

Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 9 juli 2018, nr. 81D2650E, tot vaststelling van de uitgangspunten van het financiële beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie alsmede van regels voor periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur (Financiële verordening provincie Utrecht)

Provinciale Staten van Utrecht;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 12 juni 2018, nr. 81D2650E;

Gelet op de artikelen 216 en 217a van de Provinciewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

Overwegende dat het uit oogpunt van actualisatie wenselijk is de regeling in de Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004 te vervangen door bijgaande Financiële verordening.

Besluiten de volgende verordening vast te stellen:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop gebaseerde regelingen wordt verstaan onder:

- a. Administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de provincie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
- c. Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijk inzet van middelen of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereiken;
- d. Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en maatschappelijke effecten van het provinciale beleid daadwerkelijk worden bereikt;
- e. Financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van financiën, het nakomen van financiële verplichtingen en het uitoefenen van rechten van de provincie;
- f. Financieel beleid: de beleidskaders die nodig zijn om het financieel beheer in te richten en te laten werken conform wet- en regelgeving;
- g. Financiële auditcommissie: een op grond van artikel 80 Provinciewet door Provinciale Staten ingestelde commissie die Provinciale Staten ondersteunt bij het uitvoeren van haar financiële en controlfunctie;
- h. Indicatoren: een meetbare eenheid die een signalerende functie heeft en een aanwijzing geeft over de mate van doelrealisatie of grenswaarden: hieronder vallen ook de verplichte indicatoren zoals genoemd in het BBV;
- i. Jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag van de provincie Utrecht; Kadernota: nota met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgend begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- j. Organisatorische eenheid: organisatieonderdeel binnen de ambtelijke organisatie die een bepaald doel nastreeft (bijvoorbeeld een afdeling);
- k. Prestatie: onderdeel van een programma bestaande uit een samenstel van een aantal samenhangende activiteiten of een enkele activiteit;
- l. Primaire begroting: begroting zoals bedoeld in artikel 195 Provinciewet;
- m. Programma: het programma zoals bedoeld in het BBV, inhoudende een samenhangend geheel van activiteiten: de programma's worden genoemd in de begroting en jaarstukken;
- n. Rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen provinciale verordeningen en besluiten;
- o. Sub-programma: onderdeel van een programma;
- p. Wet: Provinciewet.

HOOFDSTUK 2 BEGROTING EN VERANTWOORDING

Artikel 2 Indeling van programma's

1. Provinciale Staten stellen de programma-indeling vast.

2. Provinciale Staten zijn bevoegd een programma te verdelen in sub-programma's, als zij dat in het kader van het financiële beleid en beheer van belang achten.

Artikel 3 Bestuurlijke planning van de planning en control cyclus

Via de bestuurlijke planning bieden Gedeputeerde Staten overzicht in de data voor het aanbieden van de kadernota, de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarstukken aan Provinciale Staten.

Artikel 4 Inrichting begroting en jaarstukken

1. In de begroting wordt onder elk programma of sub-programma weergegeven:
 - a. de beoogde maatschappelijke effecten uitgedrukt in indicatoren;
 - b. de lasten;
 - c. de baten;
 - d. de mutaties van de reserves;
 - e. de investeringen.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting wordt van de investeringen in activa per categorie het benodigde investeringsbudget weergegeven en de raming van de uitputting over de (meerjaren)begroting;
3. De jaarstukken bestaan uit een financieel en beleidsmatig deel.
4. De beleidsmatige verantwoording bestaat uit:
 - a. een overzicht van welke effecten zijn bereikt en hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen;
 - b. overzicht van de wijze waarop deze effecten zijn bereikt in relatie tot het in de begroting voorgenomen instrumentarium.
5. De financiële verantwoording bestaat uit:
 - a. balans;
 - b. staten van baten en lasten per programma;
 - c. een overzicht van investeringen in activa met de uitputting van de geautoriseerde investeringsbudgetten;
 - d. toelichting op de hiervoor vermelde onderdelen.
6. Jaarlijks worden in de begroting de indexeringen opgenomen, de actuele raming van de personeelslasten en de meicirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tenzij Provinciale Staten anders beslissen.

Artikel 5 Kadernota

1. Gedeputeerde Staten bieden aan Provinciale Staten de kadernota ter vaststelling aan, met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de kadernota wordt besloten over het wel of niet toepassen van indexeringen voor loon- en prijsontwikkelingen in de programmabegroting.

Artikel 6 Autorisatie begroting en wijzigingen daarop

1. Provinciale Staten stellen de begroting vast en autoriseren:
 - a. de baten en lasten per programma of sub-programma als bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - b. de investeringen per programma of sub-programma als bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - c. de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma of sub-programma als bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - d. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen op het totaalniveau;
 - e. de kosten van overhead op totaalniveau;
 - f. het bedrag voor onvoorzien op totaalniveau;
2. Provinciale Staten stellen per programma of sub-programma, voor het betreffende begrotingsjaar de beoogde maatschappelijke effecten uitgedrukt in indicatoren vast.
3. Gedeputeerde Staten stellen, naast de verplicht voorgeschreven indicatoren op grond van artikel 25 lid 2a BBV, per programma of sub-programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken.
4. Gedeputeerde Staten dragen er bij de uitvoering van de begroting zorg voor dat de lasten van een beleidsdoel niet dusdanig overschreden worden dat de realisatie van andere beleidsdoelen binnen hetzelfde Programma onder druk komen te staan. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om binnen een programma te schuiven met het budget indien:
 - a. dit de realisatie van beleidsdoelen niet nadelig beïnvloedt, en
 - b. de wijziging maximaal 10% van de lasten per programma bedraagt.

5. Gedeputeerde Staten doen en accorderen gedurende het kalenderjaar binnen één programma alleen voorstellen met neutrale budgettaire wijzigingen waarbij lasten en baten in evenwicht zijn.
6. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten vooraf als het op basis van alle beschikbare informatie verwacht dat:
 - a. de lasten de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden met meer dan 10% of groter dan € 10.000.000 ten opzichte van de primaire begroting per programma met een minimum van € 100.000 of
 - b. de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden met meer dan 10% of groter dan € 10.000.000 ten opzichte van de primaire begroting per programma met een minimum van € 100.000.
7. In de jaarstukken worden gerealiseerde afwijkingen > 10% op de oorspronkelijke ramingen zoals opgenomen in de primaire begroting van de baten en lasten op programmaniveau of op het niveau van sub-programma's toegelicht.
8. Bij de jaarstukken worden de niet bestede delen van de structurele budgetten toegevoegd aan de algemene reserve. Incidentele budgetten kunnen maximaal eenmaal worden overgeheveld.

Artikel 7 Tussentijdse rapportage

1. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportage(s) over de realisatie van de begroting van de provincie.
2. De tussentijdse rapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en de doelrealisatie, en een overzicht van baten en lasten met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. de toevoegingen en beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen;
 - d. de investeringskredieten;
 - e. het begrotingssaldo voor- en na bestemming aan de reserves.
3. In de tussentijdse rapportage worden verwachte en gerealiseerde afwijkingen > 10%, ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten op programmaniveau, in de begroting toegelicht.

Artikel 8 Informatieplicht

Gedeputeerde Staten besluiten niet tot:

- a. Het afsluiten van privaatrechtelijke contracten met meerjarige verplichtingen waarvan de jaarlijkse lasten of baten groter zijn dan € 1.000.000 en die zaken betreffen buiten de sfeer van de bedrijfsvoering;
- b. het verstrekken van garanties of borgstellingen boven een maximum, zoals vastgelegd in het 'Garantiebeleid provincie Utrecht;
- c. de aan- en verkoop van werken, diensten en goederen indien deze niet passen binnen het bestaande beleid en de daarbij behorende financiële kaders;

dan nadat zij Provinciale Staten hebben geïnformeerd over het voornemen hiertoe en zij hen in de gelegenheid hebben gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan Gedeputeerde Staten.

HOOFDSTUK 3 FINANCIËEL BELEID

Artikel 9 Financieringsfunctie

1. Gedeputeerde Staten dragen bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor een juiste uitvoering van de richtlijnen zoals vastgelegd in het geldende Treasurystatuut.
2. Het Treasurystatuut wordt tenminste eenmaal in de vier jaar geactualiseerd.

Artikel 10 Schuldbeheersing

1. Indien de solvabiliteit van de provincie, zoals berekend volgens de voorschriften vanuit het BBV, daalt onder 30%, bieden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten een nota over de schuldbelasting ter vaststelling aan. Provinciale Staten stellen deze nota vast en deze wordt eens in de vier jaar herzien.
2. Deze nota bevat tenminste:
 - a. spelregels voor het beoordelen van de schuldpositie;
 - b. indicatoren voor het monitoren van de schuldpositie.

Artikel 11 Grondslagen en registratie van investeringen, waardering en afschrijving activa

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een actuele en volledige registratie van de bezittingen van de provincie Utrecht.

2. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de provincie Utrecht systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de schulden, borgstellingen en garanties jaarlijks worden gecontroleerd en de registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de 4 jaar.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
4. De grondslagen van investeren, waardering en afschrijving activa worden opgenomen in een door de Provinciale Staten vast te stellen "Nota investeren, waarderen en exploiteren". Deze nota wordt vastgesteld voor een periode van vier jaar.
De nota bevat tenminste:
 - a. de grondslagen voor investeren, activering, waardering en exploiteren van vaste activa;
 - b. de termijnen en methodieken voor afschrijvingen van vaste activa;
 - c. het moment waarop de afschrijving van vaste activa aanvangt;
 - d. de uitwerking in onderliggende beleidsnota's, de nota's kapitaalgoederen inclusief meerjarenonderhouds- en investeringsplannen.

Artikel 12 Reserves en voorzieningen

1. Provinciale Staten stelt jaarlijks bij de programmabegroting het overzicht van reserves en voorzieningen vast.
2. De bevoegdheid tot het instellen van een reserve berust bij Provinciale Staten.
3. Er vindt geen automatische rentetoerekening en inflatiecorrectie plaats ten aanzien van reserves. Inflatiecorrectie bij voorzieningen vindt alleen plaats indien dit bij het instellen van de voorziening is bepaald respectievelijk wordt voorgeschreven.
4. Het overzicht van reserves en voorzieningen bevat tenminste:
 - a. de vorming, doel en vrijval van reserves en voorzieningen;
 - b. de geldende beleidsregels van reserves en voorzieningen;
 - c. de voeding van en onttrekking aan reserves en voorzieningen;
 - d. een onderbouwing van de omvang van de reserve of voorziening;
 - e. de eventuele normering en bandbreedte.
5. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten eens in de vier jaar een nota Reserves en voorzieningen ter vaststelling aan. De nota bevat tenminste:
 - a. het beleidskader rond reserves en voorzieningen;
 - b. bevoegdheden, informatie en control;
 - c. de vorming en besteding van de voorzieningen;
 - d. de instandhoudingsbijdragen over voorzieningen.

Artikel 13 Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor het bepalen van de hoogte van de voorziening wordt onderscheid gemaakt in de volgende categorieën debiteuren:
 - a. aanslagen voor provinciale leges, dwangsommen, facturen en (privaatrechtelijke) vorderingen opgelegd door de provincie Utrecht;
 - b. provinciale heffingen.
3. De hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen, genoemd in het tweede lid onder a en b, wordt bepaald op basis van ouderdom, bedrag en risicoprofiel.
4. De uitwerking van het bepalen van de hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen wordt vastgelegd in een door Gedeputeerde Staten vast te stellen nota Oninbare vorderingen.

Artikel 14 Niet uit de balans blijvende verplichtingen

In de toelichting op de balans worden de niet uit de balans blijvende verplichtingen opgenomen naar hoogte in euro's en resterende looptijd. Hierbij worden onderscheiden:

- a. contracten waarbij de resterende contractwaarde per contract op balansdatum groter is dan € 1.000.000,-;
- b. borgstellingen, zoals bepaald in artikel 50 BBV;
- c. garanties, zoals bepaald in artikel 50 BBV;
- d. personele verplichtingen, waarvan de resterende verplichting per afzonderlijke soort van verplichting op de balansdatum groter is dan 1% van de loonsom van het betreffende dienstjaar.

Artikel 15 Kostprijsberekening

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 extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd.
2. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa.
3. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
4. De overheadberekening is gebaseerd op de voorschriften uit de nota overhead van juli 2017 van de commissie BBV. Het overheadpercentage betreft het breukdeel: totale kosten overhead gedeeld door de totale geraamde directe kosten van het primaire proces van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadmistreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
6. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadmistreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
7. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten, rechten en heffingen, vermenigvuldigd met het overheadpercentage als bedoeld in lid 4.
8. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald uit het gewogen gemiddelde van het bij de begroting geraamde rentepercentage van de rentekosten op de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.
9. In afwijking van het achtste lid wordt bij een verstrekte lening voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.
10. In afwijking van het eerste lid worden bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties alleen de rentekosten voor de inzet van vreemd vermogen aan de kostprijs toegerekend. Bij projectfinanciering wordt de werkelijke rentekosten toegerekend. In andere gevallen wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de portefeuille leningen.

Artikel 16 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden waarbij de provincie Utrecht in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doen Gedeputeerde Staten vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een besluit van Provinciale Staten, waarin het publiek belang van levering van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de provincie Utrecht aan overheidsbedrijven en derden worden tenminste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doen Gedeputeerde Staten vooraf een voorstel voor een besluit van Provinciale Staten, waarin het publiek belang van de lening of de garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de provincie Utrecht aan overheidsbedrijven en derden gaan Gedeputeerde Staten uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking vanwege een publiek belang doen Gedeputeerde Staten vooraf een voorstel van Provinciale Staten, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.

4. Besluiten van Provinciale Staten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van:
 - a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
 - b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
 - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
 - d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
 - e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
 - f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
 - g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

HOOFDSTUK 4 PARAGRAFEN

Artikel 17 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten ten minste eenmaal in de vier jaar een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing ter vaststelling aan. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald.

Artikel 18 Onderhoud kapitaalgoederen

In de "Nota investeren, waarderen en exploiteren" worden regels gegeven voor het opstellen van de nota's kapitaalgoederen, de meerjareninvesterings- en -onderhoudsplannen en de wijze waarop deze worden opgenomen in de begroting.

Artikel 19 Verbonden partijen

1. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten minimaal eens in de vier jaar een nota aan over de verbonden partijen ter vaststelling aan.
2. Deze nota bevat een beleidskader voor de wijze waarop wordt omgegaan met de verbonden partijen in de realisatie van de doelstellingen van de provincie en de wijze van risicobeheersing.

Artikel 20 Grondbeleid

1. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten tenminste minimaal eens in de vier jaar een nota (faciliterend) grondbeleid ter vaststelling aan.
2. Deze nota bevat tenminste:
 - a. de verantwoording van projecten in relatie tot het grondbeleid;
 - b. de beleidsnota's grondzaken;
 - c. de werkprocessen voor de ruimtelijke projecten;
 - d. de richtlijnen inzake de ruimtelijke projecten;
 - e. de werkwijze inzake de verevening tussen bestemmingsreserve(s) en de algemene dekkingsreserve.
3. Gedeputeerde Staten leggen bij de keuze voor een actief grondbeleid periodiek doch minimaal eens per vier jaar, een beleidskader strategisch grondbeleid aan Provinciale Staten ter vaststelling voor.
4. Het beleidskader strategisch grondbeleid bevat tenminste:
 - a. het strategisch verwervingsbeleid;
 - b. het beschikbaar grondbeleidsinstrumentarium;
 - c. de wijze waarop Gedeputeerde Staten voornemens zijn dit instrumentarium in te zetten;
 - d. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - e. het verloop van de grondvoorraad.
5. Gedeputeerde Staten leggen, bij het voeren van een actief grondbeleid, jaarlijks een Grondprijzennota ter vaststelling voor aan Provinciale Staten. Hierin zijn de uitgangspunten voor de uitgifteprijs van gronden vastgelegd.
6. Gedeputeerde Staten bieden jaarlijks, voorafgaand aan de vaststelling van de jaarstukken, een geactualiseerd Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) ter vaststelling aan waarin minimaal aandacht is voor:
 1. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen exploitaties;
 2. risico's die samenhangen met de grondontwikkeling;

3. planning en financiële uitkomsten, mede in relatie tot de voorgaande rapportage;
 4. afwijkingen ten opzichte van de begroting (inclusief begrotingswijzigingen);
 5. financiële prognoses.
7. In de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en in de jaarstukken wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid.

HOOFDSTUK 5 FINANCIËEL BEHEER EN INTERNE CONTROLE

Artikel 21 Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de provincie als geheel;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de balanspositie en de niet uit de balans blijvende verplichtingen;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende baten/lasten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de provinciale productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het provinciale beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 22 Interne controle

Gedeputeerde Staten zorgen ten behoeve van het getrouwe beeld van het Jaarverslag en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen tot herstel.

HOOFDSTUK 6 FINANCIËLE ORGANISATIE

Artikel 23 Financiële organisatie

1. Gedeputeerde Staten zorgen voor en stellen vast:
 - a. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidige toewijzing van de provinciale taken aan de organisatorische eenheden;
 - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringsbudgetten;
 - d. de te maken afspraken met de organisatorische eenheden over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang hiervan;
 - e. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
 - f. het, op basis van de door Provinciale Staten vastgestelde begroting, toedelen van de budgetten voor personele en materiële apparaatskosten aan de algemeen directeur;
 - g. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
2. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om binnen het kader van deze verordening nadere uitvoeringsregels te stellen met betrekking tot de financiële organisatie.

Artikel 24 Aanbesteden en inkoop

Gedeputeerde Staten stellen voor een periode van vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels hierover van de Europese Unie.

Artikel 25 Subsidieverstrekking en steunverlening

Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat bij de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies gehandeld wordt in overeenstemming met de regels hierover van de Europese Unie en de Algemene subsidieverordening van de provincie Utrecht.

HOOFDSTUK 7 ONDERZOEK NAAR DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID BESTUUR

Artikel 26 Periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur

1. Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten een plan vast voor onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.
2. Voor 31 december van het voorafgaande jaar stellen Gedeputeerde Staten Provinciale Staten van het onderzoeksplan in kennis door toezending aan de Financiële auditcommissie.
3. De Financiële auditcommissie, de Randstedelijke Rekenkamer en de accountant ontvangen het jaarlijkse onderzoeksplan ter kennisname.
4. Gedeputeerde Staten machtigen een van hun leden uitvoering te geven aan het onderzoek.
5. De uitkomsten van het onderzoek worden vastgelegd in een concept-rapportage. De concept-rapportage bevat tenminste de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen ter verbetering.
6. Gedeputeerde Staten stellen de rapportage, bedoeld in het vorige lid, vast en zenden het ter kennisneming aan Provinciale Staten, waarna de Financiële auditcommissie, Randstedelijke Rekenkamer en de accountant een afschrift ontvangen.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 27 Intrekken oude regeling

De artikelen 4:1 tot en met 4:14 en 4:16 van de Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004 worden ingetrokken.

Artikel 28 Inwerkingtreding

De verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 29 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: 'Financiële verordening provincie Utrecht'.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van provinciale staten van Utrecht van 09 juli 2018.

*Provinciale staten van Utrecht,
Voorzitter,*

Griffier,

Artikelsgewijze toelichting

Algemeen

Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat Provinciale Staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan.

Tot op heden was in de provincie Utrecht een en ander vastgelegd in de Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004. Het BBV is met het besluit van 5 maart 2016 op onderdelen gewijzigd. Deze wijzigingen en ook ontwikkelingen in relatie tot de gewenste duidelijkheid en accountantscontrole vereisen een zelfstandige financiële verordening. De wijzigingen van het BBV zijn ingegaan per 1 januari 2017.

Met deze financiële verordening wordt aan de actuele voorschriften tegemoet gekomen. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: zaken die al geregeld worden in de Provinciewet of in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden niet nogmaals in deze verordening geregeld. De omschreven begrippen zoals opgenomen in artikel 1 van deze verordening sluiten aan bij de definities van deze begrippen in Provinciewet of BBV.

Artikelsgewijs

Artikel 2 Indeling van programma's

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de provincie tot uiting komt. Provinciale Staten stellen bij aanvang van een nieuwe Statenperiode zo nodig de indeling van de begroting in programma's vast, evenals de indicatoren waarop Provinciale Staten willen sturen en controleren. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten bepaalt in aanvulling hierop dat Gedeputeerde Staten de taakvelden aan de programma's toewijst.

Overigens is het doel van dit artikel niet om elke nieuwe Statenperiode de gehele begroting en jaarstukken te herindelen. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige Statenperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw wordt vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende. Indien de programma-indeling wel wordt gewijzigd dan gebeurt dit bij het vaststellen van het Coalitieakkoord of bij de 1e kadernota van de nieuwe Statenperiode.

Daarnaast is het mogelijk om programma's op te delen in sub-programma's. Dit kan alleen als dit noodzakelijk wordt geacht in het kader van het financieel beleid en beheer. Hiervoor is een besluit nodig van Provinciale Staten.

Eventuele tussentijdse wijziging in de programma-indeling of het onderverdelen van programma's in sub-programma's wordt ter besluitvorming aangeboden in de kadernota voorafgaand aan de begroting van het jaar t+1. Dit betekent dat na besluitvorming de kadernota de wijziging verwerkt wordt in de begroting van volgend boekjaar.

Zoals opgenomen in het BBV stellen Provinciale Staten per programma vast:

- de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken?
- de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen: wat gaan we daarvoor doen?
- De raming van baten en lasten: wat mag het kosten?

Artikel 3 Bestuurlijke planning van de planning en control cyclus

In het BBV is alleen de verplichting tot het opstellen van begroting en verantwoording opgenomen. In Provinciewet is bepaald wanneer deze stukken aan de toezichthouder moeten worden aangeboden. De andere planning en control documenten, bijvoorbeeld de tussentijdse rapportages, worden door de Provinciale Staten bepaald en worden jaarlijks via de bestuurlijke planning voorgelegd aan Provinciale Staten.

Artikel 4 Inrichting begroting en jaarstukken

Omdat het BBV al vergaande voorschriften geeft over de inrichting van de begroting en de jaarstukken is hier alleen opgenomen wat aan extra regels wordt voorgeschreven. En die zijn:

Dat per programma inzage wordt gegeven in de baten en lasten per programma en de mutaties in de reserves en investeringen per programma. Daarnaast wordt op totaalniveau inzage gegeven in de (meerjaren)raming van de investeringen en bij de jaarstukken de actualisatie hiervan.

Ook wordt hier aangegeven dat in de begroting, tenzij anders in de kadernota (zie artikel 5) is besloten, wordt overgegaan tot het toepassen van loon- en prijsindex (CPB/CEP overheidsconsumptie). Dit is om praktische redenen, omdat de zogenaamde meicirculaire pas begin juni wordt gepubliceerd en ook in deze circulaire wordt uitgegaan van loon- en prijsindexen.

Artikel 5 Kadernota

In dit artikel worden de minimumvereisten aangegeven die in de Kadernota moeten worden opgenomen. De Kadernota is de voorloper van de programmabegroting om te komen tot een eerste dialoog wat de

(beleidsmatige) speerpunten zullen zijn voor het nieuwe begrotingsjaar. Ook wordt aangegeven of met indexen voor loon- en prijsbijstelling wordt gerekend.

Artikel 6 Autorisatie begroting en wijzigingen daarop

Om te voorkomen dat bij de begrotingsvaststelling steeds expliciet moet worden gewezen, dat hiermee ook de investeringen, de mutaties in de reserves en de algemene dekkingsmiddelen worden vastgesteld, is dit hier vastgelegd.

Daarnaast worden de grenzen vastgelegd waarbinnen Gedeputeerde Staten begrotingswijzigingen wel/niet kunnen vaststellen alvorens Provinciale Staten te informeren. Dit om te voorkomen dat allerlei kleine wijzigingen van veelal technische aard via separate voorstellen aan Provinciale Staten moeten worden aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat er (te) snel sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid en worden ook onnodige uitvoeringslasten vermeden.

In lid 7 wordt vastgesteld welke verschillen de jaarstukken worden toegelicht om te zorgen dat er op hoofdlijnen wordt gerapporteerd. In lid 6 is aangegeven dat alleen incidentele budgetten kunnen worden overgeheveld naar een volgend dienstjaar en dit ook slechts eenmalig.

Artikel 7 Tussentijdse rapportage

Naar analogie van de voorgaande artikelen wordt in dit artikel de minimumvereisten vastgelegd voor een tussentijdse rapportage. Het accent ligt op afwijkingen in de voortgang van de doelrealisatie van beleid en uitvoering. Maar een tussentijdse rapportage geeft ook inzage in de hierbij ingezette middelen en heeft een belangrijke functie in het realiseren van de begrotingsrechtmatigheid. Voorbeelden van tussentijdse rapportages zijn voorjaarsnota, najaarsnota en slotwijziging. Per jaar, via de bestuurlijke planning (zie artikel 3), wordt bepaald welke tussentijdse rapportages worden opgesteld.

Artikel 8 Informatieplicht:

In dit artikel is een nadere invulling van de informatieplicht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 167 Provinciewet. Dat artikel verplicht Gedeputeerde Staten vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen Provinciale Staten inlichtingen te verstrekken indien Provinciale Staten daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van Gedeputeerde Staten ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie.

In dit artikel verzoekt Provinciale Staten Gedeputeerde Staten om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan Gedeputeerde Staten niet van de informatieplicht in andere gevallen.

Ook moeten besluiten van Gedeputeerde Staten voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door Provinciale Staten is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over wanneer Provinciale Staten in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan Gedeputeerde Staten kenbaar te maken.

Artikel 9 Financieringsfunctie

Artikel 216, lid 2 onder c, Provinciewet bepaalt dat de verordening in ieder geval regels bevat over het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie. Dit artikel van de verordening geeft invulling aan deze wettelijke plicht. Het Treasurystatuut is een regeling voor het sturen en het beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. Daarnaast zijn regels over financiering vastgelegd in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO). Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat aan deze wet wordt voldaan.

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken rapporteren Gedeputeerde Staten over de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV, te weten de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 10 Schuldbeheersing

Tot op heden heeft de provincie Utrecht geen vreemd vermogen (leningen van derden) nodig voor het financieren van haar uitgaven. Omdat solvabiliteit (= verhouding van vreemd vermogen ten opzichte van het totaal vermogen; conform BBV) een verplicht kengetal is, is hier aangegeven wanneer de provincie een actieve rol moet innemen ten aanzien van de ontwikkeling van het vreemd vermogen.

Artikel 11 Grondslagen en registratie van investeringen, waardering en afschrijving activa

Hier wordt met name aangegeven met welke periodiciteit de controle van bezittingen moet plaatsvinden. Tevens is hier de nieuwe "Kadernota investeren, waarderen en exploiteren" verankerd.

Artikel 12 Reserves en voorzieningen

Dit artikel bepaalt de opzet van de overzichten van de reserves en voorzieningen en dat er geen automatische bijstelling plaatsvindt door middel van rente- of inflatiecorrectie. Daarnaast wordt bepaald dat Gedeputeerde Staten een nota over de reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbieden aan

de Provinciale Staten. Met deze nota stelt Provinciale Staten regels voor de vorming van reserves. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde omdat deze een verplichtend karakter hebben en artikel 44 BBV voorschrijft wanneer voorzieningen gevormd dienen te worden.

Artikel 13 Voorziening voor oninbare vorderingen

Dit artikel geeft aan welke voorzieningen voor mogelijk oninbare vorderingen er kunnen zijn en op welke wijze de hoogte hiervan wordt bepaald. Om te voorkomen dat in deze verordening gedetailleerd wordt vastgelegd hoe de berekening van deze voorziening plaatsvindt wordt dit in een nota vastgelegd.

Artikel 14 Niet uit de balans blijvende verplichtingen

Naast de verplichte onderdelen conform artikel 50 van het BBV worden hier de grenzen gesteld van het vermelden van andere verplichtingen die de provincie kan hebben en die niet uit de balans naar voren komen. Het gaat hier vooral om de Provinciale Staten te informeren welke verplichtingen dit zijn en wat de hoogte hiervan is in euro's en de resterende looptijd. Hiermee wordt inzage gegeven in het nog resterende beslag van deze verplichtingen op de nog komende begrotingsjaren.

Artikel 15 Kostprijsberekening

Artikel 216, lid 2 onder b, Provinciewet bepaalt dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het provinciebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In dit artikel van de verordening zijn de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de provinciale diensten opgenomen. Hierbij is specifiek aangegeven hoe moet worden omgegaan met de toerekening van de overhead, omdat dit niet meer een integraal onderdeel is van de programma's maar is opgenomen in het overzicht overhead. Ook wordt ingegaan op de toerekening van rente (bij financiering met vreemd vermogen) aan de kostprijs. Dit artikel is redelijk uitgebreid om te voorkomen dat er een aparte nota moet worden gemaakt mede ook in het licht van Artikel 16 Prijzen economische activiteiten.

Artikel 16 Prijzen economische activiteiten

Als een provincie 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 provincie 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 besluit van Provinciale Staten het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het besluit van Provinciale Staten moet worden aangemerkt als een concreterend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de provincie (artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De provincie moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

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.

Artikelen 17 t/m 20 Paragrafen

In het BBV wordt expliciet geregeld welke paragrafen in de begroting en jaarstukken moeten worden opgenomen. En dat zijn de paragrafen (artikel 9, BBV):

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

In de artikelen 17 t/m 20 wordt aangegeven bij welke paragrafen nog onderliggende nota's worden opgesteld respectievelijk welke andere eisen aan de paragrafen respectievelijk nota's worden gesteld.

Het is mogelijk dat de Provinciale Staten nog andere dan de verplichte paragrafen aan de begroting en jaarstukken willen toevoegen. Wanneer een wijziging van de paragrafen aan de orde is, dan wordt dit ter besluitvorming aangeboden in de kadernota voorafgaand aan de begroting van het jaar t+1. Dit betekent dat na besluitvorming de kadernota de wijziging verwerkt wordt in de begroting van volgend boekjaar.

Artikel 21 Administratie

In dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de provinciale administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

Artikel 22 Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de jaarstukken een getrouw beeld geven van de provinciale financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 22 dragen Gedeputeerde Staten op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de provincie 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.

Artikel 23 Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Ingevolge artikel 158 lid 1 onder c, Provinciewet zijn Gedeputeerde Staten bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie. In dit artikel van de verordening worden Gedeputeerde Staten opgedragen om zorg te dragen voor bepaalde regels die de financiële organisatie betreffen. De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan ede eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 24 Aanbesteding en inkoop

Hier is expliciet vastgelegd dat er regels moeten zijn rond aanbesteding en inkoop om in ieder geval de Europese regelgeving te borgen, maar ook om de provinciale uitvoeringsregels te bepalen rond het geheel van aanbesteding en inkoop.

Artikel 25 Subsidieverstrekking en steunverlening

Dit artikel geeft aan dat bij subsidieverstrekking en steunverlening de vigerende regels worden toegepast. Dit met name om te voorkomen dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Artikel 26 Periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur

Dit artikel is een nadere uitwerking van artikel 217a van de Provinciewet. Nieuw is de rol van de Financiële auditcommissie van Provinciale Staten bij dit onderzoek (artikel 3, punt c van Reglement van orde voor de Financiële auditcommissie van de Provincie Utrecht). De leden 2, 3 en 6 hebben hier betrekking op.

Artikel 27 Intrekken oude regeling

Met het instellen van deze verordening worden de genoemde artikelen uit de Verordening Interne Zaken van de Provincie Utrecht 2004 overbodig en kunnen daarmee vervallen.

Artikel 28 Inwerkingtreding

Ondanks dat de gewijzigde BBV is ingegaan per 1-1-2017 zal deze verordening niet met terugwerkende kracht van toepassing zijn.