Toelichting op de artikelen
De Financiële Verordening is op grond van artikel 212 Gemeentewet verplicht. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in april 2014 een nieuwe Model financiële verordening gepresenteerd. De voorliggende verordening is gebaseerd op dit model.

Artikel 1. Begripsbepaling
In deze verordening is het begrip deelthema gedefinieerd. De autorisatie van de themabegroting vindt op een lager niveau plaats, namelijk op het niveau van deelthema's in plaats van op het niveau van thema's. Een thema van de begroting kan op grond van artikel 8 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) worden opgedeeld in deelthema's. Een deelthema wordt hier gedefinieerd als een productgroep van een of meer producten van de productenraming (en productenrealisatie).
De begrippen netto schuld en inkomsten zijn gedefinieerd. Hiervoor zijn de definities gevolgd die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten toepast voor het jaarlijkse overzicht met kengetallen over de financiële positie van gemeenten.
Tot slot is het begrip overheidsbedrijf gedefinieerd om nadere invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die volgen uit de Mededingingswet voor het vaststellen van de hoogte van prijzen.

Artikel 2. Thema-indeling
Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de thema's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de producten aan de thema's toewijst.
Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeentewet).
De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kunnen de baten en lasten van een thema onderverdeeld worden in baten en lasten voor deelthema's. Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per thema vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vierde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken
In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft een autorisatieniveau op het niveau van deelthema's voor en bevat de bepaling dat de lasten en baten onder de thema's in de begroting per deelthema worden weergegeven.
In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. In het derde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening.
Het derde bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

Artikel 4. Kaders begroting
Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV.
Het eerste lid van het artikel bepaalt dat door de gemeenteraad, vooraf aan het opstellen van de themabegroting, een Verantwoordings- en Perspectiefnota wordt vastgesteld, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. Deze kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Artikel 8 van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het themaplan.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten
Het artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten kan plaatsvinden op het niveau van deelthema's (eerste lid). Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. De (kapitaal)lasten voor een dergelijke investering blijven wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet.

Artikel 6. Verzamelbesluiten Financiële mutaties, Verantwoordings- en Perspectiefnota en Bestuursrapportage
Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad zijn de Verzamelbesluiten Financiële mutaties, Verantwoordings- en Perspectiefnota en Bestuursrapportage. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Artikel 7. Informatieplicht
In artikel 7 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.
Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de Europese drempelwaarden voor overheidsopdrachten en bij het vastgestelde algemeen beleidskader voor garanties (raadsvergadering van 14 april 2014).

Artikel 8. EMU-saldo
Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald.
In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de themabegroting.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa
In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 9 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en

afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar een bijlage.

Artikel 10. Voorziening voor oninbare vorderingen
Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente voorzieningen vormen. Op zich zijn de bepalingen van artikel 10 niet noodzakelijk. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening altijd de hoogte van deze voorzieningen.

Artikel 11. Reserves en voorzieningen
Het eerste lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.
Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen.

Artikel 12. Kostprijsberekening
In dit artikel staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. Het tweede lid bepaalt dat bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing onder de kosten ook worden verstaan bijdragen aan voorzieningen, de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.
Het derde lid geeft aan dat in de kostprijs ook de kosten van de financiering van materiele activa moet worden meegenomen in de vorm van een rente over het vreemd vermogen. Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten
Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht. Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen
Het vaststellen van de tarieven voor belastingen en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt.
Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.
Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad elek vier jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.
Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 15. Financieringsfunctie
Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. In dit artikel 15 wordt invulling gegeven aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid.

Artikel 16 t/m 22 Paragrafen
Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 16 tot en met 22 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 23. Administratie
Onder artikel 23 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 24. Financiële organisatie
Artikel 24 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie.

Artikel 25. Interne controle
De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 25 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.
Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarbij dat eens in de vijf jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 26. Intrekken oude verordening en overgangsrecht
Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 26 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 27. Inwerkingtreding en citeertitel
Het verdient de voorkeur de nieuwe verordening in werking te laten treden op een datum voor het vaststellen van de voorjaarsnota en anders voor het vaststellen van de begroting van het jaar t+1. Anders moet artikel 27 worden uitgebreid met een bepaling die voorziet in terugwerkende kracht, zodat de bepalingen uit de nieuwe verordening ook gelden voor de begroting voor het jaar t+1.

Vaststelling
Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).
Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).