positief saldo rekening courant bij de BNG.

5. Activa, waarderen en afschrijven

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidsregels voor het activerings-, waarderings- en afschrijvingsbeleid vastgelegd. Het BBV stelt een groot aantal eisen waarvan niet mag worden afgeweken. Naast de harde eisen geeft het BBV ook aan wat de mogelijkheden zijn voor het eigen beleid. Het optimaal benutten van in de wet- en regelgeving geboden vrijheid is leidend geweest bij het scheppen van een beleidskader. Daarbij is meegenomen dat de systematiek eenvoudig en inzichtelijk moet zijn.

5.2 Materiële vaste activa

Onder investeringen wordt verstaan het vastleggen van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt. De investeringen worden op de balans verantwoord. Het op de balans zetten van investeringen wordt activeren genoemd. De lasten voortvloeiende uit investeringen, zoals onderhoud, afschrijvingen en verzekeringen behoren tot de jaarlijkse exploitatielasten en worden dus niet geactiveerd. Op de balans maken de investeringen deel uit van de vaste activa en wel van het onderdeel materiële vaste activa. Volgens het BBV worden deze investeringen als volgt op de balans opgenomen:

- Investeringen met een economisch nut, bijvoorbeeld gebouwen, installaties en software.
- Investeringen met een economisch nut waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven, bijvoorbeeld riolen.
- Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut, bijvoorbeeld wegen, bruggen en openbaar groen.

Met ingang van 1 januari 2017 moeten alle investeringen die vanaf het begrotingsjaar 2017 of later gereed komen geactiveerd worden. Dat betekent dat deze investeringen niet meer in één keer ten laste van de exploitatie kunnen worden gebracht maar dat zij op de balans gepresenteerd worden. Vervolgens wordt er op afgeschreven.

Investeringen voor riool en afvalstoffen moeten apart op de balans worden opgenomen, omdat de regelgeving over de verslaggeving van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing en de daaraan gerelateerde lasten tot onduidelijkheden in fiscale procedures hebben geleid in verband met de maximale kostendekkendheid van 100%.

Investeringen hebben een economisch nut als ze verhandelbaar zijn en/of als ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Ten aanzien van het activeren van investeringen met een economisch nut vormen kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde een uitzondering, bijvoorbeeld schilderijen van beroemde schilders. Deze investeringen worden niet geactiveerd.

Mochten er bijdragen van derden zijn, die in directe relatie met het actief staan, dan moeten deze bijdragen in mindering worden gebracht op het geactiveerde bedrag. Als aan de bijdrage door de derde specifieke voorwaarden voor terugbetaling (meerjarig) zijn gesteld mag de eventuele verrekening pas plaats vinden als aan de voorwaarden is voldaan.

5.3 Immateriële vaste activa

Immateriële vaste activa zijn investeringsuitgaven die niet stoffelijk van aard zijn. Immateriële activa moeten volgens het BBV op de balans staan. Immateriële vaste activa bestaan uit:

- Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio.
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief.
- Bijdragen aan activa in eigendom van derden.

Agio is het verschil tussen het bedrag waarvoor een lening wordt aangegaan en het bedrag dat aan de geldnemer wordt uitgekeerd. Agio kan ook te maken hebben met aandelen. Als de prijs of koers hoger is dan de nominale waarde dan is sprake van agio (het verschil tussen die twee). Disagio is het tegengestelde van agio.

Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief kunnen worden geactiveerd onder de volgende voorwaarden:

- Het voornemen bestaat om het actief te gebruiken of te verkopen.
- De technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien staat vast.
- Het actief zal in de toekomst economisch of maatschappelijk nut genereren.
- De uitgaven die aan het actief zijn toe te rekenen kunnen betrouwbaar worden vastgesteld.

Als niet aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan mogen de kosten van onderzoek en ontwikkeling dus niet geactiveerd worden. De kosten worden dan in één keer ten laste van de exploitatie gebracht.

Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd onder de volgende voorwaarden:

- Er is sprake van een investering door een derde.
- De investering draagt bij aan de publieke taak.
- De derde heeft zich verplicht tot het daadwerkelijk investeren op een wijze zoals is overeengekomen.

- De bijdrage kan worden teruggevorderd, als de derde in gebreke blijft of de gemeente anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Beleidsuitgangspunten:

- Bijdragen aan activa in eigendom van derden worden geactiveerd.
- Kosten van het disagio worden geactiveerd tenzij het om een marginaal bedrag gaat.
- Kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden geactiveerd.

5.3 Waarderen van activa

Bij waarderen gaat het om het waarderen van activa zodanig dat er een reëel beeld is van de vermogenspositie van de gemeente. In het BBV zijn bepalingen opgenomen voor de waardering van activa. Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat gemeenten met de waardering van activa hun financiële resultaten kunnen beïnvloeden en anderzijds wordt bereikt dat de financiële gegevens van gemeenten in de loop van de tijd vergelijkbaar blijven. Een belangrijke bepaling in het BBV ten aanzien van de waardering van activa is dat gewaardeerd moet worden op basis van de aanschafprijs of de vervaardigingsprijs. De aanschafprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten. De vervaardigingsprijs omvat de aanschafkosten van de gebuikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.

5.4 Werkwijze investeringskredieten

Investeringen hebben een grote invloed op de gemeentelijke exploitatie en vermogenspositie. Een volledig en tijdig inzicht in de komende investeringen is daarom van groot belang. Om dit te bereiken wordt onderstaande werkwijze gehanteerd bij het aanvragen van een investeringskrediet.

Investeringen worden bij de Voorjaarsnota geïnventariseerd. Immers bij de Voorjaarsnota vindt ook de integrale afweging plaats voor de op te stellen programmabegroting. Bij een investeringsaanvraag moet de volgende informatie verstrekt worden:

- Nut en noodzaak van de investering
- Onderbouwing van de investering door middel van een projectplan
- Product waartoe de investering behoort, bijvoorbeeld wegen of riool
- Aangegeven moet worden of het om een vervangings- of uitbreidingsinvestering gaat, bij vervanging moet aangeven worden welke investering vervangen wordt.
- Jaarlijkse exploitatielasten
- Dekking van de structurele lasten
- Eventuele subsidiemogelijkheden
- Liquiditeitsplanning
- Afschrijvingstermijnen

Deze informatie is van belang voor het opnemen van de kapitaallasten in de begroting en de financieringsbehoefte. Bij de behandeling van de Voorjaarsnota geeft de raad aan welke investeringen en voorbereidingskredieten worden opgenomen in de op te stellen programmabegroting. De raad kan binnen het investeringsprogramma aangeven dat hij voor bepaalde investeringen eerst een afzonderlijk voorstel wil ontvangen. Deze investeringen blijven wel op het investeringsprogramma staan, maar worden pas geautoriseerd na afzonderlijke behandeling van het voorstel. De overige investeringen worden met het vaststellen van de begroting geautoriseerd.

Bij het aanvragen van een investeringskrediet wordt een meerjarige begrotingswijziging opgesteld op basis van de liquiditeitsplanning en de verwachte realisatie van de investering. Afwijkingen (zowel financieel als in de planning) tijdens de uitvoering van de investering worden door de betreffende budgethouder gemeld bij de eerste en/of tweede bestuursrapportage of eerder als dat nodig is. Afwijkingen kunnen leiden tot onderuitputting van kapitaallasten; er wordt dan minder afgeschreven dan dat daarvoor begroot is. Meestal wordt dit veroorzaakt doordat een planning niet gehaald kan worden.

Een investeringskrediet is niet gebonden aan een kalenderjaar zoals de exploitatiebudgetten in de begroting. In principe loopt het krediet zolang de uitvoering loopt. Het toekennen van een maximale periode aan het beschikbare krediet voorkomt een stuwmeer aan lopende kapitaalwerken en de oneigenlijke inzet van deze middelen.

Beschikbaar gestelde kredieten moeten zo snel mogelijk ingezet te worden. Als een beschikbaar krediet na twee jaar nog niet is ingezet valt het krediet vrij. Een krediet kan alleen langer beschikbaar blijven als de noodzaak daartoe voldoende wordt onderbouwd en tijdig wordt aangeduid.

De raadswerkgroep ‘Herijking financiële kaders (2025)’ heeft spelregels opgesteld over investeringskredieten. Deze spelregels zijn verwerkt in de beleidsuitgangspunten.

Beleidsuitgangspunten:

- Investeringen met een aanschafwaarde lager dan € 25.000 worden niet geactiveerd maar ineens ten laste van de exploitatie gebracht. Een uitzondering hierop vormen gronden en terreinen, deze worden altijd geactiveerd.
- Er wordt een meerjarige begrotingswijziging opgesteld bij het aanvragen van een investeringskrediet.
- **Investeringskredieten** – Investeringskredieten worden zoveel mogelijk aangevraagd bij de voorjaarsnota. Bij het aanvragen van het investeringskrediet wordt rekening gehouden met de verwachtte toekomstige indexering in het ritme van de investering. Bij het bepalen van de gemiddelde indexering wordt uitgegaan van een 10-jaars gemiddelde (bijvoorbeeld CBS bouwkosten). Het college spant zich in om aanvullende kredietaanvragen te voorkomen.
- **Projecten en investeringen** – De raad wil extra aandacht voor grote projecten vanwege de financiële risico’s die daaraan kleven. Daarom is afgesproken dat in de Burap specifiek gerapporteerd wordt over de voortgang van projecten groter dan € 1 miljoen. Denk aan grote investeringen of langdurige projecten: de raad krijgt in de tussentijdse rapportage inzicht in de financiële stand van zaken. Zo kan de raad zijn controlerende rol beter invullen en bijsturen waar nodig.

5.5 Afschrijven

Investeringen verliezen naar mate de tijd verstrijkt hun waarde. Deze waardevermindering wordt tot uitdrukking gebracht door af te schrijven op de waarde van een actief. Op grond van het BBV moet op investeringen afgeschreven te worden volgens een stelsel dat is afgestemd op de toekomstige gebruiksduur. Het BBV schrijft geen afschrijvingstermijnen voor. De gemeente moet zelf de gebruiksduur per categorie van een actief vaststellen. In bijlage 2 ‘Afschrijvingstermijnen’ wordt per categorie aangegeven welke afschrijvingstermijn gehanteerd wordt. Deze afschrijvingstermijnen dienen ter ondersteuning maar er kan van worden afgeweken als de toekomstige gebruiksduur afwijkt.

De commissie BBV heeft in de Notitie materiele vaste activa 2020 diverse kaders gesteld over afschrijven. De belangrijkste zijn:

- De methoden volgens welke afgeschreven mogen worden.
- Afschrijvingen vinden plaats onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.
- Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering moet dan in de toelichting op de balans uiteengezet worden. Tevens moet inzicht gegeven worden in de betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar.
- Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks afgeschreven volgens de verwachte toekomstige gebruiksduur.
    - In afwijking hierop is de afschrijvingsduur voor kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio maximaal gelijk aan de looptijd van de lening.
    - In afwijking hierop is de afschrijvingsduur voor kosten van onderzoek en ontwikkeling ten hoogste vijf jaar.
- Voor de bijdragen aan activa in eigendom van derden is de afschrijvingsduur maximaal gelijk aan die van de activa waarvoor de bijdrage aan derden wordt verstrekt.

Er zijn de volgende afschrijvingsmethoden:

- Een vast percentage van de aanschafwaarde jaarlijks afschrijven (lineaire afschrijvingsmethode).
- Een jaarlijks gelijkblijvende annuïteit, bestaande uit rente- en afschrijving, afschrijven (annuïtaire afschrijvingsmethode).
- Een vast percentage van de boekwaarde jaarlijks afschrijven (degressieve afschrijving, niet gebruikelijk bij de overheid).

In de gemeente Zutphen worden alleen de lineaire en annuïtaire afschrijvingsmethode toegepast. Bij de lineaire methode geldt dat beter rekening wordt gehouden met de relatief sterke waardevermindering gedurende de eerste gebruiksjaren en door de dalende kapitaallasten ontstaat ruimte voor hogere onderhoudskosten.

De annuïtaire methode wordt in de gemeente Zutphen gehanteerd voor investeringen waartegenover inkomsten staan in de vorm van tarieven en huren, dit betreft bijvoorbeeld

investeringen op basis van het Watertakenplan Zutphen. Hiermee wordt een zo evenwichtig mogelijke lastendruk bereikt voor de burger. Deze methode wordt eveneens gehanteerd voor investeringen in gebouwen welke worden verhuurd aan derden.

De gemeente heeft beleidsruimte voor het moment van starten met afschrijven. Maar in tegenstelling tot de afschrijvingsmethode die per categorie kan worden bepaald, kan voor het moment van starten met afschrijven slechts voor één mogelijkheid worden gekozen.

Beleidsuitgangspunt:

- De afschrijving start op 1 januari van het jaar waarin het actief gereed komt dan wel verworven wordt en vanaf het moment dat het door de gemeente in gebruik kan worden genomen.

5.6 Componentenbenadering

De componentenbenadering houdt in dat verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, afzonderlijk worden gewaardeerd en afgeschreven op basis van het waarde verloop van de individuele delen. Per deel kan de levensduur namelijk verschillen. Bij toepassing van deze benadering worden afzonderlijke vervangingen opnieuw geactiveerd. De componentenbenadering kan worden geïllustreerd aan de hand van een kantoorgebouw; deze is op te delen in de volgende componenten:

- Gebouw
- Verwarmingsinstallaties
- Liftinstallaties

Elke component kan dan anders afgeschreven worden.

Beleidsuitgangspunt:

- De componentenbenadering wordt toegepast bij afschrijven.

6. Weerstandsvermogen en risicomanagement

6.1 Inleiding

Risicobewustzijn wordt steeds belangrijker door de toenemende complexiteit van de samenleving en van projecten waarbij de gemeente betrokken is. Ook de veranderende wet- en regelgeving maakt dat we alert moeten zijn op risico's die we als gemeente lopen. Tot elke prijs ieder risico uitsluiten is echter niet het doel van risicomanagement. Risico's nemen is inherent aan het besturen van een gemeente. Vernieuwing, innovatie en het realiseren van ambities kunnen niet bestaan zonder risico's. Het gaat er daarbij om dat er een goede balans is tussen risico's nemen en risico's beheersen. Risicomanagement biedt geen garantie tegen het feitelijk optreden van risico's, maar zorgt ervoor dat het managen van risico's expliciet onderdeel is van de besturing en besluitvorming.

6.2 Doelen en uitgangspunten

Met risicomanagement worden de volgende doelen nagestreefd:

- Risicobewustzijn in de organisatie stimuleren en vergroten en daarmee de advisering aan het college en de raad versterken.
- Het systematisch inzichtelijk maken van alle significante risico's die de gemeente loopt waardoor we een actueel risicoprofiel hebben.
- Het maken van expliciete keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's.
- Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de realisatie van beleidsdoelstellingen en de bedrijfsvoering.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Bewust omgaan met risico's is onderdeel van ieders werk. Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak.
- Wie zijn risico's kent, heeft een keuze. Risicomanagement is een basis voor keuzes en maakt deel uit van integraal management.
- Risicomanagement maakt integraal deel uit van alle processen van de organisatie.

6.3 Het risicomanagementproces

Risicomanagement kent een cyclische aanpak, vergelijkbaar met de plan-do-check-act cyclus. Het nadenken over en beoordelen van mogelijke risico's en beheersmaatregelen moet onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk van de organisatie. Halfjaarlijks wordt een aantal stappen in dit proces geformaliseerd als onderdeel van de planning & controlcyclus. Twee keer per jaar wordt het gemeentebrede risicoprofiel geactualiseerd. De volgende stappen worden dan doorlopen:

1. Risico's identificeren
Deze stap heeft tot doel een beeld te krijgen van gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen risico's waarvan de oorzaak zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt (externe risico's) en risico's waarvan de oorzaak zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevindt (interne risico's).

2. Risico's kwantificeren
Kwantificeren betekent het bepalen van de mogelijke gevolgen van risico's en het in een percentage uitdrukken van de kans dat het risico daadwerkelijk optreedt. Dit heeft twee doelen:

1. De aanpak van risico's prioriteren in het kader van sturing en beheersing.
2. Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

De impact van een risico wordt bepaald door de omvang van de gevolgschade en de kans dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

3. Risico's beheersen
Beheersing van risico's kan op vier manieren:

- Vermijden
  Een activiteit of beleid waarbij risico's verwacht worden of ontstaan, kan niet gestart worden of wordt voortijdig gestopt. Vermijden is niet altijd een relevante strategie. Het kan tot gevolg hebben dat doelstellingen niet worden gerealiseerd of dat nieuwe risico's ontstaan die mogelijk groter zijn.
- Verminderen
  Hierbij wordt de impact van een risico verlaagd door oorzaakgerichte maatregelen te nemen en/of gevolggerichte maatregelen. Oorzaakgerichte maatregelen verlagen de kans van optreden van een risico. Gevolggerichte maatregelen verlagen de gevolgen van een risico.
- Overdragen
  Een andere partij wordt risicodrager, bijvoorbeeld een verzekeraar.
- Accepteren
  Als geen van de eerste drie opties mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

4. Evalueren
Bij deze stap wordt nagegaan hoe geïdentificeerde risico's zich hebben ontwikkeld en of er zich risico's hebben voorgedaan die niet in beeld waren.

6.4 Informatievoorziening

Goede communicatie en rapportage over risico's is onontbeerlijk. College en raad moeten tijdig over risico's worden geïnformeerd.

Begroting en jaarrekening
Twee keer per jaar wordt het risicoprofiel van de gemeente geactualiseerd. Dit vindt zijn weerslag in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en in de jaarrekening. Op grond van het BBV is de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een verplichte paragraaf in de begroting en de jaarrekening. Op grond van het BBV moet de paragraaf tenminste het volgende bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een verplichte set van financiële kengetallen;
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Bestuursrapportage (Burap)
In de Burap wordt ingegaan op de belangrijkste risico's van de gemeente. Hier kunnen nieuwe risico's worden gemeld en er kan worden gerapporteerd over de beheersing van grote risico's.

Actieve informatieplicht
Mochten er grote wijzigingen zijn in belangrijke risico's of er doen zich nieuwe grote risico's voor die niet kunnen wachten tot het eerstvolgende planning & control document, dan informeert het college de raad hierover tussentijds.

De raadswerkgroep 'Herijking financiële kaders (2025)' heeft spelregels opgesteld over de rapportage van risico's en de informatievoorziening in raadsvoorstellen. Deze spelregels zijn verwerkt in de beleidsuitgangspunten.

Beleidsuitgangspunten:

- **Rapportage van risico's** – In de P&C-cyclus wordt expliciet aandacht besteed aan financiële risico's. Afgesproken is dat de grootste risico's in beeld worden gebracht in de paragraaf Weerstandsvermogen & Risico's van begroting en jaarstukken. De top-10 risico's (op financieel gebied) wordt hierin gerapporteerd, inclusief de kans en impact. Voor risico's die als zeer waarschijnlijk worden ingeschat (>90% kans) neemt de gemeente een voorziening of reserve op, zodat ze financieel afgedekt zijn. Raadsleden hebben inzage (op afspraak) in de interne risicoregistratie als ze meer details willen.

- **Financiële paragraaf in raadsvoorstellen** – Alle voorstellen van het college aan de raad die financiële consequenties hebben, moeten duidelijk inzicht geven in die gevolgen. De financiële paragraaf in een raadsvoorstel is daarom van groot belang. Specifiek is afgesproken dat raadsvoorstellen met een financieel effect groter dan € 100.000 een uitgebreide toelichting bevatten op de financiële impact. De raad wil in begrijpelijke taal weten: hoe hoog zijn de kosten/baten, vallen deze binnen de begroting, en hoe worden ze gedekt? Het college zorgt ervoor dat dit duidelijk in het voorstel staat. Zo kan de raad weloverwogen besluiten.
- **Risicoparagraaf in raadsvoorstellen** – Aanvullend op de financiën is besloten dat elk raadsvoorstel standaard een kopje “Risico’s en risicobeheersing” bevat. Dit betekent dat bij elk besluitvoorstel aan de raad kort wordt aangegeven of er risico’s verbonden zijn aan het besluit en zo ja, hoe die worden beheerst. Ook als er geen significante risico’s zijn, wordt dit expliciet vermeld (“Er zijn geen noemenswaardige risico’s verbonden aan dit voorstel.”). Op deze manier is de raad bij elk besluit bewust van mogelijke financiële (of andere) risico’s en kan hij die meewegen. Deze verplichting geldt voor alle voorstellen, maar natuurlijk vooral voorstellen met grote financiële impact zullen hier aandacht aan besteden.

6.5 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

6.5.1 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de financiële middelen die daadwerkelijk beschikbaar zijn om de risico’s in financiële zin af te dekken.

Beleidsuitgangspunt:

- De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit:
  - algemene reserve
  - post voor onvoorzien

6.5.2 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de geïnventariseerde financiële risico's die de gemeente loopt. Het gaat hierbij om alle risico’s waarvoor geen maatregelen zijn getroffen die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Omdat niet alle risico's zich gelijktijdig en in volle omvang zullen voordoen kan de benodigde weerstandcapaciteit kleiner zijn dan het totaal van de financiële omvang van de risico’s.

Op basis van de geïnventariseerde risico's wordt een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag ongewenst is. Hiertoe voeren we een risicosimulatie uit met een zekerheid van 90%. Het is dan voor 90% zeker dat de benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie volgt, voldoende is om de risico's op te vangen.

Beleidsuitgangspunt:

- De risicosimulatie, die nodig is om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen, wordt uitgevoerd met een zekerheid van 90%.

6.5.3 De ratio weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal, namelijk de ratio weerstandsvermogen:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandcapaciteit}} = \frac{€}{€} =$$

Het uitgangspunt is dat de ratio weerstandsvermogen minimaal 1,5 is. De gemeente moet de verwachte impact van risico's ruim kunnen opvangen, zonder dat dit hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen of bezuinigingen.

Als de ratio weerstandsvermogen lager is dan 1,5 kan er aan twee knoppen gedraaid worden:

1. De beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen. Zie hiervoor de beleidsuitgangspunten in hoofdstuk 3.
2. De benodigde weerstandscapaciteit verminderen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement heeft een waarderingstabel ontwikkeld voor de ratio weerstandsvermogen. Met een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,5 is er ruim voldoende weerstandsvermogen.

Onderstaande normtabel biedt een waardering van de berekende ratio.

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	uitstekend
B	**1.4-2.0**	**ruim voldoende**
C	1.0-1.4	voldoende
D	0.8-1.0	matig
E	0.6-0.8	onvoldoende
F	<0.6	ruim onvoldoende

Beleidsuitgangspunten:

- De ratio weerstandsvermogen is minimaal 1,5.
- De Algemene reserve moet worden aangevuld als de ratio weerstandsvermogen lager is dan 1,5.

7. Leningen, borg- en garantstellingen

7.1 Inleiding

In de afgelopen jaren hebben verschillende organisaties een beroep gedaan op de gemeente om een lening te verstrekken of om borg of garant te staan voor een lening bij een bank. Zo kunnen initiatieven met een publiek doel in de gemeente Zutphen verwezenlijkt worden. De gemeente faciliteert dan een vereniging of instelling door een lening te verstrekken of door als gemeente op te treden als borg- of garantsteller. De gemeente ondersteunt dan indirect het realiseren van maatschappelijke doelen. Er is echter een grens aan de mogelijkheid van financiële ondersteuning door de gemeente. Bij de afweging voor financiële steun aan een organisatie, moet de gemeente een afweging maken tussen het belang van de publieke taak en de financiële risico's.

Het college is op grond van de Gemeentewet bevoegd om leningen, borg- en garantstellingen te verlenen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het college deze bevoegdheid uitoefent.

7.2 Begrippen

Leningen, borg- en garantstellingen zijn alle drie een vorm van subsidie als deze worden ingezet door een overheid. Met deze financiële instrumenten kan de gemeente het realiseren van publieke taken door organisaties faciliteren. De verschillen tussen deze financiële instrumenten worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

7.2.1 Leningen

Bij leningen loopt de gemeente het volledige risico wanneer de geldnemer niet kan voldoen aan zijn verplichtingen.

Geldleningen zijn in de jaarrekening verantwoord in de balans onder de financiële vaste activa en in de toelichting op de balans. Voor de leningen met een vergroot risico, is er de voorziening Risico leningen. Dit is geen voorziening zoals bedoeld in het BBV maar een waarde correctie op de activa post in de balans. De voorziening wordt namelijk in mindering gebracht op de totale boekwaarde van de leningen.

7.2.2 Borg- en garantstellingen

Bij een borg- of garantstelling hoeft de gemeente pas financiële middelen te verstrekken aan de geldgever als de geldnemer niet aan zijn verplichtingen voldoet. Het zijn beide instrumenten om de geldgever zekerheid te bieden dat een geldvordering voldaan zal worden.

Voorheen werden in het Burgerlijk Wetboek (BW) twee rechtsfiguren beschreven, een borgtocht en een garantie-overeenkomst, met ieder hun eigen juridische kenmerken. In het huidige BW is alleen nog de borgtocht opgenomen.

Aan het begrip garantie is geen vaststaande betekenis meer toegekend. Een garantie kan naar de wens van partijen vormgegeven worden. Waartoe een garantie strekt, en hoeveel geruststelling de geldgever aan de garantie kan ontlenen, hangt geheel af van de door de partijen bepaalde inhoud van de garantie. De verdeling van de verschillende risico's die tot wanbetaling door de geldnemer kunnen leiden (of, anders gezegd, die tot betaling door de garant moet leiden) kan door de partijen zelf worden geregeld.

Bij borgstellingen wordt altijd waarborg over een bepaald bedrag verleend. Bij garantstellingen kan in principe ook een garantstelling gedaan worden zonder een maximum bedrag aan te geven. Met een dergelijke garantstelling wordt uiteraard een groot risico aangegaan. Het is daarom raadzaam van dergelijke algemene garantstellingen af te zien. Omdat bij juridische geschillen de wettelijk geregelde borgtocht een betere uitgangspositie biedt, verdient het de voorkeur om indien mogelijk alleen garanties te verlenen in de vorm van een borgtocht.

Borg- en garantstellingen zijn in de jaarrekening verantwoord in de toelichting op de balans.

Er zijn verschillende waarborgfondsen die voor specifieke doelgroepen de functie van borg- of garantsteller vervullen. Hierbij kan gedacht worden aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Waarborgfonds voor de Sport. Waarborgfondsen verstrekken niet alleen garanties maar adviseren instellingen ook inhoudelijk over voorgenomen investeringen en stemmen de financiering daarop af. Deze fondsen zijn erop ingesteld om de risico-ontwikkeling te beheersen en adequate maatregelen te treffen. Voor risico's vervullen het rijk en gemeenten een zogenoemde achtervangpositie. Dit houdt in dat het rijk en gemeenten pas in een laat stadium of voor een deel worden aangesproken in het uiterste geval dat het waarborgfonds een nadeel niet volledig kan opvangen. Als een waarborgfonds niet aan zijn betaalverplichtingen kan voldoen, verstrekken het rijk en een gemeente als achtervanger een renteloze lening aan het fonds.

Beleidsuitgangspunten:

- Een borg- of garantstelling heeft de voorkeur boven het verstrekken van een lening.
- Een borgstelling heeft de voorkeur boven een garantstelling.

7.3 Wettelijk kader

Gemeentewet
In artikel 160, eerste lid onder e. van de Gemeentewet is opgenomen dat het college bevoegd is tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het aangaan van een overeenkomst van een lening en een borg- of garantstelling valt onder dit begrip. In artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet is echter wel opgenomen dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft wanneer de raad hierom verzoekt of wanneer een besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Beleidsuitgangspunten:
- Het college vraagt de raad om zijn wensen en bedenkingen, als:
  1. Het college van plan is om een lening te verstrekken waarbij de som van de gemeentelijke leningen die daarmee verstrekt wordt aan de desbetreffende aanvrager hoger dan € 1.000.000 is.
  2. De aanvraag voor een lening, borg- of garantstelling op één of meerdere punten afwijkt van het gemeentelijk beleid en het college van plan is positief te reageren.
  3. Er een aanvraag voor een lening, borg- of garantstelling binnenkomt waarvoor nog geen inhoudelijk gemeentelijk beleid bestaat en het college er in beginsel positief tegenover staat.

Wet financiering decentrale overheden (fido)
De kredietwaardigheid van decentrale overheden staat in de Wet fido centraal. Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat men bedachtzaam om moet gaan met publieke middelen. Dit betekent dat risicobeheersing van groot belang is. Artikel 2, eerste lid van de Wet fido geeft aan dat het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen en het verlenen van waarborgen en garanties uitsluitend zijn toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. Bankachtige activiteiten - zoals in de zin van aantrekken en uitzetten van middelen met als doel het genereren van inkomen - worden volgens de Wet fido in elk geval niet tot de publieke taak van gemeenten gerekend en zijn verboden. Ook een rentevoordeel ten opzichte van een financiële instelling is op grond van Wet fido onvoldoende reden voor verstrekking van een lening, borg- of garantstelling door de gemeente.

In de toelichting op de Wet fido wordt aangegeven dat de raad bepaalt wat onder ‘de publieke taak’ wordt verstaan.

Beleidsuitgangspunten:
- Van een publieke taak is sprake als:
  1. De aanvraag aansluit op door de raad of het college vastgesteld beleid, zoals in de programmabegroting, begrotingswijzigingen, verordeningen, regelingen, beleidsregels, plannen etc..
  2. De aanvrager al gebruik maakt van een gemeentelijke subsidie, dan is er een stevige indicatie dat het gaat om een publieke taak.

Algemene wet bestuursrecht en Algemene subsidieverordening
Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt het verstrekken van een lening, borg- of garantstelling aangemerkt als subsidieverlening. Artikel 4:21, eerste lid van de Awb definieert een subsidie als de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Een subsidieverhouding wordt vastgelegd in een beschikking. Aan de beschikking wordt verdere invulling gegeven door een of meerdere tweezijdige privaatrechtelijke overeenkomsten. Zo zal bij een lening een geldleningovereenkomst tussen de gemeente en de aanvrager van de geldlening worden gesloten. Bij een borg- of garantstelling wordt een overeenkomst van garantieverlening of van borgtocht gesloten tussen de gemeente en de geldgever. Daarnaast kan er een overeenkomst worden gesloten tussen de gemeente en de aanvrager van de borg- of garantstelling waarin de rechten en plichten van beide partijen worden vastgelegd.

Het is niet zo dat pas van een subsidie wordt gesproken als er daadwerkelijk financiële middelen worden verstrekt. Een aanspraak op de financiële middelen is voldoende. Als een gemeente rente en aflossing van een door een bank aan een ontvanger verstrekt krediet garandeert, ontstaat een subsidieverhouding. Als de ontvanger zijn verplichtingen nakomt, eindigt deze subsidieverhouding zonder dat de gemeente ook maar één euro heeft uitgekeerd.

In de Algemene subsidieverordening staan de door de raad vastgestelde kaders voor subsidieverstrekking.

Financiële verordening en Treasurystatuut
In de Financiële verordening is geregeld dat de raad het te voeren beleid op het gebied van de treasury vastlegt in het Treasurystatuut.

Conform het Treasurystatuut mag de gemeente leningen, borg- en garantstellingen uit hoofde van de publieke taak verstrekken.

Europese staatssteunregels, Mededingingswet en Wet Markt en Overheid
Conform de Mededingingswet moet een overheid, die activiteiten verricht die ook door marktpartijen kunnen worden verricht (zoals het verstrekken van een lening, waarmee de overheid actief is op de financiële markt), zich aan de Europese mededingingsregels houden om verstoring van de grensoverschrijdende marktwerking te voorkomen. Er bestaat een uitzondering voor economische activiteiten in het algemeen belang.

Voor het uitzetten of verstrekken van middelen (waaronder een lening, borg- of garantstelling) voor de uitoefening van de publieke taak moet een gemeente rekening houden met de staatssteunregels uit het EU-verdrag. Steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Kortom er is sprake van staatssteun als aan de volgende criteria is voldaan:

- Als het voordeel is bekostigd met publiek geld.
- Het voordeel zou nooit via de commerciële weg verkregen zijn.
- Het betreft een selectief voordeel (bevoordeling).
- Het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen.
- Het voordeel moet een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Het is aan de gemeente om te bepalen of er bij het uitzetten of verstrekken van middelen sprake is van staatssteun, en zo ja, of die meldingsplichtig is.

7.4 Risico's

Leningen, borg- of garantstellingen kunnen van invloed zijn op de ratio weerstandsvermogen. Voor leningen geldt specifiek dat zij van invloed zijn op de gemeentelijke schuldpositie. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en jaarrekening wordt hierover gerapporteerd. Het geheel van alle verleende leningen, borg- en garantstellingen wordt geconsolideerd tot één risico en meegenomen bij de berekening van de ratio weerstandsvermogen.

Beleidsuitgangspunt:

- Bij elke aanvraag wordt het risico beoordeeld en het effect op de financiële positie van de gemeente. We kijken daarbij naar:
  - De hoogte van de lening, borg- of garantstelling
  - Argumenten en kanttekeningen
  - Te treffen beheersmaatregelen
  - Het effect op de financiële positie van de gemeente

8. Overhead

8.1 Inleiding

Aanleiding voor het opstellen van dit hoofdstuk is de ‘Notitie Overhead 2023’ die door de commissie BBV is gepubliceerd. De aanpassingen uit deze notitie zijn verwerkt in dit hoofdstuk en zijn van toepassing vanaf het begrotingsjaar 2025.

Het doel van dit hoofdstuk is heldere kaders te scheppen voor de bepaling van overhead en de toe te rekenen overhead aan diverse onderdelen in de begroting en jaarstukken met ingang van het begrotingsjaar 2025. Het gaat om het formuleren van beleid en de vastlegging van uniforme gemeentelijke regels voor overhead. Daarbij hebben wij ons te houden aan hogere wet- en regelgeving, zoals de Gemeentewet, het BBV en de ‘Notitie Overhead 2023’ van de commissie BBV. In de programmabegroting en jaarstukken kan dan worden volstaan met een overzicht van de doelstellingen c.q. de actuele stand van zaken met betrekking tot de overhead.

8.2 Nadere duiding definitie overhead

Om te voorkomen dat er verschillen optreden in de wijze van toerekening van overhead is een algemene definitie van overhead in artikel 1 van het BBV voorgeschreven.

Onder overhead verstaat het BBV in artikel 1 l. *‘alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces’*.

Uitgangspunt van bovenstaande definitie is dat (andere uitvoerings-)lasten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten.

De definitie van overhead uit artikel 1.l van het BBV wordt in de nieuwe notitie van de Commissie BBV nader geduid als: *‘het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen.’*

8.3 Uitgangspunten toerekening van overhead

Baten en lasten van overhead worden niet onder de afzonderlijke beleidsprogramma’s geregistreerd maar op het product 960 overhead. Een overzicht van de overhead maakt ook onderdeel uit van de begroting en jaarrekening (art 8.1.c en art 25.1.a BBV).

Medewerkers in het primaire proces leveren een rechtstreekse bijdrage aan producten die door de gemeente aan de inwoners worden geleverd, zoals het uitgeven van paspoorten, het verstrekken van uitkeringen en subsidies. Deze medewerkers worden aangestuurd door leidinggevenden en ondersteund door PIOFACH-functies: personeel en organisatie, informatisering en automatisering, financiën, archivering, communicatie en facilitair (huisvesting valt indien van toepassing onder facilitair maar niet alle huisvesting is overhead). Deze sturende en ondersteunende functies zijn overhead.

8.3.1 Wel of geen overhead?

(Uitvoerings-)lasten worden zoveel mogelijk direct toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Alle functies, bijbehorende systemen en aanverwante lasten en baten die rechtstreeks aan een specifieke taak binnen een taakveld zijn toe te wijzen, maken onderdeel uit van de overige taakvelden en niet van het taakveld 0.4 overhead.

Tot taakveld 0.4 overhead behoren de kosten van overhead, dat wil zeggen alle lasten van de functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen. De website https://findo.nl/content/04---Overhead bevat een overzicht van alle lasten die op taakveld 0.4 overhead verantwoord moeten worden.

Hieronder wordt ingegaan op de functies en de bijbehorende systemen en aanverwante lasten van de PIOFACH- functies: personeel & organisatie, informatisering en automatisering, financiën, archivering, communicatie en huisvesting.

Personeel en organisatie, financiën, archivering, communicatie
De functies en de systemen en aanverwante lasten en baten zijn organisatiebreed gericht op ondersteuning van leidinggevenden (sturing) en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces. Daarom wordt dit op taakveld 0.4 als overhead geclassificeerd. Echter archieven met een historische betekenis horen onder taakveld 5.4 musea.

Informatisering en automatisering
Softwarelasten/applicaties die voor de primaire processen worden gebruikt moeten worden toegerekend aan een taakveld.
Hardware, informatievoorziening en automatisering van PIOFACH-systemen, inclusief organisatie overkoepelende systemen zoals zaaksystemen, Office applicaties en kantoorthuiswerkapplicaties behoren tot taakveld 0.4 overhead
Specifieke applicaties gericht op een of meerdere taakvelden worden zoveel mogelijk toegerekend aan dat taakveld. Dat geldt ook voor het applicatiebeheer als de medewerker een groot deel van zijn werkzame uren toegerekend kan worden aan een specifiek taakveld.

Huisvesting en facilitair
De huisvestingslasten hebben betrekking op zowel de lasten van huisvesting als de bijbehorende facilitaire lasten. Huisvesting die wordt gerekend tot de overhead heeft betrekking op kantoorruimten. Huisvestingslasten die behoren tot een specifiek

uitvoerende taak en daarmee tot een specifiek taakveld vormen geen onderdeel van de overhead. Dit geldt onder meer voor bijvoorbeeld een sporthal, zwembad, theater of wijkcentrum.

Leidinggevenden
Teammanagers en leidinggevenden in het primaire proces die personele verantwoordelijkheden hebben zoals het voeren van functioneringsgesprekken worden op het taakveld overhead verantwoord. Andere leidinggevenden worden aan het primaire proces toegerekend.

8.3.2 Wel of niet toerekenen van overhead?

Een gemeente heeft de keuze om wel of geen overhead toe te rekenen aan onderdelen van de begroting. Het toerekenen van overhead is niet verplicht. Afhankelijk van het onderwerp dient dit intracomptabel dan wel extracomptabel te geschieden.

Intracomptabel
In het BBV is één uitzondering gemaakt op het verplicht centraal begroten en verantwoorden van overhead. In de toelichting op het wijzigingsbesluit BBV van 5 maart 2016 is bepaald dat de kosten van overhead op een indirecte wijze wel kunnen (en mogen) worden toegerekend aan investeringen en grondexploitaties. Dit sluit aan op de ‘kan’-bepaling in artikel 63 lid 3 BBV waarin is bepaald dat een redelijk deel van de indirecte kosten kunnen worden opgenomen in de vervaardigingsprijs van een activum. Er is dus sprake van een keuze om overhead toe te rekenen aan grondexploitaties en investeringen.

De gemeente Zutphen kiest ervoor wel overhead toe te rekenen aan grondexploitaties en aan bepaalde investeringen in de openbare ruimte.

Deze uitzondering voor de toerekening aan grondexploitaties en te activeren investeringen is gemaakt, omdat het niet toerekenen van overhead aan dergelijke investeringen anders kan leiden tot een begrotingstekort. De jaarlijkse overheadlasten van deze investeringen zouden dan namelijk in één keer ten laste van de exploitatie moeten worden gebracht in plaats van deze te activeren en meerjarig af te schrijven. Voor groot onderhoudsprojecten die ten laste van een voorziening worden gebracht mag men er ook voor kiezen overhead toe te rekenen. De gemeente Zutphen kiest ervoor geen overhead toe te rekenen aan groot onderhoudsprojecten die ten laste van de voorziening worden gebracht.

Extracomptabel
Voor bijvoorbeeld heffingen, leges, tarieven, gesubsidieerde activiteiten of activiteiten die worden gedekt door inkomsten van derden, is het verplicht om de overhead centraal te begroten en te verantwoorden. In de afrekening of kostprijsberekening kan de overhead immers extracomptabel worden meegenomen, zodat er geen begrotingstekort ontstaat.

Dit geldt onder andere voor de tariefbepaling van de riool- en afvalstoffenheffing waar de overhead, het BTW-compensatiefonds en kwijtschelding extracomptabel wordt meegenomen in de berekening voor de heffing.

Beleidsuitgangspunten:

- Overhead wordt toegerekend aan grondexploitaties en aan investeringen in de openbare ruimte.
- Er wordt geen overhead toegerekend aan groot onderhoudsprojecten die ten laste van de voorziening worden gebracht.

8.4 Methodiek voor toerekenen overhead

In onze financiële verordening is het volgende opgenomen over de kostprijsberekening en overhead:

'Artikel 13 - Kostprijsberekening en overhead

1. *Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de indirecte kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.*
2. *Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen uit voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.*
3. *De indirecte kosten bestaan uit overheadkosten en de rentetoeslag.*
4. *De overheadkosten worden berekend op basis van een procentuele verhouding tussen de totale geraamde loonsom en de aan het betreffende taakveld toegerekende loonkosten.'*

De gemeente Zutphen kiest dus voor de methodiek de overheadkosten te berekenen op basis van een procentuele verhouding tussen de geraamde loonsom en de aan het betreffende taakveld toegerekende loonsom. Deze methodiek geldt voor alle onderdelen waar overhead wordt toegerekend. Dit houdt in dat er op basis van de totaal geraamde loonsom en de aan het taakveld toegerekende loonsom een opslagpercentage wordt berekend. Dit percentage wijzigt per jaar en is afhankelijk van de loonsom en de overhead.

8.4.1 Toerekening van overhead en kostprijsberekening bij publiek- en privaatrechtelijke grondslag

Binnen een gemeente worden kosten doorberekend aan burgers en bedrijven voor producten die door de gemeente worden geleverd. Deze producten kunnen een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke grondslag hebben. Voor privaatrechtelijke producten heeft de gemeente meer ruimte om tot een prijsbepaling te komen.

Publiekrechtelijk
Voor producten en diensten op publiekrechtelijke grondslag is de gemeente aan wettelijke kaders gebonden voor wat betreft de kostprijsberekening en hoogte van tarieven. Zo mogen voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing in de begroting de baten niet boven de lasten uitgaan (maximaal 100% kostendekkend). Ook bij kostenverhaal bij (faciliterend) grondbeleid dient er sprake te zijn van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (op basis van de Wet ruimtelijke ordening en Omgevingswet).

De overhead kan alleen buiten de begroting om (extracomptabel) aan de tarieven voor lokale heffingen worden toegerekend, omdat deze in de begroting volledig opgenomen moeten worden op het product overhead. In het BBV zijn geen voorschriften opgenomen op welke wijze de overhead aan de tarieven moet worden toegerekend. Maar zoals bij de methodiek voor de toerekening van overhead is aangegeven heeft de gemeente Zutphen in haar financiële verordening opgenomen dat de overheadkosten worden berekend op basis van een procentuele verhouding tussen de totale geraamde loonsom en de aan het betreffende taakveld toegerekende loonkosten.

Privaatrechtelijk
Voor producten en diensten op privaatrechtelijke grondslag zoals verhuur van gemeentelijke accommodaties, diensten voor derden en het sluiten van anterieure overeenkomsten bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente meer vrijheid om te komen tot een kostprijs. Ten aanzien van toerekening van overhead is er dus ook meer vrijheid en kan de kostprijs mede op basis van onderhandeling worden bepaald.

Op grond van de Wet markt en overheid zijn gemeenten bij het verrichten van economische activiteiten in beginsel aan bepaalde gedragsregels gebonden. De belangrijkste gedragsregel bij economische activiteiten is dat het bestuursorgaan ten minste de integrale kostprijs doorberekent aan zijn afnemers.

In de financiële verordening staat hierover het volgende:
‘Artikel 14 - Prijzen economische activiteiten

1. *Voor de levering van goederen, diensten of werken waarbij de gemeente met de bijbehorende activiteiten in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering wordt gemotiveerd.*
2. *Bij het verstrekken van leningen, borg- of garantstellingen brengt de gemeente*

de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening, borg of garantie wordt gemotiveerd.'

Bijlage 1: Toelichting per reserve en voorziening

Algemene reserve

980.2001 Algemene reserve	
Functie	Financieringsfunctie
Doel	Het vormen van een financiële buffer voor het dekken van incidentele tegenvallers.
Voeding en onttrekking	Voeding vindt voornamelijk plaats door jaarrekeningresultaten.
Claims	De algemene reserve maakt onderdeel uit van het weerstandsvermogen dat inhoudt dat de algemene reserve beklemd is (tot het niveau van het weerstandsvermogen).
Omvang	Minimaal € 17.500.000. De ratio weerstandsvermogen is minimaal 1,5.

Bestemmingsreserves ten behoeve van dekking kapitaallasten

980.3007 Reserve kantoorautomatisering	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve wordt aangewend voor de dekking van de kapitaallasten van de geactiveerde bedrijfsmiddelen met een economisch nut en voor dekking van incidentele nominale lasten in directe relatie tot kantoorautomatisering.
Voeding en onttrekking	Voeding vindt plaats door structureel te storten op basis van het vervangingsplan. Onttrekking vindt plaats op basis van het vervangingsplan.
Claims	N.v.t.
Omvang	Op basis van het vervangingsplan.

980.3029 Reserve civiele kunstwerken	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	In 2002 is besloten om een reserve te creëren voor dekking van de kapitaallasten van investeringen van de bruggen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 435.000. Onttrekking vindt plaats op basis van het vervangingsplan
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3033 Reserve vervanging bedrijfsmiddelen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve wordt voornamelijk aangewend ter dekking van de kapitaallasten van de geactiveerde bedrijfsmiddelen.
Voeding en onttrekking	Voeding vindt plaats door structureel te storten op basis van het vervangingsplan. Onttrekking vindt plaats op basis van het vervangingsplan.
Claims	N.v.t.
Omvang	Op basis van het vervangingsplan.

980.3049 Reserve vervanging inventaris	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is ingesteld voor de vervanging en uitbreiding van de inventaris van het (oude en nieuwe) Stadhuis in Zutphen.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaat uit kapitaallasten van de vervanging van inventaris in het oude en nieuwe Stadhuis.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3056 Reserve mobiliteit	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is in 2009 ingesteld ter dekking van de exploitatielasten van toekomstige parkeervoorzieningen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 500.000. Onttrekkingen bestaan uit kapitaallasten van de investeringen en exploitatielasten in het kader van mobiliteit.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3061 Reserve investeringen vastgoed	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is voor de dekking van kapitaallasten van investeringen in gemeentelijke gebouwen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 126.900. Onttrekkingen bestaan uit kapitaallasten voor de gemeentelijke gebouwen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3073 Reserve vervanging sportaccommodaties	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is ingesteld bij de kerntakendiscussie in 2011 ten behoeve van vervanging sportaccommodaties.
Voeding en onttrekking	Voeding vindt plaats door structureel te storten op basis van het vervangingsplan.

	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten van de accommodaties waarvoor geen kostprijs dekkende huur wordt ontvangen. Vanaf 2025 geen mutaties begroot.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3078 Reserve duurzame voorzieningen Broederenklooster	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is ingesteld naar aanleiding van de kerntakendiscussie en bestemd voor investeringen ter realisatie van duurzame maatschappelijke voorzieningen met betrekking tot het Broederenklooster.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten op basis van de exploitatieopzet.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3086 Reserve dekking kapitaallasten Kaardebol	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve dient ter dekking van kapitaallasten van het krediet verbouw van de Kaardebol.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 100.000

980.3094 Reserve dekking kapitaallasten ontsluitingsweg Revelhorst	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Doel van deze reserve is dekking van de jaarlijkse kapitaallasten voor de ontsluitingsweg Revelhorst. Deze reserve is in 2019 ingesteld.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 200.000

980.3116 Reserve kapitaallasten Packagedeal De Mars	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de dekking van de kapitaallasten van de investeringen ter verbetering van de fietsinfrastructuur op De Mars en is op 12 juli 2021 door de raad vastgesteld.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3141 Reserve renovatie Bourgonjetoren	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is voor de dekking van kapitaallasten van het krediet renovatie Bourgonjetoren.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit de jaarlijkse kapitaallasten.
Claims	n.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3159 Reserve accommodatiebeleid	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is voor onderhoud en vervanging van gymzalen.
Voeding en onttrekking	Gevormd vanuit de reserve dekking kapitaallasten Dreiumme, Duurzame voorziening Zwembad
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

Bestemmingsreserves ten behoeve van egalisatie

980.3019 Reserve lokaal huisvestingsbeleid onderwijs	
Functie	Egalisatiefunctie
Doel	Deze reserve is gevormd om de kapitaallasten van investeringen in onderwijshuisvesting de komende jaren te kunnen dekken.
Voeding en onttrekking	Het exploitatiesaldo onderwijshuisvesting wordt aan deze reserve toegevoegd c.q. onttrokken.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3084 Reserve bedrijfsvoering (loonsomsturing)	
Functie	Egalisatiefunctie
Doel	Deze reserve is met ingang van 2012 gevormd voor de sturing op en beheersing van de loonsom.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit vrijvallende middelen van het generatiepact.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3093 Reserve archeologie	
Functie	Egalisatiefunctie
Doel	Deze reserve is bedoeld om de lasten inzake archeologie te egaliseren.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit egalisatie van de baten en lasten van archeologie. Onttrekkingen worden gevormd door het benodigde budget.

Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 150.000

980.3115 Reserve 'oneigenlijk gebruik'	
Functie	Egalisatiefunctie
Doel	Om de inkomsten en uitgaven in het project snippergroen te monitoren en ervoor te zorgen dat een saldo beschikbaar blijft tot alle kosten zijn voldaan.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit egalisatie van de baten en lasten van verkoop openbaar (snipper)groen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

Reserves grondbedrijf

980.3006 Reserve bovenwijkse voorzieningen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is ingesteld om kosten van bovenwijkse voorzieningen te kunnen dekken.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een opslag op de m2 prijs bij de verkoop van gronden.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3011 Reserve Grondzaken (GZ) exploitatieresultaten	
Functie	Financieringsfunctie
Doel	Deze (algemene) reserve is ingesteld om de financiële resultaten en risico's van de grondbedrijfstaken apart te houden van de Algemene reserve van de overige gemeentelijke taken.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit jaarlijks 20% van het tekort. Onttrekking bestaat uit 20% van het surplus.
Claims	N.v.t.
Omvang	Het totaal aan financiële gevolgen van de risico's voor de grondbedrijfstaken voor de komende vijf jaren.

980.3025 Reserve strategische aankopen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is ingesteld om strategische aankopen mogelijk te maken (een vorm van actief grondbeleid).
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit de verkoop van gronden die niet behoren tot een geopende grondexploitatie, agrarische eigendommen en verkoop van vastgoed. Onttrekkingen bestaan uit strategische grondaankopen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 1.500.000.

Overige bestemmingsreserves

980.3005 Reserve afgesloten complexen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is ingesteld voor dekking van niet voorziene afwikkelingskosten van reeds afgesloten grondexploitatie complexen.
Voeding en onttrekking	Voeding vindt plaats bij afsluiten grondexploitatie complexen. Onttrekkingen bestaan uit afwikkelingslasten van afgesloten complexen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3010 Reserve risico-inventarisatiefonds	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De lasten die voortkomen uit de risico-inventarisatie op basis van Arbowetgeving.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 12.500. Onttrekkingen bestaan uit lasten volgend uit de risico-inventarisatie.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3015 Reserve herwaardering aandelen Alliander	
Functie	Financieringsfunctie
Doel	In 1999 zijn de Gamog-aandelen omgewisseld tegen Nuon-aandelen. Aangezien deze aandelen nog niet vrij verhandelbaar zijn, gaat het voorlopig over een papieren waarde. De gemeente Zutphen is als gevolg van de splitsing van het productie- en leveringsbedrijf NUON aandeelhouder geworden van N.V. Alliander, het netwerkbedrijf van het voormalige NV NUON.
Voeding en onttrekking	N.v.t.
Claims	N.v.t.
Omvang	N.v.t.

980.3023 Reserve Besluit Woning-gebonden Subsidies (BWS) rente kasmiddelen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd bij de invoering van het BWS ten behoeve van de volkshuisvesting en is bedoeld voor lasten voor volkshuisvesting.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten voor volkshuisvesting.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3063 Reserve onderhoud monumentale bomen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is in 2009 ingesteld bij het vaststellen van de nieuwe bomenverordening. De reserve is voor onderhoud aan bomen die in particulier eigendom zijn.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten voor de vervanging van bomen. Voeding bestaat uit de afkoop van herplantplicht als herplant niet mogelijk is.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3064 Reserve voor de sport	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Gezien de regelmatige verzoeken vanuit de sportwereld om financiële steun, is bij de voorjaarsnota 2009 besloten een fonds voor de sport in te stellen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 100.000. Onttrekkingen bestaan uit de verstrekte sportsubsidies.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3074 Reserve voor de cultuur	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Ingesteld bij de kerntakendiscussie in 2011 voor incidentele subsidies op het gebied van cultuur
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 20.000. Onttrekking bestaat uit de uitgaven in het kader van de cultuurnota 2025-2028 “Zutphen als inspiratie voor makers en verhalen”.
Claims	N.v.t
Omvang	Niet bepaald

980.3076 Reserve Rivier in de Stad (RIDS)	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Gevormd vanuit de reserve opbrengst verkoop aandelen NUON. Ter financiering van het project Rivier in de Stad, onderdeel van het stadscontract 2012-2015.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit investeringen in het kader van het programma RIDS.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3089 Reserve onderhoud zwembad	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd om het onderhoud van het zwembad te dekken.

Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting van € 115.000. Onttrekkingen bestaan uit lasten voor onderhoud van het zwembad.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3091 Reserve snelfietsroute/fietsparkeren	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd om toekomstige uitgaven voor de snelfietsroute Zutphen – Deventer te kunnen dekken.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten voor de aanleg van de snelfietsroute.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 1.000.000

980.3092 Reserve overheveling exploitatiebudgetten	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd voor de overheveling van exploitatiebudgetten naar een volgend begrotingsjaar. Op deze wijze kunnen deze budgetten beschikbaar blijven voor het betreffende doel in volgende jaren.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit budgetten die overgeheveld worden naar een volgend begrotingsjaar. Onttrekkingen bestaan uit budgetten die overgeheveld zijn.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3095 Reserve Energie-neutrale maatregelen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd om maatregelen c.q. onderzoeken in het kader van de energietransitie te kunnen bekostigen.
Voeding en onttrekking	Onttrekking vindt plaats door uitgaven in het kader van de energietransitie.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3097 Reserve jongerenhuisvesting	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd om de mogelijkheden voor jongerenhuisvesting te verbeteren.
Voeding en onttrekking	Onttrekking vindt plaats voor uitgaven in het kader van de subsidieregeling jongerenhuisvesting.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3101 Reserve toegang sociaal domein (Routekaart)	
Functie	Bestedingsfunctie

Doel	Deze reserve is gevormd voor bovenformatief personeel van de GR Plein en voor een verlofvoorziening voor deze medewerkers. De inrichting van de toegang conform operationeel ontwerp veroorzaakt € 600.000 aan frictiekosten.
Voeding en onttrekking	Onttrekking vindt plaats door uitgaven in het kader van de doorontwikkeling toegang sociaal domein.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3104 Reserve krachtig Zutphen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de middelen van Krachtig Zutphen. Het doel van Krachtig Zutphen is het versterken van de sociaal economische kracht van Zutphen.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten om de sociaal economische kracht te versterken. Ze dienen als versneller van projecten en als middel voor cofinanciering.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3108 Reserve Doorontwikkeling organisatie	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd door de samenvoeging van de reserve versterking ambtelijke organisatie en de reserve organisatieontwikkeling. Deze reserve is gevormd voor organisatiebrede verbeteracties.
Voeding en onttrekking	Onttrekking zijn uitgaven in het kader van de organisatieontwikkeling.
Claims	N.v.t
Omvang	Niet bepaald

980.3109 Reserve inclusie en diversiteit	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Bij de resultaatbestemming 2023 is € 25.000 toegevoegd aan deze reserve. Deze reserve is bestemd voor verschillende initiatieven op het gebied van inclusiviteit en diversiteit. De gemeente Zutphen is voor iedereen een veilige en gezonde plek om te wonen, te werken, te sporten en naar school te gaan. Niemand wordt gediscrimineerd op grond van afkomst, huidskleur, seksualiteit, gender, leeftijd, geloof of het hebben van een beperking.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn voor uitgaven in het kader van inclusie en diversiteit.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3110 Reserve warmtetransitie	
Functie	Bestedingsfunctie

Doel	Deze reserve is gevormd voor het opstellen van de transitievisie warmte en de uitvoering daarvan.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn uitgaven in het kader van de transitievisie warmte.
Claims	n.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3111 Reserve invoering omgevingswet	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Voor de invoering van de omgevingswet per 1 januari 2024 zijn incidentele middelen beschikbaar gesteld voor de voorbereiding en implementatie van de omgevingswet.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn uitgaven met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van de omgevingswet.
Claims	n.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3117 Reserve coronaeffecten	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd om de positieve en negatieve effecten van de coronacrisis de komende jaren op te kunnen vangen
Voeding en onttrekking	De reserve is gevoed met het positieve saldo van de financiële voor- en nadelen van de coronacrisis.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3119 Reserve bestemmingsplan noordrand de Hoven	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de herziening van het bestemmingsplan noordrand De Hoven. In 2019 is er een structuurvisie opgesteld. Om uitvoering te geven aan deze structuurvisie en het gebied in exploitatie te nemen is het nodig het bestemmingsplan te herzien.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn uitgaven voor het herzien van het bestemmingsplan Noordrand De Hoven.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3121 Reserve Hanzehof	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor het achterstallig onderhoud van de Hanzehof.
Voeding en onttrekking	Bij de Voorjaarsnota 2021 is er voor de jaren 2023, 2024 en 2025 jaarlijks € 937.500 van het verwachte positieve jaarrekeningresultaat te storten.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3122 Reserve betaalbaar wonen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is bedoeld als startkapitaal om betaalbare woningen te realiseren. Deze reserve is bij de behandeling van de begroting 2022 gevormd door een aangenomen amendement.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn voor uitgaven van projecten in het kader van betaalbare woningen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3123 Reserve armoedebestrijding	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd naar aanleiding van de motie (2022-M0003) over het behoud en meer inzet van middelen tegen armoede.
Voeding en onttrekking	In de motie werd voorgesteld € 1.000.000 over te hevelen naar boekjaar 2022 vanuit het resultaat bij de jaarrekening 2021 zodat deze middelen beschikbaar blijven voor armoedebestrijding.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3124 Reserve innovatiebudget Werktmee	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	In 2021 is het beleidsonderzoek en de daaruit volgende aanbevelingen ‘Maatwerk en begeleiding naar Waardevol Werk’ vastgesteld. Tevens zijn in 2021 de gewijzigde beleidsvoorschriften voor toepassing van het WerktMee product van kracht geworden. De implementatie is in 2021 niet geheel afgerond en daarom is het restantbudget beschikbaar gebleven voor de verdere implementatie.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn voor uitgaven voor implementatie van WerktMee.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3132 Reserve WKR-gevolgen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor het opvangen van een naheffing van de belastingdienst in het geval het WKR (werkkostenregeling) forfait wordt overschreden.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn voor naheffingen WKR.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3133 Reserve verkabeling hoogspanningsleidingen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor dekking van de lasten voor het ondergronds brengen van hoogspanningsleidingen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit 40% van het voordelig saldo van het jaarrekeningresultaat met een maximum van € 1.500.000 per jaar. Als de reserve voor aanvang van de werkzaamheden onvoldoende gevuld is, wordt het resterende bedrag geleend op de kapitaalmarkt en afgelost in maximaal 40 jaar. Onttrekkingen bestaan uit lasten voor het ondergronds brengen van hoogspanningsleidingen..
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximaal € 6.800.000

980.3140 Reserve buurthuis De Hoven	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor een investeringsbijdrage voor buurthuis De Hoven.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen zijn voor uitgaven in het kader van het realiseren van een buurthuis.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3143 Reserve inwoner in beeld	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor uitgaven voor het project ‘Inwoner in beeld’.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten voor het project ‘Inwoner in beeld’.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3144 Reserve opbrengst verkoopportefeuille	
Functie	Financieringsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd om de dotaties in 2023 en 2024 aan de Voorziening groot onderhoud gemeentelijk vastgoed te dekken.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit dotaties in 2023 en 2024 aan de Voorziening groot onderhoud gemeentelijk vastgoed.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3145 Reserve openbaar toilet	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor uitgaven voor onderzoek naar de realisatiemogelijkheden van twee openbare toiletten.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit lasten voor onderzoek.

Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3147 Reserve Wet open overheid	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de verplichte aansluiting op het landelijk Platform Open Overheidsinformatie.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 80.000 is, via de resultaatbestemming, gestort in de reserve Wet open overheid.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3150 Reserve ondersteuning woningisolatie	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd om eigenaren van slecht geïsoleerde woningen een bijdrage te kunnen geven.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 676.000 is, via de resultaatbestemming, gestort in de reserve ondersteuning woningisolatie.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3151 Reserve panden broedplaatsbeleid	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de kosten voor die als broedplaats zijn aangewezen.
Voeding en onttrekking	Uitgaven voor kosten van onderhoud.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3152 Reserve RVU	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is met ingang van 2024 gevormd ter dekking van de kosten voor medewerkers die gebruik maken van de RVU regeling.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 896.000 is, via de resultaatbestemming 2023, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3153 Reserve ontwerpkosten openbare ruimte	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd voor de uitgaven van het ontwerp van de openbare ruimte Helbergen.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 65.800 is, via de resultaatbestemming 2024, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.

Omvang	Niet bepaald

980.3155 Reserve Herinneren	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd met het doel om naar aanleiding van het themajaar 80 jaar vrijheid de herinneringskalender door te ontwikkelen.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 100.000 is, via de resultaatbestemming 2023, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3156 Reserve toeristische bebording	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd met het doel om de huidige toeristische bebording aan te passen en de relatie tussen binnenstad en het nieuwe stuk binnenstad – Noorderhaven te ontwikkelen.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 100.000 is, via de resultaatbestemming 2023, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3157 Reserve versterken buurthuizen	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd om de buurthuizen Geweldig!, Waterkracht en Lighthouse een extra impuls te geven.
Voeding en onttrekking	Onttrekkingen bestaan uit subsidieverleningen voor deze drie buurthuizen
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3160 Reserve actualiseren erfgoedportaal	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	Deze reserve is gevormd voor de uitgaven van de actualisatie van het erfgoedportaal. Dit is een wettelijke verplichting.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 90.000 is, via de resultaatbestemming 2024, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3161 Reserve actualiseren hoogbouwbeleid	
Functie	Bestedingsfunctie

Doel	Deze reserve is gevormd voor de uitgaven van de actualisatie van de hoogbouwvisie. Deze volgt op de vastgestelde omgevingsvisie.
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 50.000 is, via de resultaatbestemming 2024, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

980.3162 Reserve gebiedsvisie 'De Mars'	
Functie	Bestedingsfunctie
Doel	De reserve is gevormd voor de uitgaven van de bestuursopdracht van de gebiedsvisie "De Mars".
Voeding en onttrekking	Een bedrag van € 89.400 is, via de resultaatbestemming 2024, gestort in deze reserve.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

Voorzieningen

981.6007 Voorziening waardevast pensioen wethouders	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om te kunnen voldoen aan de verplichting om aan oud-wethouders pensioenaanspraken toe te kennen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een jaarlijks te bepalen bedrag. Onttrekkingen bestaan uit lasten voor pensioenen en waardeoverdrachten pensioenafspraken.
Claims	N.v.t.
Omvang	Wordt jaarlijks bepaald

981.6016 Voorziening Grondexploitatie De Mars Noorderhaven	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om verliezen op te vangen van de grondexploitatie.
Voeding en onttrekking	N.v.t.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximale hoogte van het verlies.

981.6019 Voorziening afval	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om tariefschommelingen op te vangen.
Voeding en onttrekking	Voeding is gevormd doordat de reserve afvalstoffenheffing is omgezet naar een voorziening. Voeding wordt gevormd door egalisatie.
Claims	N.v.t.

Omvang	Niet bepaald

981.6020 Voorziening riolering	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om tariefschommelingen op te vangen.
Voeding en onttrekking	Voeding is gevormd doordat de reserve verouderde riolering is omgezet naar een voorziening. Voeding wordt gevormd door egalisatie.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6023 Voorziening grondexploitatie Fort de Pol	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om verliezen op te vangen van de grondexploitatie.
Voeding en onttrekking	N.v.t.
Claims	N.v.t
Omvang	Maximale hoogte van het verlies.

981.6024 Voorziening Achtermars	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om verliezen op te vangen van de grondexploitatie.
Voeding en onttrekking	N.v.t.
Claims	N.v.t
Omvang	Maximale hoogte van het verlies.

981.6125 Voorziening spaarcontracten	
Doel	Deze voorziening is gevormd ter dekking van op te nemen toekomstig spaarverlof.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit effectuering van opgebouwde rechten.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6131 Voorziening risico leningen	
Doel	Deze voorziening is gevormd ter afdekken van het risico van uitstaande leningen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit de hoogte van de uitgegeven lening. Onttrekking vindt plaats na het aflossen van de lening.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6133 Spaarvoorziening Riolering	
Doel	Deze spaarvoorziening wordt gebruikt om rioolinvesteringen (deels) af te boeken in de balanssfeer met als positief effect dat het ontstaan van kapitaallasten wordt beperkt. Daardoor dempt de afhankelijkheid van de rente.

Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit een structurele storting opgenomen in het tarief. Onttrekkingen bestaan uit kapitaallasten van de rioolinvesteringen.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6134 Voorziening groot onderhoud gemeentelijke gebouwen	
Doel	De voorziening is gevorm om schommelingen in het cyclisch onderhoud van de gemeentelijke gebouwen op te vangen.
Voeding en onttrekking	Voeding bestaat uit structurele stortingen op basis van het beheerplan. Onttrekkingen vinden plaats op basis van het beheerplan.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6135 Voorziening juridische claims	
Doel	De voorziening is gevormd voor onderwerpen waarbij juridische claims en rechtszaken spelen. Over de uitkomst van deze claims en procedures is op dit moment geen uitspraak te doen. Voor de eventuele financiële gevolgen heeft de gemeente een voorziening voor juridische claims gevormd.
Voeding en onttrekking	De voorziening wordt gevoed op basis van een reële inschatting. Onttrekkingen vinden plaats op basis van werkelijke uitkomsten van de claim.
Claims	N.v.t.
Omvang	Niet bepaald

981.6136 Voorziening Veld 18 Noorderhaven	
Doel	Deze voorziening is bedoeld om verliezen op te vangen van de grondexploitatie.
Voeding en onttrekking	N.v.t.
Claims	N.v.t.
Omvang	Maximale hoogte van het verlies

Bijlage 2: Afschrijvingstermijnen

Materiële vaste activa met economisch nut	Afschrijvingstermijn in jaren
Woonruimten	
Woningen	40
Restauratie en verbouwing	25
Gebouwen	
Gebouwen van steen	40
Gebouwen van hout	10
Houten gebouw met stenen voet	20
Restauratie en verbouwing	25
Incidentele voorzieningen	10
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	
Riolering(annuïteit)	
Riolering 1e aanleg	40
Herstelwerkzaamheden	25
Incidentele voorzieningen	10
Gemalen	25
Elektrische installaties	20
Begraafplaats	
Begraafplaats	40
Uitbreiding begraafplaats	20
Vervoermiddelen	
Aanhangwagens	5-10
Auto's	7
Tractor	8
Zoutstrooier	15
Machines, apparaten en installaties	
Hardware	maximaal 5
Software	maximaal 5

Materiële vaste activa met economisch nut	Afschrijvingstermijn in jaren

Overige machines, apparaten en installaties	
Parkeerautomaten	10
Werktuigdrager	6
Veegmachine	6
Beluchtingmachine	6
Houtversnipperaar	8
Grafdelfmachine	8
Hefbrug	10
Strooiapparatuur	10
Geluidinstallaties	10
Alarminstallaties	15
Verwarmingsinstallaties	15
Inventaris (machines)	15
Verkeerslichten	15
Versnipperaar	15
Liftinstallaties	20
Elektrische installaties	20
Overige materiële vaste activa	
Hekwerk	10
Inventaris (overig)	10-15
Inrichting	20
Onderwijs eerste inrichting	40

Materiële vaste activa met maatschappelijk nut	**Afschrijvingstermijn in jaren**
Sportvoorzieningen	
Kunstgrasvelden bovenlaag	maximaal 15
Kunstgrasvelden onderlaag	maximaal 50
Inrichting sportterreinen	25
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	
Aanleg, reconstructie straten, pleinen wegen	30
Herstraten wegen	15-20
Bruggen en tunnels	40
Bruggen en tunnels herstelwerkzaamheden	25
Bruggen en tunnels incidentele voorzieningen	10
Openbare verlichting	20

Bijlage 3 Financiële spelregels gemeenteraad Zutphen

Inleiding

De gemeenteraad van Zutphen heeft een belangrijke rol in het bepalen van het financieel beleid van de gemeente. De raad stelt de kaders vast waarbinnen het college werkt, controleert het gevoerde financiële beleid en bewaakt een gezonde financiële huishouding. Om deze taken goed en eenduidig te kunnen uitvoeren, is behoefte aan heldere afspraken over hoe de raad met financiële besluiten omgaat. Dit document bevat die afspraken: de financiële spelregels van de raad.

De spelregels geven richting aan hoe de raad zelf met financiële besluiten omgaat, hoe raadsvoorstellen financieel onderbouwd moeten zijn, en hoe het college verantwoordingsinformatie aanlevert. Daarmee zorgen ze voor duidelijkheid, voorspelbaarheid en transparantie in het financieel bestuur.

De raadswerkgroep ‘Herijking financiële kaders (2025)’ heeft op basis van de eerdere spelregels deze opnieuw geëvalueerd.

Het college wordt verzocht om deze spelregels te betrekken bij de eerstvolgende herziening van de financiële verordeningen en beleidsstukken, zodat consistentie ontstaat tussen bestuurlijke afspraken en formele kaders.

Nota’s en verordeningen

De gemeenteraad van Zutphen heeft een aantal belangrijke documenten die het financieel beheer en de controle regelen. Deze documenten leggen vast waar besluiten aan moeten voldoen en hoe de raad toezicht houdt op de financiën. Hieronder een kort overzicht van de belangrijkste financiële documenten en de rol van de raad daarbij.

Financiële Verordening
Dit is de door de raad vastgestelde verordening (op grond van artikel 212 Gemeentewet) die de kaders voor het financiële beleid en beheer bepaalt. Hierin staan regels voor het opstellen van de begroting, de jaarrekening, tussentijdse rapportages en bijvoorbeeld hoe met kredieten en reserves wordt omgegaan. De verordening schrijft ook voor dat er periodiek beleidsnota’s moeten komen (zoals de Nota financieel beleid). De raad stelt de

Financiële Verordening vast en actualiseert deze indien nodig; het college moet zich bij het financieel handelen aan deze verordening houden en de raad informeren volgens de hierin vastgelegde afspraken.

Nota Financieel Beleid
In deze nota, die periodiek ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden, wordt het gemeentelijke financiële beleid uitgewerkt. Het gaat om beleidsuitgangspunten voor onder andere reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement, leningen en garantiestellingen, rentebeleid en afschrijving van activa. De raad stelt deze nota vast en bepaalt daarmee de financiële beleidskeuzes op hoofdlijnen. De nota financieel beleid concretiseert de kaders uit de Financiële Verordening: zo legt de raad bijvoorbeeld vast hoe hoog de algemene reserve minimaal moet zijn, hoe met schulden wordt omgegaan en welk risiconiveau aanvaardbaar is.

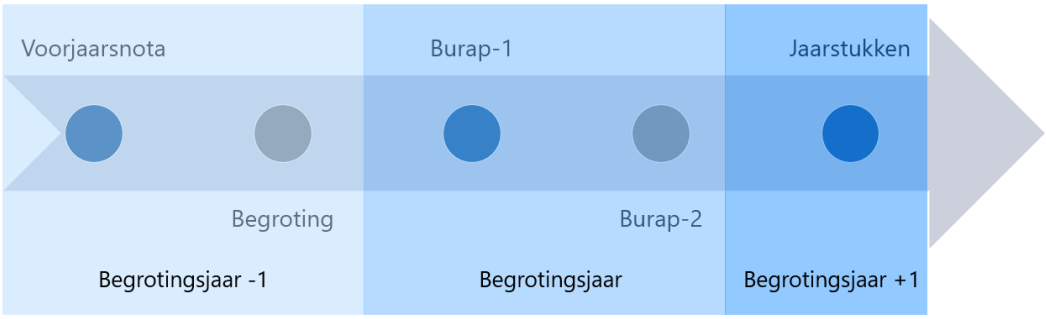
Controleverordening
Op grond van artikel 213 Gemeentewet moet de raad bij verordening regels stellen voor de controle op het financieel beheer en de inrichting van de jaarrekening. In de Controleverordening (door de raad vastgesteld) is geregeld dat de gemeenteraad een externe accountant benoemt die jaarlijks de jaarrekening controleert. Ook staan hierin eventuele aanvullende controles of onderzoeken (bijv. doelmatigheidsonderzoeken ex art. 213a Gemeentewet) die de gemeente uitvoert. De raad bewaakt via deze verordening dat de accountantscontrole goed is geregeld en ontvangt uiteindelijk van de accountant een controleverklaring en verslag bij de jaarrekening. De Controleverordening legt dus vast hoe en door wie de jaarlijkse controle plaatsvindt en wat de reikwijdte daarvan is.

Controleprotocol
Dit is een nadere uitwerking (meestal jaarlijks) van de Controleverordening. In het controleprotocol staan praktische instructies voor de accountant die de jaarrekening controleert. De raad stelt dit protocol vast (of mandateert de auditcommissie dit te doen). Er wordt bijvoorbeeld in vastgelegd wat de materialiteitsgrens is, hoe om te gaan met rechtmatigheidscriteria, welke specifieke aandachtspunten of risico’s de accountant in de controle moet meenemen, enzovoort. Het controleprotocol zorgt ervoor dat de controle van de jaarcijfers aansluit bij de aandachtspunten van de raad. Ook worden hierin afspraken opgenomen over de wijze van rapporteren door de accountant (bijv. de controleverklaring en het accountantsverslag). Samengevat: de Controleverordening regelt dat er controle plaatsvindt; het controleprotocol regelt hoe die controle in detail gebeurt.

Planning & Control-cyclus

De Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) omvat alle stappen waarmee de gemeente gedurende het jaar plant, bijstuurt en verantwoording aflegt over de financiën. Het begint met plannen (kaders stellen en een begroting vaststellen), vervolgens de uitvoering

monitoren (tussentijdse rapportages via de Burap) en eindigt met verantwoording achteraf (jaarstukken en controle door de accountant). Deze cyclus waarborgt dat de raad telkens inzicht heeft in de financiële voortgang en tijdig kan bijsturen of ingrijpen. Door de opzet van de cyclus is de raad in hetzelfde jaar bezig met drie verschillende jaren. Via de jaarstukken controleert de raad de realisatie van het college in het voorgaande jaar, via de Burap monitort de raad het huidige jaar en via de voorjaarsnota en begroting stelt de raad kaders voor het volgende jaar. Hieronder is een schematische weergave van dit proces weergeven en wordt elke product van de P&C-cyclus nader toegelicht.



Figuur 1 Schematische weergave P&C-cyclus gemeente Zutphen

Voorjaarsnota
In de eerste helft van het jaar (voor het zomerreces) stelt het college een Voorjaarsnota op voor het volgende begrotingsjaar. Hierin staan de ontwikkelingen en voorstellen/opgaven voor het komende jaar. Ook wordt een meerjarig financieel perspectief geschetst, een investeringsprogramma voor de lange termijn en een meerjarige strategische inhoudelijke koers. De Voorjaarsnota fungeert tevens als kaderstellend document waarmee de raad richting geeft voor het opstellen van de programmabegroting. De voorjaarsnota is het moment voor raadsleden om kaders te stellen wat er structureel en incidenteel moet gebeuren en hoe zij de middelen daarvoor verdelen.

Programmabegroting
In het najaar stelt het college de programmabegroting op voor het volgende jaar (begrotingsjaar) en de drie jaar daarna. Deze wordt doorgaans in november door de raad besproken en vastgesteld (wettelijk uiterlijk 15 november). In de begroting legt de gemeente vast wat zij in het komende jaar (en meerjarig) wil bereiken, welke activiteiten worden uitgevoerd en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. De raad autoriseert met de vaststelling van de begroting de uitgaven en inkomsten voor het komende jaar en zet daarmee het beleid in gang. De begroting van Zutphen omvat meerdere programma's; de raad stelt de begroting vast op programmaniveau (zie financiële spelregels). De programmabegroting is het moment voor raadsleden om kaders te stellen hoe het moet gebeuren en of de inzetten passend zijn bij de doelstellingen.

Tussentijdse rapportage (Burap)
Tijdens de uitvoering van de begroting in het lopende jaar informeert het college de raad via tussentijdse bestuursrapportages (Burap). Deze rapportages geven inzicht in de

realisatie van de begroting: vallen uitgaven of inkomsten hoger of lager uit dan gepland, hoe staat het met belangrijke projecten en de voortgang op de afgesproken inzetten in de programmabegroting.

In Zutphen zijn er traditioneel twee momenten van rapportage: periode januari tot en met april (1e Burap) en over de periode januari tot en met september (2e Burap). Deze rapportages worden aan de raad ter besluitvorming aangeboden. De raad kan bij deze gelegenheid vragen stellen of zorgen uiten, en eventueel via moties of amendementen het college opdracht geven tot actie. Waar nodig kunnen bij de Burap ook begrotingswijzigingen worden voorgesteld (bijvoorbeeld het doorschuiven van budgetten, zie spelregels). Het doel is de raad tijdig te laten zien of de uitvoering nog op koers ligt en of bijsturing nodig is om het jaar zowel inhoudelijk als financieel gezond af te ronden.

Jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag)
Na afloop van het begrotingsjaar legt het college verantwoording af via de jaarstukken. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag (toelichting op beleid en de resultaten) en de jaarrekening (de financiële verantwoording met cijfers van inkomsten en uitgaven van het afgesloten jaar). Meestal in het voorjaar (april/mei) na het betreffende jaar worden de concept-jaarstukken aan de raad aangeboden. De externe accountant controleert de jaarrekening en rapporteert daarover aan de raad. Uiteindelijk stelt de gemeenteraad de jaarrekening vast. Hiermee wordt het vorige jaar financieel formeel afgesloten en besluit de raad over de resultaatbestemming (wat er met het eventuele overschot of tekort gebeurt, zie ook financiële spelregels). De jaarstukken vormen zo de afsluiting van de P&C-cyclus.

Financiële spelregels

Voor de gemeenteraad van Zutphen gelden de volgende financiële spelregels (kaders en afspraken) bij het opstellen van beleid en het controleren van de financiën. Deze spelregels zijn grotendeels afkomstig uit eerder vastgestelde financiële kaders, aangevuld met de uitkomsten van de raadswerkgroep Herijking financiële kaders (2025) en overige relevante afspraken. Ze zijn hier puntsgewijs samengevat per onderwerp.

Weerstandsvermogen en reserves
Minimale Algemene Reserve – De gemeente hanteert een norm voor de minimale omvang van de Algemene Reserve om financiële tegenvallers op te vangen. Afgesproken is dat Zutphen streeft naar een vaste bodemwaarde van € 17,5 miljoen voor de Algemene Reserve als minimum. Dit bedrag is gebaseerd op een inschatting van risico's en komt grofweg overeen met een weerstandsratio van 1,5 en circa 5% van het begrotingsvolume (oude norm). Eens in de 4 jaar (of bij grote veranderingen in de financiële positie) evalueert de gemeente of dit minimumbedrag nog passend is. Als de Algemene Reserve door verliezen zou dalen onder deze grens (of de weerstandsindicator zakt onder 1,5), moet het college dit melden en met een voorstel komen om de algemene reserve op peil te brengen.

Gebruik van de Algemene Reserve –Structurele uitgaven worden niet gedekt uit de Algemene Reserve. Incidentele uitgaven kunnen alleen ten laste van de Algemene Reserve worden gebracht als deze boven het minimaal benodigde niveau blijft. Hiermee wil de raad voorkomen dat de Algemene Reserve wordt “opgegeten” voor allerlei zaken; het gebruik ervan vereist expliciete toestemming van de raad via een besluit (meestal bij de Voorjaarsnota of begroting). De gedachte is om “potjesvorming” (veel kleine specifieke reserves) te beperken, maar toch behoedzaam om te gaan met de Algemene Reserve. Als de Algemene Reserve wordt aangesproken, gebeurt dat idealiter bij de behandeling van de Voorjaarsnota of begroting, zodat er een integrale afweging van alle wensen en behoeften plaatsvindt.
Reserves instellen en gebruiken – Wanneer de raad besluit een bestemmingsreserve in het leven te roepen, moet daarbij duidelijk worden vastgelegd met welk doel de reserve wordt ingesteld, voor welke termijn of beoogde uitputtingsperiode, en onder welke omstandigheden de reserve weer kan vrijvallen. Reserves worden alleen ingezet voor het doel waarvoor ze oorspronkelijk zijn ingesteld; de raad moet instemmen met elke wijziging van de bestemming. Daarnaast geldt dat als een reserve langer dan 2 jaar niet is gebruikt (geen toevoeging of onttrekking, afgezien van rente), het college in de jaarrekening expliciet moet aangeven waarom handhaving van die reserve nog nodig is (of dat opheffing/anders bestemmen overwogen moet worden). Dit voorkomt zogenoemde “slapende” reserves.
Egalisatiereserves – Specifiek voor egalisatiereserves (reserves bedoeld om jaarlijkse schommelingen op te vangen, bijvoorbeeld in onderhoudskosten) geldt dat de raad een minimale en maximale omvang bepaalt. Als zo’n egalisatiereserve onder het minimum zakt of boven het maximum uitstijgt, meldt het college dit in een tussentijdse rapportage (Burap) of bij de jaarstukken samen met een voorstel hoe hiermee om te gaan (bijv. aanvullen, afromen, of aanpassen van het beleid). Zo blijft de omvang van deze reserves proportioneel. Ook wordt bij elke onttrekking uit een egalisatiereserve expliciet vermeld hoeveel saldo er resteert in die reserve en voor hoeveel jaar (tegen het beoogde tempo van uitgaven) dat resterende bedrag naar verwachting nog toereikend is. Dit geeft de raad inzicht in de houdbaarheid van de reserve.

Programmabegroting
Reële en structureel sluitende begroting – De programmabegroting wordt opgesteld op basis van reële inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat de ramingen zo realistisch mogelijk zijn en bekende ontwikkelingen worden meegenomen. De meerjarenbegroting moet structureel sluitend zijn (dit betekend dat de structurele lasten en baten van elke jaarschijf sluitend moeten zijn). Structurele uitgaven mogen alleen gedekt worden door structurele inkomsten (dus geen terugkerende uitgaven financieren met eenmalige meevallers). Als het college incidenteel afwijkt van een structureel sluitende begroting (bijvoorbeeld een eenjarig tekort toelaat om iets op te vangen), moet dit nadrukkelijk gemeld en beargumenteerd worden en besluit de raad hierover bij de voorjaarsnota of in uitzonderlijke gevallen bij de programmabegroting. Uitgangspunt is dat de programmabegroting gezond en toekomstbestendig is.
Voorjaarsnota - In de eerste helft van het jaar (voor het zomerreces) stelt het college een Voorjaarsnota op voor het volgende begrotingsjaar. Hierin staan de ontwikkelingen en voorstellen/opgaven voor het komende jaar. Ook wordt een meerjarig financieel perspectief geschetst, een investeringsprogramma voor de lange termijn en een meerjarige strategische inhoudelijke koers. De Voorjaarsnota fungeert tevens als

kaderstellend document waarmee de raad richting geeft voor het opstellen van de programmabegroting. De voorjaarsnota is het moment voor raadsleden om kaders te stellen wat er structureel en incidenteel moet gebeuren en hoe zij de middelen daarvoor verdelen.

Constante prijzen – Zutphen hanteert bij het opstellen van de meerjarenbegroting constante prijzen. Dit wil zeggen dat de bedragen in de begroting gebaseerd zijn op prijspeil van het begrotingsjaar en er niet vooruit de indexaties op de indexaties worden ingerekend. Wel wordt uiteraard rekening gehouden met aangekondigde wijzigingen van het Rijk (bijvoorbeeld als bekend is dat het gemeentefonds verandert). De begroting wordt jaarlijks bijgesteld op basis van de actuele indexatie op prijs en loon (dit stelt het college voor via de Voorjaarsnota). Dit geldt niet voor investeringskredieten.

Investeringskredieten – Investeringskredieten worden zoveel mogelijk aangevraagd bij de voorjaarsnota. Bij het aanvragen van het investeringskrediet wordt rekening gehouden met de verwachtte toekomstige indexering in het ritme van de investering. Bij het bepalen van de gemiddelde indexering wordt uitgegaan van een 10-jaars gemiddelde (bijvoorbeeld CBS bouwkosten). Het college spant zich in om aanvullende kredietaanvragen te voorkomen.

Vaststelling op programmaniveau – De gemeenteraad streeft naar vaststelling van de begroting op programmaniveau. Er is tot op heden gestuurd op programma en productniveau. Zoals in de financiële verordening is opgenomen kan de raad bij de start van een nieuwe raadsperiode de programma’s in de begroting opnieuw vaststellen. Door voor de raadsperiode 2026 -2030 een groter aantal programma’s op te nemen, kan de raad op hoofdlijnen sturen en heeft het college binnen een programma enige ruimte om middelen te schuiven, mits de doelen van het programma gehaald worden en er geen overschrijding plaatsvindt.

Geen structurele dekking uit reserves – Bij het opstellen van de begroting geldt als spelregel dat geen reguliere exploitatie-uitgaven gedekt worden door reserves. Uitzonderingen hierop zijn het inzetten van een reserve Kapitaallasten (indien aanwezig, voor afschrijving van investeringen) of het gebruik van een egalisatiereserve waarvoor deze bedoeld is. Maar verder worden reserves niet aangesproken om gaten in de begroting te dichten. De begroting moet op eigen kracht (inkomsten vs. uitgaven) sluitend zijn. Dit voorkomt dat de gemeente haar vermogen langzaam uitput om de exploitatie sluitend te krijgen.

Periodieke herijking van de begrotingsbasis – Elke collegeperiode (eens in de 4 jaar, bij aantreden van een nieuw college, voor het eerst in 2031) wordt door de raad gekeken naar de begrotingsbasis: kloppen de uitgangspunten nog en kan de indeling/opzet van de begroting verbeterd worden? In Zutphen is afgesproken dat elk nieuw college in principe de programmabegroting opnieuw tegen het licht houdt en zo mogelijk een vorm van zerobased-budgetting toepast. Dit betekent dat niet automatisch van alle bestaande budgetten wordt aangenomen dat ze ongewijzigd doorgaan, maar dat men vanaf de beleidsdoelen opnieuw opbouwt of beoordeelt hoeveel geld nodig is. Zo krijgt de raad beter inzicht in welke middelen echt nodig zijn en waar eventuele “automatische groei” of inefficiëntie zit. Concreet is ook afgesproken om minimaal eens per 4 jaar een evaluatie te doen van de begrotingsindeling en de wijze van presenteren, zodat deze blijft aansluiten bij de wensen van raad en op nieuwe ontwikkelingen. Dit draagt bij aan transparantie en het kunnen beoordelen van beleidsveranderingen.

Tussentijdse bijsturing en risicomanagement

Interne compensatie van tegenvallers – Als zich tijdens het begrotingsjaar financiële tegenslagen voordoen, geldt als eerste regel dat deze binnen het programma moeten worden opgevangen. Valt een bepaalde activiteit duurder uit, dan kijkt het college eerst of binnen datzelfde programma ergens anders ruimte (een besparing of meevaller) is om dit te dekken. Pas als dit niet mogelijk is, wordt er programma-overschrijdend gekeken (tussen verschillende programma's schuiven van budget). Hiermee wordt bevorderd dat de begrotingsdiscipline per programma wordt gehandhaafd. Eventuele overschrijdingen en onderschrijdingen worden gemeld in de Burap.
Beperkte begrotingswijzigingen via de Burap – Tussentijdse bestuursrapportages (Burap's) geven de stand van zaken van de lopende begroting. Spelregel in Zutphen is dat via een Burap alléén bepaalde typen wijzigingen mogen worden gedaan, namelijk: budget neutrale bijstellingen (bijvoorbeeld herschikken van budgetten zonder invloed op het saldo) en technische overhevelingen van kredieten of budgetten die de raad al eerder voor een project beschikbaar stelde maar nog niet (geheel) zijn uitgegeven. Concreet: als een bepaald project vertraagd is en een deel van het budget dit jaar niet wordt besteed, kan via de Burap voorgesteld worden om dat restantbudget naar het volgende jaar door te schuiven (zodat het niet vervalt). Dit zijn dan reserveonttrekkingen en -stortingen die nodig zijn om het geld beschikbaar te houden. Nieuwe beleidsvoorstellen of grote wijzigingen horen niet thuis in de Burap maar in de Voorjaarsnota (voorkeur) of aparte raadsvoorstellen, zodat de raad daar expliciet over kan besluiten.
Projecten en investeringen – De raad wil extra aandacht voor grote projecten vanwege de financiële risico's die daaraan kleven. Daarom is afgesproken dat in de Burap specifiek gerapporteerd wordt over de voortgang van projecten groter dan € 1 miljoen. Denk aan grote investeringen of langdurige projecten: de raad krijgt in de tussentijdse rapportage inzicht in de financiële stand van zaken. Zo kan de raad zijn controlerende rol beter invullen en bijsturen waar nodig.
Rapportage van risico's – In de P&C-cyclus wordt expliciet aandacht besteed aan financiële risico's. Afgesproken is dat de grootste risico's in beeld worden gebracht in de paragraaf Weerstandsvermogen & Risico's van begroting en jaarstukken. De top-10 risico's (op financieel gebied) wordt hierin gerapporteerd, inclusief de kans en impact. Voor risico's die als zeer waarschijnlijk worden ingeschat (>90% kans) neemt de gemeente een voorziening of reserve op, zodat ze financieel afgedekt zijn. Raadsleden hebben inzage (op afspraak) in de interne risicoregistratie als ze meer details willen.

Raadsvoorstellen en moties
Financiële paragraaf in raadsvoorstellen – Alle voorstellen van het college aan de raad die financiële consequenties hebben, moeten duidelijk inzicht geven in die gevolgen. De financiële paragraaf in een raadsvoorstel is daarom van groot belang. Specifiek is afgesproken dat raadsvoorstellen met een financieel effect groter dan € 100.000 een uitgebreide toelichting bevatten op de financiële impact. De raad wil in begrijpelijke taal weten: hoe hoog zijn de kosten/baten, vallen deze binnen de begroting, en hoe worden ze gedekt? Het college zorgt ervoor dat dit duidelijk in het voorstel staat. Zo kan de raad weloverwogen besluiten.
Risicoparagraaf in raadsvoorstellen – Aanvullend op de financiën is besloten dat elk raadsvoorstel standaard een kopje "Risico's en risicobeheersing" bevat. Dit betekent dat bij elk besluitvoorstel aan de raad kort wordt aangegeven of er risico's verbonden zijn aan het besluit en zo ja, hoe die worden beheerst. Ook als er geen significante risico's zijn, wordt dit expliciet vermeld ("Er zijn geen noemenswaardige risico's verbonden aan dit

voorstel.”). Op deze manier is de raad bij elk besluit bewust van mogelijke financiële (of andere) risico’s en kan hij die meewegen. Deze verplichting geldt voor alle voorstellen, maar natuurlijk vooral voorstellen met grote financiële impact zullen hier aandacht aan besteden.

Gebruik van reserves in voorstellen – Indien een raadsvoorstel inhoudt dat geld uit een reserve wordt onttrokken of dat een reserve wordt gevormd of aangevuld, dan moet in het voorstel duidelijk staan wat de nieuwe stand van die reserve wordt na het besluit. De raad wil weten hoe dit besluit die reservepositie beïnvloedt en of dat aanvaardbaar is. Ook moet vermeld worden voor hoe lang de reserve (met die nieuwe stand) nog aan de beoogde verplichtingen kan voldoen.

Moties met financiële gevolgen – Regelmatig dienen raadsfracties moties in die (indirect) geld kosten, bijv. een motie om extra onderhoud uit te voeren of nieuw beleid te ontwikkelen. Eerder gold strikt dat een motie alleen in behandeling werd genomen als er een dekkingsvoorstel bij zat (waar moet het geld vandaan komen?). Deze harde eis is in dit voorstel versoepeld. Voortaan kunnen moties zonder eigen dekkingsvoorstel worden ingediend, dus het is niet verplicht dat raadsleden zelf dekking vinden. Wel geldt een aantal afspraken als “gedragsregel” rondom zulke moties:

- Dekkingsindicatie bij voorkeur: Een motie heeft bij voorkeur een voorstel voor dekking of tenminste een indicatie van welke budgetten geraakt worden. Als raadsleden mogelijkheden zien voor financiering, worden ze geacht die te benoemen. Het is echter niet verplicht als dit te ingewikkeld is; een goed idee moet niet stranden enkel door onduidelijke dekking.
- Inspanningsverplichting tot inschatting: De indieners van de motie moeten een serieuze poging doen om de financiële consequenties van hun voorstel te schatten. Met andere woorden: onderzoek wat het ongeveer kost (desnoods ambtelijke ondersteuning). Dit voorkomt dat de raad in het ongewisse blijft over de omvang; men hoeft het niet tot op de euro precies te weten, maar “orde van grootte” moet duidelijk zijn (bijv. “deze motie kost naar verwachting €50.000 per jaar”).
- Tijdig indienen bij grote financiële impact: Als een motie aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben, is afgesproken dat deze tijdig wordt ingediend, liefst vóór het oordeelsvormende raadsoverleg in plaats van pas in de besluitvormende vergadering. Dit geeft het college de kans om een advies over de dekking te geven. Het college kan dan bijvoorbeeld aangeven of er ruimte in de begroting is, of welke keuze gemaakt kan worden om het te financieren.
- Verantwoorde besluitvorming: De raad spreekt vertrouwen uit dat zij geen motie zal aannemen waarvan de financiële consequenties niet duidelijk zijn of waarvoor geen acceptabele dekking is gevonden. Met andere woorden, indien er onzekerheid is over de betaalbaarheid, zal de raad terughoudend zijn met het steunen van zo’n motie totdat dit uitgezocht is.

Deze nieuwe aanpak voor moties geeft de raad iets meer flexibiliteit, maar legt ook verantwoordelijkheid bij de raad en het college om samen te zorgen voor gezonde financiën. Het college blijft eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van de begroting en zal de raad informeren als een aangenomen motie tot financiële problemen leidt, zodat de raad dan keuzes kan maken (bijsturen, bezuinigen elders, etc.).

Verantwoording en controle

Jaarrekening en rechtmatigheid – De gemeentelijke jaarrekening wordt jaarlijks opgesteld volgens de geldende regelgeving (BBV) en gecontroleerd door de accountant.

In de jaarstukken legt het college verantwoording af over zowel de financiële rechtmatigheid (of alle bestedingen volgens begroting en wetgeving zijn gedaan) als de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Sinds kort is het verplicht dat het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstelt in de jaarrekening: hierin bevestigt het college dat de financiën rechtmatig tot stand zijn gekomen, of meldt eventuele afwijkingen. De raad stelt de jaarrekening vast en let erop dat hierin een transparante vergelijking staat tussen wat was begroot en wat is gerealiseerd per programma. Een belangrijke spelregel is dat de beoogde doelen (zoals in de begroting gesteld) en de behaalde resultaten (jaarverslag) goed op elkaar aansluiten, zodat de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren. Als er doelen niet behaald zijn of geld anders is besteed dan bedoeld, moet dit duidelijk worden toegelicht in de jaarstukken.
Resultaatbestemming (overschotten/tekorten) – Na afloop van het jaar beslist de raad wat er gebeurt met een eventueel positief saldo of hoe een tekort wordt gedekt. De vaste regel is dat jaaroverschotten naar de Algemene Reserve gaan. Er zijn twee uitzonderingen:

- Doorlopende projecten – Als de raad in een eerdere begrotingen of Voorjaarsnota geld beschikbaar heeft gemaakt voor een bepaald project dat doorloopt over jaargrenzen heen, kan het restantbudget van dat project worden doorgeschoven naar het volgende jaar indien het over te hevelen bedrag boven de €50.000 is. Dit heet ook wel “overheveling” van budget: het geld blijft beschikbaar voor het doel waarvoor het was bedoeld. Bij de jaarstukken wordt aangegeven voor welke projecten zo’n overheveling wenselijk is.
- Bestemmingsreserves (sparen) – Soms spaart de gemeente voor een grote uitgave (bijvoorbeeld het ondergronds brengen van kabels). De raad kan besluiten een deel van een overschot toe te voegen aan een bestemmingsreserve voor zo’n specifiek doel. Dit gebeurt via een raadsbesluit bij de jaarstukken.

Transparantie over auditcommissie-adviezen – De raad heeft een auditcommissie die aanbevelingen kan doen over de financiële verslaglegging en controle. Afgesproken is dat het college jaarlijks in de aanbiedingsbrief van de begroting rapporteert hoe de aanbevelingen van de auditcommissie zijn opgevolgd. De raad krijgt zo terugkoppeling of eerdere adviezen (bijvoorbeeld over het verbeteren van risicomanagement, verslaglegging, etc.) daadwerkelijk zijn geïmplementeerd.

Deze financiële spelregels tezamen vormen het “speelveld” waarbinnen de Zutphense gemeenteraad zijn budgetrecht en controle uitoefent. Ze helpen om op een heldere, uniforme manier met financiële onderwerpen om te gaan, zowel voor het college bij het opstellen van stukken als voor de raad bij de beoordeling ervan.