

Financiële spelregels gemeenteraad Zutphen

2026-2031

Juni 2025

Zutphen

Colofon

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

Inhoud

Inleiding 4

Nota’s en verordeningen 5

Planning & Control-cyclus 6

Financiële spelregels 8

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.

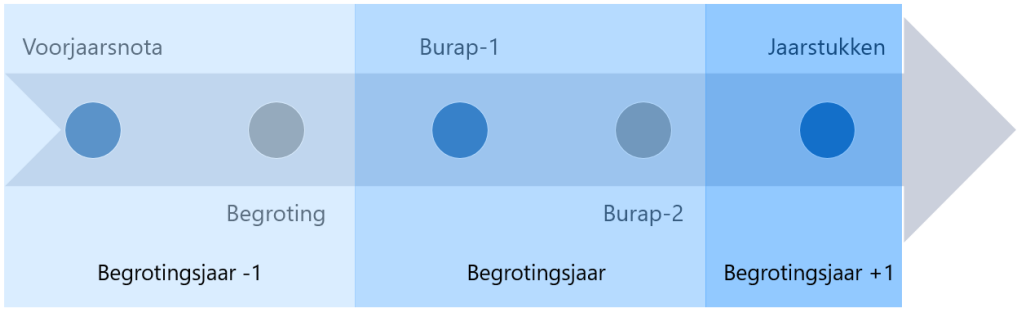
Controleverordening
Op grond van artikel 213 Gemeentewet moet de raad bij verordening regels stellen voor de controle op het financieel beheer en de inrichting van de jaarrekening. In de Controleverordening (door de raad vastgesteld) is geregeld dat de gemeenteraad een externe accountant benoemt die 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.2.1 De hoogte van de 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.2.1 De hoogte 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.4.2 Egalisatiereserves en -voorzieningen – 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** Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 2 lid 9, 10 en 11 – 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** Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 3-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** Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 2 lid 13 en 14– 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 5.4 Werkwijze 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** Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 2 lid 4 – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.3 Werkwijze reserves en voorzieningen – 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** Controleverordening gemeente Zutphen artikel 2 en 3 (Controleverordening wordt niet geactualiseerd omdat er geen wijzigingen zijn), Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 6 en artikel 8– 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)** Nota financieel beleid 2025, paragraaf 3.2.1 De hoogte van de Algemene reserve en Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 6 lid 4 en 5– 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** Financiële verordening gemeente Zutphen 2025 artikel 2 lid 15 – 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.